

Revista Centroamericana de Administración Pública

Instituto Centroamericano
de Administración Pública
-ICAP-



28

29

Tema:

Modernización
del Estado

en este número

Modernización del Servicio Civil en el Contexto de la Reforma Estatal
p. 5

Reflexiones sobre Programas de Modernización del Sector Público en Centroamérica
p. 27

La situación laboral del personal de la Administración Pública
p. 39

Pensamiento administrativo y Realidad Social: Tensiones y Contradicciones de la Reforma y Modernización del Sector Público Nicaragüense
p. 79

El estado actual de los procesos de modernización de la Administración Financiera en Centroamérica, Panamá y República Dominicana
p. 97

La modernización de la Administración Financiera y la Reforma del Estado
p. 151

Hacia la elaboración de indicadores de evaluación
p. 167

Notas sobre la Modernización del Estado: tema obligado en la agenda de los gobiernos
p. 223

Nicaragua: descripción, alcance y objetivos del Programa de Reforma del Sector Público
p. 291

El Proyecto de Reforma de la Administración Financiera del Sector Público de Honduras
p. 359.

José Alberto Bonifacio

Realiza un análisis del modelo de organización y modernización del aparato administrativo adoptado en varios países.

Roberto Salazar Candell

Sintetiza los procesos de modernización emprendidos en los países de Centroamérica.

Enrique Saravia

Muestra la necesidad de modernizar la forma de administrar el personal del Sector Público.

Andrés Pérez Baltodano

Presenta un análisis del Marco Normativo que guía el Programa de Reforma y Modernización del Sector Público Nicaragüense.

Fremi Mejía Canelo

Rescata los problemas críticos en la Administración Financiera del Estado de los países del istmo centroamericano y República Dominicana.

José Adrián Vargas B.

Establece la relación existente entre la Reforma del Estado y la modernización de la Administración Financiera.

Xinia Picado G.

Desarrolla una metodología con la intención de contribuir a la elaboración de indicadores de evaluación.

*Luis A. Chévez
Jorge Fonseca R.*

Analizan varios conceptos relevantes que tienen incidencia en los procesos de modernización.

Luis Villalta

Describe y analiza sintéticamente el Programa de Reforma del Sector Público Nicaragüense.

Hugo Castillo Aldana

Presenta un proyecto de modernización en materia de Administración Financiera del Estado.

Revista Centroamericana de Administración Pública

**Número 28-29
Enero-Junio/1995
Julio-Diciembre/1995**

◆ Director
Hugo Zelaya Cáliz

◆ Editora
Rethelny Figueroa de Jain

◆ Comité Editorial
Rethelny Figueroa de Jain/Victoria
Eugenia Pérez L./Jorge Fonseca/
Edwin Aguilar/Ramón Rosales

◆ 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.

● Esta publicación ha sido impresa en el Departamento de Publicaciones del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en el mes de octubre de 1995.

La preocupación por lograr modificaciones profundas en el Estado que lo adecúen a las nuevas realidades, ha surgido como una de las condiciones básicas para superar la problemática económica que ha venido agobiando a los países centroamericanos desde hace varios años, relacionada mayoritariamente con sus agudos problemas de déficit fiscal. Habría que agregar la persistente presión ejercida por la posición de los organismos financieros internacionales, conocido como el "Consenso de Washington", para que esa situación sea mejorada.

En la década de los ochentas y en el marco de los Programas de Ajuste Estructural, algunos países de Centroamérica dan sus primeros pasos para iniciar sus procesos de Reforma del Estado. Aún cuando no todos han alcanzado similares niveles de avance, algunos de ellos han logrado reducir el empleo público, privatizar ciertas empresas, y efectuar determinadas transformaciones en los dos

grandes campos de la Hacienda Pública, relacionados con el control del gasto y la captación de ingresos. Pareciera sin embargo, que el punto fundamental y base de la transformación estatal, presenta algunas limitaciones con respecto a su definición: el Perfil requerido del Estado, para que a su vez sea objeto y sujeto de los esfuerzos de cambio.

Es importante destacar que la inminente cercanía del siglo XXI y las condiciones mundiales actuales de globalización de la economía, son más que imperativos para acelerar los procesos de Reforma del Estado, teniendo siempre presente que sólo tendrán sentido si se orientan a lograr que un porcentaje mayor de ciudadanos viva en mejores condiciones. Si se tiene ese propósito, aún cuando las medidas en el corto plazo afecten a determinados grupos, habrá claridad de que a mediano y largo plazo, el beneficio será mayor y de que los sacrificios realizados habrán tenido plena justificación.

En Centroamérica, los procesos de Reforma y Modernización del Estado, han sido emprendidos

en todos los países, con dimensiones, ámbitos y características diferentes. Su importancia, muestra el lugar preeminente que ocuparon, tanto en la VIII como en la XV Reunión Cumbre de Presidentes Centroamericanos, los asuntos relacionados con la modernización y reforma del sector público, orientados a buscar un Estado más eficaz, ágil y centrado en la facilitación y estímulo de los agentes económicos y en la prestación de servicios adecuados para la población.

Es así, que la Reforma del Estado en Centroamérica no es un tema nuevo, a su conceptualización, análisis, discusión y ejecución, se han abocado desde hace varios años, políticos, investigadores, académicos y técnicos, a fin de abordar este tópico desde diversas perspectivas, en consonancia con las realidades de sus respectivos países. Los avances logrados en esta materia, parecerían demostrar que las expectativas han superado con creces a la realidad y que aún queda mucho por hacer, si se desea lograr un verdadero cambio que transforme a la sociedad.

Revista Centroamericana de Administración Pública

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

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE 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>

Modernización del Servicio Civil en el contexto de la Reforma Estatal

José Alberto Bonifacio*

EN EL MARCO DE LA CRISIS DEL ESTADO Y DE LOS ESFUERZOS REALIZADOS POR REDUCIR SU TAMAÑO Y SU ROL, SE REALIZA UN ANALISIS DEL MODELO DE ORGANIZACION DEL APARATO ADMINISTRATIVO ADOPTADO EN PAISES COMO INGLATERRA, NUEVA ZELANDA Y ESTADOS UNIDOS. LUEGO SE CENTRA EN AMERICA LATINA, EN DONDE SE HA PASADO DEL MODELO "PATRIMONIALISTA", AL "BUROCRATICO" Y LUEGO AL "GERENCIAL". CONCLUYE CON UN PLANTEAMIENTO PARA AUMENTAR LA CAPACIDAD DEL SERVICIO CIVIL.

El contexto de actuación del Estado contemporáneo

El Estado contemporáneo se desenvuelve en un contexto donde la globalización, el desarrollo tecnológico, la

internacionalización de los mercados, la movilidad permitida por los medios de transporte y la rapidez de circulación de la información, constituyen factores de fuerte gravitación sobre su desempeño y dan lugar a una compleja interdependencia. Así, grandes cuestiones como la paz, el medio ambiente, el hambre, la droga, escapan a la capacidad de control de estados individuales,¹ dando lugar a revisar el concepto tradicional de la soberanía del Estado nacional, así como también a profundizar las tendencias a la integración en regiones y subregiones como sistema apropiado de inserción en la comunidad internacional. Lamén-

* **Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.**

1. Ver Enrique Saravia, "Las escuelas e institutos de administración pública en América Latina frente a la crisis del Estado. Situación actual y perspectivas de transformación". Documentos Debate N° 1, CLAD, Caracas, 1996. También Naciones Unidas "Informe del Grupo de Expertos en materia de administración y finanzas públicas", de octubre de 1995. Reproducido en Documentos Clave N° 1, CLAD, Caracas, 1996.

tablemente, ninguno de estos aspectos, que parecieran estar indicando progresos en las condiciones de vida de la humanidad, han permitido disminuir la gravedad de la cuestión social en la amplia mayoría de los países.

El cambio de los patrones y la variación de su ocurrencia (Dror los ha denominado "ultracambios"), supone serios desafíos para la acción de gobierno, que enfrenta situaciones cuya complejidad y dinamismo amplían la incertidumbre en que las decisiones sobre políticas son adoptadas. Estos fenómenos han relativizado el valor de la planificación tradicional, exigiendo de tomadores de decisiones, tanto gobernantes como gerentes, públicos o privados, una gran capacidad de adaptación, reflejos para la respuesta (responsabilidad) y fuertes dosis de intuición y creatividad.

Dentro de estas condiciones, en los años recientes, ha sido común en la región latinoamericana la referencia a la existencia de una crisis del Estado, pero también fuera de ella, incluyendo al denominado mundo desarrollado. Naturalmente, las circunstancias reconocen marcadas diferencias, pero en todos los casos los sistemas políticos se ven enfrentados a una crisis de gobernabilidad, producida por el incremento de las demandas sociales y su atención con medios cada vez menos eficaces, donde el monto de los recursos requeridos por el sector público para atender sus cometidos aumentó a mayor velocidad que los ingresos. (Rosenthal, 1990) Ante ello se planteó

la disyuntiva de obtener más recursos de la colectividad, reducir las prestaciones estatales o cambiar de manera radical la eficiencia del sistema. (Crozier, 1990) La llamada "revolución gerencial" iniciada desde principios de los años ochentas en el Reino Unido, como la consigna a favor de un gobierno que haga más y gaste menos; en los Estados Unidos desde el comienzo de la presente década, se inscriben entre las iniciativas de los gobiernos para dar respuesta a los desafíos planteados.

Ante la sobrecarga de demandas dirigidas al Estado, la tendencia más frecuente ha sido redimensionar tanto su tamaño como su rol, ajustando aquellas demandas a la verdadera capacidad de respuesta. Así se fue disminuyendo la presencia del Estado en la economía como productor de bienes y servicios en favor de un incremento del papel regulador, de establecimiento de políticas, de mediador de conflictos y de elaboración de consensos, planteándose la necesidad de alcanzar mayores niveles de eficiencia en la realización del gasto social y convirtiéndose el equilibrio fiscal y el presupuesto en instrumentos de control de la viabilidad de las políticas. En esa perspectiva, quedan reservadas al Estado el ejercicio de la violencia legítima, la administración de justicia, la protección del medio ambiente, las políticas compensadoras y de generación de condiciones propicias para el desarrollo, todas las cuales requieren del trabajo responsable de la administración pública.

De todos modos, la revisión de la agenda de compromisos del Estado no se compadece con una disminución de su presencia, porque, como lo señala Crozier (1990), todo parece indicar que la complejidad creciente de las relaciones humanas y de los mercados exige más organización y no más *laissez-faire*. La prédica política de estos últimos años ha confundido, en gran medida, la imagen del Estado deseable con la de un Estado pequeño y ausente, cuando por el contrario las nuevas circunstancias exigen un fortalecimiento de su rol en las áreas en que su actuación es indispensable, disponiendo de la capacidad de sancionar normas que regulen la actividad social y de la autoridad para hacerlas cumplir. Por ello la orientación de un proceso de reforma requiere de un marco conceptual apropiado que permita distinguir cuales son las tareas que le competen al Estado, para redimensionar aquellas en las cuales su rol puede no ser excluyente y adaptando los modos de gestión a la naturaleza de las actividades.

Las reformas emergentes y el Servicio Civil

Ahora bien, ¿cómo fue planteada la revisión crítica al modelo de gestión estatal responsabilizado de la crisis? Para responder a esta pregunta, es conveniente diferenciar la dimensión macro de la reforma estatal, que bas-

tante tiene que ver con la reforma económica, de aquélla que apunta a la organización y funcionamiento del aparato estatal, es decir, a la administración pública, porque es la que tiene consecuencias específicas para el desempeño del servicio civil.

La reforma y modernización de la función pública, si bien no puede plantearse en el presente como un tema nuevo, en los últimos quince años se presenta en una dimensión y contexto distinto, fuertemente influida por el modelo neoconservador de cambio que en los años ochentas se manifestó en Inglaterra, Estados Unidos y Canadá, que procura invertir las tendencias intervencionistas del Estado en el dominio económico, a partir de una crítica sistemática de la eficiencia de la administración pública. Las medidas para concretar estas propuestas, inscriptas en la dicotomía política-administración, estuvieron siempre dirigidas a la disminución del tamaño del gobierno, a la reducción del personal del sector público, al mejoramiento del desempeño gerencial y a la privatización de las empresas estatales. (Savoie, 1994)

El cuestionamiento al modelo del Servicio Civil

La carrera administrativa como modelo de organización del personal público, se sustenta en principios como el ingreso y promoción por mérito, asignándose puestos de trabajo

con tareas especificadas de acuerdo a las calificaciones de los postulantes, con estabilidad laboral basada en el buen comportamiento y el rendimiento satisfactorio e independencia respecto de la política partidista (K. Kernaghan, 1991), que Wilson expresara mediante la dicotomía entre política y administración.

Este modelo fue cuestionado en base a investigaciones que permitieron establecer que los funcionarios están fuertemente vinculados a la toma de decisiones políticas, dado que estas abrevan, son preparadas y llevadas a la práctica por la función pública. Al reconocerse la existencia de un poder burocrático que no es indiferente a la adopción de posiciones en procura de sus propios objetivos sociales y políticos, porque el funcionario hace de consejero político, se explica que nuevos políticos quieran cambiar de colaboradores en carácter de altos funcionarios. La función pública se viene entonces a politizar para evitar resistencias burocráticas, aumentar la motivación de los asesores e, incluso, para agradecer a las personas su actividad política. (Leemans, 1987)

La legitimidad de los principios del servicio civil fue acosada en varios países, como Inglaterra y Nueva Zelanda, que pasaron a convertir a directores de los servicios civiles en ejecutivos independientes, contratados para alcanzar resultados,² consa-

grando el influjo del "managerialismo" (G. Wilson, 1991; N. De Montrieux, 1991); las críticas se reflejan también en la clásica perspectiva que resalta las connotaciones negativas de la burocracia (Osborne - Gaebler, 1994).

El gerencialismo como alternativa: balance y perspectiva

Keraudren (1993) manifiesta que la reducción del Estado a consecuencia de las privatizaciones, contractualizaciones y una merma importante del personal, presenta el gasto público en una progresión ascendente, y que si bien la lucha contra el despilfarro y la racionalización de ciertos costos han tenido resultados significativos, no hay indicaciones de que la gestión del Estado se haya tornado más eficaz. Para este autor, la promoción del "gerencialismo" como clave de la modernización de la administración pública en Inglaterra, más que un proyecto coherente de transformaciones administrativas, es una mezcla de conocimientos de gerencia, elementos ideológicos de la nueva derecha y conclusiones extraídas de un aprendizaje político empírico. En su apreciación, el fracaso relativo parece haber sido confirmado por los propios inspiradores de la reforma, cuando decidieron el establecimiento de agencias gubernamentales para impulsar las políticas de eficacia de los servicios públicos. (Keraudren, 1993)

2. Véase, *Gurus in government*, en *The Economist*, may 20th 1995, pp. 21-22.

Coincide en esto Savoie (1994) cuando señala que el mensaje que se desprende del conjunto de estas medidas no queda claro, y no se puede decir si el enfoque "gerencial" se aleja o se aproxima al modelo *weberiano*. En su punto de vista, la revolución de la gerencia, independientemente de que se considere como exitosa o como inacabada, trajo aparejadas consecuencias indeseables, porque existen múltiples indicios que muestran un sentimiento de frustración entre los funcionarios, y se aprecia un deterioro en la valoración de la función pública, en beneficio del sector privado. Dado esto, se pregunta si las administraciones públicas están en condiciones de asumir y de superar los retos planteados por las exigencias crecientes de un entorno social caracterizado por la incertidumbre, y por la difusión de las tecnologías informáticas, que imponen nuevas prácticas y procedimientos. (Savoie, 1994)

Evaluando los resultados del pago por desempeño (performance related pay - PRP), uno de los instrumentos empleados para incrementar la eficiencia gerencial, al margen de observar que los resultados no incidieron directamente en un mejoramiento del desempeño, Keraudren (1994) expresa que el fracaso de la iniciativa evidencia las debilidades que se presentan en la modernización de la administración, tanto de índole "estructural", que conciernen a las condiciones para la aplicación de las innovaciones, así como "conductual", relacionadas con el comportamiento de los funcionarios. Las
enero-diciembre/1995

causas de fondo de este fracaso deben buscarse en la "cultura" administrativa, que no fue tomada en consideración. Este es un importante ejemplo a considerar en la implantación de procesos de cambio, especialmente cuando se procura obtener mejoras en el desempeño del servicio civil.

Pese a toda la experiencia de cambio desarrollada en el Reino Unido, no ha sido posible definir en cada caso el sentido del servicio civil, cómo se distingue un buen y un mal servicio, y cómo hacer para que tales definiciones resulten operativas. (Plowden, 1993) De todos modos, la necesidad de un adecuado reclutamiento de los oficiales públicos, de ascenso por mérito, de buena paga y condiciones de servicio y de capacitación sistemática para todos interviene en la obtención de objetivos de rendimiento; y así como el servicio civil debe ser sensible a las necesidades del gobierno y de los políticos, éstos deberían abstenerse de manipularlo arbitrariamente, de manera que pueda ser confiable para la ciudadanía.

Para Butler (1993), luego de la "revolución gerencial", la continuidad de la agenda de cambios se centra en los siguientes aspectos: a) la necesidad de mantener un cierto grado de cohesión en el Servicio Civil como un todo; b) el deseo de mantener un Servicio Civil no político con un sentido compartido de los valores y de la ética esenciales para el funcionamiento del sistema; c) la vigencia del concepto del servicio civil como una carrera. Uno de los grandes desafíos que tiene ante sí

el Servicio Civil Británico es el de combinar la eficiencia, la flexibilidad y los estándares de servicio resultantes de los cambios gerenciales ocurridos en los últimos veinte años, con la conservación de la integridad, la probidad y la cohesión tradicionales. Asimismo, el servicio civil debe preservar su calidad de buen empleador, al menos en el campo de la igualdad de oportunidades y del sentido de la equidad.

En un contexto diferente, el gobierno federal de los Estados Unidos ha debido enfrentar la disminución de la capacidad de enrolar y de retener una fuerza de trabajo altamente formada y entrenada, debido a remuneraciones insuficientes, declinación del prestigio del funcionario ante la opinión pública y prácticas gerenciales obsoletas. (Johnston, 1994) Algo similar ocurre en Canadá, cuya función pública por su prestigio atrajo a los mejores a sus filas, pero su prestigio comenzó a desvanecerse, junto con la credibilidad de la administración.

En 1989 fue presentado el Proyecto PS 2000, cuyos objetivos fueron la promoción y estímulo de la función pública, previendo que los escenarios del futuro serán más difíciles y complejos que los actuales, donde los funcionarios deberán enfrentar el cambio, la incertidumbre y la ambigüedad, mejorar su capacidad de escuchar y comunicarse con el público y deberán ser

elegidos no por su capacidad de realizar un determinado trabajo, sino por su consistencia en la adopción de los ideales y valores necesarios para el servicio. El Proyecto PS 2000 no enfrentaba los desafíos planteados a la función pública en la esfera del desarrollo de políticas, sino que denota una preocupación casi exclusiva por la eficiencia, la economía y el "management", mientras que existen síntomas de que en el nivel federal las habilidades en materia de políticas públicas se han erosionado, tanto de parte de los partidos políticos como de las instancias administrativas. (Manion, 1991)

Existen reivindicaciones de la carrera administrativa, como las manifestaciones de apoyo reciente en el Reino Unido a un servicio civil no partidario para "servir efectiva y eficientemente a los gobiernos de cualquier partido político", sin que ello obste para que los salarios pasen a depender de la contribución y no del puesto y el ascenso, que continúe el reclutamiento externo en los niveles medios de la carrera, etc.³

El análisis de estas apreciaciones invita a juzgar con prudencia la incorporación de cambios que se presentan como paradigmáticos para reestructurar el Servicio Civil en vistas a lograr una mayor eficiencia, pero también preguntarse hasta que punto las prácticas vigentes para la función pública en la región reflejan un modelo burocrático consistente. Debiera tomarse en cuenta los condicionamientos derivados de la "cultura admi-

3. En *"The Civil Service: Taking Forward Continuity and Change"*, citado en *Civil Service Reform, Sweetening the mandarins*, *The Economist*, January 28 1995, p. 25.

nistrativa" para concebir el cambio, sin por ello reivindicar la perspectiva corporativista.

Patrimonialismo, burocracia y gerencia

En la organización administrativa del Estado contemporáneo en América Latina, sin ignorar las particularidades nacionales, es posible observar algunos rasgos típicos que puede ayudar significativamente a la reflexión sobre las capacidades de actuación de la organización estatal.

El patrimonialismo ha tenido una importante vigencia en el modo de relación entre el gobierno político y la organización administrativa estatal, esfumando la frontera entre lo público y lo privado, solapando los intereses de la clase dirigente con los asuntos del Estado, tomando los cargos públicos como prebendas e instrumentos de pago de favores políticos, en un contexto de falta de normas o de garantías de cumplimiento de éstas, dando lugar a variadas formas de corrupción. Si bien debe destacarse la correlación entre el patrimonialismo y la ausencia de democracia política, cuando esta es débil o la división y equilibrio de poderes que hacen posible el control de los actos de gobierno no están vigentes, ejecutivos poderosos y arbitrarios se desenvuelven con desenfado. Dictaduras y autoritarismos de diversa especie modelan una organización estatal de tipo patrimonialista.

No obstante, también ha sido posible observar gobiernos autoritarios que introdujeron elementos modernizadores en la organización estatal (O'Donnel, 1982), cuando su ideario se construyó desde el rechazo a formas de democracia política desprestigiadas por prácticas demagógicas, como las resultantes de la vigencia del *sistema de despojos*. En estos casos se ensayaron variantes burocráticas o tecnocráticas orientadas a separar el dominio público del privado, por ejemplo procurando despolitizar el reclutamiento de cuadros para el ejercicio de la función pública.

En condiciones como las señaladas, o bajo el imperio de formas democráticas de gobierno, la administración burocrática ha sido representada de acuerdo al clásico modelo *weberiano*, en el que constituye el sistema administrativo del tipo de dominación racional: se ha caracterizado por establecer estructuras jerárquicas, especialización en las tareas mediante la departamentalización, procedimientos escritos y profusa normativa formalizada en instrumentos legales (leyes, decretos, reglamentos), sistemas objetivos para el ingreso de personal, servicio administrativo profesional o especializado, empleos estables, sistemas de supervisión y control y, por lo tanto, mayor transparencia. (Weber, 1964) Tempranamente destacó Merton (1980) "...que la disciplina necesaria para obtener en un marco burocrático, el comportamiento estandarizado juzgado indispensable para la realización de objetivos buscados

implica en los funcionarios un desplazamiento de los fines, que los lleva a considerar como un objetivo lo que tan sólo tendría que ser un medio y a adoptar un comportamiento ritualista y rutinario... De este modo, la visión optimista de Max Weber deja paso a una visión casi determinista (y pesimista) del fenómeno burocrático...⁴

Así como estas características de la administración burocrática encontraron su legitimidad en terminar con los abusos, tuvo por defecto la ineficiencia y la inclinación por atender más los intereses corporativos que el servicio al ciudadano. Si bien el gobierno debe proveer un sistema administrativo separado de las presiones políticas, también los servidores públicos tienen responsabilidades hacia el gobierno y los ciudadanos; cuando esta relación se hace de una sola vía, la burocracia se convierte en una organización autorreferenciada, en favor del beneficio excluyente del funcionariado.

En una etapa de mayor madurez democrática, el amplio acceso de la ciudadanía a la educación y la información produce mayores expectativas de participación por parte de la sociedad civil en los asuntos públicos. El cliente, objeto pasivo de trato por la burocracia, deja lugar al ciudadano usuario de bienes y servicios provistos por el Estado, con deberes y derechos, que reclama procedimientos transparentes y sencillos. Del burócrata no se espera sólo que aplique adecuadamente normas y procedimientos, sino que sea

eficaz, eficiente, respetuoso y creativo; es evaluado por su capacidad de dar respuesta oportuna, económica y de calidad. Este modelo se hace presente acompañando el proceso de desarrollo de las funciones económicas y sociales del Estado, en un contexto de desarrollo tecnológico y globalización de la economía mundial. Las condiciones para su afianzamiento como modelo, resultan del énfasis que se pone en la necesidad de formular con precisión los objetivos a ser alcanzados, así como en disponer de autonomía para aplicar los recursos que se tienen a disposición, controlando posteriormente los resultados.

El modelo gerencial se asemeja al burocrático en su profesionalismo y despersonalización, pero se tiende a establecer una diferencia con la burocracia que, desplazando los fines, asimila el interés público con los intereses corporativos, direccionando parte importante de las actividades y recursos a atender sus propias "necesidades", diferentes a las demandas sociales y a los requerimientos del desarrollo de las políticas públicas. En contraposición, la administración pública gerencial se concentraría en la gestión de las políticas públicas, el logro de resultados y la atención al ciudadano, empleando formas flexibles de gestión, descentralizando funciones e incentivando la creatividad

Estos tres modelos de organización del aparato administrativo representan de algún modo un escenario en evolución, en el que los protagonistas centrales se desplazan: el protagonis-

4. Tomado de Quermonne (1995), p. 22.

ta en el patrimonialismo es el gobernante, en el burocratismo el funcionario y en el gerencial, la sociedad civil. Seguramente hay una evolución irremediable en el sentido descrito, porque al removerse los obstáculos a la participación de la sociedad en los procesos de las políticas que la involucran, demandará del gobierno una respuesta cualitativamente diferente a la que resultaba incontestable o satisfactoria en el pasado. La falta de interés en los procesos electorales esenciales al sistema democrático, manifiesto en la baja en los índices de concurrencia a las urnas, o la falta de confianza en las instituciones y sus representantes, debe ser un llamado de atención para los sectores políticos, que deben abrir honestamente los canales de participación si aspiran a evitar el empobrecimiento de la legitimidad del sistema de gobierno.

En la realidad latinoamericana las prácticas patrimonialistas y burocrático-corporativas han sido predominantes, mientras que la perspectiva gerencial sólo se desarrolló marginalmente. Las prácticas mixtas caracterizan el comportamiento real en la administración gubernamental, como es el caso de decisiones de reclutamiento basadas en lealtades personales dentro de esquemas burocráticos o gerenciales, sacrificando la idoneidad; cuando en las decisiones públicas predominan los intereses privados de grupos o empresas; cuando las estructuras se diseñan en función de sus ocupantes, cuando la sobrecarga de los puestos "de confianza" es agobian-

te, etc. Pero el patrimonialismo no es, indudablemente, un modelo arqueológico o inherente a dictaduras pretéritas, sino que está presente todas las veces que intereses particulares subordinan el interés público.

El modelo burocrático se manifiesta en sus aspectos negativos cuando se desvía del principio de racionalidad organizativa, confundiendo el interés público con las manifestaciones históricas de la organización administrativa del Estado, que se convierte en un valor sustancial. A partir de allí, el resguardo del *statu quo* inmoviliza la actitud proactiva de la que el Estado debe estar dotado. Por esta vía, el acceso a privilegios que diferencian y distancian a la administración de la sociedad, pasa a ser el lugar común: inmovilidad de empleos, retiros ventajosos, exoneración de pagos y contribuciones, mecanismos cerrados de promoción gerencial; y como mecanismos de defensa, complicación de los procedimientos, amparo en la jerarquía y ausencia de responsabilidad.

Puede concebirse el modelo gerencial como resultado de la inviabilidad de un autoritarismo avasallante o de una burocracia ignorante de las demandas ciudadanas. Emergente en espacios estatales que demandaban modelos de organización privada para alcanzar rangos mínimos de competitividad en condiciones de mercado, incluyendo mayor autonomía en las decisiones y aplicación de recursos, el desarrollo de las capacidades de articulación y transmisión de demandas de la sociedad al Es-

tado hizo necesario el despliegue de una estructura más responsiva, responsable y eficiente, sujeta al control social y de los medios de comunicación.

La Reforma de la Función Pública en América Latina

Son varios los países de la región que han encarado reformas orientadas a modernizar el servicio civil en los últimos años, parte importante de las cuales está inserta en los programas de reforma estructural antes aludidos.

Bolivia ha emprendido una serie de programas de reforma y ajuste tendientes a modernizar la administración del Estado, incluyendo un proceso de modernización de la estructura funcional del aparato estatal, a través de la puesta en marcha del Programa de Carrera en la Administración Pública, conocido como Programa del Servicio Civil –PSC–. El objetivo era incorporar y conservar el personal más calificado al servicio de la función pública, mediante la adopción de un sistema integral de administración de las estructuras organizativas y de los recursos humanos, que incorpore criterios de racionalidad técnica a cambio de la discrecionalidad política existente en la administración y en la gestión públicas. Para poder cumplir con los objetivos del programa de reforma, se

han desarrollado tres regímenes de administración: 1) administración de estructuras organizativas, que tiene por objeto la definición de los puestos necesarios en las estructuras institucionales; 2) administración de recursos humanos, que se encarga de la incorporación a la carrera administrativa del personal adecuado para cada una de las instituciones comprendidas en el sistema del servicio civil; y 3) administración de remuneraciones, que tiene como cometido la jerarquización de la función pública mediante la aplicación de una escala de salarios uniforme para todo el sector público. La viabilidad del Programa está sujeta a su factibilidad financiera en el mediano plazo. (Valdez, 1993)

En el transcurso de 1995, en Uruguay se modificó el Reglamento Orgánico Funcional de la Oficina Nacional del Servicio Civil asignándosele el asesoramiento en administración de personal y racionalización administrativa, actuando como órgano de control e incluyendo el asesoramiento en el diagnóstico, aplicación y evaluación de la política de administración de personal y capacitación de funcionarios públicos. Le corresponde proyectar las normas para selección y designación de funcionarios por concurso de oposición o de méritos, asesorar en sistemas de clasificación y descripción de cargos; intervenir preceptivamente en la redistribución de los funcionarios; proponer normas de carácter general para calificaciones y promociones del personal y controlar su debido cumplimiento.⁵ Está en proceso de creación

5. El Decreto 188/95 del 23-05-95 modificó el Reglamento Orgánico Funcional de la Oficina Nacional del Servicio Civil del Uruguay. Diario Oficial. Montevideo.- Tomo 359 N° 24303, Junio de 1995.

un escalafón gerencial al que se accederá por concurso y se ha establecido un sistema de evaluación de cumplimiento que premia económicamente a los desempeños destacados. Para racionalizar el sector de recursos humanos se prevé un sistema de reconversión laboral para funcionarios excedentes e incentivos para el retiro de los mayores de sesenta y cinco años. (Correa Freitas, 1996)

En Chile se llevó a cabo una fuerte reestructuración de la administración pública en el período 1974-1991, y el empleo público sufrió una reducción de más del 57%. Un conjunto considerable de servicios públicos fueron descentralizados y privatizados, en distintos grados. Por otra parte, los sueldos de los empleados públicos, que se habían deteriorado entre 1973 y 1985, mejoraron sensiblemente. En la actualidad se destaca la importancia de crear una adecuada capacidad gerencial para la reforma y para la gestión del servicio civil, la persistencia de los esfuerzos para mantener la efectiva reducción del empleo y la conveniencia de manejar adecuadamente las po-

líticas salariales, especialmente por la estructuración de un conjunto de incentivos gerenciales que garanticen la asignación eficiente de los recursos en el marco de las normas de equidad. (Reid, 1992)

Las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica iniciaron un programa de profundos cambios en Argentina a partir de la grave crisis en 1989.⁶ Se privatizaron las empresas en manos del sector público, se transfirieron a los gobiernos provinciales servicios de educación y salud que eran prestados por la administración nacional, se desreguló gradualmente la economía reduciendo la intervención del Estado en los mercados y se inició una reforma administrativa orientada a la modernización y la desburocratización. Esto llevó a la supresión de organismos públicos, a una reducción significativa del personal empleado en el Estado⁷ y habilitó la organización de un sistema de recursos humanos poniendo en funcionamiento el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa.⁸ Partiendo de la valoración de los puestos y tareas en seis niveles en los que se desarrolla la carrera con hasta diez grados (Bonifacio, 1995), el nuevo diseño de carrera administrativa establece el proceso de selección de personal para el ingreso y la cobertura de puestos, la evaluación del desempeño individual, la capacitación permanente, la promoción relacionada a la capacitación y la evaluación y la jerarquización salarial. También establece un régimen de cargos con funciones ejecutivas para los

6. Se trata de las Leyes Nº 23.696 de Reforma del Estado y Nº 23.697 de Emergencia Económica.

7. Más de 122.000 cargos por disoluciones, racionalización, transferencias y retiros voluntarios, disminución de plantas transitorias y disponibilidades (no se incluyen privatizaciones).

8. El Decreto 435/90 produjo una drástica reducción de estructuras, se completó con el Decreto 2476/90 que implicó racionalización de personal y se fijó el objetivo de organizar la carrera administrativa, luego establecida por el Decreto 993/91.

niveles gerenciales, que se concursan otorgando la titularidad por cinco años, finalizados los cuales se hace una nueva selección.

El Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado de Brasil se promovió a partir de 1995 la profesionalización del administrador público, estructurando una carrera de medios y altos administradores generales y financieros, llamados a ocupar los principales cargos administrativos y financieros de todos los ministerios. La política de carreras se apoya en concursos públicos anuales, programas de educación continua permanentes y se introduce en el sistema burocrático una cultura gerencial basada en la evaluación del desempeño. En las autarquías prestadoras de servicios monopolistas se instrumentan laboratorios para reorientar resultados, alcanzar flexibilidad administrativa y autonomía de gestión, con indicadores de desempeño. También se propone el plan de reforma eliminar la obligatoriedad del régimen jurídico único de los trabajadores públicos, permitiendo regímenes diferenciados para cada esfera de gobierno. La nueva política de recursos humanos prevé un sistema de remuneración que estimule el desempeño por medio de incentivos, conjugar el comportamiento ético con el desempeño eficiente, reforzar el sentido de misión y compromiso del servidor público con la prestación de servicios de mayor calidad.

En Colombia el gobierno propuso en 1995 el Plan de Promoción del Ta-

lento Humano al Servicio del Estado, formulado y ejecutado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, que comprende el Plan Nacional de Formación y Capacitación del Servicio Público y un Sistema de Estímulos y Evaluación del Desempeño. El Plan de capacitación busca interiorizar a los funcionarios hacia una cultura de gestión orientada a resultados; el Sistema de Estímulos y Evaluación tiene el fin de establecer criterios de evaluación y promoción en base a los resultados de gestión de los funcionarios, frente a los objetivos de su institución, así como generar incentivos para estimular a quienes sobresalen en su desempeño. También en 1995 el gobierno presenta un Plan para el Mejoramiento de la Gestión Pública, que prevé exhortar a las entidades a formular metas y compromisos de elevación de sus estándares de funcionamiento, que deberán hacerse públicos y ser monitoreados, dando lugar a reconocimientos e incentivos. También se crea una Unidad de Eficiencia para asistir a unidades seleccionadas para elevar su nivel de desempeño en la prestación de servicios.

Los cambios en el Estado, las nuevas tareas de la administración pública y el papel del Servicio Civil

Los programas de reforma que se llevan a cabo en la región, reconocen

en el diagnóstico de algún tipo de crisis de Estado su punto de partida, y las políticas desarrolladas para neutralizarla y proyectar lo que en el futuro presentan; además, importantes puntos en común. La crisis es enfocada como un problema de gobernabilidad, y a pesar de los ingentes esfuerzos realizados por aquellos programas para removerla, los principales problemas de fondo de las sociedades se mantienen vigentes, como es el caso de la pobreza y el desempleo. La observación de situaciones de este tipo llevaron a Dror (1994) a señalar que con frecuencia se habla de modo incorrecto de ingobernabilidad, cuando el problema real es la incapacidad de gobernar, habida cuenta de que se trata del fracaso de los gobiernos en dar las respuestas adecuadas, lo que reclama esfuerzos en desarrollar la capacidad de gobernar en vez de inculpar a las sociedades de ingobernables.

Muchos de los programas de reforma han seguido un patrón determinado por la necesidad de obtener un equilibrio fiscal, y si bien esta estrategia tiene la capacidad de golpear drásticamente las malas prácticas de un Estado prebendario, paternalista o benefactor, inviable como tal o inadecuado en las nuevas condiciones globales, no tiene la capacidad de alterar en un acto la cultura estatal vigente y responsable de provocar, entre otras cosas, la debilidad de la sociedad civil, la escasa competitividad empresarial o la ineficiencia gubernamental. En estas condiciones, se requiere prudencia al predicar la necesidad de un Estado

enero-diciembre/1995

mínimo, siendo más apropiado establecer un programa de revisión de las competencias estatales. De ello se seguiría, por ejemplo, que la delegación de competencias a gobiernos estatales o municipales, incluso la devolución a la sociedad de tareas asumidas por el Estado, se hiciera atendiendo al interés, vocación, capacidad y poder de las partes involucradas en asumir la gestión, sin desentenderse de la responsabilidad de asegurar el orden en las relaciones sociales y preservar el bien común de la colectividad.

La puesta en práctica del principio de subsidiariedad que se sugiere, no es satisfecha con una delegación de tipo pasivo, limitada a descentralizar y transferir para reducir el Estado. La sola reducción de intensidad de la acción estatal, su no intromisión en aquello que está en manos de los privados, dejando los resultados de la acción social al mercado, no es apropiada para dar respuesta a los problemas que se han descrito. Tales exigencias pueden ser atendidas sólo si existe una actitud proactiva, tendente a mejorar de modo permanente las condiciones para el desenvolvimiento de una sociedad civil activa, coadyuvando al desarrollo de las capacidades de las organizaciones menores. En este contexto, la aceptación de la iniciativa por parte de grupos, asociaciones o empresas, tampoco suponen renunciamiento a la acción estatal: la sociedad se apoya en unas tramas de solidaridad que, si se diluyen, quitan razón de ser al Estado. Cuando las relaciones son desiguales, entre débiles y fuertes,

la libertad se puede convertir en un instrumento de opresión, que requiere de la ley para hacer posible la igualdad o, al menos, la disminución de las desigualdades. El Estado no sólo está habilitado, sino obligado a ejercer la discriminación positiva para proteger a los débiles de la sociedad, permitiendo la verdadera ciudadanía.

Lo que es seguro, es que la administración pública deberá enfrentar las nuevas tareas con recursos escasos, porque el déficit presupuestario o la dificultad para financiar el gasto público seguirán siendo condicionantes del desempeño estatal. También se harán necesarios esfuerzos de reestructuración económica para sustentar los mecanismos de mercado e instituir condiciones de desarrollo, desafíos que exigen de capacidad adaptativa y aprendizaje de nuevas tecnologías de gestión. Además, es probable que las demandas de la población sigan creciendo, desafiando a la administración pública a un incremento constante de su eficiencia y eficacia, especialmente en el terreno social, donde su actuación es deficitaria ante ineludibles exigencias en el combate a la pobreza y el desempleo.

Por su parte, el gobierno político constituye una fuente de presión para mejorar el desempeño del servicio público, en la medida que su legitimidad de origen necesita de refuerzos en el plano de los procedimientos y de los resultados; por ello reclama mejoras en los indicadores del servicio público, se preocupa por la revalorización del ciudadano como cliente del gobierno y

procura la reestructuración de la maquinaria gubernamental para incrementar la eficiencia. (Manning, 1994)

Las formas que están siendo propuestas para mejorar el desempeño de la administración pública no son del todo novedosas, y se pueden sintetizar en la descentralización de la gestión, la simplificación de estructuras, el aumento de la productividad, la mejora en la calidad de servicios al ciudadano y el fomento de la responsabilidad del gestor, por ejemplo, utilizando modelos de gestión por resultados.

La profesionalización no es contradictoria con el desarrollo de modelos de gestión descentralizados y flexibles, y puede contemplar sistemas más abiertos para la contratación de personal y mayor control del rendimiento en base a la especificación de las responsabilidades del puesto. De hecho, en los niveles gerenciales se ha progresado en valorar el desempeño de acuerdo a la obtención de resultados.

El aumento de la productividad en la administración pública se puede alcanzar si se trabaja de modo sistemático en la mejora de la gestión y desarrollo de los recursos humanos. La superpoblación burocrática, la sobrevaloración de la antigüedad y la seguridad por sobre el rendimiento no ayudan, pero tampoco contribuyen los bajos salarios, la precariedad del empleo y el exceso de injerencias políticas.

Si en el campo de los recursos humanos se siguen desarrollando

prácticas disfuncionales con el sentido de la profesionalización, se afecta la capacidad administrativa. La profesionalización en la carrera no puede apoyarse en principios contrarios a la competitividad del recurso humano, la igualdad de oportunidades, la objetividad, la capacidad, la neutralidad, y no debe entenderse a estos principios como vinculados a la burocracia cerrada clásica.

Pero se debe reconocer que la gestión de recursos humanos no recibe la misma atención que otros, en especial los financieros, y de allí el rol limitado que presentan las áreas de función pública o personal. En parte se explica porque estas materias no se abordan como una política pública que debe ser formulada, planificada, implementada, monitoreada y evaluada como las otras políticas estatales. Esto puede ser así si se supera el fragmentalismo con que las cuestiones vinculadas a la gestión de recursos humanos son encaradas en las administraciones, cambiándolas por orientaciones generales acordes con los objetivos de la administración pública.

La modernización del aparato del Estado es básicamente el fruto del desarrollo continuo de sus ejecutivos, y no de reformas de tipo jurídico, o de revisiones estatutarias. En este campo, el cambio debe ser primero cultural, por lo que una visión estratégica y renovada del rol del Estado, una concepción nueva del perfil del gestor y un proceso continuo de formación constituyen una asociación insoslayable.

enero-diciembre/1995

Uno de los problemas que debe tenerse en consideración es que, más allá de reconocerse la prioridad por fortalecer la capacidad de gobierno, reorganizar las estructuras, reformar la función pública y capacitar a los funcionarios, la ambigüedad de objetivos, falta de apoyo político, resistencias burocráticas, emulación acrítica de modelos y falta de oportunidad fueron, entre otras, causas de reiterados fracasos. La reforma de la administración y de la función pública es compleja, pero la mayoría de los gobiernos cuenta para llevar a cabo la tarea una burocracia mal remunerada y de excesivo tamaño, sin reglas para el rendimiento, y con inadecuados procesos de selección y movilidad.

La administración pública debe asegurarse la atracción de los recursos más calificados, ser capaz de retenerlos y capacitarlos para las nuevas tareas, haciendo atractivos los puestos y competitivas las remuneraciones, ofreciendo perspectivas de progreso profesional. El profesionalismo, la competencia, motivación y actitud de los funcionarios son fundamentales para ejecutar con éxito las nuevas tareas. El énfasis puesto por los programas de ajuste en los costos y la reducción de las dimensiones de la función pública no ha sido atendido, incluso ha perjudicado las metas pretendidas.

La democratización creciente de las sociedades ha dado lugar también a un reclamo mayor de participación en la gestión pública, exigiendo a su vez que la administración aumente su ca-

pacidad de respuesta, sea más transparente y responsable, mejore la calidad de sus servicios y los preste con eficiencia.

Como se ha señalado, existe una gran responsabilidad de la administración en la promoción y el desarrollo social, especialmente cuando el desarrollo orientado al mercado, la mejora de la tecnología y una extrema austeridad fiscal han impactado negativamente en el desarrollo de servicios sociales, con consecuencias de marginación, pobreza y desempleo. La función del Estado en la promoción del desarrollo social es indispensable, partiendo de que no puede ser reemplazado en la tarea de realizar inversiones sociales de gran magnitud. No obstante, debe tenerse en cuenta que en el plano de las políticas sociales existe consenso en que debe aumentar su calidad, así como que su papel no debiera estar diseñado desde la necesidad de compensar el impacto de la política económica; la búsqueda de una mayor complementación entre política económica y política social es la respuesta más adecuada. Para ello se requieren capacidad en el recurso humano y eficiencia en los sistemas.

El Estado podría mejorar mucho la eficiencia de los servicios y programas sociales, para lo que un cambio en los modos de gestión es lo indicado, especialmente dando participación a la gente desde el mismo momento en que se hace la detección de las necesidades, pasando por la ejecución y, especialmente, el control y la evaluación. Todo

parece indicar que en este y otros planes, los gobiernos deben progresar mucho para asociarse al sector privado a fin de asegurar el interés público. El presupuesto puede jugar un importante papel, no sólo de responsabilización y de gestión, sino para la mejora en la formulación de proyectos, atendiendo a su sustentabilidad y ejerciendo un control por resultados.

Más allá del *quantum* de Estado a que se aspire, las responsabilidades y competencias resultantes, para ser efectiva, eficaz y eficientemente conducidas, requieren de una capacidad de gestión apoyada en recursos humanos, financieros y organizativos que en su concierto deberán asegurar la realización de las políticas públicas. Es evidente que el desarrollo científico-tecnológico, el crecimiento económico y la eliminación de ineficiencias institucionales, no han aparejado de modo automático la mejora de la calidad de vida de las sociedades, cuyos males parecen agravarse constantemente. Las demandas que se originan en este escenario, exigen una capacidad de respuesta que todavía dista de ser satisfactoria, y que afecta la credibilidad de los gobiernos, erosionando su legitimidad en el plano de los resultados que de su actuación se esperan. Ese deterioro tiene, naturalmente, impactos negativos en términos de gobernabilidad, que se expresan en el agravamiento de la conflictividad social, la apatía ante los procesos electorales y el desencanto con el gobierno.

Muchos de estos problemas podrían disminuir si los gobiernos dispusieran, haciendo una política consistente de esta cuestión, de un aparato administrativo con mayor capacidad para formular programas adecuados y ejecutarlos eficaz y eficientemente.

Notas para una estrategia de transformación

Para articular una estrategia de transformación, Bresser Pereira (1996) distingue cuatro sectores al interior del Estado, a los que denomina núcleo estratégico (conducción superior que define las políticas); el sector de actividades exclusivas, que incluye servicios que sólo el Estado puede realizar (reglamentación y fiscalización, subsidio a la educación, control del medio ambiente); servicios competitivos, donde el Estado actúa junto a otras organizaciones no estatales y privadas, pero donde está presente el interés público (salud y educación); finalmente, está el sector que produce bienes y servicios para el mercado, que es el área de actuación de las empresas.

En el núcleo estratégico, donde reside el poder del Estado con una administración tanto burocrática como gerencial, es relevante la efectividad de las decisiones, que sean cumplidas. En cambio, en el núcleo de actividades exclusivas o competitivas es funda-

mental el criterio de eficiencia, y su administración debe ser necesariamente gerencial, volcada a resultados; pero mientras que en el primero la propiedad es estatal porque ejerce el poder del Estado, ello no ocurre en el otro, donde el poder del Estado no es ejercido, pudiendo haber participación de la sociedad y resolverse la gestión en un marco de autonomía mayor que la que permite el Estado. En el sector de producción de bienes y servicios para el mercado, la eficiencia es el principio administrativo y la administración gerencial la más indicada; dada la posibilidad de coordinación por el mercado, la propiedad privada sería la regla, justificándose la estatal en caso de monopolio natural o ausencia de capital. La propiedad privada debe acompañarse de un seguro sistema de regulación.

Dada la crisis del Estado y la inviabilidad de la propuesta neoliberal del estado mínimo, el Estado se debe reconstruir no sólo para asegurar los contratos, sino para complementar al mercado en la coordinación de la economía y en la promoción de una mayor igualdad social. Reformar al Estado es más que mejorar la organización y el personal, sino también las finanzas y el sistema institucional-legal, permitiendo una relación armónica con la sociedad civil. Es garantizar una mayor capacidad de gobierno y mejores condiciones para implementar políticas públicas; tornar más eficientes las actividades exclusivas del Estado, a través de la constitución de agencias autónomas y más eficientes los servi-

cios sociales competitivos transformando las organizaciones públicas en organizaciones sociales.

Finalmente, Bresser Pereira sostiene que los objetivos globales de la reforma estatal deben permitir aumentar la capacidad administrativa de gobernar con efectividad y eficiencia volcando los servicios del Estado para atender a los ciudadanos. Por otra parte, limitar la acción del Estado a aquellas funciones que le son propias, reservando los servicios competitivos para la propiedad pública no estatal y la producción de bienes y servicios para el mercado a la iniciativa privada.

Un abordaje para aumentar la capacidad gerencial del Servicio Civil

Sin obviar la pertinencia de asegurar la profesionalidad del servicio civil de carrera, cuando este parte de la cultura administrativa del aparato del Estado, en los países, especialmente en el sentido de que existe un sistema de reclutamiento de los capaces con reglas transparentes, los medios para retenerlos (ambas cuestiones remiten a una política salarial competitiva en el mercado de trabajo) y otorgando condiciones de relativa seguridad en cuanto a una carrera laboral estable, con acceso a la capacitación y bajo reglas de evaluación del desempeño, el desarrollo de un estamento directivo-gerencial-superior de la administración

puede ser compatible, pero requiere de una política particular.

Distintos países de la región han desarrollado con éxito un modelo con apropiada capacidad de impacto en términos de mejorar las capacidades de gestión en la administración. Inspirado en la experiencia de la ENA francesa, a mediados de los años ochentas en Argentina se estableció el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales, y por convenios con la institución europea iniciaron una experiencia similar en Uruguay y Brasil. Sólo en el primer caso se proyectó en el tiempo e institucionalizó en un Cuerpo de Administradores Gubernamentales, constituido con los graduados de cuatro promociones del Programa, que completaron el número de doscientos agentes. Ellos superaron un exigente proceso de selección en tres ruedas de pruebas anónimas cuya calificación se dio a conocer en actos públicos, incorporándose los más destacados, todos profesionales de diversas disciplinas, a un programa de formación de dos años de duración, incluyendo seis meses de pasantía en un organismo público, con dedicación exclusiva y un salario. A su graduación fueron incorporados al Cuerpo con un compromiso de permanencia por cinco años, y su sistema de empleo reconoce la estabilidad, remuneraciones competitivas con el mercado, rango o nivel equivalente a directores nacionales, con exigencias de capacitación permanente y sometidos a evaluaciones de desempeño. Su dependencia es a través de

la Secretaría de la Función Pública, del Presidente de la Nación, y desarrollan funciones por períodos de distinta duración bajo la figura de "destinos" en organismos de toda la administración que los solicitan, individualmente o en grupos, para el desarrollo de proyectos determinados. Han tenido responsabilidades de importancia, como privatizaciones, dirección de empresas, trasferencias de servicios a provincias, etc.

En la actualidad, Brasil ha iniciado un programa similar, en muy parecidas condiciones de formación, pero por períodos más cortos (seis meses) y especialidades: gestores fiscales y gestores públicos. Uruguay también esta reiniciando un programa de este tipo.

En ninguno de los casos se han desarrollado los programas en las universidades, pero una experiencia sectorial se inició en Argentina en 1995, para formar Economistas de Gobierno, con un patrón similar a los administradores gubernamentales, pero otorgando un programa de formación preestablecido a universidades de alto prestigio que tienen a su cargo el período de formación durante quince meses, aunque no la pasantía posterior.

En el informe final del Taller de Expertos realizado en 1991 por el CLAD (Guerrero, 1992), se señalaba que la formación de gerentes públicos, independientemente de la tradición adoptada a favor de la educación universitaria o la preparación en cursos ofrecidos por los Gobiernos, requiere

de la asociación entre la enseñanza provista por las instituciones académicas y la capacitación suministrada por los Centros de Desarrollo Gubernamental. Y, si bien se reconocía que la combinación académico-gubernamental en la formación gerencial garantiza una proporción dosificada entre la enseñanza y la capacitación, la misma suele estar ausente y dicha ausencia está condicionada por la maduración de una carrera administrativa.

Las universidades podrían ocuparse en mayor medida de desarrollar programas que atiendan a las necesidades de formación del sector público (Bonifacio, 1993). No se trata de que deben ajustar la currícula para la formación de funcionarios, pero sí organizar ofertas académicas de aplicación al desarrollo del sector público, atendiendo las específicas necesidades de calificación de recursos humanos de este. Si las universidades han participado limitadamente en la formación de personal público, es porque priorizan en exceso el reclutamiento de participantes en sus propios programas de carácter académico, orientados al otorgamiento de diplomas para el ejercicio profesional.

Con modelos semejantes, se pueden asegurar recursos altamente calificados y con muy buena capacidad de impacto sobre la calidad de la gestión pública, asimilable al valor agregado de la consultoría aportada por distintos programas de cooperación técnica, pero seguramente menos costosa e incorporada a los recursos permanen-

tes de la administración. Las condiciones descritas para su desempeño lo hacen un grupo de mucha movilidad, polivalente, flexible, por medio del cual la administración pública puede disponer de un equipo de consultoría interna y asistencia a la gestión de programas críticos o en gestión de coyuntura que interviene hasta que se acomodan las capacidades de respuesta estable de las instituciones a los desafíos que enfrentan en su gestión.

Bibliografía

Bonifacio, José Alberto, *Formación de administradores y profesionalización de la carrera administrativa*. Primeras Jornadas sobre Formación de Administradores Públicos. La Plata, diciembre de 1993. Mimeo.

Bonifacio, José Alberto, *La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación*. Reforma y Democracia, Revista del CLAD Nro. 4. Caracas, Venezuela. Julio de 1995.

Bresser Pereira, Luiz Carlos, "*Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado*". Brasil, Presidencia de la República. Cámara de la Reforma del Estado. Reproducido en Documentos Clave Nro. 2, CLAD, Caracas 1996.

Butler, Robin, *The evolution of the civil service : a progress report I*. - pp.

395-406 // En: Public Administration. - London. - Vol. 71 No. 3 : Basil Blackwell, (Autumn 1993)

Correa Freitas, Rubén, "El proceso de reforma del Estado en el Uruguay". Exposición realizada ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, 15 de abril de 1996

Crozier, Michel, "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad. obligaciones y oportunidades. Del Estado arrogante al Estado modesto", en *Memoria del Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina"*. INAP, México, 1990, pp 27-32.

Dror, Yehezkel, "La capacidad de gobernar", Informe al Club de Roma. Galaxia Gutenberg y Círculo de Lectores, Barcelona, 1994.

Guerrero, Omar (comp.), *Políticas y criterios técnicos para la Modernización Curricular de la formación de gerentes públicos en Iberoamérica*. Informe final del Taller de Expertos. CLAD, Serie de Documentos Técnicos, N° 3. Caracas, 1992.

Johnston, William B. ...[et al], Civil service 2000 : the coming crisis / - pp. 713-737 // En: *International Journal of Public Administration*. - New York. - Vol. 17 Nos. 3-4 : Marcel Dekker, (1994)

Keraudren, Philippe, *La réforme "managériale" du civil service britannique*

- nique depuis 1979 : limites pratiques I.* - pp. 129-138. Revue Française d'Administration Publique. - Paris. - No. 65, (Jan.-Mar. 1993)
- Keraudren, Philippe, *The introduction of performance related pay in the British civil service (1982-88) : a cultural perspective* - pp. 23-36 En International Review of Administrative Sciences. - Brussels. - Vol. 60 No. 1, Mar. 1994
- Leemans, Arne, *Recent trends in the carrier service in european countries.* En International Review of Administrative Sciences. Vol. 53 - Nº 1, march 1987, pp 63-88.
- Manion, John L., *La función pública en Canadá: reflexiones y previsiones.* En Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. 57, Nro. 3. IICA-INAP, Setiembre de 1991.
- Manning, Nick, "Improving the public service : a Commonwealth perspective". London : Commonwealth Secretariat. Management and Training Services Division, 1994. - 26 p.
- Merton, Robert, *Teoría y Estructura Social.* Fondo de Cultura Económica. Mexico, 1980.
- Montricher, Nicole de, *La función pública en Francia: problemas y perspectivas.* En Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. 57, Nº 3. IICA-INAP, Setiembre de 1991.
- Naciones Unidas, "*Informe del Grupo de Expertos en materia de administración y finanzas públicas*". Reproducido en Documentos Clave Nro. 1, CLAD, Caracas 1996.
- Plowden, William, "*La experiencia británica en la reforma de la función pública*". Pp. 55-72 // En: Estado y mercado : del enfrentamiento a la armonización / Fukuyama, Francis ...[et al]. - Buenos Aires : Editorial Universitaria de Buenos Aires; INAP, 1993. - 140 p.
- O'Donnell, Guillermo, "*El Estado burocrático-autoritario: Argentina 1966-1973*". Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1982.
- Osborne, David y Gaebler, Ted, *La reinención del Gobierno.* Paidós, Barcelona 1994
- Quermonne, Jean-Luis *La organización administrativa del Estado.* Editado por Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona, 1995
- Reid, Gary J., *Civil service reform in Latin America : lessons from experience* - Washington : Banco Mundial. Public Sector Management Division Latin America and the Caribbean Technical Department, 1992. - 30 p. y anexos
- Rosenthal, Gert, "La magnitud del aparato estatal como centro de los debates: las razones y las consecuencias", en *Memoria del Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina.* INAP, México, 1990. pp 21-26

Reflexiones sobre Programas de Modernización del Sector Público en Centroamérica

Roberto Salazar Candell*

A PARTIR DE CINCO MEGATENDENCIAS QUE CARACTERIZAN LA REGION CENTROAMERICANA, CONSIDERA QUE SU GRAN DESAFIO ES LA EJECUCION DE REFORMAS QUE PROMUEVAN SU DESARROLLO INTEGRAL, MODERNIZANDO EL SISTEMA DE EMPLEO PUBLICO Y REDUCIENDO AL MISMO TIEMPO DOS GRANDES DEFICIT QUE AFRONTA: UNO ES EL AREA SOCIAL Y OTRO ES LA GENERACION DEL AHORRO INTERNO REQUERIDO PARA FINANCIAR EL DESARROLLO.

Presentación

Esta presentación pretende contribuir a la discusión de las reformas en materia de empleo público que deberán afrontar los países centroamericanos, con algunas reflexiones sobre los programas de modernización del sector público, desde la perspectiva de la

gestión estratégica del Estado, que viene desarrollando el ILPES.¹

En efecto, una visión estratégica de largo plazo resulta esencial para construir una imagen objetivo o "proyecto-país" que de pautas para orientar el proceso de cambios (instituciones, procedimientos, leyes, etc.), así como respecto a la gradualidad o celeridad del mismo.

En este sentido, debe prestarse especial consideración a las reformas propuestas en los distintos programas de modernización, las que tendrán incidencia directa sobre los sistemas de empleo, y también, quizá de manera más importante, en la competitividad global de la economía de cada país y de la subregión. El crecimiento y la

* **Funcionario del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES.**

1. El ILPES es un organismo regional de las Naciones Unidas, perteneciente al Sistema de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que, por decisión de los países miembros, se dedica a la investigación, asesoramiento y capacitación en el tema de la gestión estratégica del Estado.

equidad que genera una economía más competitiva se traduce en mayores niveles de empleo productivo, afectando por supuesto, la dimensión y calidad del empleo público.

Las megatendencias² de los noventas

Con el propósito de ubicar dentro de un contexto más general las reformas del sector público en el istmo centroamericano, es pertinente caracterizar de manera sucinta los procesos relevantes que se inician o profundizan en la región desde finales de la década pasada y más notoriamente en los años noventas.

Se pueden identificar cinco megatendencias que caracterizarán a la subregión aunque, por supuesto, asumen diferentes matices en cada país:

- Grandes avances en los procesos de pacificación que se

2. Estas megatendencias reflejan una percepción de hechos relevantes. Por tanto, el autor no se adscribe a favor o en contra de todas o cada una de las megatendencias. Aún más, deja constancia que, respecto de la subsidiariedad del Estado, a su juicio, en aquellos países que iniciaron antes de estos procesos llamados "neoliberales", ha sido superada ampliamente por la realidad. Esta ha demostrado que los problemas de salud, educación, medio ambiente, pobreza, equidad e incluso competitividad (mercados, tecnología, infraestructura), requieren una intervención "estratégica" del Estado. En estos países la megatendencia es una "mezcla de público y mercado" (Costa Rica en la subregión).

tradujeron en la finalización o la disminución de los conflictos bélicos.

- Fortalecimiento y profundización del proceso democrático que deriva en la consolidación creciente del Estado de derecho y en la práctica del respeto a los derechos humanos.
- Participación creciente de la sociedad civil, a través de distintas organizaciones (gremiales, ONG's, etc.), en el proceso de toma de decisiones (nacional, regional o local).
- Reestructuración y revitalización del proceso de integración del istmo desde la perspectiva del "regionalismo abierto", caracterizado por una mayor apertura con el exterior, así como por una mayor participación de las cúpulas políticas y de los grupos organizados de la sociedad civil.
- Adopción del mercado como instrumento asignador de los recursos de la sociedad, y de un modelo de desarrollo basado en la propiedad privada y en el rol subsidiario del Estado.

También conviene destacar dos grandes restricciones que pueden afectar el desarrollo de las megatendencias en el futuro, incluso inmediato:

- a. Como producto de los conflictos, o de la corrupción, o de las políticas de ajuste sin mecanismos compensato-

rios, se ha producido un fuerte deterioro en la calidad de vida del ciudadano centroamericano promedio.

- b. Hay una creciente dependencia del financiamiento externo que convierte a la subregión en uno de los casos de mayor deuda externa *per cápita*.

Por lo tanto, el gran desafío para los países centroamericanos consiste en llevar a cabo reformas que potencien los procesos de desarrollo integral de la región y, paralelamente, reduzcan los dos grandes déficit que padece el área: el social y la generación de ahorro interno para financiar el desarrollo.

Las grandes reformas en marcha

1. La primera gran reforma, producto del avance y los logros en los procesos de paz, se relaciona con las instituciones de la defensa nacional y la seguridad pública.³
2. La segunda gran reforma, vinculada al fortalecimiento de los procesos democráticos, tiene que

3. Por supuesto, Costa Rica realizó profundos cambios en esta materia hace casi 50 años.

4. Se han consultado propuestas para Honduras, El Salvador y trabajos sobre el tema de las reformas del sector público, especialmente orientados para América Latina.

ver con la concreción de una efectiva separación de los poderes del Estado, con la reestructuración y democratización de los órganos judiciales, con la institucionalización de la defensa de los derechos humanos, con el fortalecimiento del poder legislativo y, también, con la promoción de la descentralización y el desarrollo local, lo que crea espacios de participación de la sociedad civil.

3. La tercera reforma, derivada de la adopción del modelo de economía de mercado, se orienta a la administración del sector público. Se argumenta que ella debe reestructurarse para ser funcional a un nuevo "Estado" que pasa de ser intervencionista y empresario a regulador y supervisor. Esto conlleva cambios tanto en la organización como en la gestión de la administración y pone el acento en una fuerte preocupación por la eficiencia y la eficacia.

Sobre los programas de reformas

Generalidades

Existen coincidencias en la mayoría de los programas de reformas de la administración pública⁴ respecto a:

- un reordenamiento del marco jurídico global;

- la reorganización del gobierno central;
- la modernización de la administración financiera;
- las reformas al régimen de servicio civil y a otros regímenes de empleo;
- la reestructuración de las instituciones descentralizadas;
- las reformas de los servicios públicos.

Asimismo, como principios enunciados para la nueva cultura institucional que se pretende desarrollar en el sector público son destacables los énfasis que se colocan en aspectos como los siguientes:

- i) servicio al usuario;
- ii) responsabilidad social por el uso de los recursos;
- iii) transparencia en la toma de decisiones.

Para poder llevar a la práctica las iniciativas y reformas que puedan concretar estos principios, es necesario tener en cuenta tres factores que pueden actuar como condicionantes en el logro de ese objetivo:

- a. El marco político y económico en que se desarrollará este proceso.
- b. La coherencia y efectividad de las iniciativas propuestas.
- c. La secuencia temporal del desarrollo del programa.

El marco político y económico

En relación a las condiciones políticas y económicas bajo las cuales se desarrollará el proceso de modernización deben considerarse cuatro factores fundamentales:

- El sector público centroamericano, exceptuando Costa Rica y Panamá, es de pequeño tamaño: un gasto público que se sitúa en torno al 12%. El mayor gasto que muestran Nicaragua y Honduras se explica por el enorme peso de la deuda externa. Un determinante de esta dimensión pequeña es la baja cobertura de la seguridad social, que no sobrepasa el 20% de la población ocupada en los países mencionados, con las mismas excepciones.
- La magnitud de los problemas sociales de la región, como la pobreza y las graves carencias en materia de educación, salud, vivienda, seguridad social, demanda una acción estatal superior, en recursos y eficacia, a la desarrollada en el pasado.
- Se necesita, asimismo, que el gobierno asuma mayores responsabilidades, como consecuencia de la guerra y de los procesos de paz, que permitan el cumplimiento de los compromisos en materia de reparación social, y también cumplir con la necesidad de rehabilitación de la infraestructura preexistente y de realización de las inversiones

que permitan recuperar los rezagos.

- Estas demandas contrastan con las perspectivas de las finanzas públicas y pueden conducir a un potencial desequilibrio financiero. En efecto, por las condiciones imperantes hubo una subejecución en la inversión pública y un retraso en los programas sociales, lo que se ha visto acompañado por una sensible disminución de la cooperación internacional.⁵

Si bien este contexto hace especialmente necesaria la modernización institucional con el objeto de elevar el rendimiento de los recursos públicos, ello no permitiría resolver los problemas fiscales de la mayoría de los países. En tales circunstancias, se requiere profundizar las reformas fiscales como condición necesaria para el éxito del proceso de modernización.

¿Son políticamente viables estas reformas?

No hay información disponible sobre si existen problemas serios de sobreeempleo público (El Salvador pareciera que no los tiene) pero, considerando las demandas sociales insatisfechas, las reformas fiscales deben orientarse a elevar los niveles permanentes de financiamiento público en una magnitud tal que no sólo cubra los

5. En El Salvador, estos recursos superaban el 3% del PIB.
enero-junio/1995

déficit actuales, oficial y encubierto por la ayuda externa, sino también las necesidades futuras de gastos y el eventual efecto de las rebajas de aranceles, respecto a lo cual existe acuerdo regional.

Al respecto, debe evitarse la tentación de considerar los ingresos provenientes de la privatización de empresas públicas como parte de este financiamiento, pues se trata de ingresos de carácter eminentemente transitorio que, en algunos casos como el de las Telecomunicaciones, probablemente conlleva una reducción de los ingresos corrientes futuros.

No obstante, siempre es posible reasignar gastos. Entre las medidas posibles cabe mencionar especialmente la reducción del gasto en defensa, lo que se torna viable a consecuencia de la finalización de los conflictos y, también, por la inexistencia de problemas fronterizos serios. En este aspecto, cabe resaltar la importancia de institucionalizar las cumbres presidenciales y promover la creciente "integración real de la sociedad civil".

Contenido programático (coherencia y efectividad)

Evaluación, gestión superior y duplicidad

Pueden identificarse dos vacíos relevantes en relación a los componen-

tes de los programas de reforma de la administración pública.

- a. El primero se refiere a la evaluación de proyectos y programas. Para impulsar una cultura organizacional orientada a los resultados (más que a los procesos), la evaluación es un elemento imprescindible en el proceso de toma de decisiones y en el desarrollo de incentivos a una gestión más eficiente. Esta adquiere aún mayor relevancia como consecuencia de la disminución de la ayuda externa.

Siempre resulta fundamental la evaluación *ex-ante* de los proyectos de inversión o sociales, pero también resulta importante la que se realiza *ex-post* o durante la implementación, a efectos de apreciar si se están alcanzando los objetivos buscados y que permite el rediseño de los programas. Por tanto, los procesos de evaluación deben estar integrados al proceso de toma de decisiones al interior del gobierno, especialmente en la asignación de recursos.

- b. El otro gran vacío se relaciona con la gestión en los niveles superiores de gobierno, en cuanto a las decisiones sobre grandes prioridades de política, coordinación interministerial y el proceso legislativo. A este respecto, cabe enfatizar que no podrá desarrollarse plenamente una cultura institucional orientada al logro de

los resultados en los organismos públicos, si los niveles superiores del gobierno no adoptan la misma filosofía, generando capacidad de planificación estratégica y mejorando la eficacia del proceso político.

Otro aspecto a destacar es que la modernización de la alta gestión pública se relaciona con la estructura y funciones de los ministerios. En esta materia, más importante que redefinir las responsabilidades entre los ministerios, es la forma en que ellas se materializan a su interior.

Para una gestión pública eficaz es fundamental que las funciones ligadas a la conducción superior del Estado, esto es, las de formulación de políticas y planificación, se encuentren separadas de las funciones ejecutivas y de fiscalización, entregando estas últimas a agencias gubernamentales con mayores niveles de autonomía, flexibilidad y capacidad ejecutiva.

Recursos humanos

Un aspecto clave que merece especial atención por parte de los directores del servicio civil y de personal del istmo centroamericano, es el relacionado con la modernización de la gestión de recursos humanos.

A este respecto cabe formular las siguientes apreciaciones:

- Parece conveniente unificar y normalizar los sistemas de admi-

nistración de personal y remuneraciones. Entre éstos, la unificación del sistema de remuneraciones es prioritaria para garantizar la disciplina fiscal y la equidad al interior del sector público.

- No obstante, la unificación no debe implicar rigidez. Es importante que los esquemas generales sobre remuneraciones y carrera administrativa resguarden espacios para la gestión de recursos humanos al interior de cada institución.
- Ejemplo de lo anterior es la incorporación del desempeño en la determinación de las remuneraciones, tal vez mediante una bonificación para el personal mejor evaluado de cada estamento en cada institución.
- Los desniveles de remuneraciones entre el sector público y el privado no deben adoptar dimensiones críticas. De ser así, los incrementos de remuneraciones al personal directivo, profesional y técnico debieran constituir una prioridad para mantener los niveles de excelencia que las nuevas funciones (regulación y supervisión) demandan.⁶

6. En la estructuración de la carrera administrativa debiera contemplarse la concursabilidad de todos los cargos directivos y profesionales y la movilidad horizontal al interior del sector público. Lo último es especialmente recomendable dado el reducido tamaño del sector público y la escasez de recursos humanos calificados.

- Hay que diseñar un sistema de evaluación del desempeño individual de los funcionarios, el cual debiera guiarse por criterios de objetividad, responsabilidad de los jefes, ecuanimidad. Asimismo debería existir una vinculación directa entre dicho sistema y los de promoción y remuneraciones.
- Es recomendable entregar la conducción del proceso de modernización de la gestión de recursos humanos a los Ministerios de Finanzas, considerando el peso que los gastos en personal tienen en los presupuestos públicos. La supervisión del proceso debería recaer en un Comité de Ministros, incorporando así al área política del Gobierno.

Gestión financiera

En esta materia cabe destacar:

- Las normas sobre gestión financiera deben ser las mismas para el Gobierno Central, las municipalidades o agencias autónomas del Estado, con el objeto de garantizar una correcta y transparente utilización de los recursos públicos.
- Debe garantizarse que el Poder Ejecutivo tenga iniciativa y flexibilidad en la asignación de sus recursos y que exista un proceso

expedito de discusión en el Congreso.

- Las decisiones financieras que más directamente inciden sobre la gestión de las instituciones públicas deben ser descentralizadas.
- Debe procurarse una progresiva vinculación del presupuesto público con los resultados de la gestión.
- Debe unificarse el manejo de las finanzas públicas para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal.

Contrataciones y compras

Especial relevancia tiene la regulación de compras y contratos en la modernización del Estado. En los países latinoamericanos, existe la tendencia a subestimar la importancia de estos procesos y su correspondencia con los niveles de corrupción.

Al respecto, caben las siguientes consideraciones:

- Las compras de bienes de uso corriente deben permanecer como responsabilidad de cada institución. Los contratos de obras de inversión y las licitaciones de servicios por sobre un monto crítico, sin embar-

go, deben estar sujetas a la aprobación de una autoridad superior.

- Debe contarse con mecanismos que permitan aprovechar descuentos por volumen, sin que esto conduzca al retorno de la proveeduría. Para ello debe considerarse el tipo de productos en que pueden obtenerse tales descuentos. Un esquema complementario es la negociación de precios preferenciales para los organismos públicos, manteniendo la adquisición descentralizada.
- El fraude y la corrupción pueden prevenirse con fuertes penas, procedimientos expeditos de sanción administrativa y regímenes laborales excepcionales para los funcionarios responsables.
- La operación de las instituciones públicas debe darse en el marco de una normativa legal común, orientaciones prácticas de la autoridad financiera y reglamentos internos locales. La fiscalización de la aplicación de las normas y procedimientos debe ser responsabilidad de los órganos controladores.

En general todas las propuestas de modernización comprenden, además de los procesos regulares de funcionamiento del sector público, la descentralización y privatización.⁷

7. Incluso en algunos sectores se considera a estos aspectos como sinónimo de las reformas, especialmente las privatizaciones.

Descentralización

Por la experiencia en otros países, la descentralización será exitosa en la medida que permita acercar las decisiones sobre provisión de bienes y servicios públicos a las necesidades de cada comunidad. Esto requiere:

- Que existan mecanismos que permitan a la comunidad expresar sus preferencias.
- Que las materias sobre las cuales se expresen tales preferencias concentren sus beneficios en la comunidad local y no tengan efectos secundarios sobre otras comunidades que no participen en la decisión.
- Que el municipio cuente con las competencias y capacidades administrativas para responder efectivamente a las necesidades y preferencias de la comunidad.
- Que operen mecanismos de control de la legalidad y responsabilidad de la autoridad local en el ejercicio de sus funciones.

Privatizaciones

Es fundamental dictar marcos regulatorios (telecomunicaciones, energía y agua potable) antes de privatizar esos sectores. Asimismo, en los procesos de venta deben considerarse dos importantes objetivos:

- Asegurar la competencia en áreas que tienen características de monopolio natural.
- Comprometer las inversiones requeridas en los servicios de utilidad pública cruciales para el desarrollo del país (ejemplo, telecomunicaciones). En estos casos, la privatización debe combinarse con aumentos de capital que aseguren el financiamiento de tales inversiones.

Siendo que existe consenso respecto a que con las privatizaciones se busca aumentar la eficiencia económica, antes que el financiamiento fiscal, las prioridades no pueden ser puramente políticas. En tal sentido, si bien resulta adecuado para asegurar un buen inicio del proceso de privatización, el comenzar por las empresas más atractivas para el sector privado, es importante no postergar excesivamente la privatización de las empresas menos rentables.

La secuencia temporal: implementación

La experiencia indica que tan importante como el contenido de las modernizaciones en el aparato público es la estrategia para su implementación.

Un proceso de modernización del Estado puede desarrollarse bajo dos esquemas alternativos:

- reforma global, la que habitualmente se expresa en grandes iniciativas legislativas;
- gradualismo, donde se combinan iniciativas administrativas y programas que no requieren legislación, con reformas legales parciales, que complementan y potencian a las primeras.

Si bien las reformas globalizantes pueden tener un gran impacto en el momento en que se presentan a la ciudadanía, tal efecto puede fácilmente desaparecer durante la discusión política o bien culminar en frustración durante su implementación. Este fenómeno, común a la experiencia latinoamericana, se explica por tener que enfrentar una cultura institucional profundamente asentada, que no puede ser cambiada por decreto ni en el corto plazo. Por estas razones parece más recomendable seguir una aproximación gradual.

No obstante, para ser efectivo, un proceso gradual de modernización requiere una cuidadosa programación y desarrollo. En otras palabras, se requiere una conducción estratégica que considere las consecuencias de cada iniciativa y asegure su consistencia temporal.

Es conveniente que tal rol sea desempeñado por una unidad pequeña y especializada, ubicada cerca de la autoridad política, que impulse y coordine las principales iniciativas de modernización, contando con el respaldo político necesario para ello. Dicha unidad

puede contar con un Consejo Superior, integrado por las máximas autoridades de los ministerios con mayor responsabilidad (Planificación, Hacienda y Presidencia), así como por aquellos con responsabilidades especiales en la materia (Economía y Trabajo). Asimismo, cabría considerar la posibilidad de una instancia de consulta en que se encuentren representantes aquellos sectores de la sociedad civil que tienen mayor interés en la modernización del Estado.

Existen propuestas de estrategia que sugieren iniciar el proceso de modernización demandando que cada ministerio realice la reingeniería de los procesos centrales a su desempeño. Se priorizan, en fin, iniciativas que no requieren legislación, lo que resulta consistente con el enfoque gradual propugnado más arriba. Deben tenerse en cuenta, sin embargo, las capacidades iniciales de los ministerios y del nivel central. En este último deben existir profesionales competentes para aprobar, asesorar y evaluar las iniciativas locales.

Si las capacidades de los ministerios se encuentran muy desigualmente distribuidas y aún no se cuenta con las capacidades en el nivel central para realizar el seguimiento de un número elevado de iniciativas, debería considerarse la alternativa de llevar a cabo un programa piloto en que la reingeniería se concentre en un número reducido de instituciones y procesos.

Finalmente, siendo importante que las autoridades y funcionarios públicos

cuenten con los incentivos para participar en el proceso de modernizaciones, es fundamental que tales incentivos no interfieran con otros requisitos para una gestión pública globalmente exitosa. Suele sugerirse que se permita a las instituciones públicas que logran ganancias de eficiencia que retengan los ahorros así alcanzados y los destinen a su equipamiento o a premiar económicamente a sus funcionarios. En todo caso, es importante evaluar los problemas prácticos que ello puede involucrar, en particular, debe distinguirse entre los ahorros que resultan de mayor eficiencia (iguales resultados con menores recursos) de aquellos que resultan de ineficiencias (menos resultados y menos recursos), distinción que no es tan fácil realizar en la práctica.

Por otra parte, es necesario evaluar la viabilidad de retener íntegramente los ahorros en la institución que los genera dadas las múltiples necesidades sectoriales que debe satisfacer el Estado. Desde este punto de vista quizás sería más prudente mantener el tema de los incentivos como una condición necesaria, pero bajo mecanis-

mos más flexibles, capaces de adaptarse a la diversidad de situaciones que necesariamente habrán de enfrentarse.

Conclusión

Como se mencionaba al inicio, estas observaciones se han realizado con la finalidad de coadyuvar a la reflexión de los especialistas en el tema de cómo modernizar el sistema del empleo público. Si bien por la experiencia personal e institucional del autor, el trabajo se ha orientado más a aspectos estratégicos de la gestión, pero entendiendo que ello pueda aportar elementos de análisis que son pertinentes al tema de la reunión.

Finalmente, siempre es recomendable en pos de la eficiencia: participar en las reformas desde adentro, a que éstas sean impuestas desde afuera; cómo hacerlo mejor es el gran desafío que tienen los participantes

Δ

La situación laboral del personal de la administración pública

Enrique Saravia*

INDICA QUE LAS EXIGENCIAS DE ENCARAR PROFUNDAS REFORMAS EN LA MAQUINA ESTATAL, ASI COMO LA NECESIDAD DE FLEXIBILIZAR LA FUNCION PUBLICA Y ORIENTAR LA DISCUSION CONTEMPORANEA SOBRE LOS SISTEMAS DE EMPLEO, REQUIERE INTRODUCIR MODIFICACIONES EN LA FORMA DE ADMINISTRAR EL PERSONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Reforma del Estado y de la Administración Pública. Situación del funcionario

"Si el servicio al Estado es profundamente honorable es ante todo porque hace participar en las responsabilidades más elevadas que pueda haber, las del poder público, a quienes pertenecen al Estado, pero también porque a través del Estado se sirve de forma direc-

ta y desinteresada a la colectividad humana y nacional".

Charles De Gaulle, 1963.

"Hay una gran dosis de incertidumbre y desorientación, acompañada de profunda indagación, sobre la ética del servicio público, sobre roles y responsabilidades. Hay un fuerte sentimiento de que las tradicionales creencias sobre lo que significa ser un servidor público están desmoronándose rápidamente, a pesar de algunos esfuerzos de retaguardia para reforzarlas. En esta crisis de confianza y legitimidad no hay líderes que quieran o estén en condiciones de ayudar a articular una nueva imagen adecuada a las circuns-

* Profesor de la Escuela Brasileña de Administración Pública, Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro, Brasil. Profesor Asociado de la Universidad de Paris I (Panthéon-Sorbonne). Ex-Director del Programa Regional de Naciones Unidas para la Reforma del Estado en América Latina y el Caribe.

tancias y que tenga credibilidad externa e interna".

Les Metcalfe, 1990.

La idea de flexibilización

La práctica de la función pública ha sufrido, desde comienzos de la década de los ochentas, dos grandes desafíos: la necesidad de reducir el déficit presupuestario y, en general, los gastos públicos y las políticas de disminución de la máquina estatal. Todo ello se entrelaza con las transformaciones de los sistemas productivos y la consecuente mudanza de las formas de empleo.

La ineficacia creciente del Estado muestra la necesidad de introducir modificaciones en la forma de prestación de sus actividades. La exigencia de cuadros eficientes y capacitados hace necesario encarar profundas reformas de la máquina estatal y de las personas que desempeñan las diversas funciones públicas. La necesidad de flexibilizar la función pública orienta la discusión contemporánea sobre los sistemas de empleo del Estado.

Según la OCDE, el concepto de flexibilización comprende el conjunto de medios destinados a mejorar la eficacia de las organizaciones y su capacidad de adaptación a las variaciones del contexto en que ellas trabajan.

Implica el abandono de métodos "universalistas, reglamentarios y centralizados" en favor de una actividad orientada hacia resultados junto a métodos de gestión de recursos humanos y financieros basados en la descentralización de responsabilidades y en la adaptación al contexto.¹

Muchos gobiernos han encarado procesos de flexibilización. En Europa ellos van desde condiciones de empleo menos rigurosas hasta la eliminación de algunas reglas presupuestarias como ocurre en los proyectos de servicio (Francia) y los "proyectos-piloto" o "proyectos-objetivos" (Italia). Otros ejemplos son la adaptación del reclutamiento al mercado de trabajo (Alemania), la agilización de las formas de selección (España, Portugal), la ampliación del concurso abierto para el acceso a los puestos superiores, inclusive el reclutamiento de dirigentes a través de métodos semejantes a los del sector privado (Irlanda, Gran Bretaña), el desarrollo de la contractualización (Dinamarca), la agilización de las reglas sobre carrera (Luxemburgo, Portugal, Alemania). Otro aspecto importante es la introducción de nociones de productividad y de eficiencia (inclusive de mérito) en el sistema de remuneraciones, a través de la implantación de sistemas de evaluación de desempeño (Dinamarca, Irlanda, Italia, Holanda). Las formas de gratificación también se tornan flexibles como ocurre con el aumento de salario, primas o ventajas individuales (Dinamarca, Irlanda, Italia, Portugal), o el "retorno colectivo de

1. OCDE. *Flexibilité dans la gestion du personnel de l'administration publique*. París, 1990, p. 122.

Acepciones del término flexibilidad del trabajo

- flexibilidad numérica o externa: libertad de los empleadores de modificar sus efectivos de personal y de contratar trabajadores a título temporario o a tiempo parcial.
- flexibilidad del tiempo de trabajo: de la jornada, del tiempo parcial, de la duración máxima de la jornada y de la semana, organización del año, personalización de los horarios y flex-time, eliminación de las restricciones al trabajo nocturno y a los períodos de reposo obligatorio.
- flexibilidad funcional: organización interna de la empresa: no fragmentación, no división de la mano de obra, movilidad interna.
- flexibilidad de la remuneración.
- flexibilidad de la gestión.

TREU, Tiziano. La flexibilité du travail en Europe. *Revue Internationale du Travail*, vol. 131, 1992, No. 4-5, pp. 533.

modernización" previsto en Francia por la circular Rocard.²

Todos esos casos de introducción de nuevos métodos de gestión debieron enfrentar, al mismo tiempo, la rigidez de leyes y reglamentos y la resistencia que opusieron los funcionarios.

Existe consenso generalizado sobre la necesidad de ir adelante a pesar de las dificultades. Los ministros de la función pública de los veintisiete países miembros de la OCDE, reunidos en París en junio de 1996, coincidieron en que las restricciones presupuestarias generalizadas exigen la reducción del sector público y que ello requiere

examinar críticamente sus actividades y aumentar su productividad. "Además, señalan, nuevas aptitudes y actitudes son requeridas para entender y reaccionar constructivamente a las cuestiones provocadas por la globalización, la tecnología y el ajuste social. Las estructuras administrativas necesitan estar preparadas para un cambio continuo si ellas quieren enfrentar los desafíos que encaran. Más aún, así como las sociedades envejecen también lo hace la fuerza de trabajo del sector público. Por ello, muchos países deberán encarar problemas de capacitación, reclutamiento y retención del servicio civil".³

2. Henry-Meining, Marie-Christine. Avant-propos. *Revue Française d'Administration Publique* No. 55, juil.-sept. 1990, p. 381; Maguire, María & Wood Robert. Private Pay for public work? *The OECD Observer* 175, Apr./May 1992.

3. OCDE. *Ministerial Symposium on the Future of Public Services. Paris, March 1996*. Paris, 1996. p. 29.

El modelo weberiano

En el rechazo a la rigidez e ineficacia de la administración pública subyace una crítica al modelo weberiano

"La totalidad del cuerpo de funcionarios se compone, en el tipo más puro, de *funcionarios individuales* (...), los cuales:

1. personalmente libres, de deben sólo a los deberes objetivos de su cargo,
2. en jerarquía administrativa-rigurosa.
3. con competencias rigurosamente fijadas.
4. en virtud de un contrato, o sea (en principio) sobre la base de libre elección según
5. calificación profesional que fundamenta su nombramiento —en el caso más racional: por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su calificación—;
6. son retribuidos en dinero con sueldos fijos.
con derecho a pensión las más de las veces;
son revocables siempre a instancia del propio funcionario y en ciertas circunstancias (...) pueden también ser revocados por parte del que manda;
su retribución está graduada primeramente en relación con el rango jerárquico, luego según la responsabilidad del cargo y, en general, según el principio del "decoro estamental".
7. ejercen el cargo como su única o principal profesión.
8. tienen ante sí una "carrera", o "perspectiva" de ascensos y avances por años de ejercicio, o por servicios o por ambas cosas, según juicio de sus superiores.
9. trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo,
10. y están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.

Max Weber, *Economía y Sociedad*. p. 175. & 4.

que describió, en su momento, las condiciones de una burocracia eficaz. Es importante recordar los trazos fundamentales de la elaboración de Max Weber porque si bien él no se propuso establecer modelos prescriptivos, las administraciones públicas se compararon tradicionalmente con aquel modelo ideal en una suerte de intuitivo *benchmarking*.

Weber contraponen su modelo, inspirado en varias administraciones europeas de la época pero muy especialmente en el Estado prusiano, al

modelo patrimonialista anterior en el que se confundían el patrimonio del Estado con el del funcionario y en el que se estaba muy distante de una sociedad pluralista, democrática, igualitaria, celosa del Estado de Derecho. Una de las medidas más importantes de la Revolución Francesa fue establecer una serie de principios precursores de una administración racional: la igualdad de los franceses para el acceso a los cargos públicos, la supresión del patrimonialismo de los organismos estatales y el sistema de compra y venta de los cargos.

Es interesante verificar que los postulados weberianos se mantienen vigentes en el discurso y en la práctica. Y ver como muchos de ellos nunca estuvieron presentes en el estilo latinoamericano de administración.

El tipo ideal weberiano merece algunas reflexiones. La primera observación es que el tipo ideal weberiano tiene raíces muy profundas en la tradición y en la cultura de Prusia. Mannheim recuerda⁴ que las reformas universitarias que ese país ejecutó en los siglos XVIII y XIX estuvieron encaminadas esencialmente a preparar a grupos de funcionarios. La burocracia prusiana era una amalgama de tipos sociales heterogéneos, *junkers* adiestrados en el ejército, plebeyos de formación universitaria y emigrados franceses de espíritu aventuroso. La amalgama produjo un tipo especial de funcionario público desinteresado, con su propia ética y tradición, apoyados por la ortodoxia luterana.

Las democracias que Mannheim llama marítimas podían permitirse una evolución más lenta por razones de una mayor seguridad militar, "lo limitado de las oportunidades" y las tradiciones jurídicas diferentes. "En la Gran Bre-

taña, por ejemplo, los abogados prominentes eran hombres de recursos propios, que se habían preparado para interpretar las leyes, bajo sus compañeros de mayor edad y experiencia, en el *King's Bench* mejor que en la universidad". Los principios del servicio civil británico precisados por sus reformadores hace más de ciento cincuenta años, suponían en el alto funcionario un nivel cultural y una formación familiar propias de la clase alta, que lo colocaban en un plano casi de igualdad con la aristocracia.⁵

La segunda observación es la reacción frente al patrimonialismo y a su expresión más amenazadora, el sistema de despojos —*spoils system*— practicado y defendido por los políticos norteamericanos, especialmente el Presidente Jackson que, en 1829, hizo la apología del sistema. Es el caso que Weber critica con más frecuencia: "La administración de tipo diletante por políticos de presa, que según el resultado de la elección presidencial dejaba cesantes en los Estados Unidos a centenares de miles de funcionarios, hasta los carteros, y no conocía al funcionarios profesional de por vida, hace ya mucho que ha sido quebrantada por medio de la Civil Service Reform. Determinan esa evolución las necesidades puramente técnicas, ineludibles, de la administración. En Europa, el funcionalismo profesional basado en la división de trabajo ha surgido gradualmente en una evolución de medio milenio".

En efecto, ya en 1883 los Estados Unidos registran la primera reacción

4. Mannheim, Karl. *Libertad, poder y planificación democrática*. México, Fondo de Cultura Económica, 1953, p. 167. Las reformas combinaban en diversos grados las ciencias jurídicas y las sociales, inclusive la *Kammeralwissenschaft* (cameralismo), o versión alemana del mercantilismo. Hacia 1740 se introdujeron en Prusia los exámenes ("el sistema de méritos"); en 1770 se creó una "comisión de funcionarios"; Austria tomó medidas similares durante la segunda mitad del siglo XVIII.

5. ID, *ibid.* pp. 167-169.

legislativa al sistema de despojos a través de la Ley Pendleton que dio origen al sistema de méritos en el Civil Service. Se estableció, entonces, el Merit System Protection Board. Osborne y Gaebler relatan⁶ que en 1890, Theodore Roosevelt, Woodrow Wilson y Louis Brandeis declararon guerra a las máquinas políticas y "en 30 años transformaron el gobierno de los Estados Unidos. Contra la distribución de empleos gubernamentales: servicio público con concurso, escalas salariales y protección contra la admisión y despido arbitrarios. Contra la interferencia política en las obras públicas, especialmente puentes y túneles: autoridades públicas independientes. Para limitar el poder de los jefes locales: división de las funciones administrativas, alcaldes y gobernadores fuera del proceso de nombramiento para cargos importantes; elección de administradores, jueces y comisarios de policía. Contra la influencia política en la administración municipal: administradores urbanos profesionales. Esfuerzo para evitar que políticos y burócratas amenazaran el interés colectivo o los recursos de la comunidad".

La crítica al tipo ideal weberiano

Todos estos logros se tornan, a la larga negativos. Osborne y Gaebler critican el cambio porque, afirman, "al dificultar el desvío de dinero, tornó imposible administrarlo; al adoptar exámenes de selección, introdujo la mediocridad en la fuerza de trabajo; al imposibilitar la demisión de funcionarios, proporcionó estabilidad a los mediocres. Al controlar virtualmente todo, pasó a ignorar los resultados. El resultado fue el gobierno con un *ethos* especial: gobierno lento, ineficiente, impersonal".⁷

Similar crítica viene de Francia, donde se denuncia las prácticas que han tornado rígido el sistema: compartimentalización de servicios, mal uso de las competencias, desconfianza respecto a las iniciativas de los agentes, falta de responsabilidades, diálogo social insuficiente, mal conocimiento de las necesidades.⁸

Debe recordarse, sin embargo, que uno de los presupuestos del tipo ideal weberiano era la de una situación de bienestar económico que permitiera la adecuada remuneración del servicio civil. Como bien recuerda Theobald, si bien Weber ha prestado mucha atención a la gradual penetración de procedimientos y formas de pensamiento racionales en la organización social e industrial, también insistió en que las ideas no arraigan sino hay un cambio económico subyacente. "Consecuentemente, la racionalización de las estructuras administra-

6. Osborne, David & Gaebler, Ted. *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, Addison-Wesley, 1992, p. 14.

7. ID, *ibid*, p. 15.

8. Le Floch-Fournier, Janine. La modernisation de la fonction publique. In: Colloque de Cergy. Le service public? La voie moderne. Paris, L'Harmattan, 1995, p. 167.

tivas sólo puede ser consolidada cuando existen ciertas condiciones materiales: un criterio clave es la habilidad del centro para apropiarse a través de la tributación de montos substanciales de riqueza material. Para Weber y otros, se alcanza un punto crucial del desarrollo administrativo cuando el centro puede pagar a los servidores públicos un salario regular. Sólo se puede institucionalizar firmemente la disciplina y el control asociados con el servicio público profesional cuando esta condición ha sido alcanzada".⁹

Los desafíos al modelo en cuestión son de toda índole: tecnológicos,

económicos, políticos. Ello conduce a los cambios estructurales: disminución de las jerarquías intermedias, recalificación de los empleos en contacto con el público, rol diferente de los cuadros superiores.

La nueva gerencia pública y los obstáculos para su implantación

Los postulados del plan de reforma del gobierno americano fueron ampliamente difundidos entre los agentes públicos y son los siguientes:

ESTADOS UNIDOS REINVENTANDO EL GOBIERNO PRINCIPIOS DE LA REINVENCIÓN

El Presidente Clinton y el Vicepresidente Gore piden a los trabajadores federales que reinventen el gobierno a través de:

- o Poner a los clientes en primer lugar.
- o Eliminar procedimientos burocráticos.
- o Dar poder a los empleados para obtener resultados volviendo a lo esencial.

Este es nuestro plan de acción. Vamos a:

- o Crear un claro sentido de misión.
- o Timonear más, remar menos.
- o Delegar autoridad y responsabilidad.
- o Ayudar a las comunidades a resolver sus problemas.
- o Reemplazar regulaciones por incentivos.
- o Elaborar presupuestos basados en resultados.
- o Inyectar competitividad en todo lo que hagamos.
- o Buscar el mercado y no las soluciones administrativas.
- o Medir nuestros éxitos por la satisfacción del cliente.

9. Theobald, Robin. Globalization and the resurgence of the patrimonial state. *International Review of Administrative Sciences* No. 3, Sept. 1995, vol. 61 (1995), 424.

Puede afirmarse que ellos son una síntesis simplista de todos los enunciados de la moderna administración pública. La idea general subyacente es que la eficacia del sector público puede ser aumentada por la aplicación de técnicas y valores del sector privado, tales como reducir el peso de reglas y procedimientos para permitir una mayor iniciativa, aumentar la responsabilidad de los escalones subordinados y la influencia de los clientes.¹⁰

Según Peters, en algunos países las técnicas de *management* han sido aplicadas como es el caso del programa Next Steps del Reino Unido, del programa de mejoras de la gestión financiera (*Financial Management Improvement Programme*) de Australia, el programa del Canadá (*Improving Managerial Authority and Accountability*) y la *corporization* de Nueva Zelanda.¹¹

El mismo autor afirma que ello no ha ocurrido en los Estados Unidos donde los obstáculos para la introducción de técnicas de *management* en la administración pública están dados por la cultura política (la administración no tiene mucha autonomía en la fijación de objetivos y determinación

de medios; no se reconoce la utilidad de la administración para resolver problemas sociales; se considera que la administración es muy influida por intereses particulares y que sus decisiones no se inspiran en el "interés público"); el control minucioso del Congreso sobre la administración federal (las comisiones y subcomisiones del Congreso perderían gran parte de su poder si se adoptasen las técnicas modernas de presupuestación; el Congreso no ayuda a la administración: en el programa para la alta gerencia pública (SES), sólo se autorizó el 10% del dinero necesario para la mejora de las remuneraciones); el presidente y sus auxiliares interfieren en los detalles de la gestión de los organismos públicos.¹²

El problema radica en que la racionalidad y la propia esencia de la actividad estatal difiere de la gestión de empresas. La relación de las organizaciones gubernamentales con sus públicos no es la de un proveedor y un cliente, advierte Metcalfe.¹³ La gerencia pública abarca dependientes, ciudadanos, proveedores, reclusos, contribuyentes, receptores de beneficios y subsidios así como clientes. La proximidad no es siempre una característica deseable para estas relaciones. La cuestión importante para la gerencia pública es diseñar apropiados relacionamientos entre las organizaciones y sus públicos.

Przeworski tiene una visión similar cuando afirma que "las burocracias públicas son diferentes de las firmas privadas en un aspecto fundamental

10. Peters, B. Guy. L'échec du "managérialisme" dans une société managériale: la gestion du secteur public aux Etats-Unis. *Revue Française d'administration publique* No. 70, avril-juin 1994, p. 284.

11. Id., *ibid*, p. 285.

12. *Ibid*, p. 287.

13. Metcalfe, Les & Richards, Sue. *Improving public management*. London, European Institute of Public Administration/Sage, 1990, p. 53.

que abre la posibilidad de una más efectiva supervisión. Los servicios del Estado son producidos y ejecutados por una burocracia cuyos miembros son indicados por políticos. De allí que el control de los ciudadanos sobre la burocracia sólo pueda ser indirecto, pues las instituciones democráticas no contienen mecanismos que permitan a los ciudadanos sancionar directamente las acciones legales de los burócratas. A lo sumo los ciudadanos pueden considerar el desempeño de la burocracia cuando sancionan a los políticos electos. (...) Por lo tanto, aunque se supone que la burocracia estatal proporciona servicios a los ciudadanos, ella es responsable ante los políticos (u otros cuerpos indicados por políticos, tales como los tribunales o las agencias de supervisión administrativa).¹⁴

En la relación agente-principal, el principal de los burócratas es el político y no el ciudadano. Osborne coincide con ello cuando señala que en el gobierno la prueba definitiva para los administradores no es un producto o una ganancia sino la reacción favorable de los políticos electos. Como éstos tienden a ser motivados por grupos de interés, los administradores públi-

cos, al contrario de los gerentes de empresas, precisan incluir los grupos de interés en su ecuación.¹⁵

Ciertas técnicas, como la planificación estratégica son de difícil aplicación a la gerencia pública pues ella presume una racionalidad diferente a la que existe en el gobierno. Generalmente, señala el mismo autor, los políticos poco se preocupan con lo que va a ocurrir después de la próxima elección. "Como dijo cierta vez un asistente del alcalde de Nueva York: planificación de corto plazo es el titular del *New York Post* de esta tarde; el de largo plazo, el titular del *New York Times* de mañana".¹⁶

De allí que un gobierno democrático y abierto tenga movimientos más lentos, comparados a los de las empresas cuyos administradores pueden tomar decisiones rápidamente a puertas cerradas. "La misión fundamental del gobierno es "hacer el bien", no "hacer dinero".¹⁷

Ya en 1976, Oscar Oszlak planteaba certeramente la forma en que la burocracia adopta decisiones respecto a las demandas provenientes de la sociedad civil. Según ese autor, el proceso decisorio se halla sujeto a restricciones normativas, estructurales y comportamentales, las que constituyen premisas para la acción vinculadas entre sí por ser desagregaciones racional-formales del "interés general" de la sociedad. Este se traduce en un sistema normativo que regula la acción de los actores e instituciones sociales. La burocracia, como institución mediadora entre el

14. Przeworski, Adam. On the design of the State: a principal-agent perspective. In: Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Papers apresentados ao Seminário "A reforma do estado na América Latina e no Caribe. Rumo a uma administração pública gerencial"*. Brasília, 16-17 de maio de 1996, p. 19.

15. Osborne, *op. cit.*, p. 21.

16. *Ibid.*, p. 257.

17. *Ibid.*, p. 22.

interés general encarnado en el Estado y los intereses particulares de la sociedad civil, se estructura y comporta en función de aquellos elementos del sistema normativo que le son aplicables.¹⁸

Agreguemos a ello el tono político contemporáneo que proporciona Mario Cuomo, gobernador de Nueva York cuando prescribe: "La obligación del gobierno no es prestar servicios al público, sino garantizar que ellos sean prestados".¹⁹

Crterios para la reforma

Cuáles serían, entonces, las pautas para la acción que nos proporciona la experiencia comparada? En primer lugar, definiciones precisas, como los que proporciona el Parlamento británico para poder exigir y evaluar la acción de los órganos gubernamentales.

Ello se completa con nociones de gerencia pública moderna como las que aporta Metcalfe:

Gerencia responsable (accountable management): Si administrar es asumir la responsabilidad por el desempeño de un sistema, los gerentes pueden delegar las responsabilidades de implementación pero no pueden, legítimamente, abdicar de la responsabilidad. Los gerentes no sólo ope-

Eficacia (effectiveness) es la definición de objetivos, la medición del progreso en la consecución de dichos objetivos y la consideración de medios alternativos para alcanzar objetivos.

Eficiencia (efficiency) es la minimización de insumos para el programa en relación con sus resultados, una vez dados los objetivos y los medios escogidos para perseguirlos.

House of Commons. *Efficiency and Effectiveness in the Civil Service Third Report of the House of Commons Select Committes on the Treasury and Civil Service*. London, HMSO, 1982.

ran en un marco de objetivos; como orientadores (*pathfinders*) y solucionadores de problemas (*problems-solvers*), ellos participan en definir lo que es alcanzable y en aceptar responsabilidades por alcanzar resultados. "Si la gerencia, en general, significa hacer cosas a través de otros, gerencia pública quiere decir hacer cosas a través de otras organizaciones. Conducir las actividades de sistemas compuestos de varias organizaciones interdependientes es uno de los desafíos distintivos de la gerencia pública".²⁰

Responsabilidad: Los gerentes públicos "operan en un marco de responsabilidad destinado a asegurar que la autoridad y los recursos son adecuadamente utilizados. Esa función no puede ser librada a las buenas intenciones y al espíritu público de ministros y funcionarios. En términos generales, la función de responsabilidad (*accountability*) es mantener el

18. Oszlak, Oscar. *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires, Paidós, 1984, p. 269.

19. Tolchin Martin. More cities paying industry to provide public services. *New York Times* 28/05/85, p. D17.

20. Metcalfe, *op. cit.*, p. 37.

desempeño organizacional de acuerdo a las normas".²¹

Y, finalmente, plantear rumbos precisos de acción, como los que surgen de los debates sobre la función pública en Italia.²² En ese país, se tomaron medidas destinadas a actuar contra las debilidades tradicionales de la administración: falta de eficacia y baja productividad, rigidez y burocracia en la gestión de personal, distribución irracional de efectivos entre sectores de la administración y áreas geográficas, predominio del espíritu burocrático en la cultura y en el rol de los dirigentes, tendencia de la esfera política a invadir el campo de las decisiones administrativas. Para contrarrestarlas, las normas y los convenios colectivos han establecido medidas destinadas a:

- o Introducir algunos elementos de gestión privada en el sector público, tales como el trabajo a tiempo parcial (con reducción de la remuneración), y el abandono de la tradicional desconfianza hacia los "contratados", así como la movilidad de los empleados entre diferentes sectores de la administración y la vinculación de las remuneraciones a la productividad.
- o Revisar los efectivos en base a las necesidades funcionales reales, a fin de estimular la eficiencia y la productividad. En este sentido, se

han implementado y financiado proyectos-objetivo y proyectos-piloto en dominios particulares de la administración: catastro, rentas, jubilaciones, medio ambiente, bienes culturales, etc.

- o Reformar el perfil de los dirigentes procurando que dejen de ser jefes burocráticos y pasen a ser gerentes. Para ello se otorga a los directores generales poderes extensos de gestión de personal y atribuciones plenas y autónomas en materia de gastos. A ello se vincula un sistema de evaluación de gestión confiado a grupos internos o a las agencias especializadas externas. Si el resultado es negativo, el dirigente puede ser suspendido temporariamente o separado del cargo.

Los impactos sobre el cuerpo de agentes públicos

En todos los ejemplos mencionados, la acción incidió básicamente sobre los agentes públicos, sea para motivarlos, sea para despedirlos.

En los Estados Unidos, los agentes públicos fueron el primer blanco del programa "Reinventando el Gobierno" que estableció una meta de reducción del empleo público de 252.000 agentes, luego elevada por el Congreso a 272.900, lo que equivale a alrededor de 1/8 de los efectivos. El Servicio Civil Británico se redujo aún más, cerca del 30%, en los quince

21. *Ibid*, p. 42.

22. D'orta, Carlo. Italia: la modernisation de la fonction publique. *Revue Française d'Administration Publique*, No. 55, Juil./Sept. 1990, p. 447.

años de las reformas Thatcher-Major. Las reformas a menudo condicionaron la estabilidad e introdujeron recompensas financieras. Cambio la propia naturaleza del trabajo gubernamental y, en el proceso, la moral de los empleados del gobierno sufrió con frecuencia.

El modelo británico y el de Nueva Zelanda, exigieron mejores resultados junto con incentivos para alcanzarlos y transfirieron muchos programas gubernamentales al sector privado o a nuevas agencias del gobierno. Las viejas perspectivas de un solo sistema de servicio civil para la totalidad del gobierno, dieron lugar a sistemas más flexibles con responsabilidad delegada por la agencia central del servicio civil a los administradores de cada agencia. Trabajo individualizado y contratos de desempeño reemplazaron los sistemas basados en la norma y el proceso. En Gran Bretaña los sindicatos de trabajadores gubernamentales cambiaron el foco de la representación amplia hacia la defensa del lugar de trabajo.²³

El Australia, la reforma del servicio civil ha sido mucho más central y ha focalizado "desarrollar el principal recurso del servicio público: su gente".

23. Kettl, Donald F. The global revolution: reforming government sector management. In: Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Papers apresentados ao Seminário "A reforma do Estado na América Latina e no Caribe. Rumo a una administração pública gerencial"*. Brasília, 16-17 de maio de 1996, p. 54.

24. Australia, Public Service Commission. *A framework for human resource management in the Australian public service*. p. 1.

El sistema "procura poner el foco en el desempeño individual y adicionar valor a lo que ellos hacen, ayudando así a que las personas alcancen el objetivo de su agencia y mejoren permanentemente el desempeño de la misma".²⁴ Se estableció una distinción entre "hacer que los administradores administren" y "permitir que los administradores administren". Los australianos se concentraron en mejorar las capacidades de sus gerentes a través de la capacitación y reformular el sistema de Servicio Civil para incentivar el desempeño.

La novedad que surge con perfiles claros, es la de un espacio público intermedio entre el Estado y el individuo. Muchas funciones que el Estado se había reservado tradicionalmente son asumidas progresivamente por asociaciones civiles que cumplen finalidades públicas. La transformación de la función pública debe tener en cuenta esa realidad, pues las actividades públicas no son más área exclusiva del Estado. Como afirma Theobald, "cuanto más nos aproximamos a la era industrial, más la sociedad civil se expresa a través de organizaciones formales altamente institucionalizadas tales como sindicatos, asociaciones profesionales, partidos políticos independientes, grupos de interés y otras asociaciones voluntarias. Dichos grupos jugaron un rol crucial no sólo en el surgimiento de la democracia moderna como en el del estado capitalista de bienestar —un sistema en el cual el Estado, al proponerse asegurar el nivel de vida de las

masas, genera confianza en el carácter público del Estado: que el estado existe para servir a la sociedad. Un estado patrimonialista o neo-patrimonialista, por el contrario, sólo sirve los intereses que son lo suficientemente poderosos para conquistar el control sobre él".²⁵

El perfil exigido del funcionario público no tiene, en verdad, nada de nuevo. Sus características están explícitas en el tipo ideal weberiano; cambió el contexto de actuación pero su responsabilidad sigue igual o aumentada. Nada más actual que las palabras con que Greaves calificaba, en 1947, las características requeridas "las cualidades que más urgentemente se necesitan en el funcionario del Estado del siglo XX" son: "iniciativa y espíritu emprendedor, originalidad y una mente constructiva, comprensión humana e ideas democráticas, preparación científica y ciertos conocimientos en ciencias sociales".²⁶

Concepto de función pública

Noción de función pública

Uno de los conceptos más sólidamente afianzados en la tradición de los ordenamientos legislativos es el de

función pública. Como veremos, también esta noción está en debate.

Entiéndase por función pública el conjunto de personas que ocupan a título profesional un empleo asalariado al servicio de personas públicas y están sujetas a un estatuto de derecho público.²⁷

Según Auby es posible diferenciar cuatro aproximaciones a dicho concepto: 1) en sentido orgánico: conjunto del personal de la administración; 2) también en sentido orgánico, conjunto de agentes que no están sometidos al derecho laboral común y que están sujetos a un estatuto de derecho público, o aun de la categoría más estricta de funcionarios civiles; 3) en sentido formal: régimen jurídico aplicable al conjunto del personal administrativo (si éste comprende a los estatutarios y a los sujetos al derecho laboral; o conjunto de reglas aplicables a los agentes de derecho público) 4) en sentido material: actividad consistente en colaborar de manera permanente y a título profesional con la acción de las personas públicas de la administración.

En la tradición jurídica latinoamericana todos esos puntos de vista son aplicados al cuerpo de funcionarios públicos y a su función, aunque la última —actividad de colaboración con la administración— es la que se utiliza más frecuentemente.

Obsérvese que, en general, el concepto de función pública excluye a todos los servidores que no están bajo régimen estatutario. En este punto radica la discusión contemporánea: si

25. Theobald, op. cit. p. 426.

26. Greaves, H. R. C. *The Civil Service in the Changing State*. Londres, 1947.

27. Auby, J. M. y J. B. *Droit de la fonction publique*. Paris, Dalloz, 1991, p. 3 y ss.

las funciones públicas pueden ser ejercidas por instituciones o personas ajenas a la propia estructura estatal, cabría incluir a dichas personas en el concepto de función pública. Ello tiene importancia, entre otros aspectos, en lo que hace a la responsabilidad del Estado por los actos que cumplen las organizaciones y personas que actúen en su representación.

Concepto de funcionario público

Tradicionalmente se ha considerado funcionario público²⁸ a todo individuo que ejerce funciones públicas en una entidad estatal, incorporado mediante designación u otro procedimiento legal.²⁹ Se trata de una definición amplia, no siempre aceptada por las legislaciones nacionales suelen restringir el concepto al personal estatutario. Excluyen, así, a los contratados y a los que están sujetos al régimen de derecho laboral común.

Según Sayagués Laso, los elementos esenciales de la figura son: "a) ejercicio de funciones públicas (administrativas, legislativas o jurisdiccionales, agentes políticos, funcionarios de carrera, transitorios y accidentales,

mediante retribución o meramente honorarios; b) la actividad debe prestarse en entidades estatales, es decir, incorporados a ellas (por designación, elección, etc.); c) la prestación debe realizarse en una entidad estatal".

De estas definiciones, y teniendo en cuenta las consideraciones efectuadas en el capítulo anterior, surge que este concepto —aun plenamente vigente en la legislación y en la jurisprudencia— es discutible.

En el siglo XIX ya se efectuaba la distinción entre agente público y agente privado según se ejercieran funciones de autoridad con poderes de comando (estatuto de derecho público) o funciones de gestión (derecho privado).³⁰

La Ley francesa del 14 de setiembre de 1941 establecía que no serían ocupados por agentes públicos: los empleos que no correspondan al objeto propio del servicio público o, en otras palabras, los empleos que por su naturaleza son análogos a los empleos privados. Los auxiliares del Estado, categoría que incluye al personal de limpieza porteros, choferes, ascensoristas, obreros, pasaron a ser estatutarios por decreto del 1º de abril de 1946.

En Francia, la jurisprudencia y, más recientemente, la Ley permite establecer la calificación de funcionario de conformidad a cuatro criterios fundamentales: nombramiento por acto administrativo unilateral; integración a un cargo permanente; titularidad de un grado de la jerarquía administrativa; participación directa en un servicio pú-

28. Utilizamos indistintamente, y como sinónimos, los términos funcionarios público, servidor público, agente público y empleado público. La legislación de los países de América Latina usa esas palabras con significados algunas veces diferenciados.

29. Sayagues Laso, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*. vol. I, 6a. ed., Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1988, p. 262.

30. Auby, *op. cit.*, p. 28-31.

blico. El Artículo II de la Ley del 11 de enero de 1984 da esa denominación a las personas nombradas en un cargo permanente, a tiempo completo y como titulares de un grado de la jerarquía administrativa.

Ello coincide con el concepto elaborado en Alemania donde se considera que los principios estructurales del funcionariado profesional datan de la ley imperial de 1873: relación de servicio fundamentada en un acto de soberanía, prueba de aptitudes por medio de examen, estabilidad vitalicia, obligación de cumplir las atribuciones de la función y obligación de discreción profesional, prohibición de ejercer otras actividades, derecho al tratamiento, al rango y al título.³¹

Esas son las características que inspiraron a Max Weber para construir su tipo ideal:

"Frente a todo (sistema patrimonial-feudal) se sitúa ahora el desarrollo del funcionarismo moderno en un cuerpo de trabajadores intelectuales altamente calificados y capacitados profesionalmente por medio de un prolongado entrenamiento especializado, con un honor de cuerpo altamente desarrollado en interés de la integridad, sin el cual gravitaría sobre nosotros el peligro de una terrible corrupción o de una mediocridad vulgar, que amenazaría al propio

tiempo el funcionamiento puramente técnico del aparato estatal, cuya importancia, mayormente con una socialización creciente, ha ido aumentando sin cesar y seguirá haciéndolo.

La administración de tipo diletante por políticos de presa, que según el resultado de la elección presidencial dejaba cesantes en los Estados Unidos a centenares de miles de funcionarios, hasta los carteros, y no conocía al funcionario profesional de por vida, hace ya mucho que ha sido quebrantada por medio de la Civil Service Reform.

Determinan esa evolución las necesidades puramente técnicas, ineludibles, de la administración. En Europa, el funcionarismo profesional basado en la división de trabajo ha surgido gradualmente en una evolución de medio milenio".³²

Para la doctrina brasileña, son servidores públicos "todos aquellos que mantienen con el poder público relación de trabajo, de naturaleza profesional y carácter no eventual, en vínculo de dependencia". Ese concepto comprende al personal estatutario y a los sujetos al derecho laboral común. Los funcionarios son los ocupantes de cargos creados por Ley en los órganos de administración central y en las entidades descentralizadas dotadas de personería jurídica de derecho público. Los empleados son, principalmente, los servidores de las empresas

31. König, Klaus, Von Oertzen, Hans Joachim & Wagener, Frido. *L'administration publique en République Fédérale d'Allemagne*. Paris, Economica, 1983, p. 323.

32. Weber, Max, *op. cit.*, p. 1068.

estatales. Habrá empleados cuando haya contratados para ejercer funciones temporarias.³³

El polémico Régimen Jurídico Único de los Servidores Públicos Civiles del Gobierno Federal, Entidades Descentralizadas y Fundaciones Públicas Federales (Ley 8.112 del 11 de diciembre de 1990), que el Congreso Brasileño sancionó en cumplimiento de las disposiciones de la Constitución de 1988 establece que "servidor es la persona legalmente investida en cargo público" (Art. 2) y que "cargo público es el conjunto de atribuciones y responsabilidades previstas en la estructura organizacional que deben ser confiadas a un servidor" (Art. 3).

La reforma constitucional que fue aprobada por la Cámara de Diputados con fecha 9 de abril de 1997 elimina la obligación de un régimen único para todos los funcionarios. Cada esfera de gobierno podrá adoptar más de un régimen, inclusive el del derecho laboral común.

Sistemas de empleo público

Las formas elegidas por los diversos países para organizar sus cuadros administrativos pueden ser agrupadas en dos grandes sistemas:³⁴

- *Sistema de empleo*: se recluta al funcionario para ocupar un puesto determinado en el que se mantendrá, en principio, tanto tiempo como dure su servicio en la administración pública. La persona es escogida en función de las cualidades que supone dicho empleo. Implica un análisis del puesto de trabajo, de las tareas a realizar y de las responsabilidades del agente. Está vinculado a la administración por contrato y su situación es precaria porque depende de la suerte reservada al empleo. En principio no hay carrera.
- *Sistema de carrera*: el funcionario no es reclutado para un empleo determinado sino para un cuerpo donde podrá ocupar varios empleos. Consecuencias: reclutamiento, en principio, por concurso; el agente está en una situación objetiva, legal y reglamentaria, es decir, no contractual; su situación evoluciona a lo largo de la carrera, a través de ascensos, mejoras de remuneración, etc. Esta concepción de manera que el funcionario dedique toda su vida profesional a la administración y aporta un mínimo de garantías en cuanto a estabilidad en el empleo y posibilidades de promoción.

33. Dallari, Adilson Abreu. Regime constitucional dos servidores públicos. Sao Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1992, pp. 14-15.

34. Para una más amplia descripción de los sistemas de empleo público ver: Larzul, Tanne-guy. *La fonction publique*. Paris, La Documentation Française/ Documents d'études, 1992 y Quermonne, Jean-Louis. *La organización administrativa del Estado*. Barcelona, Escola d'Administración Pública de Catalunya, 1995.

Los Estados Unidos utilizan el sistema de empleo. La calificación requerida para ocupar el puesto debe responder a una *job description*. Este análisis lo realiza el jefe de servicio bajo el control de la Office of Personnel Management. La complejidad de las administraciones ha hecho necesario el reagrupamiento de los empleos en clases que a su vez son agrupadas en series. Cada clase o serie estará afectada por un coeficiente de remuneración, cada empleo una vez clasificado se corresponde con una remuneración determinada. El Office of Personnel Management elabora estos niveles salariales que son adoptados por el Congreso, teniendo como referencia empleos comparables del sector privado.

La especialización de las tareas no siempre impide el acceso a otro puesto, sobre todo a nivel de altos funcionarios. La reforma de 1978, que instituyó el Senior Executive Service, introdujo un factor de evolución.³⁵

De acuerdo con Osborne, en la práctica se observan comportamientos habitualmente imputados al sistema de carrera. Así, por ejemplo, nota que la mayoría de los sistemas de personal del gobierno americano derivan del Estatuto Federal del Servicio Público Civil, de 1883. El Manual Federal de Recursos Humanos tiene 6000 páginas. Los cargos en el servicio público civil son clasificados según un plan de carrera, en el cual el pago

se relaciona con la antigüedad y no con el rendimiento. Las promociones son controladas por el departamento de personal y no por el administrador y muy raramente guardan alguna relación con el desempeño del empleado.³⁶

Debe agregarse que la importancia de los gobiernos municipales y estatales en el contexto del funcionamiento público norteamericano es decisivo. Se considera que el 80% de los agentes públicos trabajan fuera de la administración federal.

El sistema de carrera ha sido adoptado por la mayoría de los países europeos y latinoamericanos, así como por el Japón.

En Francia, el agente público, una vez ingresado, se convierte automáticamente en miembro de un cuerpo o de un grado jerarquizado, con vocación de ocupar empleos de diferente nivel en los que transcurrirá su vida profesional, superando diferentes grados y ocupando diferentes puestos. Implica que el funcionario sea contratado en base a ciertas cualidades específicas: tener un mínimo de vocación, superar un concurso, poseer una formación apropiada, tener sentido del interés general. Establece la distinción entre grado y puesto.³⁷ El grado es el título que confiere a sus beneficiarios atributos para ocupar uno de los empleos que le está reservado. Pero no todos los empleos están reservados a titulares de un mismo grado. El grado pertenece al agente y el puesto a la autoridad administrativa.

35. Quermonne, *op. cit.*, p. 124.

36. Osborne y Gaebler,

Ello genera algunas rigideces que perjudican la eficiencia del sistema: la preeminencia estatutaria del grado sobre el empleo, que banaliza las funciones realmente ejercidas y hace difícil la emergencia de oficios; la ausencia de un verdadero sistema de sanciones y recompensas que permita retribuir, de manera transparente, los desempeños individuales; el desarrollo de la carrera que escapa largamente de la voluntad del responsable jerárquico directo pues responde a las exigencias de organización de los Cuerpos.

En Francia se ha propuesto reservar el sistema de carrera a los que realizan funciones típicamente estatales (defensa, policía, diplomacia, justicia, finanzas) y dejar el resto en el sistema de empleo.

En Alemania se establece una distinción entre los "funcionarios de por vida" (de carrera) y los "temporales", "en práctica" y contractuales. Estos últimos constituyen la mitad de los efectivos federales.

En España el sistema está regido por la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, de 2/8/1984.

El Japón dispone de una dependencia nacional, el *Jinji In* compuesta

de tres miembros, limitado al dominio jurídico reglamentario y asuntos de remuneración. Organiza los concursos y tiene una acción limitada en materia de capacitación y estímulo.

En este país no se aplican controles de calidad a la administración pública pues se considera que éstos no toman en consideración el interés del cliente y se correría el riesgo de replegarse a concepciones corporativas. Se prefieren las prácticas tradicionales de participación. Cada ministerio administra su personal. Cada uno recluta de la lista de resultados de los concursos de la *Jinji In* y administra su carrera funcional.

Según Crozier, las características del sistema japonés son la unidad de las reglas que se aplican a los funcionarios, la independencia de la autoridad que las aplica, el principio de carrera, el reclutamiento por concurso, la estabilidad del empleo y la neutralidad de los funcionarios.³⁸

La carrera es, pues, una característica inherente a este sistema. Puede definirse como el "itinerario específico y personal que recorre un empleado del estado tras su ingreso en el servicio público mediante un procedimiento de concurso, recorrido que se efectúa gracias a una serie de sucesivos ascensos o promociones sujetos a reglas generales e impersonales contenidos en textos legales y reglamentarios".³⁹

El Reino Unido tiene un régimen propio en el que es posible verificar elementos de los dos sistemas. Los

38. Crozier, Michel. *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 29, 83 y 84.

39. Álvarez Álvarez, Julián. La carrera administrativa en España. Referencias a la carrera administrativa en Gran Bretaña y Francia. In: Administración de Personal y Carrera Administrativa en América Latina. Memoria del Seminario Internacional. Quito, Dirección Nacional de Personal/ALAP/CLAD/ILPIS, 1986, p. 141.

principios básicos del Civil Service son: acceso abierto y transparente, promoción por mérito, integridad, objetividad e imparcialidad; y no-politización.

Sobre esta última característica, Metcalfe considera que "la noción de que los servidores públicos son políticamente neutrales, anónimos y agentes sin poder de la voluntad ministerial está muy lejos de la realidad de la vida administrativa contemporánea".⁴⁰

Esa constatación pone de relieve la paradoja en que se debaten los cuadros de la administración pública. Como bien se ha señalado, "la democracia genera el dilema de la burocracia y de los burócratas que la manejan, porque las reglas democráticas son contradictorias en sí y ponen a la burocracia en una doble amarra. De acuerdo a esas reglas, se espera que la burocracia sea al mismo tiempo independiente y subserviente, responsable por sus propias acciones y sujeto a responsabilidad ministerial, politizada y no politizada al mismo tiempo".⁴¹

El régimen estatutario

Estatuto del funcionario público

Uno de los elementos esenciales del sistema de carrera es la existencia

40. Metcalfe, *op. cit.*, p. 47.

41. Etzioni-Halevy, Eva. *Bureaucracy and Democracy*. London, Routledge & Kegan Paul, 1985. Cit. por Metcalfe, p. 42.

42. Siedentopf, Heinrich. *La fonction publique*. In: König, Klaus et alii, *op. cit.*, p. 323.

de una norma, o conjunto de normas, que regulan la situación funcional y la actividad profesional del servidor público. Las definiciones básicas y la reglamentación de sus derechos y obligaciones son la materia primordial del estatuto. El mismo introduce una distinción clara con el resto de los trabajadores del país que están sujetos habitualmente a las normas y principios del derecho laboral o derecho del trabajo.

La idea de un estatuto general comienza en Alemania en el siglo XVIII cuando el "servidor del señor" se transforma en "servidor del Estado". La codificación del derecho prusiano de 1794 contiene por primera vez las reglas esenciales de la situación jurídica de los funcionarios: fija las condiciones de reclutamiento, de ejercicio de las funciones, las fronteras del ejercicio de los derechos y obligaciones privados, así como la protección contra el despido arbitrario. Esta codificación contiene la primera descripción general de la misión de los funcionarios: ellos están encargados de asegurar "la seguridad, el orden y la prosperidad del Estado"; son objeto "de una obligación particular de lealtad y obediencia hacia el jefe de Estado". La Ley Imperial de 1873 refuerza esos principios cuando el gobierno de Bismarck se impone en el *Reichstag* a una mayoría liberal que quería suprimir el estatuto de los funcionarios y reemplazar el principio de subordinación por los de responsabilidad y madurez de cada funcionario.⁴²

El estatuto de la función pública no es, pues, un accidente legislativo, una simple peripecia, es el soporte de una tradición de cerca de mil años que instituye una función pública de esencia teocrática cerrada a la diferenciación individual.⁴³

Los antecedentes franceses son la Ley del 19 de marzo de 1834 sobre la situación de los oficiales de los ejércitos de tierra y mar, la Ley de Finanzas del 22 de abril de 1905 y la Ley del Estatuto General de los Funcionarios del Estado del 19 de octubre de 1946. Este se completa con la ordenanza del 4 de abril de 1959 que lo adecúa a la nueva distribución de competencias legislativas y reglamentarias establecida por la Constitución del 4 de octubre de 1958.

La legislación vigente sólo se aplica a "las personas que, nombradas en un empleo permanente son titulares de un grado de la jerarquía de las administraciones centrales del Estado, de los servicios exteriores, o de los establecimientos públicos del Estado" (esto significa más o menos 2/3 de los agentes del Estado). Está compuesta por la Ley del 13 de julio de 1983 sobre los derechos y obligaciones de los funcionarios, las Leyes del 11 de enero de 1984 (función pública del Estado), 26 de enero de 1984 (función pública territorial) y 9 de enero de 1986 (función pública hospitalaria), que constituyen

43. Santo, *op. cit.*, p. 71.

44. Auby y Ducos-Auder, *op. cit.*, p. 65; Larzul, *Op. cit.*, p. 2 y ss.

45. Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 99/1987 del 11 de junio. BOE del 26/6/87.

46. Weber, *Op. cit.*, p. 722.

los títulos II, III y IV del Nuevo Estatuto General.⁴⁴

En España el Tribunal Constitucional estableció la necesidad de una ley reguladora de la relación de empleo público que establezca normas sobre adquisición y pérdida del empleo, promoción en la carrera, derechos y deberes, responsabilidad, situaciones, régimen disciplinario, creación de cuerpos y escalas y provisión de puestos de trabajo.⁴⁵

La crítica generalizada a la figura del estatuto radica en dos puntos principales: la uniformidad del sistema jurídico que obstaculiza las diferencias y su orientación excesiva hacia la protección del servidor público frente a los abusos del poder político, sin que se procure conciliar ese objetivo con la necesidad de eficacia de la administración.

El propio Weber critica la rigidez que el estatuto aporta a la administración pública: "Como es natural, el término medio de los funcionarios aspira a la posesión de un "estatuto de funcionarios" que, con la seguridad material en la vejez, aumenta las garantías contra la privación arbitraria del cargo. No obstante esta aspiración tiene sus límites. Un fuerte progreso del "derecho al cargo" dificulta, naturalmente, la provisión de vacantes de acuerdo con las consideraciones de utilidad técnicas, así como pone trabas a las posibilidades de carrera de los candidatos afanosos".⁴⁶

En Gran Bretaña no hay estatuto. La aparición del *Civil Service* puede remontarse al informe Northcote-

Trevelyan de 1853. La definición más conocida es la de la Comisión Tomlin, 1931, "los que sirven a la Corona además de los titulares de cargos políticos o judiciales, empleados por su condición de civiles y remunerados entera y directamente con fondos votados por el Parlamento".

En el Brasil el sistema de concursos se instituyó en 1936. En 1963 el porcentaje de funcionarios ingresados por concurso era del 17.8%. Debería ser más del 75%.⁴⁷ El primer Estatuto de los Funcionarios Públicos Civiles del Gobierno Federal fue sancionado por Decreto Ley No. 1713 del 28 de octubre de 1939. El mismo reglamenta las disposiciones de las constituciones de 1934 y 1937 referidas al personal público.

Estatutos especiales

En la generalidad de los estatutos se prevé la existencia de regímenes especiales, destinados a regular la función profesional de los servidores cuya función tiene características diferentes a la de los funcionarios de la administración general. Ellos permiten adaptar el estatuto general a las especificidades de cada cuerpo de funcionarios.

Así, por ejemplo, la legislación francesa establece estatutos especiales como el de la Ley del 13 de julio de

1972 (estatuto general de los militares) y la ordenanza del 22 de diciembre de 1958 (magistrados judiciales), Dirección General de Seguridad Exterior y servicios de las asambleas parlamentarias. Todos ellos deben ser sancionados en ley. Algunos estatutos particulares, según el Art. 2 de la Ordenanza de 1959, son adoptados por decreto del Consejo de Estado. Se agrega, también, los estatutos especiales, sancionados por ley, cuyo objeto principal es restringir el ejercicio del derecho de huelga, para ciertas categorías profesionales (administración penitenciaria, personal de transmisión del Ministerio del Interior y personal de control de la circulación y seguridad aérea).

El estatuto particular no puede derogar el general, pero el Artículo 20 de la Ley del 11 de enero de 1984 admite la existencia de estatutos parciales derogatorios adoptados previo dictamen del Consejo Superior de la Función Pública del Estado. Ellos están destinados a los cuerpos reclutados a través de la Escuela Nacional de Administración, a los cuerpos de docentes e investigadores y a los cuerpos de carácter técnico como los del Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, cuerpo diplomático y consular, administración de las prefecturas y personal de la Oficina Nacional de Bosques.⁴⁸

Estatutos de los grandes cuerpos

Algunos países han organizado cuerpos especiales de funcionarios

47. Wahrlich, Beatriz M. de Souza. *Reforma administrativa no era de Vargas*. Río de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1983, p. 459.

48. Auby y Ducos-Auder, *Op. cit.*, p. 72; Larzul, *Op. cit.*, p. 2 y ss., Quermonne, *Op. cit.*, p. 132.

que se rigen por normas estatutarias específicas.

Es el caso de Francia, donde la Ley del 11 de enero de 1984 establece que los funcionarios pertenecientes a cuerpos serán clasificados, según su nivel de contratación, en categorías. Los cuerpos agrupan a los funcionarios sometidos a un mismo estatuto particular y que aspiran a los mismos grados. Se calcula que en Francia hay 1.800 cuerpos pero que 16 de ellos poseen, cada uno, más de 20.000 agentes.

Los grandes cuerpos administrativos son el Consejo de Estado, la Inspección General de Hacienda y el Tribunal de Cuentas. Los grandes cuerpos técnicos son el de Puentes y Caminos y el de Minas, compuestos generalmente por alumnos salidos de la Escuela Politécnica. Pueden asimilarse a ellos el cuerpo prefectoral y el cuerpo diplomático.

La nómina podría ampliarse con la Inspección General de Administración del Ministerio del Interior y con la Inspección General de Asuntos Sociales. También el cuerpo de ex-álumnos de la ENA y en el campo técnico, el cuerpo de ingenieros de telecomunicaciones, el de ingenieros del Ejército.

Las características de los grandes cuerpos que les aseguran autonomía son su legitimidad anclada en la historia pues son textos antiguos los que han definido sus funciones; su identificación con el interés general y el sentido del Estado; el privilegio de regirse por sus propias normas; el hecho de

que ocupan puntos estratégicos de la administración y su carácter interministerial.

En Francia los funcionarios están clasificados en tres categorías, en cuyo interior se distribuyen los diferentes cuerpos:

Categoría "A": funciones de "dirección y concepción". Cuerpos preparados por la ENA y la Escuela Politécnica, cuerpos docentes y otros como el cuerpo de agregados a la administración central y el de agregados a servicios exteriores, cuyo acceso está abierto a los candidatos que posean un título superior. Reúne 660.000 personas equivalentes al 32% de los funcionarios del Estado.

Categoría "B": funciones de "aplicación". Secretarios de administración, inspectores de impuestos y del Tesoro y varios cuerpos técnicos. Agrupa 430.000 personas que representan el 27% de los funcionarios y son contratados, en principio, a nivel de fin del secundario.

Categoría "C": funciones de "ejecución", personal de administración y obreros. Son 510.000 personas y representan 40% del total.

Cada cuerpo puede comportar uno o diversos grados, pero siempre diferentes escalas; el ascenso de grado se efectúa por mérito y el de escala por antigüedad.

En Gran Bretaña, en base al Informe Fulton de 1968, se sustituyó cerca de 1.400 cuerpos ministeriales por una docena de categorías interministeria-

les, que corresponden cada una a un cierto tipo de función (administración general, ciencias, tecnología, asesoramiento jurídico, secretariado, policía, etc.). Cada categoría puede ser subdividida en "grupos profesionales" y en grados.

En Alemania, las cuatro categorías de funcionarios, divididas en función de su nivel, están distribuidas en cuerpos según el tipo de función que realizan.

Estatuto de la alta gerencia

Una de las preocupaciones crecientes es la de otorgar un *status* especial a los funcionarios que ocupan funciones de dirección y asesoría en los altos escalones jerárquico de la administración pública.

En ese sentido se han orientado algunas experiencias latinoamericanas, particularmente en Argentina, Brasil y Uruguay. La reforma administrativa brasileña prevé categorías especiales de alta gerencia.

En Europa y los Estados Unidos la experiencia es antigua y si bien no ha sido del todo exitosa, ha permitido disminuir el éxodo de personas capacitadas, así como atraer nuevos talentos.

En Francia se considera alta gerencia al personal de los gabinetes ministeriales y de las grandes direcciones de las administraciones centra-

les del Estado que están en contacto directo y constante con los ministros. Son aquellos que cumplen una función de conversión entre el poder y político y la administración ejecutiva y que integran el llamado "círculo decisorio central".⁴⁹

En 1945 se creó el Cuerpo de Administradores Civiles que hoy cuenta con 3.000 miembros. Hasta 1972 los egresados de la ENA eran minoría. En 1982 ya eran el 57% del Cuerpo. No obstante, los cargos de director y director general han seguido siendo ocupados, en general, por los miembros de los grandes cuerpos.

En Gran Bretaña la alta función pública está constituida por 670 funcionarios que ocupan los niveles de secretarios generales, secretarios generales adjuntos, directores y subdirectores. La fuerza del grupo estriba en que su jefe —actualmente el secretario del *Cabinet Office*— controla, a través del *Senior Appointments Selection Committee*, el ingreso en dicho grupo.

Se le critica la tendencia a suplantarse el poder democrático del Parlamento, su rechazo al cambio y su profundo centralismo.

El gobierno Thatcher procuró disminuir su peso político mediante el recurso a personalidades ajenas a la administración. Por ello fue creada la *Efficiency Unit* confiada a Sir Derek Rayner. 133 investigaciones realizadas de 1979 a 1983 permitieron identificar ahorros potenciales de 400 millones de libras. Se estableció, también, una participación más activa del

49. Quermonne, *Op. cit.*, p. 140 y ss.

Primer Ministro en el proceso de selección de los secretarios. Fue suprimido el ministerio de la función pública, con traspaso de sus funciones, en 1981, a la Tesorería y al *Cabinet Office*. El secretario de este órgano fue designado, en 1983, jefe del Civil Service. Otra de las críticas que se le formulan es la de elitismo pues más del 50% de sus miembros provienen de *Oxbridge* - las universidades de Oxford y Cambridge. En los últimos años ha habido una incorporación importante de egresados de la universidad de Londres.

En Alemania existe la categoría de funcionarios políticos (*politische Beamte*) reclutados entre los altos funcionarios por criterios políticos, que ocupan cargos estratégicos en la Cancillería y los ministerios y son demisibles por parte del gobierno.

En los Estados Unidos el Servicio de Altos Ejecutivos (*Senior Executive Service -SES*) fue creado por la *Civil Service Reform Act* de 1978 y establecido en julio de 1979 durante la Presidencia de Carter.⁵⁰

En un sistema sin grados fijos en donde el *status* de carrera y salario del individuo son basados en su productividad personal y no en el puesto ocupado. Un factor importante del SES son los pagos extra por concepto de productividad superior y que llegan hasta el 20% del salario anual.

Sin embargo, el SES fue utilizado por el Presidente Reagan para hacer nombramientos políticos (10% del

efectivo total del SES) y se le negaron fondos para pagar las gratificaciones por desempeño. Todo ello hizo que entre 1980 y 1986 el 11% anual se haya retirado o jubilado.

La designación para el SES se hace por diversos medios:

- Nombramiento de carrera: la selección sigue el proceso de calificaciones por mérito, y la oficina presidencial tiene que aprobar las evidencias de capacidad gerencial.
- Nombramiento sin carrera: no hay proceso de mérito ni aprobación ejecutiva.
- Nombramiento por período limitado: por tres años, no renovable, para una posición general del SES.
- Nombramiento limitado, de emergencia: hasta 18 meses, no renovable, para posición nueva del SES que debe ser ocupada con urgencia.

El antecedente del SES es el California: *Career Executive Assignment Program -CEA-* de 1963. En 1974 se desligó el cuerpo CEA del sistema regular de personal del Estado.

Argentina y Bolivia establecieron una estrategia de identificación de "cargos críticos", sometidos a criterios de reclutamiento, selección, estabilidad condicionada a un sistema de evaluación anual de rendimiento, remuneración competitiva, formación y reciclaje. En Argentina se identificaron 1.500 cargos críticos; en Bolivia, 2.200 cargos claves.

50. United States Office of Personnel Management. *The Senior Executive Service*. Washington D.C., GPO, 1993.

Estatuto de agencias independientes

Una creación importante de los planes de reforma de países anglosajones son las autoridades administrativas independientes.

En verdad ellas reconocen orígenes antiguos. Ya en el siglo pasado los Estados Unidos comenzaron a crear las *Independent Regulatory Agencies*. En 1889 surge la *Interstate Commerce Commission*.

Son creadas por Ley del Congreso, el Presidente no puede revocar sus dirigentes, no están vinculadas a ministerios y disponen de una dirección colegiada que refleja el bipartidismo.

En Gran Bretaña existen las *quasi autonomous non governmental organizations* (o *non departmental public bodies*) corrientemente conocidas como *quangos*. El ejemplo más conocido es la BBC. No están integrados a un ministerio, tienen dirección colegiada y su creación se debe a una cédula real o una decisión ministerial.⁵¹

Instituciones semejantes han sido establecidas en Australia, Canadá y Nueva Zelanda.

La garantía de estabilidad

La estabilidad es uno de los elementos esenciales del sistema de carrera y, en general, de todo el régimen de empleo público. La garantía contra el despido arbitrario es un requisito para la existencia de un cuerpo de funcionarios profesional, capacitado en las técnicas de gestión pública, con clara orientación hacia el interés público. La defensa contra la arbitrariedad no sólo protege la calidad de la actividad estatal. Es también una garantía a los derechos del ciudadano, a la madurez social, al desarrollo.

La idea de la estabilidad surgió como una reacción contra el sistema de despojos y contra el patrimonialismo. Weber señala que ella no es un "derecho de posesión" al cargo: cuando se han originado garantías jurídicas contra la destitución o el traslado arbitrarios, estas garantías tienen por finalidad principal ofrecer una seguridad con vistas al cumplimiento rigurosamente objetivo y exento de toda consideración personal del deber específico impuesto por el correspondiente cargo".⁵²

No hay duda que las transformaciones contemporáneas obligan a introducir flexibilidad en la composición de los cuadros estatales con el objetivo de tornarlos más competentes y eficaces. Pero en América Latina ha prevalecido la necesidad de cortes fiscales, por lo que la flexibilidad ha llevado en la mayoría de los casos, a despidos generalizados o a suspen-

51. Mellon, Elizabeth. Executive agencies: leading change from the outside-in. *Public Money & Management*. Apr./June 1993, pp. 25-31.

52. Weber, *Op. cit.*, p. 721.

sión de la estabilidad a través de variados artificios legales. La consecuencia de todo ello ha sido un deterioro profundo del aparato estatal y la desmotivación generalizada del funcionariado público.

Es necesario, pues, establecer normas y sistemas que por un lado permitan agilizar la función pública, pero que, por otro, mantengan al servidor y a la sociedad inmunes ante la arbitrariedad y la tentación de retornar al patrimonialismo.

Varios ordenamientos jurídicos latinoamericanos establecen la estabilidad. Las constituciones uruguayas de 1952 y 1967 consagran el derecho a la carrera y a la estabilidad. La jurisprudencia del Tribunal en lo Contencioso Administrativo extiende el derecho a la carrera, no a la inamovilidad, a los empleados de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.⁵³ Pero es tal vez el caso más extremo de rigidez legislativa. En efecto, la Constitución establece que el funcionario estable sólo puede ser destituido por ineptitud, omisión o delito, comprobados mediante sumario, oyéndose previamente al funcionario inculpado, para que tenga oportunidad de defenderse. Completado el expediente, si se considera que hay causa para la destitución, debe solicitarse venia al Senado o la Junta Departamental, según se trate de funcionarios nacionales o municipales. Estos tie-

53. Correa Freitas, Ruben, *La reforma del Estado en el Uruguay*. Montevideo, ONSC, 1988, p. 67.

54. Sayagues Laso, *Op. cit.*, p. 369.

55. Osborne, *Op. cit.*, p. 136.

nen 90 y 40 días, respectivamente, para expedirse; vencido el plazo se considera concedida la venia.⁵⁴ Ese largo y complicado trámite impide que, en la práctica, se registren dimisiones aun cuando haya justas causas para el despido.

Aun en sistemas que no consagran la estabilidad, como el de los Estados Unidos, resulta casi imposible despedir a los servidores públicos. En los pocos casos en que se han implementado cortes de personal, permanecen los servidores con más tiempo de servicio.⁵⁵

En general se considera que las causales de cesación de la estabilidad de agente público deben ser establecidas previamente por norma legal. Ellas son:

Imputables al agente:

- o Mal desempeño (inidoneidad) o mal comportamiento (faltas administrativas o comisión de delitos). Su determinación requiere sumario previo con derecho a la defensa.
- o Aplicación de la pena de inhabilitación del Código Penal.
- o Ingreso a un segundo cargo público incompatible.
- o Nombramiento que transgrede el orden jurídico.

No imputables al agente:

- o Supresión de empleo, si es que no es factible la reubicación.

- o Razones reales de racionalización o economía administrativa.
- o Agente en condiciones de obtener la jubilación ordinaria.

Los casos de supresión de empleo y racionalización administrativa dan derecho a indemnización.⁵⁶

La legislación francesa prevé dos causales de despido: a) supresión de empleo en virtud de una disposición legislativa que prevea las condiciones de preaviso y de indemnización de los interesados; b) por insuficiencia profesional determinada con las formalidades prescriptas en materia disciplinaria y mediante pago de una indemnización equivalente al 75% de los emolumentos de los últimos meses multiplicado por el número de años de antigüedad. Sólo es posible si el funcionario no puede ser reclasificado en otro cargo.⁵⁷

En el Brasil, el Art. 41 de la Constitución de 1988 confiere estabilidad sólo a los funcionarios nombrados por concurso público, después de dos años de efectivo ejercicio. La estabilidad se procesa automáticamente: no depende de cualquier acto declarativo o constitutivo. De acuerdo con el Supremo Tribunal, el derecho a la esta-

bilidad es respecto al servicio público y no respecto al cargo. La constitución, por lo tanto, otorga derecho a la estabilidad y no a la promoción.⁵⁸

La disponibilidad figura en el § 3º del art. 41 de la Constitución de 1988: "Extinguido el cargo o declarada su falta de necesidad, el servidor estable quedará en disponibilidad remunerada, hasta su adecuado aprovechamiento en otro cargo".

La reforma constitucional en curso prevé nuevas causas para la cesantía: insuficiencia de desempeño (con indemnización de medio salario mensual por año trabajado) y exoneración por exceso de cuadros (con indemnización de un salario mensual por año trabajado). Una vez decidida la exoneración, los respectivos cargos serán automáticamente extintos y no podrán ser recreados durante cuatro años.⁵⁹

Motivación y participación del personal técnico

Uno de los elementos más importantes de la moderna gerencia es la motivación del personal. Ello es aun más importante cuando se encaran reformas profundas.

Los ministros de la función pública de los países de la OCDE así lo apuntan claramente: "hay un desafío de motivar y envolver a los servidores públicos. Ellos deben interesarse y para ello debe diseñarse un conjunto de incentivos para la innovación y la

56. Herrera de Villavicencio, Blanca A. *La estabilidad del agente público*. San Miguel de Tucumán, Fondo de Cultura Jurídica, s.d., p. 64.

57. Auby y Ducos-Auder, *Op. cit.*, p. 128.

58. Dallari, Adilson Abreu. *Regime constitucional dos servidores públicos*. Sao Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1992, pp. 81, 89 y 95.

59. Bresser Pereira, Luiz Carlos, *A estabilidade revista. Jornal do Brasil*, Río de Janeiro, 1/3/96, p. 9.

buena administración y sistemas adecuados de responsabilidad, junto con desestímulos para el desempeño insuficiente. Más ampliamente, los funcionarios deben entender por qué los cambios son efectuados y participar del proceso. Ellos tienen sus propios derechos y sentido de misión, y no son necesariamente obstructivos. El cambio exitoso debe llevar en consideración a las personas afectadas y reflejar una clara comprensión de sus historias, valores, esperanzas y expectativas".⁶⁰

Aunque totalmente válido, el desafío no es simple pues aún no se han encontrado fórmulas eficaces de motivación que no sean las de la responsabilidad profesional y dedicación a la tarea. Crozier señala que en Suecia, Japón y Estados Unidos "todas las tentativas de control y estímulo del personal por medio de una reforma global de los estatutos inspirada por una idea modernista tomada del sector privado, igualmente han fracasado" y que "las fórmulas de interés y participación menos formales pero sistemáticas, como los controles de calidad, encuentran poco eco".⁶¹

En Estados Unidos, durante la presidencia de Carter se procuró dar a los funcionarios federales carreras más abiertas, estímulos eficaces y garantías contra el favoritismo. Para ello se creó la National Personnel

Authority —NPA—. Se considera, no obstante, que es un sistema demasiado complejo y burocrático y que los procedimientos de calificación son complicados y no confiables. Los estímulos financieros, por otra parte, fueron muy limitados para tener efecto.

Metcalfe relata que gran parte del éxito de la reforma administrativa en el Reino Unido se debió a un tratamiento adecuado de la motivación de los funcionarios. Además de darles amplia e irrestricta participación en los procesos de reforma, se desarrolló una acción sistemática para contrarrestar lo que él denomina "el sistema de descreencias" (*disbelief system*). Este "define lo que los sostenedores de un conjunto de creencias debe ignorar o rechazar. Es una defensa psicológica contra propuestas que amenazan la estabilidad del sistema de creencias. El sistema contiene tres elementos básicos: uno es el escepticismo frente a formas alternativas de organización o reestructuraciones, pues se considera que ellas tienen poco que ver con la eficiencia administrativa o la buena gerencia y son hechas por razones cosméticas o para crearle un puesto a algún político influyente. El segundo es que las reformas tienen vida corta y fracasan. El tercero es la recusa a tomar en serio conceptos gerenciales como gerencia estratégica o diseño organizacional que se consideran como un palabrerío sin sentido".⁶²

Existe una cultura organizacional, propia de la burocracia, que es un conjunto de valores, conocimientos, creencias, tradiciones y prácticas que

60. OECD, *Ministerial Symposium on the Future of Public Services. Paris, March 1996*. París, OECD, 1996, p. 19.

61. Crozier, Michel. *Op. cit.*, p. 28.

62. Metcalfe, Les, *Op. cit.*, p. 18.

no se puede ignorar. Muy por el contrario es necesario conocerla, dinamizar sus aspectos negativos y tratar adecuadamente su lado negativo. En la estructura gubernamental hay un acervo considerable de capacidad, experiencia y buena voluntad que deben ser movilizadas en favor del cambio. La mejor forma de aprovechar todo ello es a través de la participación, permanente o estructurada en función de los proyectos de modernización.

La participación permanente existe en varios países. Es interesante el caso de Francia donde los funcionarios participan por intermedio de sus delegados integrantes de los organismos consultivos en la organización y el funcionamiento de los servicios públicos, en la elaboración de normas estatutarias y en el examen de las decisiones individuales relativas a su carrera. Participan también en la definición y gestión de la acción social, cultural, deportiva y de esparcimiento de que ellos disfrutan u organizan (Art. 9 de la Ley del 13 de julio de 1983).

La participación está estructurada en la siguiente forma: en cada cuerpo de funcionarios existe una o varias comisiones administrativas paritarias que comprendan, en igual número, representantes de la administración y

representantes del personal. Los miembros que representan al personal son elegidos por sistema proporcional. Las listas de candidatos son presentadas por los organismos sindicales. Estas comisiones son consultadas sobre las decisiones individuales que interesan a los miembros del cuerpo (Art. 14, Ley del 11 de enero de 1984).

En todas las administraciones del Estado y en todos los establecimientos públicos estatales que no tienen carácter industrial o comercial existe uno o varios comités técnicos paritarios. Estos comités se ocupan de los problemas relativos a la organización o al funcionamiento de los servicios, al reclutamiento del personal y a los proyectos de estatutos particulares. Comprenden, en número igual, representantes de la administración y representantes de las organizaciones sindicales de los funcionarios (art. 15 de la misma ley).⁶³

Como señala Kettl cuando comenta la reforma en los países anglosajones, "cualquiera sea la estrategia utilizada, resolver el problema de los recursos humanos requiere enfrentar el problema de la motivación y percibir que los incentivos monetarios no pueden por sí solos proveer la dirección que precisan los trabajadores. En todo el mundo, los mejores empleadores privados ven a sus empleados no como costos sino como activos. Ellos centran su atención en las personas como la más importante herramienta para cumplir su misión".⁶⁴

63. Auby, Op. cit., p. 15.

64. Kettl, Donald F. The global revolution: reforming government sector management. In: Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Papers apresentados ao Seminário "A reforma do estado na América Latina e no Caribe. Rumo a uma administração pública gerencial"*. Brasília, 16-17 de maio de 1996, p. 15.

Capacitación

En ese esfuerzo de motivar los cuadros administrativos para facilitar la reforma, la capacitación es un instrumento indispensable.

El programa norteamericano de modernización plantea a la capacitación como una etapa fundamental. El enunciado es muy claro.

Enunciados tan enfáticos demuestran la creciente convicción de que la capacitación es una herramienta indispensable para el buen funcionamiento de la administración pública y, sobre todo, para su reforma.

El desarrollo de políticas para una mejor administración y la implementa-

ción de las mismas, señala Metcalfe, depende de adaptaciones significativas de las políticas de personal. Algunos de los cambios necesarios ya están siendo hechos a través del análisis y revisión de las políticas de personal y del uso más consciente de la capacitación para apoyar la modernización. Los movimientos en esta dirección no significan un cambio general del ethos y la práctica de la administración del personal público. Pero envuelve sí la incorporación de nuevos valores y expectativas que anteriormente había recibido poca indulgencia de los funcionarios más antiguos.⁶⁵

Refiriéndose a Gran Bretaña, el mismo autor indica que "los desarro-

ESTADOS UNIDOS: NATIONAL PERFORMANCE REVIEW

Etapa 3: Dar a los trabajadores federales las herramientas que precisan para realizar sus tareas

Capacitación de los empleados

Después de dos décadas de organizarse para la calidad, las empresas tienen una certeza: potencializar a las personas requiere nuevas habilidades: trabajo en equipo, nuevos programas de computación, saber interpretar información financiera y estadística, cooperar con otras personas y saber adaptarse.

Acción: la administración otorgará a las agencias flexibilidad para financiar necesidades de capacitación. Otorgaremos a las agencias un cuarto de los ahorros que efectúen al descentralizar sus cuadros y reducir los costos operativos, para invertir en capacitación, evaluación del desempeño y *benchmarking*. También se les permitirá solicitar préstamos a los fondos de innovación para financiar la capacitación esencial.

Acción: el gobierno federal promoverá capacitación en tecnología de la información para todos los empleados.

Acción: eliminar las restricciones mezquinas a la capacitación de empleados para ayudar a desarrollar una fuerza de trabajo polivalente.

65. Metcalfe, *Op. cit.*, p. 222.

llos que requiere la administración de recursos humanos dependen del cambio de las actitudes y de la práctica, en dos sentidos. El más importante y difícil es el cambio cultural en los conceptos y valores de la burocracia que han denigrado el profesionalismo y despreciado la capacitación".⁶⁶

Sindicalización, negociación colectiva y derecho de huelga

Varios acuerdos de la Organización Internacional de Trabajo aseguran los derechos de los servidores públicos de asociarse en sindicatos, realizar negociaciones colectivas referidas a sus condiciones de trabajo y ejercer el derecho de huelga dentro de las limitaciones que impone el interés

66. *Ibidem*, p. 223.

67. Cullen, Donald E. Les tendances récentes de la négociation collective aux Etats-Unis. *Revue Internationale du Travail*, vol. 124, No. 3, mai-juin 1985, p. 336. De acuerdo con AFL-CIO, el porcentaje de trabajadores susceptibles de afiliarse a un sindicato o ya afiliados era alrededor de 45% en 1954 y del 28% en 1985. En porcentaje de la población económicamente activa: 35% en 1954; 19% en 1985 (The changing situation of workers and their unions. A report by the AFL-CIO Committee on the evolution of work. Washington, 1985).

68. Según la revista *Time* (Jun. 13, 1994, p. 40), el número de miembros de los sindicatos norteamericanos aumentó en 200.000 durante 1993, llegando a 16.600.000 y contrarrestando 14 años de disminución. La participación de los sindicatos en la fuerza de trabajo era de 35.5% en 1945, se estancó en ese nivel alrededor de 1960 y comenzó a caer año a año. La militancia así como el número de miembros está en alza.

69. Auby y Ducos-Auder, *Op. cit.*, p. 188.

público. Sin embargo, muchos países signatarios de esos acuerdos no reconocen por lo menos uno de esos derechos.

El mundo asistió, durante las últimas décadas, a la disminución de los efectivos sindicalizados. El sector donde menos se notó el decrecimiento fue el de los trabajadores del sector público, en los países en que ese derecho está permitido. En los Estados Unidos, donde el porcentaje de mano de obra sindicalizada era del 31% en 1970, 23% en 1980 y 19% en 1984, el sector público tenía el 33% en 1970, el 36% en 1980 porcentaje que se mantenía igual en 1984.⁶⁷

Ese fenómeno parece haber entrado en reflujo: percíbese un aumento de los afiliados a los sindicatos, especialmente en los países industrializados.⁶⁸

En Francia todos los agentes públicos tienen, en principio, el derecho de asociación y el derecho sindical. Este último no es concedido a los miembros del cuerpo de prefecturas y a los militares. Los sindicatos representan a los trabajadores en Comités técnicos paritarios, el Consejo Superior de la Función Pública y el Comité Consultivo Interministerial de Servicios Sociales.⁶⁹

En Italia, como se afirmó anteriormente, la negociación colectiva se ha desarrollado en los últimos años, utilizando mecanismos que permiten la discusión entre dos partes con características muy propias, como son el Estado y los funcionarios públicos. La Ley General de la Función Pública

No. 93 del 29 de marzo de 1983 establece los aspectos de la función pública en que es posible la negociación colectiva. Así, la organización de los servicios y la reglamentación de sus formas de constitución y de modificación o extinción de la relación laboral son de fuente unilateral (ley, decreto, reglamentos de órganos autónomos y autoridades locales). Por el contrario, la remuneración y la organización del trabajo han sido confiados, con exclusividad, a la negociación. Para ciertas materias, encuadramiento del personal, movilidad, capacitación y otras, existe concurrencia de ambas fuentes puesto que la ley establece los criterios y principios generales y deja a la negociación la aplicación y definición de detalles.

La negociación tiene lugar cada tres años y se celebra un acuerdo para cada uno de las ocho grandes divisiones administrativas (*comparti*) en que se distribuyen los funcionarios.

De acuerdo al decreto presidencial No. 68 del 5 de marzo de 1986, esas grandes divisiones son los ministerios, las administraciones autónomas del Estado, la universidad, las escuelas, los establecimientos públicos nacionales (no industriales y comerciales), los establecimientos públicos de investigación, las regiones y colectividades locales y el servicio de salud. Dentro de este último se prevé una negociación especial para el per-

sonal médico. La policía es objeto de una negociación aparte, en los términos de la ley No. 121 de 1981.

Antes del inicio de las negociaciones, también cada tres años, debe concluirse un convenio intercategorías (*accordo intercompartimentale*) que regla las cuestiones susceptibles de reglamentación única en todas las categorías (puesta en disponibilidad, licencias, permisos, derechos sindicales, etc.), así como los objetivos y criterios generales para la negociación por categoría. Por su parte, los acuerdos por categoría (*accordi di comparto*) delegan a menudo la reglamentación particular de ciertas cuestiones (organización del trabajo, trabajo por turnos, horas extra, incentivo a la productividad) a acuerdos descentralizados por administración o por área geográfica.

Finalmente, la ley regla en detalle el procedimiento de negociación y establece criterios fijos y uniformes para todos los sectores, para la composición de las delegaciones públicas y sindicales encargadas de negociar.⁷⁰

En Europa, existe negociación colectiva para el sector público en Alemania, Dinamarca, España, Italia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, Gran Bretaña.

En Estados Unidos el arbitraje para los conflictos de interés fue adoptado en 1970 por el personal del correo federal. Entre 1965 y 1977, 18 estados han recurrido a él para problemas de su personal o de las administraciones municipales, en particular policías y bomberos. En 1983 otros dos esta-

70. D'orta, Carlo. Italie: la modernisation de la fonction publique. *Revue Française d'Administration Publique*, No. 55, Juil./Sept. 1990, p. 442.

dos (Ohio e Illinois) han votado leyes análogas. En 10 estados, la legislación prescribe el arbitraje sobre la base de una oferta final; el árbitro debe elegir una de las ofertas últimas hechas por las partes sin que esté autorizado a determinar por sí solo los términos de la sentencia.⁷¹

En lo que hace al derecho de huelga, en la mayoría de las unidades administrativas norteamericanas la huelga está prohibida así como la negociación colectiva está excluida. Se considera que son instituciones pensadas para el sector privado donde no se verifican las relaciones complejas y ambiguas que se encuentra en el sector público entre sindicatos, representantes del poder ejecutivo que realizan la mayor parte de las negociaciones, los órganos legislativos que suministran los fondos y elaboran las leyes que rigen la negociación y, finalmente, las instituciones públicas que fijan las modalidades de ejecución de algunas decisiones en materia de empleo.

No obstante, entre 1969 y 1973, ocho estados legalizaron la huelga para algunos grupos de agentes de servicios públicos y otros dos (Ohio e Illinois) lo hicieron en 1983.

En Francia, la huelga es lícita pero sólo puede ser decretada por los sindicatos más representativos. Se caracteriza como cesación del trabajo, de carácter colectivo y concertado y debe tener una finalidad profesional.

Este derecho está reglamentado por la Ley del 31 de julio de 1963, que establece el preaviso. No está permitida a organismos de seguridad, policía, servicios exteriores de la administración penitenciaria, magistrados, controladores aéreos y técnicos electrónicos de seguridad aérea, así como a los militares.⁷²

En el Brasil, la Constitución de 1988 otorga los derechos de sindicalización y huelga a todos los servidores públicos, excluyendo expresamente a los militares (Incs. 6 y 7 del Art. 37 de la Constitución). El Art. 7 determina que "el derecho de huelga será ejercido en los términos y límites definidos por ley reglamentaria".

Bibliografía

Alvarez Alvarez, Julián. La carrera administrativa en España. Referencias a la carrera administrativa en Gran Bretaña y Francia. In: Administración de Personal y Carrera Administrativa en América Latina. Memoria del Seminario Internacional. Quito, Dirección Nacional de Personal/ALAP/CLAD/ILPIS, 1986.

Auby, J. M. y J. B. *Droit de la fonction publique*. Paris, Dalloz, 1991.

_____ y Ducos-Auder, Robert. *Droit administratif*. Paris, Dalloz, 1979.

Australia. Public Service Commission. *A framework for human*

71. Cullen, *Op. cit.*, p. 336.

72. Auby y Ducos-Auder, *Op. cit.*, p. 195.

ESPAÑA: NEGOCIACION CON LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

EL PAIS - ECONOMIA (Resumen) - Sábado 20 de julio de 1996

El Gobierno anunció que en 1997 habrá "oferta de empleo público en los sectores que sea necesario". Ese anuncio fue realizado ayer tras abrirse la mesa negociadora de funcionarios por el secretario de Estado para la Administración Pública, acompañado del secretario de Estado de Presupuestos y Gasto.

Respecto a las retribuciones de los funcionarios, el Secretario de Estado de Presupuesto dijo que los aumentos salariales para este colectivo "tienen que situarse en el contexto general del país" y acordes con el cumplimiento de los criterios de convergencia y de recorte del déficit público.

A la misma hora el Consejo de Ministros decidía proponer la congelación salarial para evitar que el gasto para sueldos de los empleados públicos supere el 1%. En esa cifra hay que tener en cuenta que los deslizamientos, subida de categorías y mejora por antigüedad, suponen un aumento automático del 0.9% en el gasto.

En el encuentro entre la administración y los sindicatos _CC OO, UGT, CSLF, ELA, STV, CIG y LAB_ tan sólo se decidió el calendario y el método de negociación. En las próximas semanas se abrirán distintas mesas que trabajarán a lo largo de julio y setiembre: retribuciones y empleo; problemas del personal laboral en el exterior; acuerdo marco del personal laboral; mesas sectoriales de administración central, sanidad, enseñanza, correos y justicia; salud laboral; formación continua; análisis del Estatuto de la Función Pública, y acuerdo para la solución extrajudicial de conflictos en la administración general del Estado.

Uno de los sindicatos informó que los negociadores en nombre de la administración les han reclamado "un esfuerzo de solidaridad". La respuesta de los sindicatos es que la solidaridad debe concretarse en ese marco negociador, en temas como el empleo, la modernización de la administración, la incorporación de nuevas tecnologías, o el Estatuto de la Función Pública. Los representantes de ELA, CIG y LAB plantearon sus propias peticiones, entre ellas la descentralización de la negociación y el bilingüismo.

resource management in the Australian public service. Canberra, 1995.

Bellier, Irene. La Commission Européenne: hautes fonctionnaires ets culture du management". *Revue Française d'Administration Publique* No. 70, avr./juin 1994, p. 253-262.

Bodiguel, Jean-Luc. The civil service of the European Union. *International Review of Administrative*

Sciences, Vol. 61, No. 3, sept. 1995, p. 433-453.

Bonifacio, José Alberto. Farmação de administradores e profissionalização da carreira administrativa. *Revista do Serviço Público*, Ano 46, Vol. 119, No. 2/3. mai/dez. 1995. p. 55-75.

_____ et all. *Relaciones entre Estado y sociedad: nuevas articulaciones.* Buenos Aires, INAP, 1992.

- Boyne, George. The intellectual crisis in British public administration: is public management the problem or the solution? *Public Administration*, Vol. 74 Winter 1996 (679-94).
- Brasil. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.
- _____. *Regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais (Ley 8.112 de 11 de dezembro de 1990)*. São Paulo, Saraiva, 1991.
- Bresser Pereira, Luis Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Papers apresentados ao Seminário "A reforma do estado na América Latina e no Caribe. Rumo a uma administração pública gerencial"*. Brasília, 16-17 de maio de 1996.
- _____. *A reforma do aparelho do Estado e a constituição brasileira*. Brasília. MARE/ENAP, 1995.
- _____. A estabilidade revista. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 1/3/96, p.9.
- Casasse, Sabino. *Le basi del diritto amministrativo*. Torino, Einaudi, 1989.
- Cazalis, Pierre. La mutation du profil de compétences des cadres supérieurs de la fonction publique au Québec. *Revue Française d'Administration Publique*. No. 70, avrr-juin 1994, p. 309-325.
- Correa Freitas, Rubén. *Nuevo régimen jurídico de la función pública*. Montevideo, Fundación Hanns Seidel, 1990.
- _____. *La reforma del Estado en el Uruguay*. Montevideo, ONSC, 1988.
- Crozier, Michel. *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Cullen, Donald E. Le tendance récentes de la négociation collective aux Etats-Unis. *Revue Internationale du Travail*, vol. 124, No. 3, mai-juin 1985.
- Dallari, Adilson Abreu. *Regime constitucional dos servidores públicos*. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1992.
- D'orta, Carlo. Italie: la modernisation de la fonction publique. *Revue Française d'Administration Publique*, No. 55, Juil./Sept. 1990, p. 441-50.
- Drewry, Gavin & Butcher, Tony. *The Civil Service today*. Oxford, Blackwell, 1995.
- Ginneken, Wouter van. L'ajustement des effectifs dans le secteur public: quelle politique pour les pays en développement. *Revue Internationale du Travail*, vol. 129, 1990, n.4, p. 483-501.
- Girardi, Sábado Nicolau e Cherchiglia, Mariângela Leal. Relações de trabalho no setor público: alguns aspectos sobre sua regulação.

- Saúde em Debate* N. 46, março 1995.
- Giscard D'estaing, Antoine. *La gestion publique*. Paris, Presses Universitaires de France, 1991.
- Grawitz, Madeleine et Léca, Jean. *Traité de Science Politique*. Vol. 4: Les politiques publiques. Paris, Presses Universitaires de France, 1985.
- Greaves, H. R. C. *The Civil Service in the Changing State*. Londres, 1947.
- Gremion, Catherine et Fraise, Robert. *Le service public en recherche. Quelle modernisation?* Paris, La Documentation Française, 1996.
- Guglielmetti, Pedro y Guglielmetti, Alejandra. *Manual Guía sobre Relaciones Laborales para Dirigentes Sindicales de América Latina*. Santiago, 1995.
- Henry-Meininger, Marie-Christine. Avant-propos. *Revue Française d'Administration Publique* No. 55, juil.-sept. 1990. p. 379-82.
- Herrera de Villavicencio, Blanca A. *La estabilidad del agente público*. San Miguel de Tucumán, Fondo de Cultura Jurídica, s.d.
- Hood, Christopher. Public administration: lost an empire, not et found a role? In: Leftwich, A, *New developments in political science*. Aldershot, Edward Elgar, 1990.
- _____. L'évolution de la gestion publique au Royaume-Unit et la suppression des privilèges de la fonction publique. *Revue Française d'Administration Publique* No. 70, avr./juin 1994, p. 295-308.
- House of Commons. *Efficiency and Effectiveness in the Civil Service. Third Report of the House of Commons Select Committee on the Treasury and Civil Service*. London, HMSO, 1982.
- Jenkins, Hate. Civil Service reform in the United Kingdom. In: Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Papers apresentados ao Seminário. "A reforma do estado na América Latina e no Caribe. Rumo a una administração pública gerencial"*. Brasília, 16-17 de maio de 1996.
- Kaplan, Marcos. *Estado y Sociedad*. México, UNAM, 1978.
- Kettl, Donald F. The global revolution: reforming government sector management. In: Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Papers apresentados ao Seminário "A reforma do estado na América Latina e no Caribe. Rumo a una administração pública gerencial"*. Brasília, 16-17 de maio de 1996.
- Kliksberg, Bernardo. *Rediseñando el Estado en América Latina*. Caracas, CLAD, 1991.
- König, Klaus, Von Oertzen, Hans Joachim & Wagener, Frido. *L'administration publique en République Fédérale d'Allemagne*. Paris, Economica, 1983.
- Larzul, Tanneguy. *La fonction publique*. Paris, La Documentation

- Française/Documents d'études, 1992.
- Le Floch-Fournier, Janine. La modernisation de la fonction publique. In: Colloque de Cerisy. *Le service public? La voie moderne*. Paris, L'Harmattan, 1995.
- Maguire, María & Wood Robert. Private Pay for public work? *The OECD Observer* 175, Apr./May 1992.
- Mannheim, Karl. *Libertad, poder y planificación democrática*. México, Fondo de Cultura Económica, 1953.
- Mellon, Elizabeth. Executive agencies: leading change from the outside-in. *Public Money & Management*. Apr./June 1993, p. 25-31.
- Méndez, José Luis. ¿Regresando al futuro? Postmodernidad y reforma del Estado en América Latina. *Reforma y Democracia* No. 6, julio 1966.
- Metcalfe, Les & Richards, Sue. *Improving public management*. London, European Institute of Public Administration/Sage, 1990.
- Modesto, Paulo. *Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública*. Brasília, MARE/ENAP, 1995.
- National Performance Review. *From red tape to results: creating a government that works better & costs less. Executive summary*. Washington D.C., GPO, 1993.
- Newland, Chester A. The American Senior Executive Service: old ideals and new realities. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 54 (1998), 625-660.
- OCDE. *Flexibilidad en la gestión del personal de la administración pública*. París, 1990.
- _____. *Ministerial Symposium on the Future of Public Services. Paris, March 1996*. Paris, OECD, 1996.
- Organización Internacional del Trabajo. *La incidencia del ajuste estructural en los servicios públicos (eficacia, mejora de la calidad y condiciones de trabajo)*. Ginebra, 1995.
- Osborne, David & Gaebler, Ted. *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA, Addison-Wesley, 1992.
- Ozaki, Muneto. Las relaciones de trabajo en la administración pública. *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 106, núm. 3, jul./set. 1987. p. 303-328.
- _____. et all. *relaciones de trabajo en la administración pública. Países en desarrollo*. Ginebra, OIT, 1988.
- Oszlak, Oscar. *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires, Paidós, 1984.
- Pardo, María del Carmen. El servicio civil de carrera en México: un operativo de la modernización. *Gestión y Política Pública*, vol. IV,

- Núm. 2, segundo semestre de 1995. pp. 277-302.
- Peters, B. Guy. *The public services, the changing state and governance*. Documento presentado en la Segunda Conferencia Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Toluca, México (27 al 30 de julio de 1993).
- Peters, B. Guy. L'échec du "managérialisme" dans une société managériale: la gestion du secteur public aux Etats-Unis. *Revue Française d'Administration Publique* No. 70, avril-juin 1994, pp. 183-193.
- Peters, B. Guy y Savoie, Donald J. Civil Service Reform: Misdiagnosing the patient. *Public Administration Review*, September - October 1994, Vol. 54, No. 6, pp. 418-425.
- Przeworski, Adam. On the design of the State: a principal-agent perspective. In: Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Papers apresentados ao Seminário "A reforma do estado na América Latina e no Caribe. Rumo a una administração pública gerencial"*. Brasília, 16-17 de maio de 1996.
- Quermonne, Jean-Louis. *La organización administrativa del Estado*. Barcelona, Escola d'Administración Pública de Catalunya, 1995.
- Richardson, Ruth. The New Zealand public sector reforms. In: Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Papers apresentados ao Seminário "A reforma do estado na América Latina e no Caribe. Rumo a una administração pública gerencial"*. Brasília, 16-17 de maio de 1996.
- Santo, Viriato-Manuel et Verrier, Pierre-Eric. *Le management public*. Paris, Presses Universitaires de France, 1993.
- Saravia, Enrique. Estabilidad del empleado público: un caso de operatividad directa de la norma constitucional. *Comercio y Justicia*. Córdoba, Argentina, 20/02/71.
- Sayagues Laso, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*. vol. I, 6a. ed., Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1988.
- Theobald, Robin. Globalization and the resurgence of the patrimonial state. *International Review of Administrative Sciences* No. 3, Sept. 1995, vol. 61 (1995), 423-432.
- Treu, Tiziano. La flexibilité du travail en Europe, *Revue Internationale du Travail*, vol. 131, 1992, No. 4-5, pp. 533-549.
- United States Office of Personnel Management. *The Senior Executive Service*. Washington D.C., GPO, 1993.
- Wallis, Malcolm. *Bureaucracy. Its role in Third World Development*. London, Macmillan, 1989.
- Währlich, Beatriz M. de Souza. *Reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1983.

- Weber, Max. *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1992. Edición original: Tübinga, 1922.
- Yemin, Edward. Estudio comparado de las relaciones de trabajo en la administración pública. *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 112, 1993, n. 4, pp. 565-587.
- Zaffaroni, Emmanuela. Pubblico impiego: dalla lege quadro al decreto legislativo. *Economia Pubblica*. anno XXVI. n. 4. 1996. pp. 61-89.

Pensamiento administrativo y realidad social: tensiones y contradicciones de la reforma y modernización del sector público nicaragüense

Andrés Pérez Baltodano*

nicaragüense

PRESENTA UN ANALISIS DEL MARCO NORMATIVO QUE GUIA EL PROGRAMA DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL SECTOR PUBLICO NICARAGÜENSE, EL CUAL LE SIRVE DE BASE PARA SUSTENTAR QUE EN ESE PROGRAMA PRIVA UNA RACIONALIDAD ECONOMICISTA Y ADMINISTRATIVISTA, CON PROFUNDA ORIENTACION DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES, CUYA FUNDACION TEORICA Y FILOSOFICA ES EL PENSAMIENTO ECONOMICO DEL LLAMADO "CONSENSO DE WASHINGTON".

La llegada al poder de la Unión Nacional Opositora –UNO– presidida por la Sra. Violeta Barrios de Chamorro, representó para Nicaragua, no simplemente un cambio de gobierno, sino más bien, un cambio de régimen. Es decir, representó un cambio fundamental en la naturaleza de las estructuras y procesos que orientan la vida política, social y económica de los nicaragüenses. En lo político, el cambio de régimen que se inicia en 1990, se traduce en una reforma institucional encaminada a desarrollar y consolidar un régimen democrático representativo para regular la competencia por el poder y la toma de decisiones,

sustituyendo el centralismo democrático que prevaleciera en la década de los ochentas. En lo económico, se traduce en una reforma orientada a institucionalizar una economía de libre mercado que sustituyera la economía mixta y planificada del régimen sandinista. En lo social, el cambio de régimen se tradujo en la formulación e implantación de una reforma social basada en los principios de subsidiariedad, temporalidad y focalización, que sustituyó la reforma social basada en los principios de universalidad, gratuidad y participación del régimen anterior.

Todas estas reformas han tenido lugar dentro de un contexto nacional caracterizado por la fragmentación política, el atraso económico y el debilita-

* **Profesor Asociado del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Western Ontario, Canadá.**

miento de los niveles de solidaridad social entre los nicaragüenses.

Durante los primeros años de gobierno de la Señora Chamorro, la fragmentación política de Nicaragua se expresaba no sólo en las tensiones entre la UNO y el derrotado Frente Sandinista de Liberación Nacional —FSLN—, sino también en el fraccionamiento interno dentro de la Unidad Nacional Opositora —UNO— para quien la derrota del sandinismo, eliminó su objetivo principal y su razón de ser. El mismo FSLN empezó a sufrir después de su derrota electoral, divisiones internas que culminaron con la formación del disidente Movimiento de Renovación Sandinista —MRS—.

En lo económico, la transición del sandinismo al gobierno de la señora Chamorro tuvo lugar cuando la capacidad productiva del país se encontraba prácticamente en ruinas. Para 1989, el Producto Interno Bruto del país había caído al 42% de su nivel en 1977; el valor total de las exportaciones a un 53% y los salarios reales a un 24%. Más aún, la deuda externa *per cápita* de Nicaragua en 1989 era la más alta de América Latina: US\$ 3.000,00 ó 33 veces el valor de las exportaciones (Government of Nicaragua, 1992, p. 2.).

Además de la polarización política y el colapso económico, Nicaragua sufría en 1990 el desgarramiento social producido por la guerra civil. En su Estrategia de Desarrollo a Mediano Plazo, el Gobierno de Nicaragua señalaba como la guerra civil y la militarización había ex-

traído a la juventud de las actividades productivas del país, interrumpiendo el proceso inter-generacional de transferencia de actitudes y habilidades, quedando los jóvenes sin el necesario entrenamiento y motivación para trabajar (Government of Nicaragua, 1992, p. 3).

La valoración que hacían los Sandinistas del impacto de la guerra era tan dramático como la presentada por el gobierno:

"Las 61.884 víctimas de la guerra representan un 1.72% de la población de Nicaragua calculada en 3.6 millones de personas. Los 30.865 muertos representan el 0.86% de la población. Si se aplica este mismo porcentaje a la población de los Estados Unidos calculada en 250 millones de personas, resulta un total de 2.125.000 de muertos, lo que casi equivale a la totalidad de todos los americanos muertos por causa de guerras en la historia de los Estados Unidos" (Oquist, 1993, p. 7.).

Es en estas condiciones que en Nicaragua se inicia un proceso de transformaciones del aparato estatal orientado a crear mecanismos institucionales necesarios para consolidar el nuevo régimen. Las tres principales dimensiones de este proceso son:

- a. la reorganización de las Fuerzas Armadas;
- b. el programa de privatización, la liberalización del mercado y la banca; y

c. el Programa de Reforma y Modernización del Sector Público. Desde esta perspectiva, el Programa de Reforma y Modernización del Sector Público Nicaragüense constituye simplemente un proceso de desarrollo administrativo orientado a crear las condiciones técnicas para el funcionamiento de un nuevo aparato estatal cuyas características fundamentales se derivan de la reorganización de las Fuerzas Armadas y sobre todo de la filosofía que orienta la ejecución del programa de privatización y la liberalización del mercado y la banca.

El objetivo central de este trabajo es presentar: 1) un análisis del marco normativo que guía el programa de Reforma y Modernización del Sector Público Nicaragüense; 2) una descripción de la naturaleza, objetivos operativos y principales componentes de este programa; 3) las características del pensamiento administrativo que lo orientan y; 4) algunas reflexiones básicas para el diseño de un programa de reforma y modernización alternativo.

Marco Normativo de la Reforma y Modernización del Sector Público Nicaragüense

Hablar del Marco Normativo de la Reforma y Modernización del Sector

Público Nicaragüense, es hablar del conjunto de premisas, principios y prioridades que determinan el modelo de Estado y Administración Pública que se quiere alcanzar y el tipo de sociedad que se quiere construir. Los principios y prioridades que conforman el marco normativo del programa de Reforma y Modernización del Sector Público Nicaragüense son los siguientes:

Subsidiariedad: deben ser los particulares y no el Estado los principales promotores y agentes del desarrollo colectivo. El Estado no debe ejecutar funciones que puedan ser mejor desarrolladas por los ciudadanos individuales o asociados. Esto implica correr la frontera existente entre las funciones del Estado y las de la sociedad y sugiere que la sociedad civil debería prepararse para recibir competencias que el Estado le entregara.

Sometimiento a la Ley: poner en práctica el sometimiento al imperio de la ley, igual para todos los individuos y toda forma organizativa. Nadie es superior a la ley.

Respeto al mercado: reconocer la primacía del mercado en la provisión de bienes y servicios y la fijación de precios, salvo aquellos casos donde la estructura del mercado o las características del bien público, la protección del medio ambiente y de la salud, justifiquen la intervención estatal en formas de regulación, financiación o provisión de servicios.

Fomento de la competencia: como el mejor mecanismo para la búsqueda

eficiente de asignación de recursos y operación de los mercados.

Solidaridad: invertir eficientemente los escasos recursos disponibles, focalizando las políticas públicas y la provisión de servicios básicos en los grupos de extrema pobreza. A mediano plazo, esta política debería evolucionar hacia una de "brindar igualdad de oportunidades".

Participación ciudadana: involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones políticas y acciones públicas así como en la fiscalización social de la acción pública.

Excelencia administrativa: introducir los incentivos correctos y reformar los sistemas de gestión administrativa que permitan desarrollar eficaz y eficientemente las funciones que legítimamente corresponden al Gobierno (Villalta, 1996).

El modelo de sociedad al que apuntan los principios antes enunciados es uno en el que el mercado tiende a convertirse en el eje rector de la vida social del país. Las premisas fundamentales sobre las que se sustenta este modelo son tres:

- El mercado es el único mecanismo racional para una asignación justa de los recursos.
- La justicia social consiste en crear igualdad de oportunidades.
- La competencia genera justicia en cuanto existe una relación de

mercado competitivo y eficiente" (Mifsud, 1996, p. 99).

La adopción de las premisas anteriores como base del marco normativo que guía el Programa de Reforma y Modernización del Sector Público Nicaragüense es el resultado de una combinación de presiones externas y circunstancias domésticas. Más específicamente, es el resultado de a) las condiciones impuestas sobre el gobierno nicaragüense por la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos—AID—, el Fondo Monetario Internacional —FMI—, el Banco Mundial —BM— y el Banco Interamericano de Desarrollo —BID—; y b) la debilidad política y económica de la sociedad nicaragüense.

El FMI, el BM y el BID funcionan dentro de un esquema de condicionalidad cruzada que en última instancia revela la existencia de un pensamiento político y económico común que sirve de marco a sus operaciones. De allí que se haya popularizado el término "el consenso de Washington", para hacer referencia al marco de valores que constituye el principal elemento de cohesión de estos organismos.

El pensamiento de los organismos del "Consenso de Washington", mejor conocido como pensamiento "neo-liberal", ofrece una fórmula a los países del mundo que en las palabras de James L. Dietz "es devastadoramente simple":

"Libere el poder de las fuerzas de mercado y reduzca el rol del Es-

tado en la esfera económica, o donde eso no sea posible, asegure al menos que las políticas estatales sean aplicadas de igual forma a todos los actores". (Dietz, 1995, p. 191)

Desde esta perspectiva, el papel del Estado debe estar limitado a:

- La defensa de los contratos civiles.
- La protección del mecanismo de mercado contra efectos secundarios autodestructivos.
- El cumplimiento de las premisas de la producción en lo que refiere a la organización global del sistema económico (educación pública, medios de comunicación y de transporte).
- La adecuación del derecho privado a las necesidades que surgen de las transformaciones en los modos de acumulación (derecho fiscal, derecho de asociación empresarial y transferencia patrimonial, etc.) (Vuolo, 1991, pp. 33-34)

En el año 1990, Nicaragua suscribió los programas de Estabilización y Recuperación I y II con la AID que incluían entre sus condiciones, la reducción del empleo público y la preparación de condiciones para un acuerdo de contingencia con el FMI (Evans, 1995, p. 192). Durante 1991-2 el Gobierno de Nicaragua impulsó bajo el patrocinio del FMI un programa de estabilización y un programa de ajuste

estructural apoyado por el BM, orientados a transformar Nicaragua en una economía de mercado viable. Esto suponía alterar el rol y el tamaño del Gobierno mediante la privatización de empresas estatales, la reducción del número de empleados públicos, y la disminución del papel del Estado en la regulación de la economía. Durante este mismo período, la AID y el BID apoyaron al gobierno de Nicaragua para que éste cumpliera con las condiciones del FMI y del BM (ver Evans, 1995). Dentro de este contexto, el proceso de Reforma y Modernización del Sector Público Nicaragüense surge como "un complemento necesario a las actividades programadas en los convenios de préstamo para ajuste estructural..." (Gobierno de Nicaragua, 1994, p. 8).

A pesar de los logros que para 1994 había obtenido el Gobierno de Nicaragua en materia de ajuste y estabilización económica, la actividad económica y la inversión privada del país continuaban deprimidas. En estas condiciones, el Gobierno de Nicaragua y los organismos internacionales consideraron que la reactivación de la economía y la inversión privada requería mayores esfuerzos para reducir el tamaño del sector público. En su carta del 22 de marzo de 1994 dirigida al Señor Lewis T. Preton, Presidente del Banco Mundial, el Ministro de Finanzas del Gobierno de Nicaragua, expresaba:

"En 1990 Nicaragua logró con éxito la transición del poder a tra-

vés de una elección popular abierta y transparente. En este marco democrático se logró la estabilidad monetaria y cambiaria, la reducción del déficit fiscal, la liberalización de la economía, se propició la intermediación financiera a través de la banca privada, se redujo sustancialmente el tamaño del Estado, se privatizaron 300 empresas del Estado, se cumplió con los compromisos financieros y Nicaragua ha vuelto a ser sujeto de crédito internacional y, por último, se creó un marco macroeconómico propicio para el desarrollo del sector privado.

A pesar del éxito alcanzado, aún hay un largo camino por recorrer. El tamaño del Estado es aún grande y su estructura, tecnología y procedimientos organizacionales no se adaptan a nuestras necesidades lo que se refleja en el déficit fiscal y en la poca eficiencia en la prestación de los servicios públicos", (Pereira, 1994).

En mayo de 1994 se crea mediante el Acuerdo Ministerial 05-94, la Unidad de Coordinación para la Reforma del Sector Público –UCRECEP– con el objetivo de dar "seguimiento, control y evaluación a todas las actividades que se desprendan de los planes del Programa de Reforma del Sector Público" (Ministerio de Finanzas, 1994). Este mismo acuerdo manifiesta que, la Unidad de Coordinación quedaba adscrita "al Ministerio de Finanzas y bajo la

dirección, dependencia y supervisión del Viceministro del área de Gasto Público" (Ministerio de Finanzas, 1994).

En junio de 1994 el BM aprueba un segundo Crédito de Recuperación Económica (ERC II) orientado hacia una mayor reducción del número de empleados estatales, la continuación del proceso de privatización y la reforma del sistema bancario.

En octubre de 1994, el Gobierno de Nicaragua emite el Decreto 44-94 creando el Comité Ejecutivo para la Reforma de la Administración Pública –CERAP–, "a fin de integrar y dar continuidad a las políticas emprendidas por el Gobierno tendentes a consolidar la estabilización económica y crear una Administración Pública moderna, pequeña, fuerte, eficiente y facilitadora" (Gobierno de Nicaragua, 1994).

CERAP quedaba entonces constituido como la entidad encargada de articular las políticas y estrategias generales de la reforma administrativa del Estado, mientras que UCRECEP quedaba conformada como el instrumento técnico y operativo de este Programa.

El proceso de Reforma y Modernización del Sector Público aparece entonces como un componente de los programas de recuperación económica que los organismos internacionales del "Consenso de Washington" ofrecen al gobierno de Nicaragua. Las debilidades económicas de un país con una estructura productiva virtualmente paralizada, creaban condiciones poco favorables para que el Gobierno de

Nicaragua pudiese negociar esas condiciones. Además, las profundas divisiones sociales y políticas que separaban y fragmentaban a los nicaragüenses otorgaban al Estado y al Gobierno niveles de autonomía prácticamente absoluta en relación a la débil sociedad civil nicaragüense. Esta autonomía era producto de la ausencia de un consenso nacional mínimo sobre la organización social, política y económica del país, que pudiese haber servido como un marco normativo capaz de anclar en la política doméstica, el diseño y operacionalización del proceso de transformaciones del aparato estatal. Sin este consenso, el gobierno nacional pudo adoptar, sin intermediación de la sociedad civil nicaragüense, el marco normativo para la reforma del aparato estatal ofrecido por los organismos internacionales. Desde esta perspectiva, el Programa de Reforma y Modernización del Sector Público Nicaragüense no es expresión de una visión política lograda a través de un proceso democrático de negociaciones entre las principales fuerzas y actores sociales del país.

Es importante observar que, en la opinión de algunos actores involucrados en la reforma de la Administración Pública Nicaragüense, la ausencia de un acuerdo político nacional sobre el modelo de Estado y sociedad al que se quiere llegar con la reforma, no es una debilidad del proceso, sino más bien una de sus fortalezas más importantes. Desde este punto de vista, el proceso de negociación política que tendría que darse para alcanzar y man-

tener un consenso sobre el modelo de sociedad al cual debería adaptarse la reforma, es considerado como un atraso innecesario. Lo que cuenta es introducir de hecho los cambios que la reforma conlleva para que sean estos cambios, y no los procesos políticos, los que determinen el tipo de Estado y Administración Pública que Nicaragua tendrá en el futuro.

En ausencia de una visión política consensuada sobre el modelo de Estado y de sociedad que desean los nicaragüenses, lo que predomina en el Programa de Reforma y Modernización del Sector Público Nicaragüense, es una racionalidad eminentemente *economicista* y *administrativista* cuya orientación normativa está dada fundamentalmente por el pensamiento de los organismos internacionales. Es decir, la ausencia de un consenso nacional articulado a través de un proceso político democrático permite que lo que imponga el Programa de Reforma y Modernización, sean criterios financieros de eficiencia que se ajustan a los requerimientos de los organismos internacionales, independientemente del impacto político y social que este programa tenga en el país a mediano y largo plazo. Por ejemplo, la idea de un Estado pequeño, criterio operativo fundamental del programa de Reforma y Modernización, se conceptualiza desde una perspectiva simple y cuantitativa que no permite apreciar y analizar la complejidad del Estado como un aglutinador social y como constructor de historias e identidades nacionales. En realidad, la idea del Estado

pequeño es manejada por muchos de los funcionarios que participan en la reforma, como una consigna y no como un criterio operativo que debería ser evaluado desde un punto de vista técnico, político y social.

Resumiendo, se puede decir que el marco normativo de las transformaciones históricas del aparato estatal nicaragüense a partir de 1990, tiene como fundación teórica y filosófica el pensamiento económico del llamado "Consenso de Washington". Dentro de este marco, se le asigna al mercado la función rectora de los destinos de la nación y se limita drásticamente el rol social del Estado. La valoración positiva que de este modelo tienen los organismos internacionales, se impone sobre la sociedad nicaragüense y sobre el programa de Reforma y Modernización del aparato estatal que se organiza y concibe como un proceso técnico orientado a operacionalizar un modelo de relaciones entre Estado y sociedad preconcebido e importado. Los problemas históricos de la sociedad nicaragüense, su cultura política, su condición de sociedad pobre, fragmentada y polarizada, no son problemas considerados dentro de la racionalidad sobre la que se sustenta este modelo.

Objetivos operativos y componentes del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público Nicaragüense

Sobre la base del modelo neo-liberal de relaciones entre Estado y socie-

dad que promueven la AID, el FMI, el BM y el BID, se iniciaron en Nicaragua a partir de 1990, la reorganización de las Fuerzas Armadas, la privatización y la liberalización del mercado y la banca, y el programa de Reforma y Modernización del Sector Público.

La reorganización de las Fuerzas Armadas, representa el inicio de un proceso de cambio en el papel y la importancia política de estas fuerzas para adecuarlas al experimento democrático nicaragüense. Esta reorganización incluyó la reducción del tamaño del ejército así como su gradual subordinación a las autoridades civiles del país. Después de contar con casi cien mil personas en 1989, las Fuerzas Armadas nicaragüenses se redujeron a aproximadamente a veinte mil en 1993 (Villalta, 1996, p. 181).

Por su parte el programa de privatización y la liberalización del mercado y la banca, marca el inicio de la ampliación del papel del mercado y de la reducción del papel del Estado en la vida económica nacional, que se había ampliado a niveles históricos sin precedentes durante el régimen sandinista. La filosofía y los objetivos del programa de privatización se expresan con claridad en el pensamiento oficial que guía las operaciones de las Corporaciones Nacionales del Sector Público –CORNAP–, institución creada en 1990 para implementar la política de devolución y privatización del nuevo gobierno:

"El Gobierno de Nicaragua concibe la privatización como uno de los principales instrumentos de la estrategia de desarrollo, de la racionalización del Estado, y de la modernización de los sectores productivos. En este sentido la transferencia al sector privado de las empresas y de activos se enmarca dentro del más amplio contexto de ajuste estructural y de una política de apertura al comercio internacional que tienen como objetivos centrales fomentar la competitividad internacional de la economía, y lograr un aumento en los niveles de vida a través de la creación de empleos productivos y del ingreso *per-cápita*". (CORNAP, 1995, p. 2).

La reorganización de las Fuerzas Armadas y el programa de privatización y la liberalización del mercado y la banca, constituyen los ejes fundamentales de las transformaciones institucionales del aparato estatal nicaragüense impulsados por el gobierno de la señora Chamorro. Desde esta perspectiva, el programa de Reforma y Modernización del Sector Público constituye simplemente un proceso orientado a cimentar la base técnico-administrativa del nuevo Estado. Esto es importante aclararlo ya que la Reforma y Modernización del Sector Público, representa para muchos, el proceso rector de la transformación integral del aparato estatal. En la realidad, la Reforma y Modernización del Sector Público nicaragüense es un proceso que abarca un área muy limitado-

ta del proceso general de cambios del aparato estatal nicaragüense. Este programa no orienta las transformaciones de la naturaleza y funciones del aparato estatal nicaragüense, ni incluye dentro de sus objetivos, la articulación del modelo de administración pública que se quiere alcanzar. El programa de Reforma y Modernización del Sector Público nicaragüense se orienta dentro de una perspectiva estrictamente *administrativista* y es conceptualizada como un proceso de "reingeniería" (ver Villalta, 1996). El trabajo de "arquitectura", es decir la conceptualización de un modelo de Estado y Administración Pública para Nicaragua, no es tarea del programa de Reforma y Modernización del Sector Público nicaragüense.

Ni siquiera el ordenamiento macroorganizativo y funcional del aparato estatal constituye parte del proceso de Reforma y Modernización del Sector Público Nicaragüense, a pesar de que en sus inicios, se contemplaba el diseño de una "Política Macroinstitucional, Principios Marco y Modelos Administrativos", como uno de sus posibles componentes. En este sentido se argumentaba que:

"El primer paso para la construcción de la infraestructura institucional requerida debe ser el diseño de una "macroarquitectura" o modelo macroinstitucional, de preferencia materializado en un instrumento normativo jurídico, que defina las pautas de organización gerencial del Sector

Público, la identificación de las responsabilidades de cada sector o áreas, líneas de autoridad y responsabilidad, y en general los lineamientos estratégicos necesarios para diseñar en detalle las reformas requeridas" (Somarriba y Villalta, 1994, p. 9).

La "Política Macroinstitucional" contaría con tres elementos. Primero, el diseño de un "modelo organizacional" que implicaría "la determinación de los ministerios e instituciones públicas que deben existir para asegurar la realización de las funciones indelegables del Estado". Segundo, la articulación de un "modelo funcional" que determinaría las funciones que se requieren realizar para alcanzar los objetivos del modelo organizacional. Y tercero, la identificación de los componentes administrativos operativos que se necesitan para apoyar las funciones del modelo (Somarriba y Villalta, 1994, pp. 10-11).

En la práctica, la formulación de la política macroinstitucional se separó del proceso de Reforma y Modernización del Sector Público Nicaragüense y se enmarcó dentro de una perspectiva eminentemente legalista que culminó en el Proyecto de Ley denominado "Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo", presentado formalmente a la Asamblea Nacional por la Presidenta de la República, el día 2 de octubre de 1995. El Proyecto de Ley "se refiere a la Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, para

determinar las funciones y atribuciones de los distintos ministerios del Estado y regular el mecanismo de gestión administrativa de manera expedita" (Chamorro, 1995).

De tal manera que la Reforma y Modernización del Sector Público es un proceso que se orienta simplemente a crear un aparato estatal "pequeño, fuerte, eficiente, facilitador, transparente y tecnológicamente capaz" (UCRECEP, 1996). Para alcanzar estos objetivos el programa incluye cuatro grandes componentes: los procesos de reestructuración institucional, la reforma del servicio civil, la reforma administrativa financiera y el desarrollo de sistemas de información para el manejo de las finanzas y como apoyo a la reforma del servicio civil.

Los procesos de reestructuración institucional son procesos de reforma administrativa orientados a readecuar la misión, funciones y estrategia operativa de un conjunto de instituciones públicas claves. Más concretamente, estos procesos contemplan la reestructuración institucional de 15 ministerios y 5 instituciones descentralizadas en un plazo de cinco años, y se basan en acuerdos negociados entre los ministerios a reestructurarse y el Comité Ejecutivo para la Reforma de la Administración Pública –CERAP– para un período de dos años. Los Acuerdos de Reestructuración Institucional –ARIS– establecen que el objetivo principal de estos acuerdos "es mejorar la calidad de los servicios entregados a la sociedad a incrementar la eficiencia en el

uso de los recursos de los contribuyentes" –CERAP–.

Los procesos de reestructuración institucional están apoyados por la reforma del Servicio Civil, la reforma administrativa financiera y el desarrollo de sistemas de información para el sector público, que son procesos que cortan transversalmente a la Administración Pública nicaragüense.

La Reforma del Servicio Civil tiene como su principal objetivo "la creación de un Servicio Civil moderno, eficiente, justo para el funcionario y el empleador", que incluya "un sistema comprensivo desde el reclutamiento hasta la capacitación y evaluación, bajo una legislación moderna y efectiva (Somarriba y Villalta, 1994, p. 17). Como resultado de esta reforma se espera contar con "una masa laboral entrenada y capacitada para ocupar los tres diferentes niveles de una institución: estratégico, gerencial y operacional" (Somarriba y Villalta, 1994, p. 17). La implementación de la Reforma del Servicio Civil está a cargo de la Dirección General de la Función Pública –DIGEFUP– que funciona dentro del Ministerio de Finanzas.

La reforma administrativa financiera está orientada hacia el diseño y operacionalización de un Sistema Integrado de administración financiera "a fin de brindar al gobierno de Nicaragua una mayor capacidad institucional para planificar, ejecutar y evaluar el gasto público bajo un marco de mayor eficiencia, efectividad y transparencia" (Somarriba y Villalta, 1994, p. 13).

Finalmente, el desarrollo de un sistema de información, tiene como objetivo "garantizar un desarrollo tecnológico ordenado y coherente" para apoyar la reforma administrativa del Estado nicaragüense, especialmente en las áreas de finanzas y reforma del Servicio Civil (UCRECEP, 1994, p. 12).

Los cuatro componentes antes mencionados integran el proceso de Reforma y Modernización del Sector Público nicaragüense que como ya se mencionó antes, tiene como objetivo fundamental construir el andamiaje técnico administrativo de apoyo a la transformación de las relaciones entre Estado y sociedad que se iniciaron en 1990 y que tienen como ejes centrales la reorganización de las Fuerzas Armadas y fundamentalmente, la ampliación del papel del mercado en la sociedad nicaragüense. Desde esta perspectiva, la Reforma y Modernización del Sector Público, constituye un proceso subordinado a un modelo de relaciones entre Estado y sociedad preestablecido. Es por eso que la Reforma y Modernización del Sector Público nicaragüense se conceptualiza, desde una perspectiva administrativa, como un "ajuste de las instituciones del Estado tendente a:

- Orientar el uso de los recursos públicos hacia la obtención de resultados.
- Incrementar la productividad de los recursos.
- Eliminar lo innecesario.

- Mejorar la calidad de los servicios públicos.
- Convertir al funcionario público en servidor público.
- Incrementar el nivel tecnológico de las instituciones del Estado.
- Desburocratizar y simplificar las relaciones del usuario con el Estado.
- Mejorar la calidad de vida en el trabajo del servidor público.
- Propiciar un clima para la democracia y la equidad". (Villalta, 1996, p. 200).

Estos objetivos se operacionalizan dentro de un marco normativo diseñado fuera del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público nicaragüense. Más aún, el análisis crítico y la evaluación de este marco normativo no forman parte de las funciones y objetivos del Programa. El único proceso sistemático de evaluación de la reforma está orientado a medir, a través de encuestas de percepción, la satisfacción de "los clientes con los servicios entregados" por las organizaciones que han firmado un Acuerdo de Reestructuración Institucional –ARI– (UCRECEP, 1996, p. 2). Las limitaciones de este sistema de evaluación han sido señaladas por los mismos funcionarios de la UCRECEP, que han identificado la necesidad de incluir dentro de los criterios para la evaluación del Programa de Reforma y Modernización, las políticas institucionales, las políticas de gobierno y los

principios sobre los que se basan las leyes del país y su constitución (ver Barrios, 1996).

El pensamiento administrativo que guía la Reforma

Concebido y organizado como un proceso técnico-operativo, la Reforma y Modernización del Sector Público nicaragüense está guiada por un pensamiento administrativo *ahistórico*, instrumentalista y voluntarista. Este pensamiento administrativo tiene sus orígenes en la tradición intelectual dentro de la que se enmarca el estudio de la Administración Pública en los Estados Unidos. La adopción de este tipo de pensamiento en Nicaragua se explica por la influencia tradicional que las ideas generadas en Estados Unidos tienen en América Latina y por las condiciones particulares de dependencia que sufre Nicaragua en la actualidad.

En pensamiento administrativo norteamericano es *ahistórico* en el sentido que ignora o subestima la influencia que las historias nacionales tienen sobre el rol, organización y funciones del aparato estatal. Esta visión *ahistórica* de la Administración Pública tiene sus raíces en el desarrollo del pensamiento pragmatista que se desarrolló con fuerza en los Estados Unidos a comienzos de este siglo. El pragmatismo fue una corriente filosófica que devaluaba la historia y que asumía que la voluntad humana era el factor funda-

mental para moldear el presente y para construir futuros dentro de marcos de acción casi ilimitados. Desde esta perspectiva, el pragmatismo presenta una visión optimista de la sociedad y de la historia.

No es accidental que el pragmatismo se haya desarrollado con fuerza en los Estados Unidos durante las primeras décadas de este siglo, cuando este país empezaba a conformarse como una potencia mundial. Es de algún modo comprensible, que la bonanza económica de los Estados Unidos y el desarrollo de su institucionalidad, condicionara las visiones intelectuales de los pensadores americanos. De hecho, los Estados Unidos habían conquistado el pasado y creado un presente y un futuro promisorios. Dentro de este contexto, se entiende que se pueda proponer una visión filosófica del mundo en que lo que cuenta es el desarrollo de instrumentos para perfeccionar las estructuras de una sociedad.

El *ahistoricismo* pragmático que caracteriza el pensamiento administrativo norteamericano, explica la tendencia instrumentalista de la disciplina de la Administración Pública. El pensamiento administrativo norteamericano es instrumentalista en el sentido que se orienta al estudio y solución de problemas concretos e inmediatos y muy poco a la articulación de explicaciones teóricas sobre los factores históricos y estructurales que condicionan la dinámica del sector público. Desde esta perspectiva, el pensamiento adminis-

trativo norteamericano estudia el aparato estatal como una entidad autosuficiente y autocontenida y asume como dado y estable, el contexto social, político y económico de este aparato.

El instrumentalismo que caracteriza el pensamiento administrativo norteamericano es responsable por la tendencia voluntarista de muchas de sus aplicaciones. Voluntarismo, en las ciencias sociales, denota cualquier teoría o explicación que asume que la voluntad humana es el factor principal en la construcción de la historia. Desde esta perspectiva, las explicaciones voluntaristas tienden a ignorar el rol que factores históricos y estructurales juegan como limitantes de la voluntad humana. El pensamiento administrativo norteamericano es voluntarista dado que implícita o explícitamente considera a los sistemas administrativos públicos como el resultado de diseños técnicos. Desde esta perspectiva, el conocimiento administrativo y la voluntad política son considerados como los factores más importantes en la determinación de la estructura y funcionamiento del aparato estatal (ver Pérez, 1993).

En Nicaragua, el pensamiento que guía la reforma administrativa es el clásico pensamiento *ahistórico*, instrumentalista y voluntarista norteamericano. Este pensamiento se promueve a través de actividades de capacitación en donde el pensamiento administrativo norteamericano se presenta como un pensamiento de validez universal. Un ejemplo de este tipo de capacita-

ción lo constituye la conferencia "Reinventando el Gobierno", organizada por el Gobierno de Nicaragua con el patrocinio de la AID, en marzo de 1996.

El pensamiento administrativo norteamericano es también el que informa la visión de muchas de las firmas consultoras extranjeras que, en la práctica, controlan la orientación teórica de las actividades de reforma. Estas firmas asumen que el conocimiento que poseen sobre algunas técnicas administrativas, es suficiente para hacer diagnósticos y recomendaciones en un país sobre el que muy poco conocen. En un comentario sobre cooperación internacional y capacidad local en Nicaragua, María José Jarquín apuntaba lo siguiente:

"Nicaragua ha asumido deudas o aceptado donaciones que exigen un alto uso de consultores extranjeros, cuyos costos son muy superiores a los de los nacionales. En algunos casos, esos consultores extranjeros tienen una capacidad que no existe en el país. En estos casos, su presencia es indispensable. Pero en otros, su contratación es cuestionable, sobre todo cuando su participación se limita a una o varias breves visitas de recolección e información para luego, desde sus países, empacar una receta, a veces la misma para uno y otro país, y que nos vemos obligados a seguir para no perder apoyo externo" (Jarquín, 1996).

Como teoría social, el pensamiento administrativo norteamericano es un pensamiento pobre y limitado. Como técnica de cambio, ha dado resultados positivos en los Estados Unidos, por las condiciones históricas en las que se ha aplicado. Estas condiciones históricas incluyen el alto grado de desarrollo de la institucionalidad política y económica de ese país que permite la construcción de un pensamiento administrativo *ahistórico*, instrumental y voluntarista. En otras palabras, la sólida institucionalidad social, política y económica de los Estados Unidos permite asumir a un nivel teórico, que el contexto del aparato estatal norteamericano es un contexto dado y estable, lo que facilita estudiar la Administración Pública como una actividad autocontenida.

Desde esta perspectiva se asume que se puede reinventar la Administración Pública mediante la aplicación de técnicas y con el apoyo de la voluntad política del Gobierno. Se puede asumir que esta "reinvención" se da a través de actividades de "reingeniería", admitiendo que el diseño "arquitectónico" de la sociedad está dado.

Ninguna de estas premisas tienen valor en un país como Nicaragua por ser este un país en donde la historia no se ha logrado sintetizar y expresar en instituciones sociales, políticas y económicas estables, que puedan servir de marco a la Administración Pública y a programas de reforma y modernización administrativa de carácter instrumental y voluntarista. En Nicaragua,

el reto no es, como lo fue para la Administración Pública americana en tiempos de Woodrow Wilson, "como administrar la constitución"; en Nicaragua, hay que crear el consenso social, la institucionalidad y las leyes que sirvan de marco a la acción administrativa del Estado. Desde esta perspectiva, la Administración Pública y los procesos de reforma administrativa no pueden asumir la existencia de un contexto social, político y económico estable a partir del cual pueda hacerse la labor de "ingeniería" o "reingeniería". Hay que hacer las dos cosas a la vez: crear la institucionalidad y el marco normativo que define y sustenta esa institucionalidad, al mismo tiempo que se busca la eficiencia y la eficacia instrumental administrativa.

La Reforma del Estado y la construcción de un Consenso Social Democrático

Nicaragua vive en la actualidad un proceso de fragmentación social, política y cultural acelerado. Expresiones de este proceso son, el número de partidos políticos registrados para las elecciones de octubre de 1996; los constantes conflictos entre los poderes públicos; el bajo nivel de legitimidad de las instituciones públicas; los niveles de suicidio y criminalidad; los escandalosos niveles de pobreza y desigualdad social; las serias divisiones culturales creadas por el exilio en la década pasada; y la tendencia hacia la politización de las lealtades religiosas

del pueblo nicaragüense. Esta fragmentación social tiene raíces históricas estructurales muy profundas que se expresan en las siguientes tres características del desarrollo del Estado nicaragüense: a) su baja capacidad de regulación social; b) su alto grado de autonomía en relación a la sociedad civil; y, c) su alto grado de dependencia externa.

La baja capacidad de regulación social del Estado se refiere al insuficiente nivel de incidencia en las condiciones de vida de una población que es nacional, por el hecho de vivir dentro de un territorio legalmente constituido como nicaragüense, y no necesariamente por compartir memorias colectivas y aspiraciones comunes que se traducen en identidad. El Estado nicaragüense fue y sigue siendo básicamente un Estado de la zona del pacífico de Nicaragua, con poca penetración en las zonas central-norte y costa del Caribe.

El alto grado de autonomía del Estado en relación a la sociedad civil tiene que ver con el origen "conquistador" del Estado nicaragüense. Desde sus orígenes, el Estado fue concebido como un mecanismo para controlar a la población y no para incorporarla a una "vida nacional". Esta tendencia continúa vigente y se expresa en la ausencia de una estructura de derechos ciudadanos capaz de domesticar la acción del Estado.

El alto nivel de dependencia externa del Estado nicaragüense es bien

conocido. El Estado latinoamericano se caracteriza por ser un Estado que nace dentro de un marco de limitaciones históricas, determinado por los requerimientos de la economía mundial y por las aspiraciones políticas de las grandes potencias del mundo. Esta caracterización es válida para Nicaragua, en donde históricamente, el carácter dependiente de sus relaciones internacionales, se ha agudizado por su posición geográfica estratégica para los países más poderosos del mundo.

La baja capacidad de regulación social del Estado nicaragüense, su alto grado de autonomía en relación a la sociedad civil; y su gran dependencia externa, convierten al aparato estatal nicaragüense en un mecanismo institucional poco adecuado para enfrentar la tarea de crear condiciones democráticas reales en el país.

Una de las premisas fundamentales de la teoría y la práctica democrática es la existencia de lo que David Held llama "una relación de congruencia entre los que hacen las políticas y los que las reciben" (Held, 1991). Esto implica la existencia de una sociedad civil capaz de condicionar la acción del Estado y de influenciar a través de éste, el funcionamiento del mercado y la economía. La poca capacidad de regulación social del Estado nicaragüense y su limitado poder para incidir de manera uniforme en las condiciones de vida del país; la autonomía doméstica del Estado que no tiene ancla en una sociedad desprovista de una estructura efectiva de derechos ciudadanos; y su

dependencia externa, son características que en Nicaragua han impedido el desarrollo de una relación de congruencia entre los que hacen las políticas públicas y los que las reciben. Desde esta perspectiva, la reforma y modernización del aparato estatal nicaragüense debería tener como objetivo básico el desarrollo de esta relación de congruencia.

El pensamiento *ahistórico*, voluntarista, instrumentalista que guía la reforma administrativa del Estado en Nicaragua es insuficiente e inadecuado para contribuir efectivamente al desarrollo de un consenso social mínimo que en Nicaragua sirva como base para una relación de congruencia democrática entre el Estado y la sociedad. La búsqueda de esta relación de congruencia se convierte en un imperativo ineludible con la entrada de Nicaragua al mundo de la globalización.

La globalización tiende a acentuar las características históricas del Estado nicaragüense por cuanto inclina a transnacionalizar su estructura organizativa y funcional convirtiéndolo más y más, en una correa de transmisión de las presiones y demandas del mercado mundial y de los organismos internacionales que apoyan el desarrollo de este mercado. En otras palabras, la globalización propende a acentuar la dependencia externa del Estado; al mismo tiempo que separa a la Administración Pública nicaragüense de la sociedad civil, imposibilitando la institucionalización de un verdadero control democrático de sus funciones y

reduciendo la capacidad del gobierno para hacer políticas públicas, en función de presiones y necesidades domésticas. El resultado de todo esto es la ampliación de la brecha que ya existe, entre los que formulan y los que reciben las políticas públicas en Nicaragua.

Es entonces posible argumentar que la lucha por la democracia en Nicaragua, debería darse no simplemente en el perfeccionamiento de los procesos electorales, sino en la construcción de un consenso nacional para la defensa de la soberanía del Estado nacional y el desarrollo de un control democrático de esta soberanía. Desde esta perspectiva, la reforma administrativa del Estado nicaragüense debería conceptualizarse como un proceso, orientado a contribuir a la defensa de la soberanía entendida como la capacidad estatal, para formular políticas públicas capaces de dar respuesta a los problemas de la sociedad nicaragüense; defensa de la soberanía nacional, no como abstracción legal, sino en su dimensión estatal organizativa y administrativa más concreta para proteger un espacio de acción política, en que la racionalidad instrumental que guía la acción del mercado sea balanceada por una racionalidad sustantiva, capaz de promover principios fundamentales como la justicia social y la libertad; defensa de la soberanía como la capacidad administrativa del Estado para desarrollar y proteger la identidad y la integridad de los nicaragüenses.

enero-diciembre/1995

Un programa de reforma administrativa para Nicaragua que no contemple la necesidad de promover el desarrollo de una relación democrática entre el Estado y la sociedad; así como el desarrollo y protección de la capacidad del aparato estatal para filtrar presiones externas y responder a las necesidades domésticas del país, es un programa que no responde a las necesidades más urgentes que enfrenta la sociedad nicaragüense en su incierta entrada al nuevo milenio.

Bibliografía

- Barrios de Chamorro, Violeta. Carta al Dr. Luis Humberto Guzmán, Presidente de la Asamblea Nacional, 2 de octubre de 1995.
- Barrios, José. "Notas sobre el Sistema de Evaluación de Servicios –SES– y sobre la Ampliación del Concepto de Evaluación para el IDC". Managua, UCRECEP, Mayo, 1996.
- CORNAP. *Avance del proceso de privatización al 31 de diciembre de 1994*, Managua, marzo, 1995.
- Dietz, James L. "Overcoming Underdevelopment: What has been learned from the East Asian and Latin American experiences. En James L. Dietz, ed., *Latin America's Economic Development*. Colorado: Lynne Rienner Publishers Inc., 1995, pp. 191-201.
- Evans, Trevor. "Ajuste Estructural y Sector Público en Nicaragua". En Trevor Evans, *La transformación*

- neoliberal del sector público*. Managua: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales—CRIES—, 1995, pp. 179-261.
- Government of Nicaragua, 1992. *Nicaragua: Medium Term Development Strategy 1992-1996*. Documento presentado en la Reunión del Grupo Consultivo. Washington, D.C., Marzo 26, 1992.
- Held, David. "Democracy, the Nation State and the Global System". En David Held, ed., *Political Theory Today*. California, Stanford University Press, 1991.
- Instituto Nicaragüense de Administración Pública. *Reforma y Modernización del Estado*. Material de Estudio del Programa de Posgrado en Gerencia Pública, 1994.
- Jarquín, María José. "Cooperación Internacional y Capacidad Local". Managua, *La Prensa*, 13 de julio, 1996, p. 10.
- Mifsud, Tony. "Economía de Mercado: Interrogantes Éticos para una Acción Solidaria". *Medellín: Teología y Pastoral para América Latina*. Vol. XXII, Nº 85, Marzo, 1996, pp. 89-168.
- Oquist, Paul, 1993. "Sociopolitical Dynamics of the 1990 Nicaraguan Elections". En Vanessa Castro y Gary Prevost, eds., *The 1990 Elections in Nicaragua and their aftermath*. Lahanam, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., pp. 1-40.
- Pereira, Emilio. Carta al Sr. Lewis T. Preston, Presidente del Banco Mundial, 22 de marzo de 1994.
- Pérez Andrés. "Historical Change and the Administrative State: An Analysis of the Theoretical Foundations of Public Administration". Special Issue on Foundations of Public Administration, *International Journal of Public Administration*, Vol. 16, Nº 2, 1993.
- Somarriva, Mirna y Luis Villalta. *Nicaragua: Reflexiones sobre logros, lecciones y propuestas del Proceso de Reforma y Modernización del Estado*, México, julio, 1994.
- UCRECEP. *Nicaragua: Descripción, alcance y objetivos del Programa de Reforma del Sector Público*. Managua, junio, 1994.
- Villalta, Luis. "Programa de Reforma y Modernización del Sector Público". Ministerio de Finanzas, mayo 1996.
- Villalta, Luis. "Políticas de Modernización Administrativa y los Componentes del Programa de Reforma del Sector Público Nicaragüense". En Alfredo Solórzano y Hartmut Teuchler, eds., *Administración Pública y Democracia*. Managua: INAP, 1996, pp. 170-198.
- Voulo, Rubén. "Economía Política del Estado de Bienestar: Mitología Neoliberal y Keynesianismo Populista". En Ernesto Isuani, Rubén Voulo y Emilio Tenti Fanfani. *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, S.R.L., 1991, pp. 27-88

△

El estado actual de los procesos de Modernización de la Administración Financiera en Centroamérica, Panamá y República Dominicana

Fremi Mejía Canelo*

RESCATA LOS PROBLEMAS CRITICOS EN LA ADMINISTRACION FINANCIERA DEL ESTADO DE LOS PAISES DEL ISTMO CENTROAMERICANO Y REPUBLICA DOMINICANA, PUNTUALIZANDO LOS AVANCES ALCANZADOS POR ALGUNOS DE ELLOS EN ESTE CAMPO. DESTACA EL CASO DE EL SALVADOR CON SU "PRESUPUESTO POR AREAS DE GESTION".

Introducción

El presente artículo, pretende analizar algunas de las formas en que se plantean tanto en el istmo centroamericano como en República Dominicana, los principales problemas o debilidades relacionados con la Administración Financiera del Estado, y sobre todo el presupuesto público, a partir del inicio de la aplicación de la

reforma.¹ Este análisis se apoya en una descripción pormenorizada, de acuerdo con la opinión de distintas autoridades entrevistadas así como de cuestionarios entregados a las autoridades encargadas del presupuesto en cada país. Al mismo tiempo, el análisis trata de reflejar la situación en cada uno de los países visitados por la Misión Conjunta Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, DSE, con el propósito de proponer una cooperación de carácter regional sobre estos temas.

El artículo no pretende ser exhaustivo en términos de lo que es propia-

* Consultor del Area de Proyectos del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

1. Para propósito de esclarecimiento, en el contenido de este artículo, los conceptos de reforma y modernización serán utilizados como sinónimos.

mente un trabajo de investigación amplia, sin embargo, la intención es presentar la problemática tal y como es concebida por las propias autoridades de cada país. A partir de ésta, se señalan algunas consideraciones finales que pueden facilitar el entendimiento del por qué de la aplicabilidad de una Reforma de la Administración Financiera, dentro del programa de Modernización del Estado, el cual se ha iniciado en cada uno de los países aludidos. Esto conducirá a la ejecución de actividades en el marco de un intercambio regional que permita conocer cada una de las experiencias nacionales en particular.

La primera parte del artículo, plantea algunos elementos de carácter general que justifican por qué dentro del proceso de Modernización del Estado es necesario el planteamiento de una Reforma de la Administración Financiera. Sobre todo, en lo relacionado con los aspectos de finanzas, política fiscal y presupuesto público.

En la segunda parte, se enfatiza la problemática, debilidades o necesidades nacionales en materia de la Reforma de la Administración Financiera. Aquí se señalan las especificidades de los países visitados utilizando para ello la información suministrada por las propias autoridades nacionales. Se incluye también todo lo relacionado con el estado en que se encuentra cada país en materia de Reforma de la Administración Financiera del Estado, coincidiendo casi todos en el mantenimiento de la técnica de Presupuesto

por Programas con el ingrediente modernizador.

Es importante señalar que para el caso de El Salvador se realiza una revisión más amplia, ya que en este país se ha prescindido de la técnica del Presupuesto por Programas para adoptar, recientemente, la del Presupuesto por Áreas de Gestión. En este sentido, se destaca el marco conceptual, los aspectos metodológicos básicos de esta técnica y algunas de sus particularidades, en virtud de que El Salvador es el que más ha avanzado en materia de Reforma de la Administración Financiera del Estado.

También se señala en este apartado, la problemática identificada en los países en materia de la Reforma de la Administración Financiera por algunos organismos internacionales consultados durante la misión. En esta parte se mencionan algunos puntos sólo en forma general, dado que se desprenden de una rápida apreciación de una reunión sostenida en Washington con algunos organismos.

En la tercera parte, se hace hincapié en la urgencia de contar con una Administración Financiera eficiente, moderna y actualizada, que proporcione información oportuna, real y confiable, que demuestre al ciudadano la transparencia en el manejo de los recursos públicos, como uno de los fundamentos que determinan la realización de una Reforma de la Administración Financiera dentro del proceso de modernización del Estado en los países aludidos.

Se indica que la modernización del Estado emprendida por las Administraciones de los países de Centroamérica y República Dominicana, es la respuesta a una difícil situación por la que estos atraviesan, en donde el carácter interventivo del Estado irrumpió en innumerables esferas y actividades, generándose así un Estado sobredimensionado e ineficiente, ubicado en un marco jurídico y administrativo muy rígido y enormemente burocrático.

En tal sentido, la Reforma de la Administración Financiera dentro del Programa de Modernización del Estado, plantea la modernización y eficiencia en lo operativo de las finanzas públicas, permitiéndole a la población en general una mayor transparencia en relación con el manejo de los recursos públicos.

Por otro lado, se destacan las particularidades específicas de la técnica del Presupuesto por Programas, el cual ha sido puesto en marcha en la mayoría de los países de la región y en general en América Latina. Se señalan al mismo tiempo algunas de las deficiencias en la utilización de esta técnica.

Aquí, se hace una revisión breve de la forma como incide la modernización del Estado en el presupuesto público, sobre todo en el Presupuesto por Programas. Esto último, referido a los problemas ocasionados por la utilización del esquema presupuestario vigente, aunado a otros de índole estructural, hacen que la moderniza-

ción del sistema presupuestario sea una necesidad inmediata de cara al nuevo esquema de globalización de las economías. En tal sentido, uno de los principales objetivos de estos países ha sido la implantación de las llamadas modernas técnicas presupuestarias como instrumentos de decisión útiles para el mejoramiento de la gestión pública.

Finalmente, se incluyen algunas consideraciones finales, muy generales, sin pretender señalar el camino a seguir, sino más bien expresando la importancia de la realización de intercambios regionales entre países, con el propósito de dar a conocer lo que se está haciendo a nivel nacional y sobre todo, de aprender de las experiencias entre estos en materia de Reforma de la Administración Financiera, y particularmente en relación con el presupuesto público.

Breve ubicación del entorno de los procesos de modernización de la administración financiera en Centroamérica y República Dominicana

Los desafíos que enfrentan los países de la región de Centroamericana y de República Dominicana, en el contexto de la Modernización de las Administraciones Públicas, son profundos y fundamentales y van mucho más allá que la simple reducción del gasto público o la eliminación del déficit fiscal,

tendientes hacia una búsqueda incesante de mayores niveles de crecimiento económico y sobre todo del desarrollo.

Existe consenso en que el Estado en su estructura vigente y forma de funcionamiento, no está acorde con las condiciones prevalecientes en el mundo actual y no desempeña con eficiencia el rol que la sociedad le otorgó.

La Modernización del Estado no trata solamente de una mera disminución de los aspectos enunciados, sino que involucra una amplia reforma del aparato del Estado, en un amplio sentido, y con cierta dosis de pragmatismo tratando de adaptar la Administración Pública al proceso dinámico de globalización de las economías.

La Modernización del Estado se refiere entonces a una "serie de procesos extraordinariamente complejos como son: la democratización, la descentralización, la lucha por la probidad administrativa, la incorporación del sector privado a la ejecución de la política pública, la modernización de los sistemas de gestión pública",² incluyendo dentro de ella la modernización

del Sistema de Administración Financiera, entre otros.

Una de las particularidades más relevantes de la actualidad la constituyen los procesos de gobernabilidad y modernización del Estado, proyectos políticos de gran envergadura, cuyos frutos han empezado a perfilarse en las transformaciones del Estado, de la sociedad civil y de las naciones centroamericanas y del Caribe, tanto por sus implicaciones en la economía, como en la ampliación de los procesos democráticos.

Es importante destacar que la "modernización del Estado como un proyecto de gran trascendencia es un proceso integral que abarca una diversidad de aspectos y temas ambiciosos, puesto que representa un esfuerzo que pretende activar diversos dispositivos y agentes políticos, sociales y económicos de los países en función de un proceso de ajuste, que se sitúa en diferentes variables de la problemática pública".³

En el documento Lineamientos Estratégicos 1995-1999, el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, señala algunos elementos importantes relacionados con las políticas y acciones que los países del istmo deberían seguir.

Es así, que "la crisis política, social y económica ha obligado a los países centroamericanos y República Dominicana a revisar las pautas de su desarrollo, con el consiguiente propósito de realizar acciones pertinentes y condi-

2. Rivera Urrutia, Eugenio. "Inversión y Desarrollo Humano en el Contexto de la Modernización del Estado en América Latina: El Caso de Chile". En *Inversión Pública y Desarrollo Humano en el Contexto de la Modernización del Estado*. ICAP, Mayo de 1996, p. 53.

3. Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. "Lineamientos Estratégicos 1995-1999: Nueva visión del ICAP hacia el Siglo XXI para reorientar su cooperación con los países Centroamericanos". San José, Costa Rica, Mayo de 1995, p. 18.

cionantes que permitan reorientar los procesos de la dinámica social".

Vale la pena destacar aquí los ámbitos más importantes en los que se enmarcan las acciones seguidas por estos países y que permiten, de alguna manera, una reorientación de los procesos anteriormente mencionados, nos referimos específicamente al ámbito político, social y económico.

En el ámbito político, la estrategia ha sido el descartar el conflicto bélico y enfrentamiento armado, abriendo las puertas a procesos de institucionalización de la vida política civil por medio de los procesos de modernización, permitiendo la ampliación de espacios participativos y la inclusión de nuevos actores con sus consecuentes demandas, en la dinámica social actual.

En lo social, estos países se han visto enfrentados a una creciente demanda de necesidades básicas insatisfechas, lo que aunado a la gran deuda histórica, influye en el bienestar y en la estabilidad de la sociedad misma, generándose mayores problemas que necesariamente deben incluirse como puntos sensibles de la agenda nacional.

Finalmente, en lo económico, "la crisis financiera que enfrentan los países Centroamericanos y República Dominicana, ha replanteado por un

lado, nuevas alternativas para el desarrollo y las políticas macroeconómicas, y por el otro ha orientado su quehacer por el proceso de ajuste estructural tratando de controlar el gasto público. Todo esto aunado a un proceso de reinserción en la economía mundial mediante la apertura económica que dicho sea de paso trae consigo políticas de liberalización de precios y mercados".⁴

En este último decenio nos enfrentamos al gran reto de modernizar el Estado y reinsertar nuestras economías en el mercado internacional. Son muchas las variables que se entrelazan en esta compleja tarea, sin embargo, es preciso destacar ante todas ellas, al recurso gerencial y las funciones que los gerentes públicos deberían llevar a cabo para un desempeño personal eficiente y para aumentar la productividad de su organización. Dicho recurso es indispensable, para impulsar cualquier cambio organizacional, tanto a nivel de la microorganización como a nivel de la macroorganización que es el Estado.

La Modernización del Estado que han emprendido las Administraciones de Centroamérica y República Dominicana, es producto de una difícil situación por la que atraviesan estos países, en donde el carácter interventivo del Estado irrumpió en innumerables esferas y actividades, generándose así un Estado sobredimensionado e ineficiente, enmarcado dentro de un marco jurídico y administrativo muy rígido y enormemente burocrático.

4. Para mayor referencia ver documento: "Lineamientos Estratégicos 1995-1999: Nueva visión del ICAP hacia el Siglo XXI para reorientar su cooperación con los países Centroamericanos". Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. San José, Costa Rica. Mayo de 1995, p. 19.

Ante todo este panorama, se han experimentado grandes cambios estructurales durante dos décadas, y muy especialmente en la parte financiera. Algunos de estos desafíos se plantean a continuación:

Retos de los procesos de modernización de la administración financiera

Se ha observado que en muchos de los países de la región, existen graves problemas con respecto al uso eficiente de los fondos públicos, y más aun a su destino final y al impacto que su utilización puede estar generando.

Se puede realizar un breve examen de algunos de esos problemas que aquejan a estos países y que de alguna manera han sido planteados en algunos estudios realizados, tanto por organismos internacionales, como por organismos a nivel nacional.⁵

A continuación se presentan algunos comentarios y apreciaciones producto del diagnóstico de la misión ICAP/DSE, realizada recientemente en los países de Centroamérica y República Dominicana. Ambos son el resultado de las entrevistas hechas a funcionarios de los gobiernos nacionales respectivos, autoridades de instituciones públicas y privadas, así como personal de las embajadas de la República Federal de Alemania en los paí-

5. Este examen ha sido complementado por la reciente misión conjunta realizada por ICAP/DSE a los países de Centroamérica y República Dominicana.

ses visitados, en relación con la política presupuestaria y en general con temas relacionados con finanzas públicas y política fiscal.

Es oportuno destacar, que en los comentarios siguientes, se hará una breve descripción sobre la situación de cada país visitado por la Misión Conjunta ICAP/DSE, pero destacando en el título, el aspecto más importante identificado dentro de la problemática nacional de referencia.

La urgencia de una Reforma Integral de la Administración Financiera en República Dominicana

En el caso de la República Dominicana, los problemas son sumamente graves, ya que la estructura política del país no ha permitido una gestión transparente del manejo de los fondos del Estado. Sin embargo, es opinión manifiesta de las autoridades dominicanas de que en este momento y debido al proceso de transición política que se acaba de realizar, cualquier cooperación proveniente de fuentes externas en relación con un intercambio regional sobre el conocimiento de otras experiencias, perfeccionamiento profesional, seminarios, talleres y otras actividades vinculadas con la Reforma de la Administración Financiera, gozarían de plena apertura en cuanto a su recepción por parte del nuevo gobierno.

En el país, en términos de la Administración Financiera prácticamente no se ha realizado nada. Se menciona como único elemento la existencia de un diagnóstico por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, realizado entre 1991 y 1992, siendo éste probablemente uno de los pocos estudios hechos en el país sobre esta temática.

Los problemas y deficiencias van desde la administración del sistema aduanero hasta todo lo relacionado con el sistema de la Administración Financiera en su conjunto, es decir en todos sus componentes: presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad, etc.. Naturalmente esto obedece a que no se han realizado intervenciones sistemáticas en ese campo. Un elemento importante es que la gravedad de la deuda interna y externa es de carácter singular en el país.

Entre otras deficiencias manifiestas por los funcionarios a un nivel más global se encuentran las siguientes: la no existencia de coordinación entre presupuestación y planificación, así como la ausencia de esta en el mediano y largo plazo. En el país la Oficina Nacional de Planificación, ONAPLAN, es el ente encargado de la formulación de políticas para el mediano y largo plazo. La falta de adaptación de los métodos de planificación a las exigencias de la dinámica de las situaciones que los gobiernos tienen que enfrentar, constituye una de las causas de la poca confianza en la planificación, con graves reflejos en el presupuesto. Otro elemento es la baja remuneración de

los funcionarios públicos, lo cual genera una fuga hacia el sector privado.

En materia de presupuesto cada institución negocia sus necesidades y requerimientos individualmente frente al Ejecutivo, lo cual evidencia el desorden imperante en materia de asignación de recursos presupuestarios.

Existen graves dificultades en relación con los controles internos y externos, por lo tanto se verifica la no existencia de la evaluación de los resultados. Además, las relaciones Ejecutivo-Legislativo son de carácter mecánico, ya que sólo en el aspecto formal la Asamblea ratifica la aprobación del presupuesto ante el Ejecutivo.

Un aspecto importante es el establecimiento de responsabilidades para los evasores de impuestos aunado a la no aplicación de sanciones para los mismos, aún cuando se destacó como un aspecto positivo en el país, los progresos en materia de tributación. Otro elemento de referencia es la crisis en las finanzas municipales, ya que los municipios, a pesar de los innumerables problemas o necesidades que afrontan, no cuentan con una asignación presupuestaria dentro del presupuesto general del gobierno central.

Por último cabe hacer mención al carácter discrecional de la pasada administración en relación con el presupuesto de la nación. La actual estructura presupuestaria no permite su funcionamiento. No existe una función contralora sobre la asignación y utilización de los recursos públicos por parte de la Contraloría General de la

República. En cambio hay una total centralización sobre el uso y manejo de los recursos públicos.

Esto se refleja en un capítulo de la Ley de Presupuesto "Ley 1401", en donde se establece la creación de un fondo especial, a partir del excedente generado sobre los ingresos del país. En este sentido, los excedentes no son más que ingresos provenientes de la subestimación de los gastos presupuestarios con el objetivo de incrementar estos fondos. El 75% de los ingresos excedentes (subestimados del presupuesto nacional) es utilizado, con carácter discrecional, para la realización de inversiones en el país por el Ejecutivo. Además, el otro 25% que pasa a formar parte de un fondo de reservas para casos de emergencias en el país (huracanes, ciclones, etc.), cuando excede del 5% del Presupuesto Nacional, también puede ser utilizado por el Ejecutivo bajo la misma modalidad.

En el caso de los "excedentes" de ingresos se manejan sin la participación del Parlamento. De manera que existen muchos inconvenientes para la modificación de la Ley Presupuestaria en el país.

El Fondo 1401, y las normas determinantes de su funcionamiento, brindan al Ejecutivo la posibilidad de manejar un volumen de recursos, sin control del Congreso Nacional. El pensamiento generalizado, es que esta es una de las causas más determinantes de la desconfianza en la presupuestación por parte de la Administración Pú-

blica. Es opinión de algunos funcionarios de la Oficina Nacional de Presupuesto, ONAPRES, de que en la Ley Orgánica de Presupuesto para el sector público, debería desaparecer el capítulo VI que es en donde se inscriben todos los artículos—del 49 al 54—, relacionados con la potestad que se le otorga al Ejecutivo para la creación del Fondo 1401.

Por otro lado, la mayoría de las instituciones descentralizadas del gobierno, no incluyen su presupuesto dentro del presupuesto global, por lo tanto, no existe un presupuesto nacional único, sino dos presupuestos: gobierno central e instituciones descentralizadas.

Avances logrados en el Proyecto de la Reforma de Administración Financiera, en Panamá

En marzo de 1990 se ubica en Panamá, el inicio del Proyecto de Reforma de la Administración Financiera denominado RAF, al completarse el primer diagnóstico de la situación de las finanzas públicas del país por la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID. El propósito de esta reforma desde sus inicios, es la formulación y ejecución de acciones conducentes al establecimiento de un sistema eficiente de Administración Financiera, de cara a los problemas por los que atravesaba en esos momentos.

Este proyecto de reforma implica entre otros aspectos, la introducción de medidas correctivas de austeridad fiscal, ajustando el gasto público, y renovando el proceso de formulación y ejecución presupuestaria. Asimismo, propicia la eficacia, transparencia y objetividad en la realización de las funciones fiscales y tributarias.

El proyecto RAF fue formalizado mediante un convenio de donación suscrito el 5 de junio de 1991, entre el gobierno de Panamá y la USAID, siendo ratificado por el gobierno en julio de 1991 e iniciando su puesta en marcha en el segundo semestre de 1993, cuando finalmente se logró completar el equipo de asesores. El presupuesto para este proyecto asciende a un monto de \$8.5 millones de dólares, del cual le corresponde al gobierno de Panamá un aporte del 26%. La duración del mismo es por 5 años, debiendo completarse a mediados de 1996. La Contraloría General de la República asumió la responsabilidad directa sobre la ejecución del proyecto, aunque también se estableció la participación activa del Ministerio de Planificación y Política Económica, así como del Ministerio de Hacienda y Tesoro.

El proyecto RAF dentro del Sistema Integrado de Administración Financiera cuenta con 5 componentes o subsistemas a saber: Contabilidad Gubernamental, Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Auditoría Integral. En este proyecto, la orientación está más ligada a la parte de la ejecución, sin limitarse a la elaboración de informes

y recomendaciones. Es decir, se orienta en la práctica a la aplicación de reformas modulares, concentrándose en la formulación de métodos y procedimientos técnicos para cada área de la Administración Financiera.

En lo referente al subsistema presupuestario el proyecto visualiza a este componente como parte del sistema de la Administración Financiera mediante el cual los objetivos, políticas, planes, programas y proyectos del gobierno se traducen en términos de un plan financiero, en donde de forma equilibrada se deben establecer el origen y monto estimado de los recursos requeridos, asignando al mismo tiempo las autorizaciones máximas por tipos de gasto para una vigencia fiscal anual.

En Panamá persisten graves problemas en el sistema aduanero y tributario en general. Además en el sistema presupuestario a pesar de la reforma iniciada, aún hay serias deficiencias. Otras debilidades persisten en cuanto a la planificación de inversiones públicas, evaluación de resultados, control externo (independiente), finanzas municipales y relaciones Ejecutivo-Legislativo. Además de que se menciona la no existencia de ética y el liderazgo por parte de los políticos.

A pesar de la puesta en vigencia del proyecto RAF se continúan generando serias deficiencias que se traducen en una falta de coordinación entre presupuestación y planificación, con el ingrediente de que esta última no existe en el mediano y largo plazo.

En otro orden de ideas, se puede mencionar que a nivel de los componentes del Sistema Integrado de la Administración Financiera, se originan debilidades en el campo de la contabilidad nacional identificándose además, la no existencia de responsabilidades y sanciones para los evasores de impuestos a nivel nacional. También existen problemas en cuanto a la estimación de los impuestos.

En el campo del Servicio Civil se está trabajando en la Carrera Administrativa. En estos momentos existe un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa tendente a la introducción de la misma, con el propósito de asegurar la estabilidad de los funcionarios públicos. En relación a la Contraloría General de la República, ésta es la única institución del país en donde está en vigencia en estos momentos la Carrera Administrativa.

Para Panamá podría ser importante compartir su experiencia a nivel de intercambio regional con respecto al esquema de descentralización en el proceso de modernización en lo referente al Ministerio de Salud, debido a que éste podría ser un caso interesante de estudio para la región, que podría aportar mucho desde el punto de vista del aprendizaje para el resto de países.

Necesidad de Integración del Sistema de Administración Financiera en Costa Rica

En Costa Rica han existido varios intentos en relación con la Reforma de

la Administración Financiera en el marco del programa de modernización del Estado. En principio se podría mencionar el proyecto para el desarrollo e implantación del Sistema Integrado de Planificación, Presupuesto y Contabilidad, SIPPCO, cuyo inicio data desde 1980, y lo referido a la reforma presupuestaria de varias administraciones anteriores. Posteriormente, existió una propuesta de reforma presupuestaria apoyada por la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos, USAID, en el año 1992.

Con respecto al actual proceso de reforma, éste se inicia mediante los esfuerzos del Ministerio de Hacienda y el concurso del Fondo Monetario Internacional, el cual envía una misión técnica durante los meses de mayo y junio de 1995 con el propósito de realizar un diagnóstico general del problema y plantear los elementos básicos de una estrategia para su solución.

Ante las debilidades y limitaciones presentadas en el informe de esa misión, el gobierno de Costa Rica concibe el proyecto de Reforma de la Administración Financiera como un compromiso serio y decidido, por proporcionarle al Estado costarricense los elementos que le permitan convertirse en el Estado que requiere la sociedad en el marco del proceso de modernización.

El proyecto de Reforma de la Administración Financiera Integrada ha sido elaborado dentro del marco del programa de modernización del Estado. El mismo ha sido planteado bajo

la concepción de la teoría general de sistemas. Concibe cuatro subsistemas: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y Crédito Público.

La Administración Financiera incluye aspectos relacionados con la planificación, organización, dirección y control, de tal manera que en cada sistema deberá existir el control interno, considerando a este como un sistema propio y no sólo ubicado en el marco de la parte financiera, sino como un sistema retroalimentador de la administración y la gerencia. En relación al control interno, está directamente relacionado con las necesidades gerenciales de obtener eficiencia y economía en la utilización de los recursos conjuntamente con la efectividad de los resultados, mientras que el control externo deberá apoyar al control interno de acuerdo al ordenamiento jurídico establecido.

Asimismo, la reforma se fundamenta en los principios básicos de la centralización normativa y descentralización operativa a partir de la concepción de un sistema integrado y bien estructurado, en donde se concibe la centralización de políticas, normas y procedimientos con la administración descentralizada de cada uno de los subsistemas, en pro de una mayor eficiencia y eficacia en la toma de decisiones.

Para el caso de Costa Rica se podría decir que el proceso de Reforma de la Administración Financiera apenas se está iniciando y cuenta en estos momentos con apoyo del gobierno de

España para su aplicación. La misma es visualizada como un sistema que mediante la planificación, asignación, utilización, registro y control de los recursos financieros del Estado, pretende una eficiente gestión de los mismos para la satisfacción de las necesidades sociales.

Con respecto a los problemas y debilidades que enfrenta la actual administración en relación con los temas sobre finanzas, política fiscal y presupuesto público y que fueron mencionados por los entrevistados durante la misión ICAP/DSE, se podrían enumerar los siguientes:

En Costa Rica es necesario avanzar hacia una Unión Aduanera. Existen graves problemas con relación al sistema de tributación. Sobre algunos componentes del Sistema de la Administración Financiera Integrada, se presentan problemas en el subsistema de contabilidad, por el carácter de la información generada y necesaria para la toma de decisiones; en el subsistema de crédito público, debido al aumento exagerado de la deuda interna; finalmente, en el subsistema de tesorería, relacionados con el flujo de caja.

Es obvia la necesidad de una reforma al sistema presupuestario dado que se visualizan problemas relacionados con la insuficiente vinculación entre la programación macroeconómica y fiscal, y la presupuestación. Al mismo tiempo se verifica deficiente aplicación en la técnica de Presupuesto por Programas y una falta de participación de

las instancias ejecutoras en la gestión presupuestaria, y dado el carácter centralista, existen rigideces para la ejecución del presupuesto. En tal sentido, no se ejerce una función gerencial y administrativa con respecto al presupuesto del sector público en su conjunto.

Por otro lado, existe una superposición de las tareas de control y limitando su efectividad, tanto por el Ministerio de Hacienda como por la Contraloría General de la República. En cambio no existe evaluación de la gestión, por lo cual no se verifica el cumplimiento eficaz de los objetivos, lo que implica que no existe la rendición de cuentas. Otro elemento importante es que no hay en el país control político del presupuesto, por lo tanto es necesario mejorar las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

Entre otros temas o problemas mencionados se sitúan por ejemplo: la planificación de las inversiones públicas, la falta de planificación de mediano plazo y la baja remuneración en las instituciones gubernamentales en consonancia con la ausencia de una Carrera Administrativa que permita la estabilidad de los funcionarios públicos. También hay graves problemas en la parte de proveeduría (licitaciones y contrataciones) y en el campo de las finanzas municipales.

Un aspecto importante en Costa Rica, se refiere a que la Contraloría General de la República constituye un obstáculo en las decisiones importantes para el país, debido a su alto grado de injerencia sobre la decisión del gas-

to público. En tal sentido, esta institución posee control sobre el 60% del gasto público, correspondiéndole el otro 40% restante al Poder Legislativo, lo cual genera graves problemas. Esto significa que la Asamblea Legislativa, no ejerce el control político que le corresponde sobre la acción del Estado.

La Reforma de la Administración Financiera y la Descentralización en el marco de la Modernización del Estado en Nicaragua

Nicaragua es uno de los países de la región que cuenta con mayor apoyo financiero para la ejecución del proyecto de Reforma de la Administración Financiera Integrada. En este momento existe cooperación en diferentes campos de la Administración Financiera, por distintos montos y provenientes de distintos organismos internacionales. No obstante este apoyo, el proceso de reforma apenas se está iniciando. Previo a su aplicación en Nicaragua se realizaron algunas investigaciones con apoyo del Banco Mundial, en materia de Reforma de la Administración Financiera.

En relación con el financiamiento para este proyecto, se cuenta con cooperación del Banco Mundial por 10.5 millones de dólares, en apoyo a aspectos presupuestarios, auditoría e informática. También la Agencia Internacional de los Estados Unidos, USAID, contribuyó con un monto de 4.5 millones de dólares para mejorar la conta-

bilidad y control externo, y finalmente el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, con una contribución de 1.5 millones de dólares para los componentes de tesorería y crédito público. En el país este proyecto de reforma se conoce con el nombre de Sistema Integrado de Gestión Administrativa Financiera y Auditorías, SIGFA, se inició en agosto de 1995.

Es obvio que debido a la reciente ejecución del proyecto de Reforma de la Administración Financiera SIGFA, existen en estos momentos muchas necesidades y problemas por resolver dentro del proceso de modernización del Estado. Algunos de estos fueron comentados por autoridades consultadas durante la visita de la misión ICAP/DSE y se refieren fundamentalmente a lo siguiente:

- Los sistemas aduanero y tributario son considerados temas prioritarios para Nicaragua. Sobre todo, la parte tributaria, ya que en este momento se encuentra en la Asamblea un proyecto de ley para la aprobación del nuevo Código Tributario en el país. La elaboración de este estudio fue el producto de la participación de consultores nacionales, a partir del modelo propuesto por el Centro Interamericano de Administración Tributaria, CIAT.

- Dentro del proceso de modernización, lo concerniente a la descentralización y con ella lo relacionado con la compensación financiera entre municipios.

Referente a los componentes o subsistemas de la Reforma de la Administración Financiera hay muchas expectativas con respecto al tema presupuestario. Es decir, formulación, ejecución, control y evaluación de éste. La relación presupuesto versus planificación, planificación de mediano plazo, Ejecutivo-Legislativo y control político del presupuesto. Otros aspectos importantes conciernen al sistema de tesorería y al establecimiento de un flujo de caja; problemas generados en el subsistema de crédito público y la deuda interna; el sistema de información y los aspectos de controles interno y externo; así como el sistema de proveduría (licitaciones y contrataciones). Nicaragua pertenece a la Organización Centroamericana de Entidades Fiscalizadoras, OCEFS.⁶

Existen problemas en la rendición de cuentas y por consiguiente en la lucha contra la corrupción y la aplicación de sanciones en función de las responsabilidades de los funcionarios gubernamentales.

Para el país sería importante, dado que fue expuesto por sus autoridades, compartir a nivel regional su experiencia de descentralización en la modernización del Ministerio de Educación, pues se considera que ésta podría ser un caso de experiencia exitosa para el resto de países.

6. Comité para el Sector Público de la Federación Internacional de Contadores. "Elementos de los Estados Financieros de los Gobiernos Nacionales". Washington D.C. Julio de 1993.

Finalmente, es asunto importante para Nicaragua el fortalecimiento del recurso humano de la función pública, acorde con nuevas y modernas didácticas y metodologías de enseñanzas en este campo.

Flexibilización de la técnica presupuestaria mediante la introducción del Presupuesto por Areas de Gestión en El Salvador

Se podría afirmar, sin temor a equivocaciones, que El Salvador es el país que mayores avances ha logrado en relación con la Reforma de la Administración Financiera Integrada, en el marco del programa de modernización del Estado. Dentro de ese marco se tiene como objetivo global volver consistentes las estructuras del sector público con las demandas que tiene el país de un mundo altamente competitivo, en donde las economías se ven obligadas a eliminar las barreras burocráticas y a introducir los avances vertiginosos de la tecnología.⁷

La primera incursión en el campo de la Reforma de la Administración Financiera Integrada en El Salvador, contó con la participación del Fondo

Monetario Internacional en el período comprendido entre 1991 y 1994. Luego hubo apoyo por parte de la USAID por un monto de 4 millones de dólares. No obstante, de acuerdo a las autoridades salvadoreñas, la experiencia con respecto a esta cooperación no fue la más satisfactoria. Finalmente, con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo –BID– y mediante un préstamo de 9 millones de dólares, se logró implantar el Sistema de Administración Financiera Integrado, cuya denominación por siglas es SAFI.

El SAFI "de acuerdo con su definición, es el conjunto de principios, normas, organización y procedimientos que sistematizan la captación, asignación y empleo de los recursos públicos tendentes a lograr eficacia, eficiencia y economía".⁸ Estas actividades se desarrollarán en un marco de transparencia, disciplina y orden, procurando brindar la mayor satisfacción a la población en los servicios que recibe, como una compensación a sus obligaciones tributarias.

El SAFI se crea bajo el amparo de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado mediante el decreto legislativo No. 516 de noviembre de 1995. Esta Ley tiene por objeto la normalización y armonización de la gestión financiera del sector público y cuenta con cuatro subsistemas: Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad Gubernamental. Al igual que en los demás países, el SAFI se rige por los principios básicos de la centralización normativa y descentralización operativa.

7. Ministerio de Hacienda. Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. Decreto Legislativo N° 516. San Salvador, El Salvador. Noviembre de 1995.

8. Ministerio de Hacienda. Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. Decreto Legislativo N° 516. San Salvador, El Salvador. Noviembre de 1995.

Al analizar el documento de Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, se visualiza que en el capítulo de generalidades de creación del sistema, se enumeran los objetivos del mismo, a saber:

- Establecer los mecanismos de coordinación de la Administración Financiera entre las entidades e instituciones del sector público, para implantar los criterios de economía, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos;
- Fijar la organización estructural y funcional de las actividades financieras en las entidades administrativas;
- Establecer procedimientos para generar, registrar y proporcionar información financiera útil, adecuada, oportuna y confiable, para la toma de decisiones y para la evaluación de la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas;
- Establecer como responsabilidad propia de la dirección superior de cada entidad del sector público la implantación, mantenimiento, actualización y supervisión de los componentes del Sistema de Administración Financiera Integrado;
- Establecer los requerimientos de participación activa y coordinación de las autoridades y las unidades ejecutoras del sector

público en los diversos procesos administrativos de la ejecución del SAFI.

Los anteriores son los puntos en los cuales se apoya el SAFI dentro de la Política de la Administración Financiera Integrada salvadoreña.

La diferencia existente con respecto al resto de países de la región está en la metodología empleada. En tanto que en los demás se utiliza la técnica del Presupuesto por Programas, en El Salvador está en vigencia el Presupuesto por Áreas de Gestión.

Es importante realizar un breve examen de la conceptualización de esta metodología, la cual se deriva en su esencia de la del Presupuesto por Programas, de que no es necesario entrar en mucho detalle. En cambio, se puede ilustrar un poco el marco general en donde se circunscribe la metodología del presupuesto por Áreas de Gestión.

El presupuesto por Áreas de Gestión está enmarcado en el proceso de modernización de la integración del SAFI, y fue concebido con la perspectiva de racionalizar las decisiones en materia presupuestaria para un manejo transparente, ordenado y disciplinado del ingreso y gasto público. El enfoque se sustenta en vincular los propósitos con los recursos en la presupuestación, simplificar la estructura presupuestaria, cumplir los principios presupuestarios, otorgar participación a las unidades ejecutoras del sector público bajo el criterio de centralización normativa y descentralización

operativa y diferenciar la metodología presupuestaria para las empresas públicas.

Por otro lado, el Presupuesto por Áreas de Gestión, se fundamenta en una filosofía presupuestaria compatible a las características, actitudes y aptitudes de la administración pública del país en la perspectiva de su mejoramiento a través de objetivos y estrategias realistas y por lo tanto realizables. De tal forma que el presupuesto público es el "instrumento por medio del cual se fijan los propósitos o resultados esperados y se cuantifican los recursos necesarios de conformidad al rol asignado al Estado en la economía y sociedad del país".⁹

Los elementos que conforman el Presupuesto por Áreas de Gestión son:

- Area de Gestión del Sector Público
 - Conducción administrativa del gobierno
 - Administración de justicia y seguridad ciudadana
 - Desarrollo Social
 - Apoyo al desarrollo económico
 - Deuda pública
 -

Obligaciones generales del Estado

- Producción empresarial pública
- Elementos del presupuesto central del Estado e instituciones descentralizadas no empresariales
 - Presupuesto de ingresos
 - Presupuesto de egresos
 - Unidad presupuestaria
 - Plan anual de trabajo de las unidades presupuestarias
 - Criterios para determinar las líneas de trabajo

No obstante los niveles de avance logrados en términos de concreción de un sistema financiero apegado a una ley, su aplicación como tal, es nuevo y por la misma razón existen problemas o debilidades que se manifiestan en el sistema. Las principales fueron detectadas en el diseño inicial del SAFI, tales como: no verificación de los procesos vigentes en ese momento, mal manejo del componente informático, ausencia de un marco conceptual y procesos de elaboración de la ley, entre otros. Aunque ya en el período de 1993 a 1995 se avanzó y concretaron algunos de estos aspectos mencionados.

A nivel más global, estos problemas se verifican en lo que es la com-

9. Ministerio de Hacienda. Dirección General de Presupuesto. "Instrumentos para elaborar el presupuesto por Areas de Gestión". San Salvador, El Salvador. Junio de 1994. pp. 2-3.

pensación financiera a nivel de municipios, ya que en muchos de ellos no hay suficientes recursos para poder hacer frente a sus necesidades. Por lo tanto, debería existir una cierta compensación de aquellos que poseen mayor cantidad de recursos financieros hacia los que carecen de los mismos, por lo tanto hay graves problemas en relación con las finanzas municipales.

Otros problemas se originan en el sistema aduanero y tributario vigentes, en donde existe todavía poca capacidad para detener la corrupción y aumentar los niveles de recaudación del país. Sin embargo, con respecto a éste, se está trabajando en la conformación de una Unión Aduanera junto con Guatemala. Se considera punto importante evitar el tratado de doble imposición.

En lo que se refiere propiamente a la integración de los componentes del Sistema de Administración Financiera Integrado, aún persisten algunas deficiencias en lo que es el sistema de información, es decir, en cuanto a la fluidez de la información necesaria para la toma de decisiones a nivel de los subsistemas integrados.

Por último, hace falta más control del Presupuesto por parte de la Asamblea Legislativa y una mejor relación entre Ejecutivo y Legislativo. Otro aspecto es la carencia de liderazgo y ética por parte de los políticos.

Para 1996 se espera trabajar en la ejecución de actividades tales como: establecer un sistema de comunicación de cobertura nacional para el en-

vío de información; elaboración del reglamento de la Ley AFI; divulgación tanto de la ley como del reglamento; diseño de las Unidades Financieras Institucionales, UFI's, con su dotación de equipos; la normalización y manejo centralizado del crédito público; consolidación de los sistemas informáticos de los órganos rectores SAFI; capacitación al personal del Ministerio de Hacienda y a funcionarios de las UFI's en aspectos operativos, conceptuales y de informática; desarrollar los mecanismos de seguimiento y evaluación presupuestaria acordes con la nueva concepción; descentralizar y desconcentrar los pagos e introducción de la caja única, entre otras actividades.

La modernización de la Administración Financiera y búsqueda de mayor transparencia en el manejo de los fondos públicos en Honduras

Honduras en estos momentos está inmerso en un proyecto de Modernización del Estado, bajo los auspicios del Banco Mundial, BM, y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID. En el marco de este proyecto se está trabajando en la aplicación de una Reforma de la Administración Financiera y de la Gestión Pública. En general, el proyecto de modernización cuenta con fondos equivalentes a 7.5 y 5.5 millones de dólares respectivamente, pro-

venientes de ambos organismos internacionales.

Dentro del proceso de modernización del Estado hondureño, el proyecto Sistema Integrado de Gestión Financiera Integral, SIGFI, consta de cuatro componentes: Presupuestos, Tesorería, Crédito Público y Contaduría. Este ha sido presentado al Congreso.

Entre las debilidades encontradas en lo referente a la política fiscal, finanzas y presupuesto público, según opinión de las propias autoridades y funcionarios públicos y del sector privado hondureño, se pueden señalar las siguientes:

Existen problemas en el Sistema Tributario y Aduanero, aún cuando el tema de las aduanas, ha logrado importantes avances con respecto al resto de países de la región. No obstante, dentro del programa de gobierno de la revolución moral, existe la determinación política de luchar contra la corrupción. Además, se está trabajando en la puesta en funcionamiento de un Código Tributario.

En relación a los componentes del Sistema de la Reforma de la Administración Financiera, se menciona la carencia de coordinación entre planificación y presupuestación. No existe planificación de mediano plazo ni planificación de inversiones públicas. Este último proceso no se realiza debido a la elevada deuda interna

En el sector público existe poca motivación aunado, a una baja remuneración, lo que origina una fuga de

personal hacia el sector privado. También se detectan problemas a nivel de capacitación del funcionario público, por lo cual se requiere de una formación profesional vinculada directamente con el quehacer de éste, en el marco de la modernización del Estado.

En el sistema presupuestario hay graves dificultades, en consecuencia no se puede ejercer un buen control presupuestario, interno y externo, y mucho menos evaluar los resultados. Otros problemas se dan en el campo de la contabilidad gubernamental pues la contaduría ha dejado de jugar el rol que le corresponde. Se necesita trabajar en la introducción de una caja única, pues las anomalías a nivel de la tesorería son graves por la falta de liquidez. En este momento el SIGFI carece de un sistema integrado con el de información para la toma de decisiones.

Existe poco control político del presupuesto debido a la casi nula relación Ejecutivo-Legislativo. Por último, el país requiere de la introducción de modernas técnicas de enseñanza, con el propósito de capacitar al funcionario público y adecuarlo a la realidad que vive el país.

Vinculación presupuesto-planificación y búsqueda de mayor relación Ejecutivo-Legislativo en Guatemala

Guatemala es otro de los países de la región en donde se ha venido prepa-

rando un proyecto de Reforma Integrada de la Administración Financiera.

En 1990 se inició un proyecto de Administración Fiscal financiado por USAID, el cual fue concluido a fines de 1993. Entre los objetivos de este proyecto se encontraban: mejorar la administración de los impuestos; promover la mayor justicia en la distribución de las cargas impositivas y en los beneficios de los gastos y movilizar los recursos para cubrir el costo de los servicios públicos, entre otros.

En diciembre de 1990 se realizó una evaluación del proyecto y las conclusiones resultantes revelaron que el proyecto fue relativamente exitoso; no obstante, la institucionalización continuó siendo muy frágil y parcial. Por lo tanto, sigue existiendo una falta de atención a los detalles y a la organización del Ministerio de Finanzas.

Debido al reconocimiento de las debilidades del sistema vigente, en junio de 1994, el Banco Mundial, BM, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, y el Instituto de Administración Pública de Nueva York aunaron esfuerzos con el Gobierno de Guatemala, para la elaboración de un "Diseño Conceptual y Plan para el Desarrollo de un Sistema de Administración Financiera Gubernamental y Control".¹⁰ Las debilidades encontradas en el Ministerio se mencionan a

continuación: planificación y programación del proceso presupuestario muy detalladas; total ausencia de un desarrollo normativo de los procedimientos contables; la Tesorería no es más que una oficina de pago, sin retroalimentación en cuanto a información adecuada sobre las recaudaciones y más aún, sobre los ingresos y carencia de capacidad técnica en el personal del área de Auditoría.

En el plan enunciado se propuso el desarrollo de un Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF, el cual incluiría el sistema de programación financiera, operaciones descentralizadas y la auditoría interna como parte del Poder Ejecutivo. La Administración Financiera y Control Gubernamental se basará en el Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF, con el Ministerio de Finanzas como organismo rector. El Sistema de Auditoría Gubernamental, SAG, incluye las normas de control interno, la auditoría interna y externa con la Contraloría General de Cuentas como organismo rector.

El SIAF está formado por los siguientes componentes: Presupuesto, Contabilidad, Tesorería y Crédito Público. El proyecto que inició hace apenas dos meses, es de largo alcance con un financiamiento total de 10.5 millones de dólares entre el financiamiento externo, Banco Mundial, y el Gobierno de Guatemala. A continuación se enumeran las dificultades presentes en Guatemala en la puesta en marcha de esta reforma y que según opinión de las autoridades y funciona-

10. Asselin Lynnette. El Estado de la Administración Financiera Integrada en América Latina en 1995. División de Modernización del Sector Público. Departamento Técnico de América Latina. LATPS Serie de Documentos Especiales. Nº 18-I Setiembre de 1995. p. 67.

rios de la Administración Pública y Privada, son las siguientes:

Los problemas en los sistemas tributario y aduanero son sumamente graves. La carga tributaria para la población de menores ingresos es exagerada. En cambio, los sectores más poderosos son los que menos contribuyen. Existe un fenómeno y es el de la evasión fiscal. Aún cuando pareciera haber algún grado de voluntad política para corregir estos problemas, aún se está muy lejos de alcanzar soluciones satisfactorias. Recientemente se inició con El Salvador el proceso de creación de la Unión Aduanera.

Otra debilidad detectada es la relacionada con el sistema de planificación de inversiones públicas, ya que prácticamente no existe como consecuencia de la elevada carga interna, aún cuando hay voluntad de iniciar un proceso de planificación de mediano plazo. Por lo pronto, se está trabajando en la introducción de una planificación presupuestaria bianual.

En relación a los componentes del Sistema de la Reforma de la Administración Financiera, hay problemas por la falta de coordinación entre planificación y presupuestación, por lo tanto las dificultades en el sistema de presupuestación son agudos.

Al igual que en el caso de Honduras, en el sector público guatemalteco existe poca motivación conjugada con una baja remuneración, lo que hace que se produzca una fuga de los servidores públicos hacia el sector privado. Es necesario la introducción de una

Carrera Administrativa, que tienda a proporcionar estabilidad al funcionario.

En el sistema presupuestario también se detectan grandes fallas y como consecuencia de ello no existe control presupuestario, interno y externo, y más aún, no se pueden evaluar los resultados. Otro problema es el sistema de proveeduría en lo referente a licitaciones y contrataciones.

Un elemento de significativa importancia lo constituyen las finanzas municipales. A pesar del proceso de descentralización iniciado, mediante el cual las municipalidades cuentan con su propio presupuesto, aún no están en capacidad de manejar sus propios recursos. Además, no existe una verdadera compensación financiera en términos de municipios, entre los que cuentan con mayores y menores recursos financieros.

Otros problemas se dan en el campo de la contabilidad gubernamental. En este momento el SIAF carece de un sistema integrado de información para la toma de decisiones, lo cual es considerado por las autoridades respectivas como un aspecto grave.

En relación al control político del Presupuesto, se considera que la vinculación Ejecutivo-Legislativo, es casi nula. Por último, el país requiere de la realización de seminarios encaminados a fomentar el liderazgo y la ética entre los políticos. Se puede afirmar que el aspecto en el cual se hizo más énfasis en el caso de Guatemala, fue el relacionado con la lucha contra la corrupción.

Con el propósito de ampliar el recuadro descrito en torno a los países, se incluyen a continuación breves apreciaciones de carácter general en torno a ellos, las cuales fueron expresadas por algunos organismos internacionales visitados durante la misión conjunta ICAP/DSE.

Los países de Centroamérica y República Dominicana en el inicio de su proceso de modernización del Estado necesitan mucha cooperación internacional para poder aplicar sus reformas respectivas, y la del sistema de Administración Financiera no escapa a esta realidad. En tal sentido, casi todas las altas autoridades de los diferentes organismos internacionales, a saber: Banco Mundial, BM; Banco Interamericano de Desarrollo, BID; Fondo Monetario Internacional, FMI; así como los países cooperantes Estados Unidos, España, Chile y Argentina, entre otros, coinciden en que además del apoyo financiero a los mismos, éstos necesitan aún de muchos esfuerzos internos para encaminarse hacia un verdadero proceso de reforma, conducente a tener una administración más oportuna, eficiente y confiable, la cual permita mejorar la transparencia en el manejo de los fondos públicos.

En opinión del BID, se podrían plantear algunas temáticas que deberán ser objeto de estudio en la región centroamericana, tales como: a) sistema aduanero, b) sistema tributario, c) sistema presupuestario, d) proveeduría, e) lucha contra la corrupción, f) planificación de las inversiones y g) evaluación de resultados. La apreciación

del Banco Mundial con respecto a la posible cooperación ICAP/DSE, señala que éste es importante para la región de Centroamérica y más aún para República Dominicana, debido a que este país es el único entre los elegidos para esta cooperación, que aún no cuenta con ningún tipo de apoyo en materia de reforma del Estado y particularmente de la Administración Financiera.

En forma general casi todos los consultados, tanto de los organismos como de los países, coinciden en que la cooperación ICAP/DSE, debería apoyar los esfuerzos ya iniciados en materia de Reforma de la Administración Financiera, por muchos de estos organismos. Más aún cuando ese apoyo se pretende orientar hacia el campo del desarrollo y perfeccionamiento profesional, mediante la realización de seminarios, talleres, conferencias, estudio de casos, pasantías, entre otras actividades; aspectos en los cuales se está haciendo muy poco en la región.

Políticas y medidas de los procesos de reforma de la administración financiera

La Reforma de la Administración Financiera dentro del programa de modernización del Estado plantea la modernización y eficiencia en lo operativo, de las finanzas públicas.

La necesidad de contar con una Administración Financiera eficiente, moderna y actualizada, que proporcione información oportuna, real y confiable, que demuestre al ciudadano la transparencia en el manejo de los recursos públicos, es hoy uno de los fundamentos que determinan la realización de su reforma dentro del proceso de modernización del Estado, en los países de Centroamérica y República Dominicana.

El corolario de este proceso de reforma se centra en el establecimiento de políticas y procedimientos que propicien la productividad y desarrollo de los servidores públicos con aplicación generalizada en el ámbito del Órgano Ejecutivo. En este sentido, será necesaria la introducción y diseño de un sistema caracterizado por dos principios básicos como son: la centralización normativa y la descentralización operativa a nivel institucional y que este vaya acompañado al mismo tiempo por las más modernas tecnologías computacionales y de comunicación.

En el marco de la definición de estos dos principios básicos se puede analizar que ambos no son conceptos contrapuestos, sino por el contrario, son complementarios. Esto es debido a que en un sistema adecuadamente estructurado, se hace necesario establecer un equilibrio adecuado entre las funciones que deben estar centraliza-

das y las que no. En ese sentido, se puede plantear que el "principio de la centralización está fundamentado en dar orientación e integrar, desde la óptica de políticas, normas y procedimientos, el funcionamiento de cada uno de los sistemas. En cambio, la descentralización se basa, en que la administración de los mismos, para que sea eficiente y eficaz, debe ejecutarse en cada una de las instituciones públicas".¹¹

La descentralización operativa es un paso de vital importancia dentro del concepto de modernización de la Administración Financiera, ya que además de brindar flexibilidad a las instituciones, permite también acentuar y delimitar la responsabilidad por la gestión directamente en las bases, de tal forma, que estas deben rendir cuentas por la correcta administración de los recursos que han utilizado para cumplir sus objetivos y metas.

En la mayoría de los países de Centroamérica y República Dominicana, se ha implantado un sistema presupuestario cuya elaboración, gestión y control gira en torno a conceptos de gastos económicos más que a programas y objetivos. Es este efectivamente el caso del Presupuesto por Programas. Esta técnica, utilizada para ser congruente con la realidad, no ha aportado mucho al proceso de planificación y priorización de demanda de necesidades sociales. En muchos países el éxito esperado mediante la aplicabilidad de esta técnica y sus resultados, son discutibles.

11. Ministerio de Economía y Obras Públicas y Servicios Públicos. Secretaría de Hacienda. República de Argentina. Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental. Argentina, 1992. p. 23.

Existen innumerables limitaciones en relación con esta técnica vigente. Por un lado, el énfasis del presupuesto recae en el control de la actividad financiera del gobierno. La especificación de todos los gastos del presupuesto a través de conceptos económicos, tales como personal, adquisición de bienes y servicios, transferencias, etc., es considerada la manera más apropiada de limitar la actividad y gastos del Ejecutivo, evitando también la ilegalidad financiera en la función pública. Por otro lado, los Parlamentos utilizan las asignaciones presupuestarias como controles del gasto con el fin de prevenir una administración fraudulenta y un exceso de intervención del sector público.

En la actualidad mediante leyes anuales de presupuesto, el Legislativo responsabiliza al funcionario público de mantenerse bajo los límites del gasto específicamente autorizados. Por tal razón, se ha señalado que esta técnica es una "camisa de fuerza".

En ese sentido, las asignaciones presupuestarias no sólo predeterminan la cuantía del gasto, sino también la naturaleza económica del mismo. No son relevantes la oportunidad y el fin con que se utilizan los fondos públicos. La responsabilidad no es por la utilidad obtenida por el funcionario al gestionar los servicios, sino por la honestidad con que se gestionan los fondos públicos.

Otro problema que experimenta dicha técnica es la originada por la falta de atención al carácter conflictivo y complejo del proceso presupuestario. El problema no es sólo del presupuesto, sino además decidir quién recibirá estos beneficios y en qué proporción. Según la definición de Aaron Wildavsky, "los presupuestos son mecanismos mediante los cuales las instituciones negocian sobre fines conflictivos, hacen concesiones y tratan de motivarse entre sí para lograr sus objetivos".¹²

Por otra parte, debido a la limitación de tiempo, recursos y conocimientos, resulta obligatorio disminuir la necesidad del análisis y cálculo requerido para fijar las asignaciones presupuestarias. La rigidez aparente de la anualidad presupuestaria, la escasez de recursos humanos y la falta de certidumbre sobre la relación causa-efecto de la intervención pública, exigen que los funcionarios que participan en la elaboración del presupuesto empleen estrategias simplificadoras de cálculo necesario para la toma de decisiones en la asignación de los recursos.

No solamente la complejidad de cálculo y análisis es exagerada, sino que además las variables incontrolables son múltiples. La realidad presupuestaria empuja a los directivos públicos a aceptar el que para obtener más fondos es más importante cultivar la confianza y amistad de la unidad central de presupuesto que el gestionar eficientemente sus programas. Por tales razones, los directivos públicos

12. Zapico Gofí, Eduardo. "La Modernización del Gasto Público". En Papeles de Economía Española. Rev. Nº 37. 1988.

se fundamentan en simplificaciones de cálculo y estrategias de negociación al momento de defender sus solicitudes de crédito presupuestario.

Una de las principales simplificaciones que se realiza en la elaboración de los presupuestos públicos en los países de Centroamérica o República Dominicana, es la técnica del incrementalismo. Vale decir la aceptación como cuantía válida, no revisable, de la base créditos aprobados en años anteriores. Esto debido a que un alto porcentaje de los gastos está ya comprometido por leyes plurianuales o bien, derechos adquiridos, tales como beneficios sociales, programas en curso, deuda pública, etc., tan sólo se presta atención a los incrementos. Se acepta el nivel de gasto que mantiene el nivel real de servicios del año corriente.

No obstante, dicha técnica por sí sola no es suficiente para permitir realizar las estimaciones y cálculos necesarios. Un elemento complementario de esta técnica suelen ser las expectativas de los participantes, traducida en dos formas: a) porcentaje de participación esperada, y b) papel que debería tener cada participante. En ambos casos se ejerce una influencia básica en la estabilidad y coordinación de las relaciones entre todos los actores del proceso presupuestario. Por un lado, los directivos de los ministerios o secretarías esperan participar en un cier-

to porcentaje sobre la cuantía que se prevé como aumento, positivo o negativo, previsto por la autoridad financiera (Ministerios o Secretarías de Hacienda o Finanzas de los países). Los directivos solicitan y/o aceptan lo que estiman como participación justa en la variación total de los fondos. Dicha participación justa es intuida por los participantes y sirve como punto de referencia en las negociaciones. Por otro lado, cada institución exige implícitamente un cierto comportamiento en el papel a jugar por cada actor presupuestario.

Otra de las debilidades de la técnica del Presupuesto por Programas que ha sido detectada ampliamente, es la ausencia del proceso de planificación a mediano plazo, lo que hace que la programación anual sea prácticamente inexistente, y esto aunado a la consecuente descoordinación entre ésta última y la presupuestación. Esta es una de las causas que afectan el eficaz desempeño de ambos procesos en los países de la región centroamericana y República Dominicana.

Enfatizando sobre este aspecto, se puede señalar que en la mayoría de las instituciones de los países mencionados, no existe un sistema programador¹³ que responda a las necesidades racionales de la programación, predominando como sistema, lo que señalamos anteriormente, un mecanismo fundamentalmente empírico. En contraposición a lo que debería suceder, es decir la existencia de un sistema racional de programación presupues-

13. Zapico Goñi, Eduardo. "La Modernización del Gasto Público". En Papeles de Economía Española. Rev. Nº 37. 1988.

taria la cual debe contar con un proceso o mecanismo adecuado a las necesidades que supone la producción sistemática y periódica de programas de trabajo, enmarcados en los planes de mediano y largo plazo.

En otro orden de ideas, la estructura presupuestaria continúa siendo orgánica, pues la elección de los programas responde, en el fondo, a un criterio de agregación de gastos por servicios más, que a la asignación de recursos por objetivos. Muchos programas no tienen la entidad propia de éstos. En tal sentido, los recursos no se ordenan bajo una perspectiva de la técnica mencionada, sino más bien orgánica y la composición interna de los mismos no suele ser coherente ni homogénea. Otro aspecto importante es que no se elaboran programas desde una perspectiva ministerial, sino que se agregan los gastos de los servicios orgánicos de naturaleza similar de acuerdo con el significado de sus títulos, y no tanto de la naturaleza de sus cometidos y/o destinatarios.

En los programas interministeriales, la única conexión que se evidencia entre los distintos subprogramas es la agregación de sus gastos. Es decir, el presupuesto no puede denominarse propiamente por programas, sino más bien por gastos agregados. Por lo tanto, los objetivos y las funciones de cada subprograma se elaboran y presentan aisladamente. Es conocido que uno de los instrumentos indispensables para realizar la evaluación de la eficiencia y la eficacia es la información

económico-contable. Sin embargo, los sistemas de información no son lo suficientemente efectivos y en general no sirven para la toma de decisiones, ya que son deficientes tanto en su perspectiva física como productiva. A esto se agrega de que el nivel de desarrollo de la contabilidad gubernamental es todavía muy insuficiente e inapropiada.

Estas son algunas de las particularidades que en forma general, se evidencian en el proceso de presupuestación en cada uno de los países de Centroamérica y República Dominicana, razón por la cual no es posible tener un proceso presupuestario eficiente y eficaz. Además, de que no se utilizan muchos de los principios vigentes en la actual estructura presupuestaria de algunos países, tales como: eficiencia, economicidad, racionalidad económica, claridad presupuestaria y equilibrio presupuestario, entre otros.

Estos argumentos ponen de relieve la existencia de los graves problemas a que se enfrenta la Administración Financiera de los países del área y que exigen de una reforma de la misma dentro del proceso de modernización del Estado emprendido en la mayoría de éstos. En este sentido, se ha iniciado a nivel nacional el proceso de modernización de esta área con algún grado de diferenciación en términos de su aplicación, pero sustentado en una reforma con base en el Sistema Integrado Modelo de la Administración Financiera, Control y Auditoría para

América Latina y República Dominicana, SIMAFAL.¹⁴

Los problemas ocasionados por la aplicación del esquema presupuestario vigente, aunado a otros de índole estructural, hacen que la modernización del sistema presupuestario sea una necesidad inmediata de cara al nuevo esquema de globalización de las economías dentro del proceso de modernización del Estado. Es por ello, que uno de los principales objetivos de estos países ha sido la implantación de la llamada modernización metodológica como instrumento de decisión útil para el mejoramiento de la gestión pública.

En el proceso de modernización del Estado, de los sistemas de gestión pública y dentro de ésta la del sistema de Administración Financiera es uno de los procesos iniciados en casi todos los países de la región centroamericana y en República Dominicana, cuya aplicabilidad se ha efectuado con algún grado de diferenciación en cada uno de ellos.

A pesar de algunos importantes avances observados, la organización

actual de los gobiernos de los países antes citados, aún presenta en su conformación global, una serie de traslapes inter e intrasectoriales que impiden una acción eficiente y un real deslinde de responsabilidades entre cada uno de sus organismos. Tal situación conduce a ineficiencias que afectan al conjunto de la sociedad y restan competitividad a sus economías.

El grado de reestructuración que se efectúe en las instituciones de estos países permitirá a sus respectivos gobiernos racionalizar la estructura macroinstitucional de sus organizaciones, adecuar la cantidad y composición de su personal y actualizar su marco jurídico. Para este proceso, ya en algunos de los países de la región se ha redefinido la estructura macroinstitucional del Órgano Ejecutivo, como es el caso de El Salvador y Panamá, a partir de la delimitación de funciones que le corresponde ejercer al Estado para facilitar y regular el desarrollo del mercado y garantizar los derechos individuales, eliminando al mismo tiempo las duplicidades y sobreposiciones.

Basando la definición desde la óptica de un enfoque sistémico, la Administración Pública "es un grupo de entidades, principios y actividades vinculadas y coordinadas para construir una unidad indivisible, pero tomando en cuenta la independencia funcional y operacional relativa de cada una de las partes".¹⁵ Para que este sistema funcione eficiente y eficazmente, sus partes deben ser ordenadas coherentemente con relaciones armónicas y

14. Agencia para el Desarrollo Internacional, AID. Proyecto para el Mejoramiento de la Administración Financiera en Latinoamérica y República Dominicana. "Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina", SIMAFAL. Junio de 1989.

15. Asselin Lynnette. El Estado de la Administración Financiera Integrada en América Latina en 1995. División de Modernización del Sector Público. Departamento Técnico de América Latina. LATPS Serie de Documentos Especiales. N° 18 - 1° Setiembre de 1995. p. 13.

racionales, y éstas deben actuar con la misma orientación para satisfacer un objetivo común.

En el campo de la Administración Financiera, el enfoque posee vinculaciones muy definidas. La contabilidad, el presupuesto, la tesorería y el crédito público, conforman el Sistema Integrado de Administración Financiera, están estrechamente relacionados y son interactivos en el área de las normas, operaciones e información.

En el modelo conceptual del Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera en Latinoamérica y LAC/RFMIP, se define a la Administración Financiera como un "sistema que mediante la planificación, obtención, asignación, utilización, registro, información y control, persigue la eficiente gestión de los recursos financieros del Estado para la satisfacción de las necesidades colectivas; y, al control como un sistema retroalimentador de la administración y de la gerencia que se concreta en un conjunto de actos y operaciones que tienen por objeto identificar la realidad, examinarla y compararla con un criterio o modelo preestablecido, para luego modificarla conforme a él".¹⁶

El referirse a este modelo posee enorme importancia, ya que para su elaboración se han tomado en cuenta las experiencias de casi todos los

16. Agencia para el Desarrollo Internacional, AID. Proyecto para el Mejoramiento de la Administración Financiera en Latinoamérica y el Caribe. "Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina, SIMAFAL. Junio de 1989. p. 1.

países del istmo centroamericano y algunos del cono sur, en los cuales se realizaron estudios, diseños e implantación de sistemas de administración financiera y controles gubernamentales.

Consideraciones finales

Después de haber tocado algunos aspectos relacionados con la política fiscal, las finanzas y el presupuesto público en los países visitados por la misión conjunta ICAP/DSE, los cuales podrían ser los posibles beneficiarios de la cooperación del Gobierno Federal de Alemania a través de la Fundación Alemana para el Desarrollo, DSE, se puede inferir algunas consideraciones, tales como las siguientes:

- Dado el carácter globalizador de las economías y el cambio que se está operando mediante el proceso de modernización del Estado, es imperativo que se de conjuntamente una transformación o Reforma del Sistema de la Administración Financiera que permita mayor eficiencia, que sea moderna y actualizada, que proporcione información oportuna, real y confiable, demostrando al ciudadano la transparencia en el manejo de los recursos públicos.
- A pesar de que en la mayoría de países la técnica usada en la ela-

boración del presupuesto, es la del Presupuesto por Programas, y que su utilización ha generado graves problemas, la opción planteada ha sido continuar aplicando esta técnica, pero introduciéndole algunas reformas.

- A pesar de que en la mayoría de los países, a excepción de República Dominicana, se ha iniciado un proceso de Reforma del Sistema de la Administración Financiera del Estado, o por lo menos están por iniciarlo, existen muchos problemas en el horizonte por resolver, a los que hay que hacerles frente dentro de un marco mucho más amplio.
- Sería interesante poder compartir las experiencias de cada país con el propósito de conocer qué se está haciendo en presupuesto público, por ejemplo, y que podría contribuir a aumentar el conocimiento en materia de Reforma del Sistema de Administración Financiera.
- Aunque existen muchos organismos como el Banco Mundial, BM; el Fondo Monetario Internacional, FMI; el Banco Interamericano de Desarrollo, BID; y países como Estados Unidos, España, Chile, Argentina, entre otros, que están apoyando los procesos para la aplicación de una Reforma de la Administración Financiera del Estado, aún quedan muchas debilidades y proble-

mas que deberían ser objeto de análisis de otras cooperaciones a través de un proceso de intercambio regional.

- No hay esfuerzos actualmente, por divulgar las experiencias exitosas en la ejecución de la Reforma de la Administración Financiera que se realiza en el istmo centroamericano. Es decir, existe un total desconocimiento en la región de lo que cada país pueda estar realizando.
- Las autoridades de los respectivos países receptores de la posible cooperación ICAP/DSE, están anuentes al intercambio de tales experiencias exitosas o de los fracasos a través de seminarios, talleres, conferencias y otro tipo de actividades. República Dominicana sería altamente beneficiada con este tipo de intercambio regional sobre las experiencias aludidas y dentro del marco de la cooperación planteada. El Salvador sería una de las naciones que mayores aportes haría a la región o al resto de países, ya que es el que posee mayor nivel de avance en materia de Reforma del Sistema de Administración Financiera.
- Esta cooperación entre ICAP y la DSE brindaría la oportunidad de un mayor acercamiento entre los países del istmo y la República Dominicana. Muchos de los organismos que financian la mayoría

de los proyectos de Reforma de la Administración Financiera del Estado coinciden en que esta cooperación vendría a fortalecer los esfuerzos iniciados por los propios organismos. La cooperación ICAP/DSE sería un mecanismo de divulgación de todo lo que está haciendo cada país en particular en pro de un conocimiento regional más amplio que aumente la capacidad nacional en esta materia.

- La mayoría de los embajadores de la República Federal de Alemania consultados están anuentes a brindar su firme apoyo a esta cooperación, ya que están conscientes de la necesidad de intercambio regional a través de diferentes medios que permitan un mayor acercamiento entre países y tiendan al fortalecimiento institucional y desarrollo profesional.

Bibliografía Consultada:

- Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, USAID. *Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina, SIMAFAL*. Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera en Latinoamérica (LAC/RFMIP). Junio de 1989.
- Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República de Guatemala. *Acuerdo Legislativo 18-93*. Guatemala, C.A.
- Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala, ANAM. *Finanzas Municipales. Guatemala*, Rep. de Guatemala. Diciembre de 1995.
- Banco Mundial. División de Modernización del Sector Público. Departamento Técnico de América Latina. Elaborado por: Lynette Asselin. *El Estado de la Administración Financiera Integrada en América Latina en 1995*. LATPS. Serie de Documentos Especiales. Setiembre de 1995.
- Banco Central de la República Dominicana. *Informe Preliminar de la Economía Dominicana 1995*. Santo Domingo, Rep. Dominicana. Enero de 1996.
- Banco Central de la República Dominicana. *Operaciones Fiscales del Gobierno Central. Enero-Noviembre de 1995*. Santo Domingo, Rep. Dominicana. Enero de 1996.
- Contraloría General de la República, Dirección General de Presupuestos Públicos. *Manual de normas técnicas sobre presupuesto que deben observar las entidades, órganos descentralizados, unidades desconcentradas y municipalidades, sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República*. San José, Costa Rica. La Ga-

- ceta No. 183 del 27 de setiembre 1988.
- Contraloría General de la República, USAID-PANAMA 525-0306. *Proyecto de Reforma a la Administración Financiera*. Panamá, Rep. de Panamá. Junio de 1993.
- Contraloría General de la República. *Modernización de la Contraloría General de la República de Panamá*. Panamá, Rep. de Panamá. Marzo de 1995.
- Contraloría General de la República. *Informe de Labores 1995*. Tegucigalpa, Honduras. 1995.
- Contraloría General de la República. *Supervisión General de Presupuestos Públicos*. Tegucigalpa, Honduras. Diciembre de 1995.
- Contraloría General de la República. *Solicitud de Cooperación presentada a la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (FADI)*. Tegucigalpa, Honduras. Junio de 1996.
- Corte de Cuentas de la República de El Salvador. *Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador*. San Salvador, El Salvador. Enero de 1996.
- Corte de Cuentas de la República de El Salvador. *Memoria de Labores de 1994*. San Salvador, El Salvador. Marzo de 1995.
- Corte de Cuentas de la República de El Salvador. Oficina de Fortalecimiento Institucional. *Proceso de Modernización Institucional*. San Salvador, El Salvador. Enero de 1994.
- Corte de Cuentas de la República de El Salvador. *Pasado, Presente y Futuro de la Corte de Cuentas*. San Salvador, El Salvador. Abril de 1993.
- Federación Internacional de Contadores. *Elementos de los Estados Financieros de los Gobiernos Nacionales*. IFAC. Comité para el Sector Público. Estudio 2. Julio de 1993.
- Hernández L., Sonia. Ministerio de Finanzas. Dirección General de Presupuesto. *Reunión de Directores Generales de Presupuesto de Centroamérica y Panamá*. ICAP. San José, Costa Rica. Marzo de 1995.
- Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. *Lineamientos Estratégicos 1995-1999: Nueva visión del ICAP hacia el Siglo XXI para reorientar su cooperación con los países Centroamericanos*. San José, Costa Rica. Mayo de 1995.
- Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. *Inversión y Desarrollo Humano en el Contexto de la Modernización del Estado*. Compilación. San José, Costa Rica. Mayo de 1996.
- Ministerio de Hacienda. Dirección General de Presupuesto. *Propuesta para el Mejoramiento del sistema*

- de la Administración Financiera Básica del Estado.* San José, Costa Rica. 1994.
- Ministerio de Hacienda. *Proyecto de Reforma de la Administración Financiera.* San José, Costa Rica. Noviembre de 1995.
- Ministerio de Hacienda. Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. *Propuesta de Procedimientos a las Directrices de Política Presupuestaria para 1997.* San José, Costa Rica. 1997.
- Ministerio de Hacienda. Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. *Propuesta de Procedimientos a las Directrices de Política Salarial para 1997.* San José, Costa Rica. 1997.
- Ministerio de Hacienda. *Reforma Presupuestaria. Hacia un presupuesto como instrumento de política económica y de gerencia pública moderna.* San José, Costa Rica. Mayo de 1996.
- Ministerio de Hacienda y Tesoro. *El Proceso de Modernización y Desburocratización en la Dirección General de Ingresos.* Panamá, Rep. de Panamá. Diciembre de 1995.
- Ministerio de Salud. Dirección de Administración y Finanzas. Departamento de Formulación y Control Presupuestario. *Anteproyecto de Presupuesto Vigencia 1995.* Panamá, Rep. de Panamá. Julio de 1995.
- Ministerio de Planificación y Política Económica. Dirección de Presupuesto de la Nación. Ley No. 51. Por la cual se dicta el *Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal de 1996.* Gaceta Oficial No. 22,929 del miércoles 13 de diciembre de 1995.
- Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Hacienda. *Programa de Reforma de la Administración Gubernamental.* República de Argentina. 1992.
- Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Hacienda. *Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.* No. 24.156. República de Argentina. 1992.
- Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Hacienda. *Estado de Avance del Sistema Integrado de Información Financiera, SIDIF.* República de Argentina. 1995.
- Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Hacienda. *Sistema Integrado de Información Financiera. Manual de Ejecución Presupuestaria de Gastos para la Administración Nacional.* República de Argentina. Mayo de 1995.
- Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Hacienda. *Sistema Integrado de Información Financiera. Manual de*

- Registro de Recursos y Conciliación Bancaria Automática*. República de Argentina. 1995.
- Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Hacienda. *Sistema Integrado de Información Financiera. Régimen de Fondo Rotatorio y Cajas Chicas*. República de Argentina. 1995.
- Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Hacienda. *Aspectos Teóricos y Metodológicos del Sistema Presupuestario*. República de Argentina. 1995.
- Ministerio de Hacienda. Dirección General del Presupuesto. *Instrumentos Técnicos para elaborar el Presupuesto por Áreas de Gestión*. San Salvador, El Salvador, C.A.
- Ministerio de Hacienda. Dirección General del Presupuesto. *Instrumentos Técnicos para elaborar el Presupuesto por Áreas de Gestión de las Empresas Públicas*. San Salvador, El Salvador, C.A.
- Ministerio de Hacienda. *Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado*. Decreto No. 516. San Salvador, El Salvador. Noviembre de 1995.
- Ministerio de Hacienda. *Solicitud de Asistencia Técnica a la DSE*. San Salvador, El Salvador. Junio de 1996.
- Mora Jiménez, Henry Ml. Planificación y Presupuesto: *El Caso de Inversión Pública en Costa Rica (Elementos para una Reforma Presupuestaria)*. En revista Centroamericana de Administración Pública. Nos. 20 y 21. Enero/diciembre de 1993.
- Navarro Vargas, Alvaro Freddy. *Análisis de políticas para la gestión pública: aspectos metodológicos*. En Revista Centroamericana de Administración Pública. Revista No. 17. Julio/diciembre de 1989.
- Oficina Nacional de Presupuesto. Administración Presupuestaria. *Ley orgánica de presupuesto para el sector público*. Santo Domingo, Rep. Dominicana. Diciembre de 1979.
- Oficina Nacional de Planificación, ONAPLAN. Secretariado Técnico de la Presidencia. *Informe Preliminar del Comportamiento de la Economía Dominicana*. Enero de 1996.
- Oficina Nacional de Planificación, ONAPLAN. Secretariado Técnico de la Presidencia. *Planificación del Desarrollo Sostenible: Escenario 95 y Prospectiva XXI*. Santo Domingo, Rep. Dominicana. Noviembre de 1995.
- Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política. *El Sistema Financiero, Globalización e Inestabilidad*. Revista patrocinada por CEPAL/AECI. Fundación Centro Español de Estudios de América Latina. Madrid, España. Enero-Junio de 1995.

Roldán Salinas, Reynaldo Edgar. *La Reforma Presupuestaria en El Salvador*. En Reunión de Directores Generales de Presupuesto de Centroamérica y Panamá. ICAP. San José, Costa Rica. Marzo de 1995.

Zapico Goñi, Eduardo y Cees Schrama. *Gerencia Financiera en el Gobierno Central y Organizaciones Internacionales de la Comunidad Europea*. Instituto Europeo de Ad-

ministración Pública. Masstricht, Países Bajos. 1989.

Zapico Goñi, Eduardo. *La Modernización del Gasto Público*. En Primera Conferencia América Central - Comunidad Europea sobre Reforma de la Administración Pública en América Central. Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP e Instituto Europeo de Administración Pública, IEAP. San José, Costa Rica. septiembre de 1989

Δ

Descentralización Fiscal: el gran reto para Guatemala*

SE DESCRIBEN SINTETIZADAMENTE LAS EXPERIENCIAS DE CHILE, ARGENTINA Y COLOMBIA EN LA MATERIA, PARA DE AHI DERIVAR EL MARCO CONCEPTUAL Y LOS CRITERIOS BASICOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTARA EL CASO GUATEMALTECO. PRESENTA LOS RASGOS MAS DESTACADOS DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL, LA CUAL SE PLANTEA COMO OPCION AL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD DEL ESTADO.

Introducción

La centralización en la toma de decisiones de las actividades gubernamentales y la concentración del gasto público en las principales ciudades de los países latinoamericanos, ha traído como consecuencias la centralización productiva, la pérdida de poder de los gobiernos locales, que el gasto público no se oriente a los grupos sociales más necesitados ni responda a las necesidades sentidas de la población, falta de coordinación entre las instituciones del Estado y principalmente una deficiente prestación de los servicios públicos.

La centralización estatal concentra la elaboración, decisión, ejecución y

evaluación de las políticas y acciones del Estado, la percepción y uso de los recursos financieros, la producción de bienes y prestación de servicios públicos y el manejo de los recursos humanos y físicos; adopta una organización jerárquica y conduce a la concentración del poder.

La descentralización del Estado, es el proceso mediante el cual se trata de revertir la centralización, transfiriendo a las administraciones públicas más cercanas a la población, la responsabilidad en el manejo de los recursos y la prestación de los servicios públicos.

La descentralización fiscal, parece ser un intento relativamente nuevo en América Latina; sin embargo, el mismo tiene como precedentes los modelos norteamericanos y europeos, que les han resultado exitosos.

Los países de latinoamérica que han acumulado más experiencia en la

* Elaborado por la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala.

descentralización de sus sistemas públicos de redistribución de ingresos son Chile, Argentina y Colombia.

En Chile, a partir de 1974 se reemplazó la anterior concepción global para la solución de los problemas sociales, estableciendo un sistema destinado a focalizar la ayuda del Estado hacia los sectores marginados, con el criterio básico de favorecer desde el nivel central aquellos proyectos en los que los grupos beneficiados estuviesen realmente constituidos por individuos con carencias reconocidas y claramente identificadas. En ese sentido, cuando el gobierno central no es el ejecutor directo de los programas, se utiliza el sistema de transferencias condicionadas a los gobiernos locales, que financian la educación, la salud municipalizada, el subsidio de agua potable para familias pobres y otros.

En el proceso de la regionalización del Estado chileno, se estableció una estructura institucional de respaldo a la administración de cada región como una forma de desconcentración territorial de los Ministerios de Estado, a través de los "Secretaríos Regionales Ministeriales" que tienen dependencia administrativa y técnica del nivel central, pero cierto nivel de dependencia de la autoridad regional en las actividades que les sean propias. En el desarrollo económico a nivel regional, fue importante la creación del "Fondo Nacional de Desarrollo Regional" —F.N.D.R.— por medio del cual se financian inversiones de infraestructura productiva y social de interés local, y del

"Fondo Sectorial de Asignación Regional" —I.S.A.R.— que maneja aproximadamente un veintiuno por ciento (21%) de la inversión pública total. En Chile, el impacto redistributivo de los programas ha sido el esperado, habiéndose registrado importantes progresos en materia de disminución de la pobreza en las distintas regiones del país.

En el caso de Argentina, derivado del alto grado de autonomía de los gobiernos provinciales, se dio otra solución al tema de la descentralización fiscal, ésta situación se manifiesta en las transferencias, que están destinadas a las regiones; es importante señalar que allí se ha puesto de relieve el hecho de que, las transferencias de recursos no condicionadas, no han compensado la debilidad de la base tributaria de algunas provincias con el fin de dar un "Nivel de Gasto Equivalente", sino que han provocado una "Explosión en el Gasto" de las jurisdicciones más beneficiadas con las mismas. Por ello, se puede concluir que en ese caso, la política de redistribución regional, además de deficientes resultados, ha implicado una pérdida de correspondencia fiscal en el manejo de los fondos públicos, que ha contribuido a un incremento del gasto provincial y a un debilitamiento del esfuerzo fiscal propio.

En Colombia se identifican tres mecanismos de transferencia a los gobiernos locales: el Situado Fiscal, la Participación a Municipios y las Regalías. El primero es una transferencia condicionada hacia los departamentos

para atender los gastos en salud y educación; el segundo es una transferencia de libre disponibilidad hacia los municipios; y, el tercero es una transferencia de recursos propiedad del Estado nacional hacia los departamentos y municipios. En este caso, los tres tipos de transferencias tienen propósitos redistributivos, organizados por región. Es importante señalar que, debido a la autonomía de endeudamiento de los gobiernos municipales, se estima que la descentralización en Colombia traerá aparejado un fuerte incremento del déficit fiscal en los próximos años, en desmedro del esfuerzo tributario.

En Guatemala, desde hace tres décadas se ha tratado de resolver el problema de la centralización de la administración pública, y fue así como a principios de los setentas, se dio un fuerte impulso a la descentralización y se crearon buena parte de las Entidades Descentralizadas del Estado que aún existen; por otro lado, es importante señalar que varias de las instituciones del Gobierno Central han emprendido la desconcentración de sus respectivas dependencias, tal es el caso de las Zonas Viales de Caminos, las Sedes Regionales de Obras Públicas, las Direcciones Regionales de Educación, las Delegaciones Departamentales de Rentas Internas, las Oficinas de Correos y Telégrafos, las dependencias del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación y las Jefaturas de Área de Salud; todo ello se hizo con la intención de que los

problemas locales fueran resueltos por funcionarios de esas delegaciones.

Sin embargo, dichas medidas de descentralización y desconcentración no han dado el resultado esperado y las decisiones aún se toman en la Ciudad Capital al más alto nivel de cada institución, debido entre otras causas a que las entidades descentralizadas no han propiciado la descentralización estatal que se concibe en la Constitución, a la falta de delegación real de autoridad y a la concentración del manejo financiero de los recursos públicos.

Tomando conciencia de la importancia de revertir este proceso centralista, los legisladores de la última Asamblea Nacional Constituyente, introdujeron preceptos constitucionales que buscan la descentralización y desconcentración tanto de la administración pública como de la economía en general.

Es así como la Constitución Política de la República de Guatemala, en su Capítulo II "Régimen Administrativo", estipula que el territorio de la República se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios; que la administración será descentralizada y que establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales; crea los Consejos Nacionales, Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural; estipula que las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios; y, asigna un diez

por ciento de los ingresos ordinarios del Estado para las municipalidades del país, destinando por lo menos noventa por ciento de ellos para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. Así mismo, en su Capítulo VII "Régimen Municipal", entre otras funciones, les asigna a los ayuntamientos obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos locales.

En la práctica esto no se ha cumplido plenamente, debido a la cultura organizacional centralizada del Estado; sin embargo, es importante señalar que es voluntad política del actual Gobierno de la República, sentar las bases irreversibles y dar pasos firmes para la consecución de una descentralización administrativa del Estado que propenda por el desarrollo económico, político y social del país y trate de minimizar los desequilibrios regionales; todo ello, basado en que las decisiones políticas y económicas deben tomarse lo más cercano posible de donde estén los que serán afectados por las mismas y que es necesaria una mayor participación de la comunidad en la detección y solución de sus problemas de desarrollo.

Como resultado de la emisión y puesta en vigencia de la Ley Preliminar de Regionalización del País y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el Ministerio de Finanzas Públicas, procedió a modificar la estructura del código presupuestario introduciendo los códigos de región a la partida

presupuestaria, con el objeto de generar información a nivel regional y así sentar las bases para una posterior descentralización de la formulación y ejecución del presupuesto.

Marco conceptual de la descentralización fiscal

Descentralización

Sin perder el carácter unitario del Estado, descentralización significa identificar el nivel del Gobierno que pueda administrar con más eficacia y eficiencia los impuestos y otros ingresos públicos, los gastos, las transferencias, las reglamentaciones y la prestación de bienes y servicios públicos; trasladándole a los gobiernos regionales ciertas tareas de intermediación entre el gobierno central y los gobiernos municipales, y encomendándole a las comunas la ejecución de sus obras y la prestación de los servicios públicos básicos.

Desconcentración

Es la transferencia de competencia o funciones administrativas a un órgano de inferior jerarquía o subordinado con el propósito de que el órgano desconcentrado tome decisión y ejecute los asuntos técnicos a su cargo;

en este caso no se constituye una nueva personalidad jurídica, persistiendo el principio de jerarquía en relación a quien desconcentra. Esta acción enmarca solamente el descongestionamiento de la administración pública, del centro administrativo hacia el interior de la República.

Regionalización

Es la readecuación de la división política y administrativa de un territorio o de un país, de acuerdo a criterios geográficos, sociales, culturales, económicos y políticos, con el objeto de viabilizar el desarrollo y eliminar gradualmente los desequilibrios existentes.

Descentralización fiscal

La descentralización fiscal se define como el proceso de cesión por parte del gobierno de las decisiones en materia de ingresos y egresos públicos, hacia los gobiernos locales o instituciones, que tienen personalidad jurídica y órganos de control propios; cediendo el Gobierno Central su jerarquía administrativa con el objeto de mejorar la recaudación y ejecución presupuestaria y la administración en general.

Se estima que la descentralización fiscal es el medio para alcanzar la eficiencia y equidad nacional a nivel de las diferentes regiones y áreas geográficas

del país, mediante una adecuada provisión de ingresos y asignación de recursos, al transferir a diversas entidades regionales parte de la autoridad del Gobierno Central.

La descentralización fiscal, surge como una de las pocas opciones viables, que las naciones tienen para la solución de sus problemas de desarrollo, especialmente para las que muestran amplios sectores de su población afectados por la pobreza y grandes desequilibrios regionales; en ese sentido, se concibe como un medio que permitirá la efectiva descentralización y desconcentración de la gestión estatal a fin de fomentar el crecimiento económico, la racional utilización de los recursos disponibles y una verdadera democratización.

Modelos de descentralización fiscal

Teóricamente se pueden definir e identificar cuatro modelos diametralmente opuestos, que podrían resultar de la descentralización de los ingresos y los gastos; dichos casos constituyen ejemplos extremos y en la práctica todos los países caen en algún lugar intermedio; los modelos en cuestión son los siguientes:

- Hay una completa centralización de los ingresos y los gastos; prácticamente no existen gobiernos locales y hay un gobierno altamente centralizado.

- Se da una centralización de los ingresos y una descentralización de los gastos; ello implica que los ingresos son recaudados por el gobierno central y son transferidos para que los gastos los ejecuten los gobiernos locales.
- Se define por la completa descentralización de los ingresos y los gastos; en este caso, prácticamente no existe un gobierno central.
- Hay una descentralización de los ingresos y una centralización de los gastos; en este modelo, los ingresos son recaudados por los gobiernos locales y transferidos al gobierno central.

Crterios básicos para lograr la descentralización

Se estima que para el desarrollo de un adecuado proceso de descentralización, es necesario:

- Establecer un control y ocupación armónica de los espacios territoriales y propugnar por un desarrollo más equilibrado de las diferentes regiones y áreas del país.
- Promover una participación ciudadana, para que la población se organice bajo un esquema territorial corporativo (Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural), como una opción a las organizaciones sociales tradicionales.
- Disminuir la importancia del Estado en la vida económica del país y en la toma de decisiones en el nivel central, para dar vida al principio de subsidiaridad del Estado.
- Introducir reformas legales que incluyan principalmente el establecimiento de nuevas rentas municipales, que establezcan un conjunto de ingresos tributarios de exclusivo beneficio local, como el Impuesto Territorial.
- Crear un sistema de redistribución de recursos, destinado a compensar a las comunas con una menor base tributaria, mediante un "Fondo Común Municipal" de los ingresos de beneficio local, que busque realmente minimizar los desequilibrios locales y propenda por un desarrollo más equilibrado de todos los municipios del país.
- Debe capacitarse y fortalecerse a las municipalidades, para que puedan administrar adecuadamente sus recursos, proporcionar los servicios públicos locales, ejecutar sus inversiones y postular proyectos para que sean financiados con recursos del gobierno central o de organismos internacionales.

Roles gubernamentales

Rol del Gobierno Central

El Gobierno Central como garante de la unidad nacional y del bienestar de la población, tiene entre sus atribuciones las siguientes:

- Mantener dentro de la política económica, una relación congruente entre el gasto público y la producción nacional.
- Crear un clima de estabilidad económica, política y social.
- Orientar la economía nacional para lograr la racional utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y obtener el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional.
- Velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes del país, procurando el bienestar de la familia.
- Garantizar a los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.
- Promover el desarrollo económico de la nación, estimulando la iniciativa en actividades agrícolas, pecuarias, industriales, turísticas y de otra naturaleza.

- Promover en forma sistemática la descentralización económica y administrativa, para lograr un desarrollo equilibrado del país.
- Adoptar las medidas que sean necesarias para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales en una forma eficiente.

Rol del Gobierno Departamental

La Constitución Política de la República establece que el Gobierno de los Departamentos estará a cargo de un Gobernador nombrado por el Presidente de la República, quien deberá estar domiciliado durante cinco años anteriores a su designación en ese departamento; que en cada departamento habrá un Consejo Departamental que presidirá el Gobernador, que estará integrado por los alcaldes de todos los municipios y representantes de los sectores públicos y privados organizados, con el fin de promover el desarrollo del departamento.

El Gobernador Departamental, como representante de los municipios de su departamento, debe integrar todas las actividades del sector público ante los Consejos de Desarrollo y coordinar las acciones con el sector privado en su jurisdicción, a fin de dar cumplimiento a la política del Gobierno y fortalecer el desarrollo económico y social de su circunscripción.

Los Gobiernos Locales son los representantes de la población por haber sido electos por ellos y son responsables de presentar soluciones a los problemas sociales y económicos de su comunidad; por su cercanía a las necesidades sentidas de la población representan la opción básica en una estrategia de atención directa a estas necesidades; utilizan para su financiamiento ingresos percibidos por servicios prestados dentro de la comunidad (tasas y arbitrios), aporte constitucional y transferencia de los porcentajes de determinados impuestos que deben percibir por ley.

Las comunidades por su parte deben organizarse en comités, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones, etc., con el fin de detectar, planificar y participar en la solución de problemas específicos en beneficio directo de sus municipios.

Visión de las finanzas públicas descentralizadas

La descentralización de las finanzas públicas, que debe entenderse como un medio para la descentralización y desconcentración de la Administración Pública, a fin de lograr la modernización institucional del Estado y no como un fin en sí misma, debe

visualizarse como una medida de política económica y fiscal, que sin perder los principios presupuestarios de unidad, programación y equilibrio, consagrados en la Constitución Política de la República, defina y limite claramente cuáles serán los campos de acción del Gobierno Central, sus Entidades Descentralizadas, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades del país; demarcando cuáles serán los ingresos de carácter nacional, regional o local y qué tipos de funciones o servicios estarán obligados a prestar, tratando en todo caso que los gobiernos no se expandan significativamente y las instituciones públicas no creen nuevas dependencias, sino que por el contrario optimicen el uso de los recursos humanos, físicos y financieros de que disponen.

La descentralización fiscal debe tener por finalidad acercar la responsabilidad tributaria y de gasto a las propias comunidades, transfiriendo el poder de las autoridades centrales a las distintas jurisdicciones, como una respuesta al clamor ciudadano por una mayor participación en las decisiones económicas que les afectan y a las demandas de una mayor transparencia en la gestión pública; trasladando a los gobiernos locales aquellas funciones que por su conocimiento más directo de la realidad, estén en capacidad de solucionar de una mejor forma, dejando al gobierno central solamente las acciones nacionales de gran alcance y aquellas que por su magnitud no pueden ser ejecutadas por los gobiernos locales.

Para que la descentralización fiscal de resultados positivos, se estiman necesarios los requisitos siguientes:

- Debe existir un alto grado de disciplina presupuestaria que asegure el mantenimiento del equilibrio fiscal a nivel nacional.
- Hay que conocer la capacidad local de tributación, para poder desarrollar un régimen racional de transferencias.
- Es necesario desarrollar un sistema uniforme de información financiera y administrativa, que permita a los formuladores y evaluadores de la descentralización tener resultados confiables.
- Debe existir un programa permanente de capacitación para los funcionarios y empleados públicos de todos los niveles, que contribuirá para asegurar el desarrollo y persistencia de la descentralización fiscal.
- Se debe buscar una percepción y asignación más eficiente de los recursos, sin la exclusión de los valores de equidad, subsidiaridad y gobernabilidad.
- Debe entenderse como parte de una estrategia de desarrollo de carácter más general, en la cual los mercados asuman un papel de mayor relevancia y el gobierno procure modernizar la administración pública; con ello se creará el entorno propicio para la descentralización fiscal, política y administrativa del Estado.

- Dentro del proceso de descentralización fiscal, los gobiernos locales deben recaudar una parte significativa de sus propios ingresos; porque si no lo hacen ponen en duda toda la argumentación acerca de la mayor eficiencia económica y mejor gobernabilidad. Adicionalmente, se considera que una fuerte dependencia con respecto a las transferencias de recursos y las subvenciones, destruye los incentivos para la adopción de decisiones locales responsables.
- Debe evitarse proporcionar transferencias y subvenciones a las comunidades que no cobran impuestos acordes con su capacidad tributaria, porque ello equivaldría a subsidiar la exportación de impuestos y a estimular una utilización ineficiente de los recursos locales. En todo caso, las subvenciones deben tener por objeto igualar las capacidades fiscales y compensar las necesidades fiscales; pero únicamente después que las propias comunidades beneficiadas hayan demostrado un esfuerzo tributario convincente.

Impacto del centralismo en las finanzas públicas

La organización y funcionamiento de la Administración Pública en Guate-

mala, caracterizada por su marcada concentración en la ciudad capital, ha producido los efectos relevantes siguientes:

- Falta de oportunidades en el interior y concentración de los servicios públicos en la capital, que han sido un fuerte estímulo para la migración de la población, lo que ha resultado en la macrocefalia del país.
- Deficiente prestación de los servicios públicos, especialmente en el interior del país.
- Carencia de autonomía real de las municipalidades por la dependencia financiera del gobierno central.
- Incapacidad de administrar adecuadamente los recursos financieros de las corporaciones municipales, debido a la falta de sistemas, métodos, procedimientos y personal capacitado en los gobiernos municipales.
- El gasto público se ha concentrado en la metrópoli y no ha sido orientado ni focalizado hacia los grupos más necesitados.
- Falta de coordinación de las actividades del gobierno central y de los gobiernos locales, lo que produce duplicidad de esfuerzos y pérdida de recursos.

Ventajas de la descentralización fiscal

Se estima que trasladar parte de las funciones de recaudación y manejo de recursos públicos, que actualmente realiza el Gobierno Central, a los gobiernos locales traerá los beneficios siguientes:

- Facilitará el cobro y pago de las contribuciones.
- Estimulará a la población a pagar en sus propias jurisdicciones, debido a que ésta sabrá que lo que paga en su localidad allí mismo se invertirá.
- Permitirá el fortalecimiento de los municipios y departamentos.
- Hará más transparente el cobro y utilización de impuestos, tributos, tasas y arbitrios.
- Permitirá la fiscalización de la población sobre el manejo de los recursos públicos.
- Dará participación democrática y autonomía financiera a los gobiernos locales.
- Permitirá a los ayuntamientos contar con otras fuentes directas de ingresos, minimizando su dependencia del aporte constitucional.
- Hará más participativos y responsables a los funcionarios de los gobiernos regionales y locales.

- Se logrará una mejor coordinación entre los programas de Gobierno y los de la comunidad, por medio de la participación y el fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; lo que permitirá mejorar la calidad del gasto público y las inversiones.
- Al generar ingreso en los diferentes municipios del interior de la república, se aumentará el gasto en los mismos y el efecto multiplicador de ello, permitirá el crecimiento económico del país de una manera más equilibrada.
- Se contará con registros e información de los ingresos percibidos a nivel local, que permitirán conocer el lugar de generación de los mismos y no únicamente el lugar donde se pagan.

Acciones de descentralización fiscal

El Ministerio de Finanzas Públicas con el objeto de viabilizar el desarrollo de una Administración Descentralizada, ha iniciado varias acciones que apoyarán la modernización de la administración financiera del Estado, contando para ello con la asistencia de Organismos Internacionales, dentro de las más importantes se señalan las siguientes:

enero-diciembre/1995

Fortalecimiento de las administraciones departamentales de rentas internas

Con el propósito de lograr un nivel adecuado de ingresos tributarios, se han realizado una serie de medidas de reestructuración, que incluyen el Programa de "Desconcentración Tributaria y Modernización de las Administraciones Departamentales de Rentas Internas", con los siguientes logros:

- Ampliación de los programas de fiscalización interna.
- Simplificación de trámites administrativos.
- Desconcentración de la recaudación tributaria, mediante el cobro de impuestos en los bancos del sistema y municipalidades del interior de la República.
- Creación de la Coordinatura de Rentas Internas, como una unidad de asesoría técnica para descongestionar la actividad administrativa.
- Traslado del cobro del Impuesto de Circulación de Vehículos a los bancos del sistema y Administraciones Departamentales de Rentas Internas.
- Traslado del cobro del Impuesto Unico sobre Inmuebles a las Municipalidades.

Modernización de la Dirección General de Aduanas

En lo que respecta a la Dirección General de Aduanas, se han realizado esfuerzos que han permitido mejorar la recaudación de las rentas externas, tales como:

- Apertura de las ventanillas únicas de vehículos en Quetzaltenango y en Agua Caliente, Esquipulas.
- Establecer un programa de contra registros en todas las Aduanas de la República, para hacer el ajuste en la aplicación de las partidas arancelarias.
- Suscribir y ejecutar el convenio de cooperación técnica internacional con el Banco Interamericano de Desarrollo –BID– para fortalecer el sistema aduanero del país.
- Poner en funcionamiento el sistema automático de despacho aduanero en: Aduana Central, Santo Tomás de Castilla, Puerto Barrios, Puerto Quetzal, Tecún Umán y El Carmen.
- Creación de la Coordinatura de Aduanas con Subcoordinaturas Terrestre, Aérea y Marítima, con el objeto de mejorar los controles en cada una de ellas.
- Creación del Centro de Información Aduanera, para facilitar los procedimientos administrativos,

a fin de que el usuario tenga acceso en forma inmediata a los requisitos y procedimientos exigidos en las diferentes operaciones de aduanas.

- Implementación de predios fiscales de depósito en tránsito para vehículos, en los puestos fronterizos terrestres.
- Implementación de la Auditoría e Investigación Aduanera para maximizar los controles internos y reducir la evasión fiscal.

Transferencia del impuesto territorial a las municipalidades

El Congreso de la República mediante el Decreto Nº 57-94, aprobó la iniciativa de Ley presentada por el Presidente de la República tendente a modificar la Ley del Impuesto Unico sobre Inmuebles, para fortalecer a los gobiernos locales mediante el traslado de la administración, cobro y recaudación del impuesto territorial a las municipalidades del país; estipulando que lo cobrado por los contribuyentes afectos al dos por millar se trasladará a las municipalidades respectivas en su totalidad como fondos propios; y que el producto recaudado a los contribuyentes afectos al seis y nueve por millar, se distribuirá en un veinticinco por ciento para el Estado y un setenta y cinco por ciento para las municipalidades. A las municipalidades que poseen capacidad para administrar el impues-

to, lo recaudado les corresponderá en un cien por ciento; las que no poseen capacidad técnica y administrativa para recaudar y administrar el impuesto, lo hará por ellas el Ministerio de Finanzas Públicas destinando el setenta y cinco por ciento de la recaudación a las municipalidades en donde esté ubicado cada inmueble.

Los cambios en la Ley del Impuesto Unico sobre Inmuebles, contribuyen a la descentralización de la administración y aumentan la autonomía financiera y liquidez de las municipalidades.

Procedimientos para mejorar la ejecución presupuestaria

Con el objeto de mejorar y flexibilizar la ejecución del presupuesto de egresos, se han adoptado las acciones siguientes:

- Ampliar significativamente los fondos rotativos de los diferentes Ministerios, hasta en un veinticinco por ciento de sus asignaciones para bienes y servicios.
- Se ha flexibilizado la apertura presupuestaria, al dejar como renglones específicos de gasto únicamente aquellos que resulten ser insumos críticos para los programas básicos de Gobierno (medicinas en los hospitales, asfalto en caminos, etc.) y aquellos sobre los que se quiere tener un

estricto control de su utilización (combustibles, viáticos, etc.).

- Se ha facilitado la ejecución de los recursos provenientes de ingresos específicos, creando para este efecto una subcuenta en el fondo común.

Descentralización de la formulación del presupuesto

Objetivos generales

La descentralización del proceso de formulación del presupuesto tiene los siguientes objetivos:

- Hacer realidad el mandato constitucional de descentralizar la Administración Pública e impulsar la política de descentralización contenida en la Agenda de Gobierno.
- Promover la participación activa de la población en la identificación de sus problemas y necesidades, así como en la formulación y ejecución de soluciones a los mismos.
- Trasladar la facultad de la toma de decisiones sobre proyectos de inversión a entidades estatales y participativas que estén más cercanas a las necesidades sentidas de la población.

- Permitir una asignación y ejecución racional de los recursos, en función de las necesidades de desarrollo de cada una de las regiones.

Estrategias para alcanzar los objetivos básicos

La descentralización de la formulación presupuestaria requiere establecer mecanismos de planificación y programación presupuestaria que permitan una mayor participación y decisión de los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural y de la comunidad organizada. Desde el punto de vista técnico se requiere establecer mecanismos de identificación, preparación, control y seguimiento de proyectos "de abajo hacia arriba" así como mecanismos que aseguren una mejor compatibilización espacial y sectorial de las inversiones para que éstas puedan responder mejor a las necesidades sentidas de la población.

El Ministerio de Finanzas Públicas, estima que para la formulación descentralizada del presupuesto se debe contar con la participación de todas las instituciones del Estado, debido a que su éxito dependerá, en gran medida, del esfuerzo conjunto de todos aquellos sectores involucrados en el desarrollo económico y social del país. Para el logro de tal objetivo se deberá contar con políticas claras y normas precisas para la formulación presupuestaria y

una coordinación a nivel nacional, que involucre especialmente a los Consejos de Desarrollo como encargados de la organización y coordinación de la Administración Pública en sus correspondientes jurisdicciones.

Acciones tendentes a lograr una adecuada participación de los Consejos de Desarrollo en la formulación del presupuesto

Para lograr un proceso adecuado de participación de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en la formulación del presupuesto se programa desarrollar las acciones siguientes:

- Fortalecer las unidades técnicas de los Consejos Departamentales, mediante la capacitación de su personal.
- Informar sobre los procedimientos de la elaboración del presupuesto, mediante manuales e instructivos que preparará el Ministerio de Finanzas Públicas.
- Apoyar las acciones que la Ley de los Consejos de Desarrollo les estipula como funciones de los mismos.
- Realizar reuniones de trabajo con los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, para el seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria, elaborando informes para tomar las acciones correctivas que sean necesarias.

Medidas para la descentralización del presupuesto

Dentro de las medidas para la descentralización del presupuesto, que el Ministerio de Finanzas Públicas ha impulsado, se destacan las siguientes:

Formulación del Presupuesto de Inversión para 1995

En las normas para la Formulación del Proyecto de Presupuesto, se condicionó a las distintas unidades ejecutoras del Estado, para que en la fase de elaboración de sus Anteproyectos de Presupuesto a nivel de proyecto y obra, dieran participación a los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural; esta acción se concretó en 1994, mediante reuniones de trabajo con los Diputados Distritales, Presidentes de los Consejos Regionales de Desarrollo, Gobernadores Departamentales y Unidades Ejecutoras. Este procedimiento de participación se institucionalizará.

Apoyo a los Fondos de Inversión Social

Como un medio para descentralizar el gasto público y hacer más eficiente la inversión, a fin de que la misma se destine a proyectos de bienestar social focalizados en las áreas y grupos sociales que tienen los mayores índices de pobreza, se han fortale-

enero-diciembre/1995

cido financieramente los Fondos Sociales (de Inversión Social, FIS; Nacional para la Paz, FONAPAZ; de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario, FSDC; Aporte para el Desarrollo Rural, ADR; Nacional de Tierras, FONATIERRA; Guatemalteco de la Vivienda, FOGUAVI y otros); los cuales en base a las demandas de la población y posibilidades de financiamiento, priorizan y seleccionan las obras a ejecutar; estableciéndose para cada caso la forma de ejecución y los compromisos de financiamiento, los cuales en su gran mayoría, se hacen en forma tripartita (FONDO-MUNICIPALIDAD-COMUNIDAD).

Fortalecimiento de la capacidad técnica y gerencial de los gobiernos locales

Con el propósito que los Gobiernos Locales y el Sistema Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, estén en condiciones de identificar, planificar, seleccionar y ejecutar eficientemente proyectos de inversión social a nivel local, se les capacitará en materia de planificación, programación y ejecución presupuestaria.

Creación de Oficinas Regionales de Administración Financiera

Como una de las medidas que permitirán desarrollar el proceso de descentralización financiera, integrar los

procedimientos de presupuesto, contabilidad y tesorería, y crear un enlace directo de la Región con las Unidades Ejecutoras y el Ministerio de Finanzas Públicas, se crearán como plan piloto y pondrán en operación cuatro unidades de administración financiera en los Departamentos de Petén, Chiquimula, Escuintla y Alta Verapaz.

Impulso del Sistema Integrado de Administración Financiera y Control Gubernamental –SIAFYCG–

El Sistema Integrado de Administración Financiera y Control Gubernamental, que se proyecta desarrollar en Guatemala, se concibe como un macrosistema compuesto por "el Sistema Integrado de Administración Financiera" -SIAF- y "el Sistema de Auditoría Gubernamental" -SAG-; a su vez, el SIAF está integrado por los Sistemas de Presupuesto Público, Contabilidad Gubernamental, Tesorería Nacional, Crédito Público y Abastecimientos; y a pesar de que no incluye explícitamente al Sistema de Recaudación de Ingresos Corrientes, será capaz de comunicarse fácilmente con todos ellos por medios computacionales. El SAG está integrado por el control interno (inherente a la administración), la auditoría interna institucional y la auditoría externa de estados financieros.

Los órganos rectores del SIAF y el SAG son el Ministerio de Finanzas Públicas y la Contraloría General de Cuentas, respectivamente.

Este sistema tiene por objeto disponer de información financiera útil, oportuna y apta para la toma de decisiones; así como, facilitar el proceso de control y rendición de cuentas, bajo los principios de una centralización normativa y descentralización operativa en la administración financiera del Estado.

Para viabilizar su implementación y ejecución, en el mes de marzo de 1994, un grupo de expertos del Banco Mundial con la asistencia técnica del Instituto de Administración Pública de Nueva York y el apoyo de técnicos nacionales, preparó el documento que contiene el "Diseño Conceptual y Plan para el Desarrollo del Sistema Integrado de Administración Financiera y Control Gubernamental".

Las actividades básicas a realizar dentro de este programa son las siguientes:

- Interrelacionar los componentes del SIAF y el SAG.
- Utilizar un clasificador integral de cuentas para interrelacionar los procesos de presupuesto, contabilidad y tesorería, de tal modo que cada transacción se registre una sola vez y que cada componente del SIAF tenga acceso permanente a la consulta de datos financieros.
- Introducir las modificaciones legales y reglamentarias que sean necesarias, para que los nuevos sistemas del SIAF y SAG puedan

desarrollarse adecuadamente en el mediano plazo.

- Aplicar el principio de centralización normativa y descentralización operativa en la administración financiera del Estado en la siguiente forma:
 - Asignar a los órganos rectores las responsabilidades de formulación y aprobación de políticas, normas, procedimientos y metodologías de carácter general, la vigilancia de su cumplimiento y la preparación de informes financieros agregados y consolidados.
 - Asignar a las unidades ministeriales o unidades ejecutoras, la responsabilidad de llevar su propia administración financiera en las áreas de presupuesto, contabilidad, tesorería y crédito público (cuando sea el caso) y abastecimientos; así como, rendir cuentas mediante informes financieros oportunos y confiables.

Para desarrollar el SIAF, el Ministerio de Finanzas Públicas ejecutará un programa de capacitación a nivel nacional para funcionarios y personal de todas las unidades ejecutoras del Sector Público de Guatemala.

Otras acciones de carácter presupuestario para fortalecer la descentralización financiera del Estado:

- Coordinación permanente con los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Gobernadores Departamentales, Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica e Instituciones y Unidades Ejecutoras del Estado, para la formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado a nivel regional.
- Seguimiento y evaluación de la ejecución del presupuesto de inversión, a través del Sistema Nacional de Seguimiento y Evaluación de Proyectos.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- El mandato Constitucional, contenido en el Capítulo II "Régimen Administrativo", estipula que: la República se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios; la administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales; se crean los

- Consejos Nacionales, Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural; las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios; se asigna un diez por ciento de los ingresos ordinarios del Estado para las municipalidades del país y en su Capítulo VII "Régimen Municipal", entre otras funciones, les asigna a los ayuntamientos las de obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos locales.
- Para lograr un proceso efectivo de descentralización, se requiere la existencia de voluntad política.
 - La descentralización fiscal, la regionalización y la desconcentración son los medios para lograr la descentralización del Estado.
 - Un requisito de la descentralización, es la introducción de reformas legales que incluyan principalmente el establecimiento de nuevas rentas para los gobiernos locales y el traslado de los servicios públicos locales.
 - Debe fortalecerse la administración de los gobiernos locales en materia de planificación y administración financiera.
 - Debe existir disciplina presupuestaria, capacidad de tributación local y un sistema uniforme de información financiera, que posibiliten la descentralización.
 - La descentralización facilita el cobro y pago de tributos, estimula a la población a pagar en sus propias jurisdicciones, da participación democrática y autonomía a los gobiernos locales.
 - Las acciones que impulsa el Ministerio de Finanzas Públicas, que contribuyen a la modernización financiera del Estado, están orientadas a la descentralización de los ingresos en las Direcciones de Rentas Internas y Aduanas; y, por el lado de los gastos, al desarrollo del Sistema Integrado de Administración Financiera y una mayor participación del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en la formulación del presupuesto.
 - Existe correlación entre la centralización estatal, la centralización productiva y el desarrollo económico; por ello, se considera que la descentralización del Estado contribuirá a la descentralización productiva, al desarrollo de una manera más equilibrada y a la democratización del país.

Recomendaciones

- Desarrollar un sistema de planificación participativa, que considere primordialmente los intereses y aspiraciones de la población para sus respectivas comunidades.

- Fortalecer la desconcentración de la administración financiera del Estado, mediante el principio de centralización normativa y descentralización operativa.
- Introducir reformas legales que incluyan el establecimiento de nuevas rentas para los municipios así como el traslado de los servicios públicos básicos.
- Desarrollar un programa de capacitación, en materias de planificación y administración financiera, con énfasis en preparación y evaluación de proyectos, y administración presupuestaria y control; para que los funcionarios y trabajadores de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y de las municipalidades estén en capacidad de asumir las responsabilidades que les serán transferidas.
- Para que la descentralización fiscal reporte ventajas en la equidad y distribución del ingreso nacional, es necesario un mayor esfuerzo fiscal local; porque ninguna otra medida puede contribuir más a un proceso eficiente de asignación de recursos, mayor equidad y transparencia, que el mejoramiento de la recaudación local.
- Desarrollar el Sistema Integrado de Administración Financiera y Control.
- Dar participación al Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en la formulación del presupuesto de inversión.
- Que el sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural cumpla con las funciones que les han sido asignadas, y que se instituya el "Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural".
- El gran reto para todos los guatemaltecos, es el de lograr la descentralización de la administración pública, como una opción para dar vida al principio de subsidiaridad del Estado, a fin de fomentar el crecimiento económico, orientar la economía nacional, utilizar racionalmente los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y por ende el empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional

Δ

La Modernización de la Administración Financiera y la Reforma del Estado

José Adrián Vargas B.*

Costarricense

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

Sumario

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

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

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

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

La Reforma del Estado: para qué?

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

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

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

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

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

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

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

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

Responsabilidad y transparencia: pilares de la reforma

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

grandes transformaciones del Estado que demanda la sociedad actual.

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

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

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

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

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

Elementos fundamentales del proceso de modernización

a) Concepción integrada

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

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

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

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

b) Centralización normativa y descentralización operativa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Esquema participativo

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

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

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

cradas, puedan concretar sus aportes al proyecto.

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

d) Recurso humano como elemento fundamental

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

los funcionarios con el proceso de modernización.

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

e) Tecnología como un medio

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

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

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

La modernización de la Administración Financiera en Costa Rica

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

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

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

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

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

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

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

Componentes y objetivos

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

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

Complementariamente se plantearon los siguientes objetivos específicos:

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

4. Proyecto de Reforma de la Administración Financiera.

sistemas que conforman la Administración Financiera.

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

El proyecto se estructuró en tres grandes áreas:

- normativa
- sistemas de información
- gestión y organización.

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

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

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

Sistema Integrado de Información de la Administración Financiera caracterizado por:

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

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

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

Estrategia para el desarrollo del proyecto

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

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

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

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

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

a. Constitución de un Comité Director conformado por:

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

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

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

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

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

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

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

c. Constitución de grupos de trabajo para temas puntuales

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

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

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

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

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

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

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

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

Los avances conseguidos

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

la Asociación Internacional de Presupuesto Público.

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

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

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

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

△

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

Hacia la elaboración de indicadores de evaluación

Xinia Picado G.*

TRABAJO EXPLORATORIO PREPARADO CON LA INTENCION DE CONTRIBUIR A LA ELABORACION DE INDICADORES DE EVALUACION, PARA CUYOS PROPOSITOS Y DESDE EL PUNTO DE VISTA METODOLOGICO, CONDUCE AL LECTOR PASO A PASO, EN LA CONSTRUCCION DE ELLOS. LOS PLANTEAMIENTOS REALIZADOS A LO LARGO DEL DOCUMENTO, RECOGEN LAS EXPERIENCIAS DE LA ESCRITORA EN EL EJERCICIO DE LA EVALUACION.

Introducción**

En la actualidad, la utilización de indicadores sociales es un imperativo en la formulación de políticas y en la toma de decisiones en los niveles gubernamentales. Se hace necesario también el empleo de indicadores para evaluar las acciones cristalizadas en programas y proyectos de desarrollo.

El objetivo de este trabajo es brindar al evaluador, al trabajador social, a los administradores y ejecutores de políticas, un aporte en la elaboración

de indicadores de evaluación. Solicito al lector considere esta exposición como una búsqueda y un esfuerzo exploratorio y en ningún momento, un trabajo acabado.

Definición de indicador

Investigadores y metodólogos han establecido diferentes denominaciones del término indicador.

Los indicadores son medidas objetivamente verificables de hechos y acontecimientos económicos y sociales. El indicador demuestra la presencia o ausencia del concepto que se está estudiando.¹ El indicador es la evidencia que facilita la medición del resultado en un programa o proyecto.

* **Directora de la Maestría en Programas y Proyectos Sociales de la Universidad de Costa Rica.**

** La autora agradece a José A. Camacho, Warren Crowther y Laura Guzmán sus observaciones a este trabajo.

1. Véase Babbie R. The practice of social research. Wadsworth Publishing Co. Belmont. 1986. p. 98.

Se ha definido indicador "como una estadística o serie estadística o toda otra forma de evidencia que permita reconocer dónde se está y hacia dónde se va en la persecución de objetivos y valores que permitan evaluar diversos programas y en especial su impacto social. (...) cabe aplicar el término indicador en un sentido más estricto, a aquellas características observadas que son susceptibles de expresión numérica.² Cabe señalar que al existir definiciones conceptuales tan diversas, esta misma disparidad se refleja en el momento de establecer indicadores.

Es muy poco lo que se ha escrito para establecer una clara diferenciación entre "indicador de evaluación".

Indicadores sociales

El indicador social refleja el estado y la tendencia de las condiciones sociales o de aquellas que se vayan a transformar en foco de la atención pública y que se presentan generalmente mediante series estadísticas.

Los indicadores sociales orientan a los niveles gubernamentales en los procesos de dirección y planificación en distintos niveles:

2. Viquez Ramírez, S. *Indicadores Sociales de la calidad educativa de una sociedad: agrícola, industrial, tecnológica*. Ministerio de Educación Pública. Departamento de Investigación Educativa. San José, 1989.

- a. ofrecen información periódica sobre las tendencias sociales y económicas de un país y sus distintas regiones.
- b. brindan información sobre aspectos críticos de problemáticas sociales específicas o grupos poblacionales prioritarios.

Los indicadores sociales tienen como característica común, el reflejar situaciones del nivel macro social. En los últimos años, diversos organismos nacionales e internacionales dedican recursos a la investigación de indicadores que reflejen la calidad de vida de las poblaciones en distintos países.

El tema de la elaboración y construcción de indicadores sociales, ha sido tratado por diversos autores que en mayor medida lo han abordado desde la perspectiva macroeconómica. Para el caso de Centroamérica, cabe citar el trabajo realizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO– y por la UNESCO, editado por Rojas Aravena en 1983.

Algunos organismos internacionales han venido elaborando indicadores sociales de distinta índole. Con fines de exposición, se presentan en el Cuadro Nº 1 indicadores sociales de la clasificación de Naciones Unidas sobre el Índice de Desarrollo Humano. El Cuadro Nº 2 agrupa Indicadores de Integración de Estadísticas Sociales de esa misma organización. El Cuadro Nº 3 del Programa de Empleo para

América Latina y El Caribe,³ sugiere una lista de indicadores que permitan un diagnóstico rápido de la situación del empleo e ingresos y perspectivas económicas.

Al referirse a la generación de indicadores sociales, algunos autores han señalado que éstos se construyen partiendo de un concepto de realidad básicamente estático y fragmentario. El indicador arroja un dato sobre la situación en un momento dado, y el proceso de cambio se intenta registrar construyendo series de valores sucesivos⁴ reflejen su evolución en el mediano y largo plazo. El indicador tiene la restricción de representar apenas una parte de la realidad, reflejando una condición en tiempo y espacio, que inevitablemente se rigidiza al no poder captar integralmente la complejidad de la dinámica social.

Indicadores de evaluación

La evaluación es una disciplina que contribuye a mejorar, mediante el análisis crítico sistemático y la consulta a las partes interesadas, las acciones de un programa o proyecto social. La evaluación apoya el proceso de planificación para el discernimiento de

acciones futuras, permitiendo así derivar las lecciones aprendidas en la ejecución.

Como ya se señaló, el indicador es la evidencia que facilita la medición de los resultados, o de lo que se espera alcanzar, en un programa o proyecto social. Estos resultados están referidos a los "cambios logrados" por la intervención y pueden considerarse los "productos" generados por el programa o proyecto.

Dependiendo del alcance de la evaluación, se utilizarán distintos tipos de indicadores: así pueden emplearse indicadores sociales para el análisis macro social, en la evaluación de un plan, de una política o un programa de cobertura nacional, los indicadores sociales son muy útiles para identificar las tendencias observadas a nivel global y orientar la toma de decisiones y distribución de recursos. En el nivel de programa o proyecto, se elaboran indicadores para identificar los cambios logrados y su impacto.

La generación de indicadores en evaluación, es siempre una tarea altamente compleja porque requiere imaginación y rigurosidad. El análisis de elementos como las necesidades de la población meta y las restricciones de tiempo y recursos, pueden facilitar la aprehensión de los indicadores.

Un problema común al examinar programas públicos de carácter social, es la escasa presencia de indicadores que faciliten la evaluación y la identificación de resultados. Esta aprehensión de resultados tiene relación en

3. Ramírez, Gonzalo. *Indicadores socioeconómicos: qué medir?, para qué medir?, para quién medir?. Centroamérica: indicadores socioeconómicos para el desarrollo*. Edición Francisco Rojas Aravena. Ediciones FLACSO.

4. Viquez Ramírez, S. *Ob. cit.*

algunos casos, con condiciones globales. Un estudio realizado por el Banco Mundial en países asiáticos, para examinar la acción pública, identificó elementos como: 1) el apoyo político y administrativo para la planificación global; 2) la efectividad en métodos y técnicas de planeamiento macroeconómico y 3) los procedimientos y estructura administrativa.⁵ Se consideró que estos factores afectaban la capacidad para controlar y evaluar los resultados de la acción gubernamental. Aunque estos elementos pudieran parecer obvios, cabe tenerlos en cuenta a la hora de formular indicadores para proyectos de desarrollo que requieran una intervención integral.

En el caso costarricense, el empleo de indicadores de evaluación es incipiente, debido principalmente a que la tarea de evaluar no ha sido consustancial al quehacer público. Durante muchas décadas, el esfuerzo en la formulación de los programas sociales se centró en el establecimiento de propósitos y objetivos.⁶ Posteriormente se utilizaron las metas, pero no siempre se definieron mecanismos que verificaran su realización y procedimientos para evaluar el impacto en la población beneficiaria.

Al elaborar indicadores de evaluación, puede procederse en forma similar con los indicadores en investigación social, pero adaptando esta operación a los propósitos de la evaluación. La teoría y la investigación social se vinculan utilizando dos métodos lógicos: el deductivo en el cual las hipótesis se derivan de las teorías (de lo general a lo particular) y el inductivo que mediante las observaciones específicas deriva las generalizaciones (de lo particular a lo general). La ciencia es un proceso que alterna la deducción y la inducción.⁷ Se relaciona la lógica deductiva con el positivismo y los diseños cuantitativos en los que se aplica el proceso de investigación causal, prueba de hipótesis, diseños experimentales y cuasi-experimentales y un arsenal de herramientas estadísticas.

La lógica inductiva se relaciona con los procesos de investigación cualitativa. El empleo de datos cualitativos resulta de mucha utilidad para la evaluación. Estos datos cualitativos se abstraen conceptualmente y se incorporan en presentaciones en forma de palabras, oraciones, párrafos más que en números y cifras. Posteriormente, estos datos cualitativos puede trasladarse a expresiones numéricas o de índole cuantitativo, expresadas como indicadores. Cabe anotar que en este trabajo, se apela a ambas lógicas la deductiva y la inductiva para la búsqueda de los indicadores de evaluación. Desde la perspectiva de la autora, la obtención de indicadores de evaluación en cualquiera de ambas lógicas, requiere primero que todo, de un

5. World Banks. *The sustainability of Investment Projects in Education*. Washington. Diciembre 1990.

6. Picado, X. *La evaluación de los programas sociales en el sector público costarricense*. Instituto de Investigaciones Económicas. Documento de Trabajo N° 135. San José, 1990.

7. Babbie, E. *Op. cit.* p. 47.

esfuerzo de clarificación conceptual para identificar la evidencia (o indicador) que demuestre el cambio logrado con el programa o el proyecto.

En el proceso de investigación se establecen hipótesis que formulan una explicación del problema observado. "Las hipótesis pueden definirse como explicaciones iniciales del fenómeno investigado, formuladas a manera de proposiciones (..) la hipótesis es una explicación tentativa porque no estamos seguros que sea cierta y está formulada como proposición (propone o afirma algo) (..) las hipótesis son proposiciones tentativas acerca de las relaciones entre dos o más variables y se apoyan en conocimientos organizados y sistematizados.⁸ En el campo de la evaluación, la comprobación de la hipótesis quedará sujeta a las observaciones, resultados y análisis que se deriven del proceso evaluativo.

En la evaluación de programas y proyectos sociales, no siempre existe el tiempo y los recursos para plantear hipótesis a un grado máximo de depuración. Las presiones institucionales por obtener el producto de la evaluación, no facilitan siempre las condiciones necesarias. Sin embargo, es

conveniente que el evaluador ensaye el planteamiento de hipótesis para:

1. contribuir a la viabilidad científica de la evaluación
2. disminuir la posibilidad de improvisaciones y prácticas poco rigurosas
3. identificar sus propios prejuicios y sesgos en torno al problema que se va a evaluar.

El procedimiento idóneo en el planteamiento de hipótesis puede ser consultado en diversos tratados de investigación de los cuales se citan aquí algunas referencias.⁹ Con la elaboración de las hipótesis, se facilita la identificación de las principales variables del problema a evaluar. Las variables son las características cualitativas y cuantitativas observables, que pueden expresar distintos valores.¹⁰ De estas variables se procede a derivar indicadores o evidencias que permitan medir y calificar los aspectos evaluados.

Se examinan a continuación algunos de los requerimientos para la elaboración de indicadores de evaluación:

Requisitos del indicador

"Un indicador debe tener como principales requisitos: 1) ser razonable, 2) objetivamente verificable y 3) contener metas".¹¹

8. Hernández, S.R. et. al. *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill. México. 1991. p. 76.

9. Pardinás, F. *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales*. Siglo XXI. 1976. p. 132.

10. Pardinás, F. *Ob. cit.*

11. Alvarez, J.L. *El marco lógico*. FOV mimeografiado, San José, 1982.

1. los indicadores deben ser razonables, es decir estar en concordancia con lo que se está planteando. Por ejemplo:

Edificio seguro

Indicador

agradable a la vista (no es indicador porque no es medida de seguridad)

(en cambio, éstas sí podrían ser evidencias de seguridad:)

- estructuralmente sólido
- salidas de emergencia
- instalación eléctrica sellada

2. los indicadores deben ser objetivamente verificables, es decir deben estar enunciados de tal manera que los resultados puedan ser comprobados mediante evidencias y no en base a juicios de valor.

viviendas bien construidas

estructuras habitacionales con paredes de *block* y con viga antisísmica.

3. los indicadores deben tener metas

Al elaborar un indicador se debe precisar el nivel de logro que se quiere alcanzar en relación a cantidad, calidad y tiempo.

Primer paso

identificar indicador
graduados de Maestría en Evaluación Social

Segundo paso

Cuantificar logro
200 graduados de Maestría

Tercer paso

Establecer criterios de calidad
200 graduados de Maestría de Evaluación Social empleados en posiciones claves de evaluación en el sector público y privado.

Cuarto paso

Especificar tiempo

200 graduados de Maestría de Evaluación Social en posiciones claves de evaluación para febrero del año 2000.

Los indicadores son las medidas específicas y objetivamente verificables de los resultados. Deben por lo tanto ser válidos, confiables, pertinentes con los objetivos del programa o proyecto y deben ser económicos en el sentido de que su comprobación no sobrepase el presupuesto planeado.

Se examinan a continuación algunos aspectos relacionados con la elaboración de indicadores de evaluación.

Pasos para la elaboración de indicadores de evaluación

Al realizar una evaluación se estudia una problemática social, institucional u organizacional y se focaliza el problema que se va a evaluar. La focalización del problema se logra primero mediante su definición. Se procede entonces a generar interrogantes que cuestionan la causalidad del problema observado, sus consecuencias y efectos. Al plantear las interrogantes generales se procura:

ensayar la relación de:

problema

pregunta

indicador

1. Primer paso: se define el problema. En algunos casos resulta más conveniente formular el problema a manera de hipótesis, generar las interrogantes, y derivar los indicadores. En otros casos, dependiendo de la naturaleza del problema, resulta más conveniente plantear la hipótesis después de haber depurado las interrogantes y reformulado el problema.

Problema:

En la Cooperativa San Marcos no hay integración de los asociados, se toman decisiones unilaterales y no hay participación.

En este caso, distinguimos en el problema tres componentes principales: a) integración; b) toma de decisiones y c) participación. Por razones de tiempo y espacio nos referiremos al componente "toma de decisiones".

Del problema a las preguntas:

2. Segundo paso: se plantean las interrogantes sobre el problema planteándose primero una o varias interrogantes generales, según el caso analizado.

Interrogante general:

Cómo se toman las decisiones en la cooperativa?

Interrogantes específicas:

Si el caso analizado así lo requiere, se continúan desagregando las interrogantes específicas previamente definidas y finalmente se seleccionan los indicadores que tienen mayor relación con el problema incorporándolos al diseño evaluativo.

Indicadores:

- Tipo y cantidad promedio de decisiones que se toman en: el Consejo Directivo; la Gerencia; la Asamblea de la Cooperativa.

- Nivel de influencia en la toma de decisiones de la cooperativa por parte de los distintos miembros del Consejo Directivo de la cooperativa.
 - Grado de satisfacción en la modalidad de toma de decisiones expresada por integrantes del Consejo Directivo y miembros de la Asamblea de la cooperativa.
4. Cuarto paso: se identifican los medios de verificación por medio de los cuales se obtendrá la comprobación empírica de los indicadores.

Los medios de verificación tienen como función principal contribuir a seleccionar indicadores realistas facilitando la viabilidad de la evaluación al tener que asegurar cómo se van a comprobar los resultados y las respectivas fuentes de información.

Medios de verificación y fuente:

- estudios de actas del Consejo Directivo y la Asamblea de la Cooperativa
- entrevistas focalizadas Consejo Directivo
- entrevistas focalizadas miembros asamblea
- entrevistas a profundidad líderes de la cooperativa
- cuestionario pre-codificado a muestra representativa de miembros de la Asamblea.

Algunas observaciones en torno al proceso "problemas-preguntas-indicadores"

En el ejemplo utilizado anteriormente se plantearon únicamente indicadores para uno de los aspectos principales del problema. Sin embargo, como ya se señaló el esfuerzo deberá centrarse en diseñar indicadores que cubran integralmente la problemática estudiada tomando en cuenta por supuesto consideraciones de tiempo y economía de recursos.

Es conveniente tener claro también que lo que aquí se propone es plantear la relación "problema-pregunta-indicador" vía ensayo. Al señalar esto lo que se quiere destacar es que la elaboración de indicadores y el proceso "problemas-preguntas-indicadores" es un ejercicio dinámico sin respuestas "correctas". En otras palabras, no existen fórmulas establecidas para el planteamiento de indicadores. La elaboración de indicadores es un ejercicio de precisión en donde el esfuerzo se dirige a plantear y obtener evidencias de los resultados que se busca alcanzar en el programa o proyecto. La perspectiva entonces, es la de obtener cada vez mayor especificidad sin descuidar el realismo y la viabilidad del indicador propuesto.

En el momento de definir indicadores es entonces aconsejable asegurarse que se está focalizando el problema correctamente. La focalización del problema está relacionada con las interrogantes principales de la evaluación. En otras palabras, qué queremos saber,

investigar o identificar sobre el problema? cuáles son los aspectos en los que interesa invertir recursos de evaluación?

Algunas veces las interrogantes del problema responden a necesidades específicas de los niveles gerenciales de la organización. En otros casos interesa conocer la opinión de los beneficiarios de un programa orientado a la disminución de un determinado problema. De esta manera, los indicadores deben diseñarse de manera que sean pertinentes al problema evaluado. La consulta con expertos en el área y con beneficiarios del programa o proyecto es un paso necesario para mantener esta coherencia.

Datos cualitativos

El propósito de los datos cualitativos es comprender los puntos de vista, actitudes y perspectivas de los investigados. "Los datos cualitativos se concentran en los signos y símbolos que describan la realidad tal como la ve la

población¹² que forma parte de la situación evaluada".

Estos aspectos cualitativos no se identifican por medio de procedimientos estadísticos, pero interesan al investigador por cuanto revelan elementos importantes del objeto de estudio, tales como rasgos actitudinales, comportamientos ya sean de un individuo, un grupo, una institución o una comunidad o resultados generados por el programa, que como ya se señaló no pueden registrarse en términos cuantitativos.

Estos aspectos si bien no siempre son susceptibles de medir mediante técnicas estadísticas, brindan información que puede resultar muy rica para la comprensión del objeto de evaluación. Por ejemplo, en la evaluación de una institución aprendemos de la cultura organizacional que incide en los resultados que se busca alcanzar en un determinado programa. Se podrán comprender mejor las reacciones de un individuo, de un grupo y el comportamiento humano ante determinadas situaciones y el impacto generado.

Los datos cualitativos pueden ser utilizados para:

"1) clarificar e ilustrar hallazgos cuantitativos; 2) construir instrumentos de investigación; 3) evaluar programas; 4) proveer información para fines comerciales y científicos"¹³. Se realizan a continuación algunas observaciones en relación a los

12. Casley D. y Kumar K. *Recopilación, análisis y uso de los datos de seguimiento y evaluación*. Ediciones Mundi-Prensa. Banco Mundial. 1990. p. 4.

13. Strauss A. y Corbin J., 1990 (1). (1) Strauss A. Corbin J. *Basics of qualitative research. Grounden theory. Procedures and techniques*. Sage Publications. 1990.

aspectos cualitativos en la evaluación.

La identificación de los componentes cualitativos que interesa evaluar

En el proceso de aprehensión de los aspectos cualitativos que interesa evaluar es conveniente su identificación mediante el planteamiento de hipótesis que permitan explicar los hechos observados.

Si la hipótesis como ya se señaló es una proposición enunciada para responder tentativamente a un problema, es importante definirla operativamente, esto es, hacerla observable y medible de manera que su enunciado sea fidedigno.

No es el propósito de este artículo entrar a detallar la construcción de hipótesis. Este aspecto puede ser consultado en distintos tratados de investigación, sin embargo, es necesario señalar algunos de los criterios para evaluar la formulación de hipótesis: 1) relevancia: la hipótesis debe ofrecer una explicación factible de la problemática real del objeto de evaluación; 2) practicabilidad: estar sujeta a verificación, ser observable y comprobable; 3) rigurosidad: no expresar confusión entre causa y efecto, diferenciado claramente las variables independientes, dependientes e intervinientes; 4) las hipótesis deben tener cierta capacidad

de generalización para darles mayor validez.¹⁴ En otras palabras, que su formulación permita relacionar el caso en estudio con los conocimientos científicos acumulados (..) la generalización de la hipótesis permite asegurar que los resultados del estudio van a beneficiar otros análisis posteriores.

Las hipótesis están constituidas por variables o elementos que conforman el enunciado de la hipótesis. Estos elementos se caracterizan por contener valores que están sujetos a variación. Estos valores responden a conceptos que en muchos casos pueden contener ambigüedades que pueden ser interpretadas de manera muy diferente.

Clarificando aspectos complejos en los datos cualitativos

En el planteamiento de la hipótesis hay variables que contienen conceptos que pueden ser ambiguos y prestarse a distintas formas de interpretación.

El evaluador puede emplear distintas vías para clarificar estos aspectos complejos. A continuación se propone un procedimiento para clarificar estos aspectos.

Si la identificación de los componentes cualitativos se torna difícil o muy compleja, se puede proceder de la siguiente manera:

- Se define el aspecto principal presentándolo como problema o como hipótesis, tal como se reali-

14. Crowther W. *Op. cit.*, pp. 163-165.

zó en los ejemplos anteriores. Se puede proceder a plantear una o varias interrogantes generales que permitan una mejor aprehensión de la situación o problema estudiado. La formulación de la hipótesis contribuye a facilitar su análisis.

- Se aplica la técnica "lluvia de ideas" sobre los elementos generales y específicos relevantes, relacionados con la interrogante principal de evaluación.
- Se definen y seleccionan los aspectos cualitativos que interesa analizar y que tienen mayor relación con el problema que se va a evaluar.
- Se enlistan estos aspectos por orden de relevancia y por su generalidad o especificidad en torno al problema.
- Se identifican los aspectos que se repiten o son similares y pueden condensarse en uno solo.
- Se reagrupan estos aspectos, eliminando los que sobran.
- Se procede a elaborar indicadores derivándolos de los aspectos identificados.

Ejemplo 1:

Hipótesis: en una cooperativa de vivienda el sentimiento de pertenencia del asociado incide en su participación.

Nota: en algunos casos resulta útil hacer una definición del componente enero-diciembre/1995

cualitativo principal del problema estudiado. Ej. el término "pertenencia" (en el ejemplo aquí anotado este paso no se consideró necesario).

Lluvia de ideas:

- A. Elementos generales y específicos relacionados con el término pertenencia:
 - * Posición, funciones y responsabilidad del asociado entrevistado en la cooperativa.
 - Seguridad y buen manejo de la cooperativa.
 - Actitud del asociado de su pertenencia a la cooperativa.
 - Grado de conocimiento por parte del asociado del modelo cooperativo.
 - * Motivación del asociado al ingresar a la cooperativa y motivación actual.
 - * Satisfacción y seguridad que la cooperativa le brinda como asociado.
 - Conocimiento por parte del asociado de las últimas acciones que ha venido realizando la cooperativa.
 - Factores que indujeron al asociado a involucrarse en la cooperativa.
 - Grado de liderazgo del asociado entrevistado.

- Participación proporcional del asociado entrevistado en la cooperativa.
 - * Seguridad habitacional que la cooperativa le brinda al asociado.
 - * Nivel de ingreso por asociado.
 - * La cooperativa cumple con las necesidades del asociado?
 - * Cuenta el asociado con asistencia técnica por parte de la cooperativa?
 - * Cuál es el grado de participación del asociado en la definición de políticas de la cooperativa?
 - * En qué ambiente económico y social se desenvuelve el asociado, cuáles son las condiciones económicas y sociales que lo rodean?
 - * Son iguales estas condiciones para todos los asociados? Pueden identificarse claramente grupos con muy distintos niveles de ingreso?
 - * Participa el asociado en los proyectos a desarrollar en la definición de políticas?
 - * En qué forma participa el asociado en la toma de decisiones de la cooperativa?
- B. Identificar los elementos que son relevantes:
- Los aspectos marcados con un asterisco (*) fueron considera-

dos relevantes para el término "pertenencia".

- C. Identificar los aspectos que son similares:
- actitud del asociado de su pertenencia a la cooperativa
 - motivación del asociado al ingresar a la cooperativa y motivación actual (**)
 - satisfacción y seguridad que la cooperativa le brinda como asociado (**)
 - factores que indujeron al asociado a involucrarse en la cooperativa
 - la cooperativa cumple con las necesidades del asociado? (**)

Se procede a identificar el elemento que mejor refleje el aspecto cualitativo del problema que se quiere analizar y se desechan los que son repetitivos. Se elaboran indicadores desagregándolos del o de los elementos seleccionados. Se establecen los medios de verificación (encuestas, cuestionarios, entrevistas estructuradas, no estructuradas) y la fuente de información para la comprobación de los indicadores.

Se pueden agregar otros aspectos del factor cualitativo que se va a analizar, definiéndolas previamente con el equipo evaluador e incorporando los criterios relevantes de la población meta. Se pueden definir escalas de calidad o cantidad para el nivel de logro de acuerdo a los intereses de la evaluación.

Indicador

- Nivel de satisfacción y seguridad que la cooperativa le brinda como asociado.

Ej.

| | |
|----------------------|------|
| Muy satisfactorio | 10-9 |
| Satisfactorio | 8 |
| Medianamente satisf. | 7-6 |
| Insatisfactorio | 5-4 |

Finalmente se incorporan todos los indicadores elaborados al diseño de la evaluación.

Problemas comunes en la elaboración de indicadores:

En la búsqueda de definir indicadores cualitativos se cae en la dificultad de no precisar de manera suficiente lo que se desea alcanzar. Veamos un ejemplo: en un curso de capacitación uno de los objetivos era: "que los participantes del curso obtuvieran una visión más clara de la realidad".

Observación: amén de que este es un objetivo impreciso porque el término "visión más clara de la realidad" puede tener distintos significados para cada persona, no se precisan resultados que puedan evidenciarse. Como se señalaba anteriormente, elaborar indicadores es producto de una reflexión sistemática y del esfuerzo por definir lo que se desea alcanzar a nivel

cualitativo y cuantitativo del programa o proyecto.

Otro ejemplo:

Se enlistan a continuación algunos indicadores elaborados para evaluar proyectos de desarrollo rural desglosándolos por áreas de evaluación:

Impacto de proyecto

- Nivel de logro de los objetivos generales.
- Nivel de no logro de los objetivos generales.
- Cantidad y calidad de logro no previsto.
- Número de cambios observados en las personas e instituciones beneficiarias del proyecto.
- Número de aciertos y deficiencias detectados entre los resultados del proyecto y la realidad objeto de transformación.

Examinemos algunos aspectos. En relación al indicador "nivel de logro de los objetivos generales" el evaluador tendrá la dificultad de definir que va a entender por logro cuál será su expresión cuantitativa y cualitativa. Es conveniente entonces que al elaborar el indicador lo defina en relación a estos aspectos y no lo deje para una fase posterior, porque necesariamente la misión del indicador es precisar el cambio que se espera generar con el programa o proyecto.

Conclusiones

Este trabajo es un esfuerzo por avanzar en un campo metodológico delicado. Los aspectos que aquí se proponen son producto de experiencias recogidas en el ejercicio de la evaluación y tienen carácter de ensayo.

Se espera en el futuro avanzar en la investigación metodológica integrando bloques interdisciplinarios que permitan una mayor profundización del tema. Bienvenidos los futuros aportes.

Bibliografía

- Alvarez, J.J. *El marco lógico*. FOV. Mimeografiado, San José, 1982.
- Barboza, J. y Raabe C. *Notas sobre estadísticas e indicadores: referencia al caso de Costa Rica, Centroamérica*. En Indicadores Socioeconómicos para el desarrollo. Edición Francisco Rojas Aravena, Ediciones FLACSO. San José, 1993.
- Casley D. y Kumar K. *Recopilación, análisis y uso de los datos de seguimiento y evaluación*. Ediciones Mundi-Prensa. Banco Mundial. 1990.
- Chow, N. *Técnicas de investigación social*. EDUCA. San José, 1982.
- Crowther, W. *Manual de investigación-acción para la evaluación científica en el ámbito administrativo*. EUNED. San José, 1993.
- Molina, Hugo. *Consideraciones generales acerca de los indicadores económicos y sociales*. En Indicadores socioeconómicos para el desarrollo. Edición Francisco Rojas Aravena. Ediciones FLACSO. San José, 1983.
- Pardinas, F. *Metodología y técnicas de investigación en Ciencias Sociales*. Siglo XXI, 1976.
- Picado, X. *La evaluación de los programas sociales en el sector público costarricense*. Instituto de Investigaciones Económicas. Documento de Trabajo N° 135. San José, 1990.
- PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 1993. Editorial CIDEAL. Madrid, 1993.
- Ramírez, Gonzalo. *Indicadores socioeconómicos: qué medir?, para qué medir?, para quién medir?* Centroamérica: indicadores socioeconómicos para el desarrollo. Edición Francisco Rojas Aravena. Editorial FLACSO. San José, 1983.
- Rondinelli, D. *Development projects as policy experiments*. Routledge, New York, 1993.

Strauss, A. y Corbin J. *Basic of qualitative research. Grounded theory, procedures and techniques.* Sage Publications, 1990.

Viquez Ramírez, Silvia. *Indicadores sociales de la calidad educativa*

en una sociedad: agrícola, industrial o tecnológica. Ministerio de Educación Pública. Departamento de Investigación Educativa, San José, 1989

Δ

CUADRO 1 INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO

Índice de desarrollo humano

| Clasificados en el IDH | Esperanza de vida al nacer (años) 1990 | Tasa de alfabetismo de adultos (%) 1990 | Mediana de años de escolarización 1990 | Índice de alfabetismo | Índice de escolarización | Logro educacional | PIB real per cápita (PPA en dólares) 1990 | PIB real ajustado per cápita | Índice de desarrollo humano 1990 | Clasificación del PNB per cápita menos clasificación en IDH a) |
|------------------------|--|---|--|-----------------------|--------------------------|-------------------|---|------------------------------|----------------------------------|--|
|------------------------|--|---|--|-----------------------|--------------------------|-------------------|---|------------------------------|----------------------------------|--|

Perfil del desarrollo humano

| Esperanza de vida al nacer (años) 1990 | Población con acceso a: | | Olería calórica diaria per cápita (en % de las necesidades) 1990 | Tasa de alfabetismo de adultos (%) 1990 | Tasa combinada de matrícula en escuelas primarias y secundarias 1987-1990 | Difusión de prensa diaria (por 1.000 habitantes) 1988-1990 | PBN per cápita (dólares EE.UU) 1990 | PIB real per cápita (PPA en dólares) 1990 |
|--|----------------------------------|----------------------------|--|---|---|--|-------------------------------------|---|
| | Servicios de salud (%) 1987-1990 | Agua potable (%) 1988-1990 | | | | | | |

Perfil de privación humana

Millones de personas salvo que se indique otra cosa

| Sin acceso a servicios de salud 1991 | Sin acceso a agua potable 1991 | Sin acceso a agua 1991 | Mortidad de menores de 5 años (miles) 1990 | Niños menores de 5 años 1991 | Niños que no asisten a la escuela primaria ni a la secundaria 1991 | Adultos analfabetos (de 15 años o más) 1991 | Mujeres analfabetas (de 15 años o más) 1991 | Personas sumidas en la pobreza absoluta | |
|--------------------------------------|--------------------------------|------------------------|--|------------------------------|--|---|---|---|--------------------|
| | | | | | | | | Total 1991 | Zonas rurales 1991 |

Continúa...

...Viene

Tendencias del desarrollo humano

| Clasificación en el IDH | Esperanza de vida al nacer | Mortalidad infantil (por 1,000 nacidos vivos) | Población con acceso a agua potable (%) | Oferta calórica diaria (% de necesidades) | Tasa de alfabetismo de adultos (%) | Tasa combinada de matrícula en escuelas primarias y secundarias | PIB real per cápita (PPA en dólares) |
|-------------------------|----------------------------|---|---|---|------------------------------------|---|--------------------------------------|
| | 1960 1990 | 1960 1991 | 1975-1980 1988-1990 | 1985 1988-1990 | 1970 1990 | 1970 1987-1990 | 1960 1990 |

Formación de capital humano

| Clasificación en el IDH | Tasa de alfabetismo de adultos (% de las personas de 15 años o más) | Tasa de alfabetismo (% de edades de 15 a 19 años) | Mediana de años de escolarización (25 años o más de edad) | Científicos y técnicos por 1,000 habitantes) | Científicos y técnicos de I + D (por 10,000 habitantes) | Proporción de graduados de enseñanza superior (% de grupo correspondiente de edades) | Graduados en ciencias total de graduados) |
|-------------------------|---|---|---|--|---|--|---|
| | Total Hombres 1990 1990 | Total Hombres 1990 1990 | Hombres 1990 1990 | 1986 1989 | 1986 1990 | 1987 1990 | 1988 1990 |

Reducción de las disparidades Sur-Norte

| Clasificación en el IDH | Esperanza de vida | Mortalidad de menores de 5 años | Oferta calórica diaria | Alfabetismo de adultos | Acceso a agua potable |
|-------------------------|-------------------|---------------------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|
| | 1960 1990 | 1960 1990 | 1965 1988-1990 | 1970 1990 | 1975 1988-1990 |

Continúa...

Aumento de las disparidades Sur-Norte

| | | | | |
|-------------------------|----------------------------------|---|---------------------------------------|-------------------------|
| | Índice: Norte = 100 | | | |
| Clasificación en el IDH | PIB real per cápita 1960-1990 | Mediana de años de escolarización 1980-1990 | Matriculación total 1980-1997-1990 | Fecundidad 1965-1991 |
| | | | 1980 | 1986-1988 |

Condición de la mujer

| | | | | | | | | | |
|--|---|--|--|--------------------------------------|---|---|--|--|--|
| Esperanza de vida al nacer (años) 1990 | Tasa de mortalidad materna (por 100.000 nacidos vivos) 1988 | Promedio de edad al contraer el primer matrimonio (años) 1980-1985 | Tasa de alfabetismo (de 15 a 24 años de edad únicamente) 1980-1988 | Tasa de matriculación | | Matriculación en enseñanza terciaria de ciencias e ingeniería (% mujeres) 1987-1988 | Personal de administración y gestión (% mujeres) 1980-1989 | Mujeres en la fuerza de trabajo (% del total) 1990 | Parlamento (% escaños ocupados por mujeres) 1991 |
| | | | | Escuelas primarias (netas) 1988-1990 | Escuelas secundarias (brutas) 1988-1990 | | | | |

Disparidades entre mujeres y hombres

| | | | | | | |
|------------------------|----------------|-----------------------|--|---|--|------------------------|
| Esperanza de vida 1980 | Población 1990 | Alfabetismo 1970-1990 | Mujeres como porcentaje de hombres (véase la nota) | | Matriculación en escuelas terciarias 1988-1990 | Fuerza de trabajo 1990 |
| | | | Mediana de años de escolarización 1990 | Matriculación en escuelas secundarias 1988-1990 | | |

Disparidades entre zonas rurales y urbanas

| | | | | | | | | | |
|------------------------------------|-------------------------|--------------------------------------|----------------------------|----------------------------|--|---|------------------------|---|-----------------------|
| Población rural (% del total) 1991 | Clasificación en el IDH | Población con acceso a servicios (%) | | | | | | Disparidades entre zonas rurales y urbanas (100 = paridad rural-urbana) (véase la nota) | |
| | | Salud | Agua | Sanearamiento | Matriculación en escuelas terciarias 1988-1990 | Matriculación en escuelas secundarias 1988-1990 | Fuerza de trabajo 1990 | Salud 1987-1990 | Agua 1988-1990 |
| | | Población urbana 1987-1990 | Población urbana 1988-1990 | Población urbana 1988-1990 | escuelas primarias 1960-1989-1990 | escuelas primarias 1960-1989-1990 | Salud 1987-1990 | Agua 1988-1990 | Saneamiento 1988-1990 |

Fuente: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 1993.

CUADRO 2

ONU – PROPUESTA DE INTEGRACION DE ESTADISTICAS SOCIALES DE PAISES EN DESARROLLO

POBLACION

- tamaño, estructura y cambios de la población, flujo de la población, número y tasas por 1000 personas, distribución geográfica y cambios en la distribución de la población.

ENSEÑANZA Y SERVICIOS EDUCACIONALES:

- atención educativa y logros educacionales de la población.
- uso y distribución de los servicios educacionales.
- insumos, productos y perfil de los servicios educacionales, según diferentes clasificaciones.

DISTRIBUCION DEL INGRESO, EL CONSUMO Y LA ACUMULACION

- nivel y crecimiento del ingreso y acumulación; nivel y crecimiento del consumo; y la desigualdad y la redistribución del ingreso y el consumo.

SALUD, SERVICIOS DE SALUD Y NUTRICION

- estado de la salud y la nutrición; disponibilidad, uso y previsiones de los servicios de salud.

VIVIENDA Y SU MEDIO AMBIENTE:

- características de las viviendas y número; disponibilidad de servicios básicos, etc.
-

Fuente: Rojas Aravena, op. cit., 1983.

CUADRO 3

PROGRAMA REGIONAL DE EMPLEO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

INDICADORES PARA ESTUDIOS DE CORTO PLAZO SOBRE LA SITUACION Y PERSPECTIVAS DE EMPLEO(*)

DEL EMPLEO:

Tasas de desempleo, subempleo y desempleo equivalente, evolución de la segmentación, de la sectorialización y regionalización y urbanización de la ocupación por nivel educativo, sexo, edad y de horas trabajadas.

DE LOS INGRESOS:

Salarios mínimos; ingreso medio de perceptores de ingresos según años de instrucción; coeficientes de Gini y de Theil y estimaciones de la evolución del ingreso disponible.

CARACTERISTICAS DE LA OFERTA DE MANO DE OBRA:

Población en edad de trabajar, ocupados, desocupados, inactivos por sexo, edad, nivel de educación y región; composición y características de los inmigrantes internacionales; matriz de migraciones y tasas de migración e inmigración según regiones.

EVOLUCION DEL NIVEL DE ACTIVIDAD ECONOMICA:

"Evolución de los sectores productivos a través de indicadores indirectos"(14)

Fuente: Rojas Aravena, op. cit., 1983.

El Presupuesto en Centroamérica

Fremi Mejía Canelo*

CONTIENE INFORMACIÓN BRINDADA POR LAS AUTORIDADES DE LAS DIRECCIONES NACIONALES DE PRESUPUESTO EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA, RELACIONADAS CON LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA EN CADA UNO DE ESOS PAÍSES. LOS RESULTADOS PRESENTADOS A CONTINUACIÓN, CON LA FINALIDAD DE QUE EL LECTOR REALICE LOS ANALISIS COMPARATIVOS QUE SOBRE EL TEMA SEAN DE SU INTERES.

Esta sección constituye la compilación de la información contenida en el cuestionario entregado a las diferentes autoridades encargadas de las Direcciones Nacionales de Presupuesto en cada uno de los países de Centroamérica y República Dominicana.

El propósito fundamental de presentar esta información, es tener una visión más precisa, en términos de objetivos sobre la Modernización de la Administración Financiera en general, y aspectos relacionados con la política

presupuestaria en cada uno de los países para la implementación de un Paquete de Programas sobre Finanzas Públicas, Política Fiscal y Presupuesto Público, y los cuales son abordados de manera más profunda.

Se incluyen las respuestas contestadas por los responsables asignados en cada país, lo cual procura imprimirle validez y veracidad a la información compilada en el Cuadro Síntesis.

* Consultor del Area de Gerencia de Proyectos del ICAP

**CUADRO SÍNTESIS DE LA INFORMACIÓN CONTENIDA
EN EL CUESTIONARIO ENTREGADO A LAS AUTORIDADES
DE LAS DIRECCIONES NACIONALES DE PRESUPUESTO
EN CADA PAÍS**

| | PANAMA | COSTA RICA |
|--|---|--|
| 1. QUE FUNCIONES DEBE CUMPLIR EL PRESUPUESTO DEL ESTADO? | | |
| FUNCION LEGAL | De acuerdo al Artículo 141 de la Ley de Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 1996 el presupuesto general del Estado es la estimación de los ingresos y la autorización máxima de los gastos que podrán comprometer las instituciones del gobierno central, las instituciones descentralizadas, las empresas públicas y los intermediarios financieros para ejecutar sus programas y proyectos y lograr sus objetivos y metas institucionales de acuerdo con las políticas del gobierno, en materia de desarrollo económico social. | Al ser aprobado como Ley de la República delimita el marco de acción del sector público mediante una autorización máxima de gasto en función de los ingresos probables que recibirá el Estado. |
| FUNCION POLITICA | Es la expresión de la voluntad y la acción del gobierno, fundamentalmente del Órgano Ejecutivo con la participación de la Asamblea Legislativa para ejecutar las políticas públicas para el desarrollo integral: desarrollo social con eficiencia económica | Esta función está presente en la medida que el presupuesto debe reflejar los planes y prioridades del gobierno. Para el Legislativo también cumple una función política al tener la posibilidad de objetar el plan de gastos propuesto por el ejecutivo y en el sentido de que le fija un límite a la capacidad de gasto del gobierno. Sin embargo, la posibilidad de que el Legislativo pueda reasignar los recursos plantea ciertos problemas para el ejecutivo. |

Continúa...

| | | |
|--|--|---|
| FUNCION ECONOMICA | Es uno de los instrumentos de la ejecución de la política económica definida en el documento sobre "Políticas Públicas" | En el sentido de que constituye un instrumento de política económica, tanto para incidir en los objetivos de estabilidad macroeconómica en el corto plazo, como para cumplir objetivos de más largo plazo como es promover una estrategia de desarrollo del país. |
| FUNCION FISCAL | El presupuesto es un instrumento de política fiscal que articula el nivel y la estructura del gasto con el nivel de los ingresos, la distribución de la carga impositiva y los efectos de los tributos en el sistema económico | El presupuesto no sólo debe ser considerado como el instrumento para la asignación de recursos, también debe contribuir al cumplimiento de los objetivos de política fiscal que el gobierno haya definido (ordenación de las políticas, gasto público, metas de endeudamiento público, objetivos específicos de inversión pública, decisiones sobre magnitudes de déficit fiscal) |
| 2. EXISTE UN PRESUPUESTO UNIFORME E INTEGRAL? | El presupuesto general del Estado está integrado por los grupos institucionales del Gobierno Central, instituciones descentralizadas, empresas públicas e intermediarios financieros. No incluye directamente a las municipalidades pero indirectamente si a través de transferencias. | En Costa Rica no existe un presupuesto uniforme e integral. Se manejan por separado el Presupuesto del Gobierno Central (Ministerios y resto de Poderes de la República) y presupuestos de instituciones descentralizadas, empresas públicas y municipales. Las entidades descentralizadas se financian mediante impuestos específicos y venta de servicios. Se estima que los presupuestos de esas instituciones representan aproximadamente un 70% del presupuesto general. |
| 3. ESTA DISPONIBLE EL TOTAL DE LOS INGRESOS PARA LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA? A QUE PORCENTAJE ASCIENDEN, EVENTUALMENTE LOS INGRESOS PARA FINES ESPECIFICOS? | Los presupuestos del Órgano Judicial y del Ministerio Público, no serán interiores, en conjunto al 7o. de los ingresos corrientes del Gobierno Central (Artículo 21) de la Constitución. | Por lo indicado anteriormente, no se puede considerar la totalidad de los ingresos para llevar a cabo la planificación presupuestaria. Sólo en el caso del Gobierno Central, es necesario considerar que un 6% del total de los ingresos debe asignarse al Poder Judicial, un 20% del impuesto de |

Continúa...

4. CON QUE SEGURIDAD SE PUEDE PLANIFICAR EL VOLUMEN TOTAL O EL DE DETERMINADOS INGRESOS PARA UN PERIODO DE MEDIANO PLAZO (3 AÑOS)?

Con un alto grado de seguridad por cuanto en Panamá opera un sistema monetario particular con el dólar, de libre circulación, el índice de inflación es mínimo, no hay aumento de impuestos ni de tarifas por servicios públicos y el endeudamiento público está en función de la capacidad real de pago.

5. COMO SE ESTRUCTURAN LOS INGRESOS (INGRESOS TRIBUTARIOS, ASIGNACIONES, INGRESOS PROVENIENTES DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA DEL ESTADO)?

Para los ingresos se utiliza la clasificación económica, ingresos corrientes: ingresos tributarios, ingresos no tributarios, entre los que se destacan la participación de utilidades en empresas estatales y los aportes que estos realizan al Fisco; ingresos de capital: recursos de patrimonio y recurso del crédito.

ventas al fondo de Asignaciones Familiares y Desarrollo Social y los ingresos no percibidos por concepto de incentivos fiscales al sector productivo, que representan un 5.3% (en 1995) de los ingresos totales.

La seguridad en la planificación del volumen de ingresos es muy baja debido a deficiencias en capacitación y profesionalización del recurso humano y limitaciones en el uso de tecnología moderna. Aunque se manejan estimaciones de los ingresos a mediano plazo, no se produce la coordinación para garantizar el cumplimiento de una cierta meta de recaudación.

En el caso del Gobierno Central la estructura de ingresos en el año 1995 fue la siguiente:

| | |
|------------------------------|-------|
| Impuesto a la renta | 17.8% |
| Impuesto sobre las planillas | 3.7 |
| Traspaso de bienes inmuebles | 0.6 |
| Territorial | 0.2 |
| Impuesto sobre ventas | 33.1 |
| Selectivos de consumo | 1.52 |
| Ruego y vehículos | 3.2 |
| Timbres | 0.7 |
| Premios lotería | 0.2 |
| Sobre las importaciones | 18.7 |
| Sobre las exportaciones | 4.2 |
| Otros al comercio ext. | 0.5 |
| Venta de bienes y serv. | 0.2 |
| Ingresos por transferenc. | 1.1 |
| Otros no tributarios | 0.5 |
| Total de Ingresos | 100.0 |

Continúa...

| | PANAMA | COSTA RICA | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|---|--|--------------------|-------|--------------------------------------|-----|--------------------|-----|--------------------|------|--------------------|-----|---|------|---|------|---|-----|---------------------------|-----|----------------|-----|------------------|-----|-----------------|-------|
| <p>6. COMO SE ESTRUCTURAN LOS GASTOS (GASTOS DE PERSONAL, GASTOS MATERIALES, INVERSIONES PUBLICAS, SUBVENCIONES PARA FINES CORRIENTES Y DE INVERSION). INCLUYE EL PRESUPUESTO SOLO LOS GASTOS DEL ESTADO?. ¿DESARROLLA TAMBIÉN EL ESTADO ALGUNA ACTIVIDAD ECONOMICA DIGNA DE MENCION EN EL SECTOR PRIVADO?</p> | <p>Se aplican varias clasificaciones del Gasto Público: la clasificación económica que incluye gastos corrientes: gastos de operación, transferencias corrientes y subsidio e intereses de la deuda política y gastos de capital tal que incluye inversiones, otros gastos de capital (maquinaria y equipo e inversión financiera), transferencias de capital y amortización de la deuda política.</p> <p>La clasificación del gasto por programas: de funcionamiento y de inversión, la clasificación por objeto del gasto; servicios personales, servicios no personales, materiales y suministros, maquinaria y equipo, inversión financiera, construcciones por contrato, transferencias corrientes, transferencias de capital, servicio de la deuda pública y asignaciones globales.</p> <p>Además se utilizan las clasificaciones sectorial, funcional, regional, institucional y por fuente de financiamiento.</p> <p>En resumen los gastos se estructuran en forma combinada y con diferentes propósitos.</p> <p>El presupuesto incluye la totalidad de gastos del sector público, con excepción de los gastos de los municipios.</p> | <p>La estructura de los gastos del gobierno Central en el año 1995 fue la siguiente:</p> <table border="0"> <tr> <td>Sueldos y salarios</td> <td>27.2%</td> </tr> <tr> <td>Contribuciones a la seguridad social</td> <td>3.3</td> </tr> <tr> <td>Bienes y servicios</td> <td>3.7</td> </tr> <tr> <td>Intereses internos</td> <td>23.3</td> </tr> <tr> <td>Intereses externos</td> <td>3.7</td> </tr> <tr> <td>Transferencias corrientes al sector público</td> <td>11.0</td> </tr> <tr> <td>Transferencias corrientes al sector privado</td> <td>18.5</td> </tr> <tr> <td>Transferencias corrientes al sector externo</td> <td>4.9</td> </tr> <tr> <td>Transferencias de capital</td> <td>0.1</td> </tr> <tr> <td>Inversión real</td> <td>4.0</td> </tr> <tr> <td>Otros de capital</td> <td>0.3</td> </tr> <tr> <td>Total de gastos</td> <td>100.0</td> </tr> </table> | Sueldos y salarios | 27.2% | Contribuciones a la seguridad social | 3.3 | Bienes y servicios | 3.7 | Intereses internos | 23.3 | Intereses externos | 3.7 | Transferencias corrientes al sector público | 11.0 | Transferencias corrientes al sector privado | 18.5 | Transferencias corrientes al sector externo | 4.9 | Transferencias de capital | 0.1 | Inversión real | 4.0 | Otros de capital | 0.3 | Total de gastos | 100.0 |
| Sueldos y salarios | 27.2% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Contribuciones a la seguridad social | 3.3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Bienes y servicios | 3.7 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Intereses internos | 23.3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Intereses externos | 3.7 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Transferencias corrientes al sector público | 11.0 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Transferencias corrientes al sector privado | 18.5 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Transferencias corrientes al sector externo | 4.9 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Transferencias de capital | 0.1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Inversión real | 4.0 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Otros de capital | 0.3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total de gastos | 100.0 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <p>7. SE PRESENTAN Y CONTABILIZAN LOS GASTOS EN FORMA SEPARADA DE LOS INGRESOS?</p> | <p>Dentro de un sistema contable integrado se registran e informan separadamente los ingresos y gastos, permitiendo comparaciones para determinar los resultados de la ejecución del presupuesto.</p> | <p>Aunque por disposición constitucional el presupuesto "comprende todos los ingresos y todos los gastos autorizados" se presentan problemas de contabilización, especialmente de los ingresos.</p> | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Continúa...

- | | | |
|--|---|---|
| <p>8. SE CONSIGNAN OFICIALMENTE LOS GASTOS SEPARADOS POR FINES ESPECIFICOS EN EL PRESUPUESTO? QUE MAGNITUDES ALCANZAN, EVENTUALMENTE, LAS AUTORIZACIONES GLOBALES DE GASTOS?</p> | <p>Los gastos se separan por fines específicos en la clasificación por objeto del gasto las asignaciones globales alcanzan aproximadamente un 0.1% del total del Presupuesto General del Estado.</p> | <p>El presupuesto del Gobierno Central incluye algunos de los gastos para fines específicos, mientras que otros son manejados en forma extrapresupuestaria. Las autorizaciones globales de gasto por trimestre son del orden de 187.230.0 millones de colones (para 1996).</p> |
| <p>9. PARA QUE PERIODO DE VIGENCIA SE ELABORA EL PRESUPUESTO? A PARTIR DE QUE FECHA COMIENZA LA PLANIFICACION PARA ELABORAR EL PRESUPUESTO? SE ESTABLECE REGULARMENTE EL PRESUPUESTO ANTES DEL COMIENZO DEL PERIODO DE PLANIFICACIÓN?</p> | <p>El período de vigencia del presupuesto es anual, que coincide con el año calendario. La planificación para elaborar el presupuesto se inicia a mediados del mes de mayo del año anterior al de la vigencia.</p> | <p>El período de vigencia del presupuesto es por un año, aunque la administración pública dispone de los primeros seis meses del año siguiente para la liquidación de los compromisos pendientes. La planeación para la elaboración del presupuesto empieza en el mes de febrero. En algunas instituciones se da el fenómeno de divorcio entre la planificación y la presupuestación.</p> |
| <p>10. EXISTEN AUTORIZACIONES DE GASTOS QUE EXCEDEN EL PERIODO DEL EJERCICIO PRESUPUESTARIO? CUAL ES SU PORCENTAJE DENTRO DEL PRESUPUESTO GLOBAL? A QUE MONTO ASCIENDEN ESOS REMANENTES DE GASTOS AL FINAL DEL EJERCICIO PRESUPUESTARIO?</p> | <p>Al finalizar el ejercicio presupuestario se pueden realizar las reservas de caja (llamadas tradicionalmente "reservas presupuestarias" que se ejecutan después de la finalización de la vigencia. Los remanentes de gastos al final del ejercicio presupuestario de 1995 ascendió a (Saldo en Caja): Todo el Sector Público B/337.5 millones Sector Público no financiero B/161.2 m. Gobierno Central B/0.8 millones</p> | <p>Las autorizaciones de gastos que exceden el período presupuestario representan aproximadamente un 12.3% (en 1995) del presupuesto global (apropiación final). El monto de esas autorizaciones al final del ejercicio presupuestario es de 47.790.0 millones de colones en 1995.</p> |
| <p>11. EXISTE UNA PLANIFICACION FISCAL A MEDIANO PLAZO</p> | <p>No obstante, se están realizando esfuerzos iniciales para contar con una planificación fiscal a mediano plazo.</p> | <p>No existe planificación fiscal a mediano plazo. Se hacen algunas proyecciones para tener escenarios sobre su situación de las finanzas públicas, pero normalmente los esfuerzos se concentran en los problemas inmediatos.</p> |

Continúa...

| | | |
|--|---|---|
| <p>12. EN QUE SISTEMA SE BASA LA ELABORACION DEL PRESUPUESTO? ¿PRESUPUESTO POR PROGRAMAS? ¿PRESUPUESTOS DE BASE CERO? ¿ACTUALIZACION DEL PRESUPUESTO DEL AÑO ANTERIOR?</p> | <p>Tiene algunos componentes actualizados del presupuesto por programas, no obstante el sistema se está enfocando a medir resultados y evaluar la gestión de la administración pública y la incidencia del Sector Público en la Economía?</p> | <p>Formalmente se ha adoptado la presupuestación por programas, sin embargo la aplicación de esa técnica se ha degradado.</p> |
| <p>13. ES POSIBLE REALIZAR UNA PLANIFICACION DE FUNCIONES PARA LOS DIFERENTES SECTORES O EN SU CONJUNTO PARA LAS ATRIBUCIONES DEL ESTADO Y LA ESTRUCTURA DE LOS GASTOS PÚBLICOS (MAYOR POSIBILIDAD DE DISPOSICIÓN)?</p> | <p>La prioridad sectorial del actual gobierno se concentra en los sectores sociales y de infraestructura, consecuentemente la política de asignación de recursos es sectorial facilitando de esta manera una planificación de funciones por sectores.</p> | <p>Como consecuencia de no tener un presupuesto unificado e integrado no hay una visión sectorial del gasto. Tiende a prevalecer un enfoque institucional y la asignación de los recursos se vuelve más rígida, pues cada jerarca presiona por aumentar y conservar (en caso que genere sus propios recursos) la asignación presupuestaria.</p> |
| <p>14. SE CONOCE EN PARTICULAR EL VOLUMEN DE LAS OBLIGACIONES LEGALES A LARGO PLAZO (POR EJ., GASTOS DE PERSONAL, COMPROMISOS CONTRACTUALES, SERVICIOS DE INTERESES Y AMORTIZACIONES? CON QUE GRADO DE EXACTITUD? A QUE PORCENTAJE .</p> | <p>Si se conoce el volumen de obligaciones legales a largo plazo en gastos de personal relacionados con leyes especiales, compromisos contractuales y servicio de la deuda pública. Este conocimiento se puede lograr con un alto grado de exactitud y asciende dentro del presupuesto global a: Servicio de la Deuda Pública 18.5%. Gastos de personal por efecto de las leyes especiales 20.6%. Existen registros de las obligaciones legales fijadas para varios años, especialmente, en relación a los compromisos y al servicio de intereses y amortizaciones.</p> | <p>No se tiene conocimiento preciso sobre las obligaciones legales a largo plazo. Se utilizan algunas estimaciones, las cuales normalmente son poco confiables.</p> |

Continúa...

15. QUIEN TIENE LA RESPONSABILIDAD DE LA ELABORACION DEL PRESUPUESTO? LOS DIFERENTES MINISTERIOS? EL MINISTRO DE HACIENDA? EXISTE UN MINISTERIO DE PLANIFICACION? EXISTEN ENCARGADOS DE ASUNTOS PRESUPUESTARIOS EN LOS DIFERENTES MINISTERIOS? EXISTE UNA REGULACION VINCULANTE PARA CONFLICTOS EN EL CASO DE QUE NO SE LLEGUE A UN ACUERDO SOBRE EL PRESUPUESTO?

La responsabilidad de la elaboración del presupuesto la tiene el Órgano Ejecutivo por medio del Ministerio de Planificación y Política Económica.

Los ministerios, las instituciones descentralizadas, las empresas públicas y los intermediarios financieros participan en la elaboración del presupuesto.

El Ministerio de Hacienda y Tesoro participa en la proyección de los ingresos tributarios del gobierno central y otros recursos que recauda. Si existe un Ministerio de Planificación que se denomina Ministerio de Planificación y Política Económica.

En los diferentes ministerios y demás instituciones públicas existen unidades administrativas encargadas de los asuntos presupuestarios.

En el proceso de discusión y aprobación del presupuesto la Constitución Política de la República determina los preceptos que se deben aplicar cuando la Asamblea Legislativa rechaza o no vota el proyecto de presupuesto. En la instancia de ejecución presupuestaria el Órgano Ejecutivo y la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa coordinan la solución de eventuales conflictos cuando el asunto se debe tramitar en dicha Comisión. En otros niveles de la ejecución presupuestaria el Órgano Ejecutivo resuelve los conflictos.

Cada ministerio tiene la responsabilidad de preparar su anteproyecto de presupuesto. Con base en esos anteproyectos y según las facultades que le confiere la Constitución Política, la Dirección de Presupuesto elabora el Presupuesto de Gobierno Central, siguiendo las directrices del Ministerio de Hacienda.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica tiene responsabilidades específicas en materia de presupuesto, a partir de la aprobación de los proyectos de inversión que pueden ser incorporados en el proyecto de presupuesto.

En los Ministerios existen los Encargados de Asuntos Presupuestarios (oficiales presupuestales), sin embargo se trata de un puesto con poca autoridad dentro de la organización y en algunos casos ha perdido parte de sus funciones.

Al interior de un ministerio o institución las diferencias sobre el presupuesto son dirimidas por el superior jerárquico. A nivel nacional los desacuerdos entre el Ministerio de Hacienda y los demás ministros son resueltos por el Presidente (disposición constitucional).

Continúa...

16. QUE INFORMACIONES ESTÁN DISPONIBLES PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO? EXISTEN INFORMACIONES DETALLADAS SOBRE LOS PERIODOS DE PLANIFICACIÓN YA TRANSCURRIDOS? QUE GRADO DE ACTUALIDAD TIENEN DICHAS INFORMACIONES? INFORMATIZADAS? SE DISPONE DE PRONÓSTICOS ACTUALES, BASADOS EN INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS, SOBRE EL DESARROLLO ECONÓMICO DEL PAÍS, INCL. DEPARTAMENTOS O PROVINCIAS? SE CONSIDERAN DICHOS PRONÓSTICOS PARA LA PLANIFICACIÓN?

La información disponible para elaborar el presupuesto básicamente son series de años anteriores, estimación del año de la vigencia anterior a la que se elabora el presupuesto, proyección de posibles escenarios económicos e información proporcionada por los organismos ejecutores.

No existe información detallada sobre los períodos de planificación ya transcurridos, por cuanto no han existido planes detallados, no obstante se mantiene información relativamente actualizada sobre la situación de la economía, de las finanzas públicas, del presupuesto y de los efectos o resultados de la aplicación de las políticas públicas. El grado de actualidad de la información ha mejorado sustancialmente, se están realizando esfuerzos informáticos para la implantación del sistema integrado de información para la administración financiera que incluye módulos de presupuesto, contabilidad, tesorería y deuda pública. No se dispone de pronósticos actuales basados en investigaciones científicas, sin embargo, se dispone de información que sustenta, algunas proyecciones, de indicadores macroeconómicos, a nivel de provincias no existen pronósticos basados en investigaciones científicas.

Para la elaboración del presupuesto del año t se dispone de un informe de liquidación de egresos al 30 de junio de $t-1$ y de la liquidación de egresos del año $t-2$. Se trata de informes (reportes) que emite el sistema informático de liquidación de egresos. También se dispone de proyecciones sobre los ingresos probables para el año en curso y para el año t . No se elabora, ni se utilizan pronósticos (resultado de investigaciones científicas) sobre el desarrollo económico del país.

Continúa...

La proyección de los indicadores son considerados en la elaboración del presupuesto y de los instrumentos de política pública, que constituye una forma de planificación general.

17. EXISTE UNA COMPETENCIA LEGAL PARA FIJAR DATOS DE REFERENCIA PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO?

Existe competencia legal del Ministerio de Planificación y Política Económica para fijar techos o cifras topes para la elaboración del presupuesto.

Con base en la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria se establecen límites de gasto para que los ministerios elaboren sus anteproyectos de presupuesto.

18. EN QUE SISTEMA DE CLASIFICACIÓN SE BASA LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA? SE REALIZAN LOS ASIENTOS CONTABLES TAMBIÉN DE ACUERDO A ESE SISTEMA? SE EFECTÚA UNA RENDICIÓN DE CUENTAS CONFORME A DICHO SISTEMA? ES UN SISTEMA ADOPTADO A LA INFORMÁTICA? EN QUE MEDIDA SE UTILIZA LA INFORMÁTICA EN LA ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO?

Como se indicó anteriormente se aplica la clasificación económica de los ingresos y gastos y entre otras las clasificaciones institucional y por objeto del gasto.

Los asientos contables se realizan por instituciones y por objeto del gasto.

Las instituciones presentan la siguiente información: balance general, estado de resultados, estado de ingresos y gastos presupuestarios, que no constituyen exactamente una revisión de cuentas. El sistema de información financiera está en proceso de una completa e integrada informatización.

En el proceso de elaboración del presupuesto se aplica la informática en forma significativa, parcialmente en su ejecución y muy poco en el seguimiento y la evaluación.

Para la elaboración del presupuesto se utiliza la clasificación de gastos según objeto. Persiste una separación entre la contabilidad presupuestaria y la contabilidad patrimonial, por esa razón se puede afirmar que los asientos contables no se realizan de acuerdo al sistema de clasificación presupuestaria. No se tiene establecido ningún sistema de rendición de cuentas. El registro y control de la ejecución presupuestaria se maneja a través de un sistema informático. También se dispone de un sistema computacional para la elaboración del presupuesto.

19. TIENE LUGAR UNA AUDITORIA? SE TIENE EN CUENTA ESTA AUDITORIA PARA LA CONFIGURACIÓN DEL PRESUPUESTO?

La Contraloría General de la República realiza el control previo a través de la Dirección de Control Fiscal y la auditoría o fiscalización por medio de la Dirección de Auditoría General.

En el sistema presupuestario vigente no se contempla la realización de una auditoría y consecuentemente no es un elemento a considerar en el proceso de formulación del presupuesto. Existe la Contraloría General de

Continúa...

20. CON QUE OBLIGATORIEDAD LEGAL SE ESTABLECE EL PRESUPUESTO? ES POSIBLE QUE HAYA DIVERGENCIAS? QUIEN LAS DEBE AUTORIZAR? QUE MAGNITUD TIENEN ESAS DIVERGENCIAS EN PROMEDIO? QUIEN TIENE LA COMPETENCIA LEGAL PARA ESTABLECER EL PRESUPUESTO?

Eventualmente se toma en cuenta el resultado de la auditoría para la configuración del presupuesto.

La gestión del presupuesto se fundamenta en disposiciones constitucionales y legales. Si es posible que hayan divergencias, que se deben resolver mediante la coordinación entre el Órgano Ejecutivo y la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa; cuando las divergencias son de niveles que se deben resolver al interior del Órgano Ejecutivo, la decisión la tiene el Ministerio de Planificación y Política Económica en Coordinación con la Contraloría General de la República. La magnitud de las divergencias no son significativas. La competencia legal para establecer el presupuesto la tiene el Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Planificación y Política y para ciertos aspectos participa la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa.

la República la que ejerce un control previo del gasto. (por disposición constitucional).

Mediante la aprobación de la Asamblea Legislativa se adquiere el presupuesto.

Continúa...

| | NICARAGUA | EL SALVADOR |
|--|---|---|
| 1. QUE FUNCIONES DEBE CUMPLIR EL PRESUPUESTO DEL ESTADO? | Esencialmente el presupuesto del Estado en Nicaragua es un instrumento de política económica ya que contribuye a la estabilización económica apoya el crecimiento de la economía y es un elemento importante del programa económico de corto plazo. Es un instrumento legal, porque es aprobado por Ley del Parlamento. | Funciones legales, políticas, económicas y fiscales |
| 2. EXISTE UN PRESUPUESTO UNIFORME E INTEGRAL | Realmente existe un único presupuesto, aplicándose el principio de unidad y universalidad. Sin embargo algunos ministerios captan ciertos ingresos por servicios de su competencia que los utilizan como presupuestos adicionales, pero que son mínimos. | Uniforme si existe y se trabaja en integrar todos los Presupuestos en una Ley de Presupuesto del Sector Público no Financiero, según lo manda la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. Existen presupuestos extraordinarios en proceso de liquidación e instituciones con presupuestos especiales que tienen proceso de aprobación diferentes y que no se incluyen en la Ley de Presupuesto General. Estos presupuestos adicionales pueden oscilar en 15 o 16 por ciento del total del Presupuesto. |
| 3. ESTA DISPONIBLE EL TOTAL DE LOS INGRESOS PARA LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA? A QUE PORCENTAJE ASCIENDEN, EVENTUALMENTE LOS INGRESOS PARA FINES ESPECIFICOS? | El total de los ingresos internos ordinarios si está disponible en su mayoría para la planificación presupuesto y los ingresos con destino específico representan aproximadamente el 10.0% de ese total. | No está disponible la totalidad. Existe una disposición en nuestra constitución de la República, que establece que el Órgano Judicial dispondrá anualmente de una asignación no inferior al seis por ciento de los ingresos corrientes del Presupuesto del Estado. |
| 4. CON QUE SEGURIDAD SE PUEDE PLANIFICAR EL VOLUMEN TOTAL O EL DE DETERMINADOS INGRESOS PARA UN PERIODO DE MEDIANO PLAZO (3 AÑOS)? | Existe un modelo de planificación del volumen de ingresos de mediano plazo que es consistente con los parámetros de proyección económica del país. | Bajo el supuesto que la situación del sistema tributario se mantenga constante, puede existir un margen de seguridad del noventa por ciento. |

Continúa...

-
- | | | |
|---|---|--|
| <p>5. COMO SE ESTRUCTURAN LOS INGRESOS (INGRESOS TRIBUTARIOS, ASIGNACIONES, INGRESOS PROVENIENTES DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA DEL ESTADO)?</p> | <p>Se estructuran de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none">a. Ingresos corrientes1. Ingresos tributariosa: impuestos directosb. impuestos directos2. Ingresos No tributarios3. Transferencias corrientes4. Ingresos con destino específicob. Ingresos de capital | <p>Económicamente se clasifican en Ingresos Corrientes, Ingresos de Capital y Fuentes Financieras.</p> <p>El clasificador los agrupa así: Tributarios, No Tributarios, Contribuciones a la Seguridad Social, Venta de Bienes y Servicios de la Administración Pública, Ingresos de Operación, Renta de la Propiedad, Transferencias Corrientes, Ingresos Propios de Capital, Transferencias de Capital, Disminución de la Inversión Financiera y otros Activos. Endeudamiento Público, Obtención de Préstamos e Incremento de otros pasivos e ingresos especiales.</p> |
| <p>6. COMO SE ESTRUCTURAN LOS GASTOS (GASTOS DE PERSONAL, GASTOS MATERIALES, INVERSIONES PUBLICAS, SUBVENCIONES PARA FINES CORRIENTES Y DE INVERSION). INCLUYE EL PRESUPUESTO SOLO LOS GASTOS DEL ESTADO? ¿DESARROLLA TAMBIEN EL ESTADO ALGUNA ACTIVIDAD ECONOMICA DIGNA DE MENCION EN EL SECTOR PRIVADO?</p> | <p>Se estructuran de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none">I. Clasificación económicaa. Gastos corrientes: Comprende los gastos de consumo (remuneraciones y bienes y servicios), transferencias (al sector privado, público y externos) e intereses de la deuda pública (deuda interna y externa).b. Gastos de capital: Comprende la Inversión Real Directa (formación bruta de capital fijo), transferencias de capital (al sector privado y público) y la Inversión Financiera (concesión de préstamos).II. Clasificación por objeto del gasto: <p>Se clasifica de la siguiente forma: Servicios Personales, Servicios No personales, Materiales y Suministros, Bienes de Uso, Transferencias Corrientes, Transferencias de Capital, Activos Financieros, Servicio de la Deuda y Otros</p> | <p>Económicamente se clasifican en Gastos Corrientes, de Capital y Aplicaciones Financieras.</p> <p>El clasificador los agrupa así: Remuneraciones, Bienes de Consumo, Servicios no Personales, Bienes Capitalizables, Transferencias, Inversiones Financieras, Servicio de la Deuda y Disminución de otros pasivos, gastos especiales y asignaciones por aplicar. Una de las características de los clasificadores es el hecho de ser aplicables en las instituciones descentralizadas y las empresas públicas no financieras.</p> |
-

Continúa...

Gastos. En el presupuesto se incluyen los gastos del Gobierno Central para aprobación y el de las empresas públicas con carácter informativo. El Estado sirve de facilitador al sector privado, en la mayoría de las actividades económicas.

7. SE PRESENTAN Y CONTABILIZAN LOS GASTOS EN FORMA SEPARADA DE LOS INGRESOS?

Actualmente la contabilización se hace en forma separada pero para efectos de Balance Fiscal se presentan juntos. En el futuro los gastos e ingresos serán contabilizados en un solo sistema denominado SIGFA (Sistema Integrado de Gestión Financiera, Administración y Auditoría).

En la estructura de la Ley de Presupuesto se presentan por separado y al momento de la estimación de ingresos y gastos que se presentan en la política presupuestaria se hace por separado, para luego proceder a la compatibilización.

8. SE CONSIGNAN OFICIALMENTE LOS GASTOS SEPARADOS POR FINES ESPECIFICOS EN EL PRESUPUESTO? QUE MAGNITUDES ALCANZAN, EVENTUALMENTE, LAS AUTORIZACIONES GLOBALES DE GASTOS?

Si, los gastos son separados por fines específicos y las autorizaciones (asignaciones globales representan un promedio de 4.5% del presupuesto total anual.

Toda asignación que se aprueba por el Congreso, tiene definida sus metas o propósitos a alcanzar durante el ejercicio presupuestario, sustentado en un Plan de Trabajo para el mismo ejercicio, por cada Unidad Presupuestaria.

9. PARA QUE PERIODO DE VIGENCIA SE ELABORA EL PRESUPUESTO? A PARTIR DE QUE FECHA COMIENZA LA PLANIFICACION PARA ELABORAR EL PRESUPUESTO? SE ESTABLECE REGULARMENTE EL PRESUPUESTO ANTES DEL COMIENZO DEL PERIODO DE PLANIFICACION?

El presupuesto se elabora para un año (del 1 de enero al 31 de diciembre), la planificación se comienza a mediados de junio y el presupuesto no es establecido antes del periodo de planificación.

Se elabora para un año, que inicia el primero de enero y finaliza el 31 de diciembre del mismo año.

Se elabora a partir del mes de enero del año anterior para el cual se formula el presupuesto. Nuestra legislación establece la elaboración de una política presupuestaria, que define variables macroeconómicas, prioridades, estimación de ingresos, fijación de techos y además contiene las normas de formulación del presupuesto. Es de señalar que el primer paso consiste en solicitar

Continúa...

| | | |
|--|---|---|
| <p>10. EXISTEN AUTORIZACIONES DE GASTOS QUE EXCEDEN EL PERIODO DEL EJERCICIO PRESUPUESTARIO? CUAL ES SU PORCENTAJE DENTRO DEL PRESUPUESTO GLOBAL? A QUE MONTO ASCIENDEN ESOS REMANENTES DE GASTOS AL FINAL DEL EJERCICIO PRESUPUESTARIO?</p> | <p>No existen, ni pueden existir autorizaciones de gastos que excedan al período presupuestario, ya que las leyes de presupuesto vigentes no lo permiten, excepto los referidos a los proyectos de inversión.</p> | <p>a cada institución la necesidad de recursos para el presupuesto a formular, en forma aproximada y las justificaciones del caso.</p> <p>La Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, establece que con posterioridad al 31 de diciembre de cada año, no pueden asumirse compromisos ni devengarse gastos con cargo al ejercicio que se cierra en esa fecha.</p> |
| <p>11. EXISTE UNA PLANIFICACION FISCAL A MEDIANO PLAZO?</p> | <p>Existe y está acorde con el programa de estabilización y ajuste estructural soportado bajo el ESAP.</p> | <p>Si existe, por mandato de Ley en cumplimiento al Plan de Gobierno.</p> |
| <p>12. EN QUE SISTEMA SE BASA LA ELABORACION DEL PRESUPUESTO? PRESUPUESTO POR PROGRAMAS? PRESUPUESTO DE BASE CERO? ACTUALIZACION DEL PRESUPUESTO DEL AÑO ANTERIOR?</p> | <p>Se basa en el Presupuesto por Programa y se utiliza de insumo la ejecución del año anterior y las variables económicas (inflación, devaluación, PIB, etc).</p> | <p>Presupuesto por Areas de Gestión.</p> |
| <p>13. ES POSIBLE REALIZAR UNA PLANIFICACION DE FUNCIONES PARA LOS DIFERENTES SECTORES O EN SU CONJUNTO PARA LAS ATRIBUCIONES DEL ESTADO Y LA ESTRUCTURA DE LOS GASTOS PUBLICOS (MAYOR POSIBILIDAD DE DISPOSICION)?</p> | <p>La planificación sectorial está muy débil en Nicaragua y usando parámetros globales es que se distribuye el gasto, con alguna priorización en el sector de salud y educación.</p> | <p>Si es posible, debido a que el Plan de Gobierno se estructura por sectores de mayor impacto en la sociedad, dichos planes en la mayoría de casos cuantifican los costos para la obtención de sus fines.</p> |

Continúa...

- | | | |
|--|---|---|
| <p>14. SE CONOCE EN PARTICULAR EL VOLUMEN DE LAS OBLIGACIONES LEGALES A LARGO PLAZO POR EJ., GASTOS DE PERSONAL, COMPROMISOS CONTRACTUALES, SERVICIOS DE INTERESES Y AMORTIZACIONES? CON QUE GRADO DE EXACTITUD? A QUE PORCENTAJE?</p> | <p>Si se conoce el volumen de las obligaciones legales a largo plazo y en el caso de los intereses y amortizaciones el monto asignado asciende a 24.0% del total de egresos.</p> | <p>Para el manejo del recurso humano está en marcha un proyecto denominado Sistema de Información de Recursos Humanos, encaminando a establecer una carrera administrativa, además de existir una Ley Anual de Salarios aprobada por el Congreso y manejada por una Dirección especializada.</p> <p>Aproximadamente lo que corresponde a Salarios y a Deuda Pública, asciende a 40%. Lo que corresponde a Deuda Pública es controlada a través del Sistema de Contabilidad Gubernamental.</p> |
| <p>15. QUIEN TIENE LA RESPONSABILIDAD DE LA ELABORACION DEL PRESUPUESTO? LOS DIFERENTES MINISTERIOS? EL MINISTRO DE HACIENDA? EXISTE UN MINISTERIO DE PLANIFICACION? EXISTEN ENCARGADOS DE ASUNTOS PRESUPUESTARIOS EN LOS DIFERENTES MINISTERIOS? EXISTE UNA REGULACION VINCULANTE PARA CONFLICTOS EN EL CASO DE QUE NO SE LLEGUE A UN ACUERDO SOBRE EL PRESUPUESTO?</p> | <p>Existe una responsabilidad compartida ya que cada ministerio elabora su propio presupuesto y el Ministerio de Finanzas coordina y asesora el proceso presupuestario y se encarga de la revisión y consolidación final para su presentación a la Asamblea Nacional.</p> | <p>La elaboración del presupuesto se inicia con la aprobación por parte del Consejo de Ministros, luego partiendo del principio de Centralización Normativa y Descentralización Operativa, corresponde a cada Ministerio la elaboración de su Presupuesto y al Ministerio de Hacienda, por medio de la Dirección General del Presupuesto, la consolidación y verificación del cumplimiento de la Política Presupuestaria y la normativa emitida.</p> <p>En cada una de las instituciones existe una Unidad Financiera Institucional, encargada de elaborar el Presupuesto, manejar el sistema contable y administrar los recursos que le traslada la Tesorería.</p> |

Continúa...

- | | | |
|--|--|--|
| <p>16. QUE INFORMACIONES ESTAN DISPONIBLES PARA LA ELABORACION DEL PRESUPUESTO? EXISTEN INFORMACIONES DETALLADAS SOBRE LOS PERIODOS DE PLANIFICACION YA TRANSCURRIDOS? QUE GRADO DE ACTUALIDAD TIENEN DICHAS INFORMACIONES? INFORMATIZADAS? SE DISPONE DE PRONOSTICOS ACTUALES, BASADOS EN INVESTIGACIONES CIENTIFICAS, SOBRE EL DESARROLLO ECONOMICO DEL PAIS, INCLUYENDO DEPARTAMENTOS O PROVINCIAS? SE CONSIDERAN DICHOS PRONOSTICOS PARA LA PLANIFICACION?</p> | <p>Existen datos disponibles de periodos anteriores (datos automatizados) y se cuenta con información confiable sobre el comportamiento de las diferentes variables en la economía del país basados en modelos de simulación econométricos y macroeconómicos.</p> <p>No hay planes de desarrollo departamentales ni existen provincias en el país.</p> | <p>Existe información de períodos pasados a nivel del comportamiento de ejecución presupuestaria y el comportamiento financiero, dicha información se encuentra en el sistema contable, por medio de sistemas computarizados.</p> <p>Para el análisis del comportamiento de la Programación Monetaria y Financiera, funciona un Grupo Asesor integrado por funcionarios del Banco Central de Reserva de El Salvador y el Ministerio de Hacienda, cuyas funciones también incluyen el seguimiento de dichas programaciones.</p> |
| <p>17. EXISTE UNA COMPETENCIA LEGAL PARA FIJAR DATOS DE REFERENCIA PARA LA ELABORACION DEL PRESUPUESTO?</p> | <p>El Ministerio de Finanzas elabora propuesta de política presupuestaria y techos de presupuestos, que sirven de referencia para la elaboración del presupuesto, conforme las leyes de presupuesto vigentes.</p> | <p>De acuerdo con el Art. 28 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, corresponde al Ministro de Hacienda la elaboración de la Política Presupuestaria y presentarla al Presidente de la República para la Discusión y aprobación del Consejo de Ministros.</p> |

Continúa...

- | | | |
|---|---|--|
| <p>18. EN QUE SISTEMA DE CLASIFICACION SE BASA LA PLANIFICACION PRESUPUESTARIA? SE REALIZAN LOS ASIENTOS CONTABLES TAMBIEN DE ACUERDO A ESTE SISTEMA? SE EFECTUA UNA RENDICION DE CUENTAS CONFORME A DICHO SISTEMA? ES UN SISTEMA ADOPTADO A LA INFORMATICA? EN QUE MEDIDA SE UTILIZA LA INFORMATICA EN LA ELABORACION Y EJECUCION DEL PRESUPUESTO?</p> | <p>Actualmente existen programas computarizados para la formulación, programación y ejecución del presupuesto; por lo tanto, se efectúan las respectivas rendiciones de cuentas y la informática podemos decir que se utiliza en un 100%.</p> | <p>Para tales fines se han elaborado cuatro clasificadores que son: Ingresos, Egresos, Fuentes y Usos de los Recursos Públicos y el Clasificador Institucional, dichos clasificadores son utilizados de igual forma por la Contabilidad Gubernamental. Tanto la contabilidad, como la Formulación y Ejecución del Presupuesto se utilizan sistemas computarizados.</p> |
| <p>19. TIENE LUGAR UNA AUDITORIA? SE TIENE EN CUENTA ESTA AUDITORIA PARA LA CONFIGURACION DEL PRESUPUESTO?</p> | <p>La Contraloría General de la República puede practicar auditoría y supervisión al presupuesto especialmente en su fase de ejecución y las medidas dictadas son en algunos casos tomadas en cuenta para la elaboración del presupuesto.</p> | <p>En nuestro sistema de Administración Financiera existe la Auditoría Interna y Externa, en donde la Interna la ejerce cada Ministerio en Coordinación con la Corte de Cuentas y la Externa la ejerce directamente dicha Corte o por firmas particulares designadas y coordinadas por la misma Corte. No se toma en cuenta la Auditoría para la elaboración del Presupuesto.</p> |
| <p>20. CON QUE OBLIGATORIEDAD LEGAL SE ESTABLECE EL PRESUPUESTO? ES POSIBLE QUE HAYA DIVERGENCIAS? QUIEN LAS DEBE AUTORIZAR? QUE MAGNITUD TIENEN ESAS DIVERGENCIAS EN PROMEDIO? QUIEN TIENE LA COMPETENCIA LEGAL PARA ESTABLECER EL PRESUPUESTO?</p> | <p>El Presupuesto General de la República del Gobierno Central es aprobado por la Asamblea Nacional (Poder Legislativo) en base a la Constitución y las leyes, así como también las ampliaciones que pueden ser entre un 5 y 10%</p> | <p>El Presupuesto es aprobado por medio de Decreto Ejecutivo, previo análisis y sustentación ante la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la Asamblea Legislativa y se prevé en nuestra Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, que cuando no sea aprobado antes del inicio del nuevo ejercicio presupuestario se prorrogan las asignaciones del Presupuesto del año recién finalizado mientras no se apruebe definitivamente.</p> |

Continúa...

| | HONDURAS | GUATEMALA |
|--|--|--|
| 1. QUE FUNCIONES DEBE CUMPLIR EL PRESUPUESTO DEL ESTADO? | | Respecto a las funciones que el Presupuesto del Estado debe cumplir se pueden establecer cuatro a saber: |
| FUNCION LEGAL | Establecer ingresos y costos y autorizar la realización de gastos. | Como instrumento legal, contiene las autorizaciones máximas de recursos y gastos, por lo tanto limita la acción del Estado. Constitucionalmente (Artículo 237), el presupuesto deberá incluir la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones por realizar. |
| FUNCION POLITICA | Voluntad de acción del gobierno o parlamento. | En este sentido el Presupuesto del Estado expresa la voluntad del Poder Ejecutivo, como representante de la unidad nacional, para ejecutar su Plan de Gobierno, orientado hacia los programas y sectores prioritarios, para satisfacer sus más urgentes necesidades bajo el criterio de priorización. Por iniciativa del Organismo Ejecutivo, (Artículo 24 de la Ley Orgánica del Presupuesto), a través del Ministerio de Finanzas Públicas -Dirección Técnica del Presupuesto-, debe entregar el Proyecto de Presupuesto al Congreso de la República a más tardar el 2 de setiembre de cada año, quien lo discutirá y deberá de aprobar a más tardar el 1º de diciembre de cada año. En el caso que el Congreso de la República decida aumentar o disminuir el monto total del presupuesto, debe oír previamente la opinión del Ministerio de Finanzas Públicas. Si al momento de iniciarse el ejercicio fiscal el presupuesto no hubiese sido aprobado por el Congreso de la Repú- |

Continúa...

FUNCIÓN ECONÓMICA

Instrumento de manejo económico.

blica, regirá de nuevo el presupuesto en vigor en el ejercicio anterior, que podrá ser modificado o ajustado por el Congreso. El Congreso no podrá ampliar el Presupuesto, sin la opinión favorable del Organismo Ejecutivo (Artículo 240 de la Constitución)

Para cumplir la función política, el Presupuesto debe prever el financiamiento de todas las acciones que implementará el gobierno durante determinado período, por lo tanto deberá identificar los sectores económicos que puedan "ayudar" a su realización mediante el pago de impuestos, con las implicaciones que ello representa: incentivos o protección arancelaria para su producción o a través del otorgamiento de préstamos o empréstitos, con lo cual incidirá, además en el mercado del dinero. Cumple también su función económica, cuando a través de él, se define el volumen y valor de la producción de bienes y servicios que destinará el gobierno hacia su propio consumo. Conforme lo establecido en el artículo 118 de la Constitución, el Presupuesto debe ser el instrumento a través del cual el Estado oriente la economía nacional para lograr la óptima utilización de los recursos naturales y el potencial humano, que permita incrementar la riqueza en búsqueda del pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional, manteniendo una congruencia entre el gasto público y la producción nacional. Además promueve en forma sistemática la descentralización económica-administrati-

Continúa...

| | | |
|--|--|---|
| FUNCION FISCAL | Mera comparación de ingresos con gastos. Manejo y determinación del déficit fiscal | <p>va, para lograr un adecuado desarrollo regional del país (literal b), del Artículo 119 de la Constitución).</p> <p>Además de la comparación de ingresos y gastos, la búsqueda de su equilibrio es primordial, esto desde una concepción ampliada del equilibrio; el manejo del déficit fiscal.</p> |
| 2. EXISTE UN PRESUPUESTO UNIFORME E INTEGRAL | Si existe un Presupuesto Uniforme e Integral, estructurado bajo la técnica del Presupuesto del Programa. | <p>Con fines funcionales no existe pero para fines históricos y estadísticos se logra consolidar el Presupuesto del Estado con los presupuestos de sus entidades descentralizadas y autónomas, así como con los presupuestos de los gobiernos municipales. Al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, que aprueba el Organismo Legislativo, durante el ejercicio fiscal vigente, y para su ejecución, se le adicionan los presupuestos de fondos específicos o privativos que son financiados con recursos que generan las propias dependencias a través de la venta de bienes o servicios, o del resultado de la aplicación de leyes específicas que les faculta para percibir recursos de determinado sector. El presupuesto que se envía al Congreso de la República indicado en el numeral 1.1 se refiere al Presupuesto del Gobierno Central; los Organismos, las entidades descentralizadas podrán tener presupuestos y fondos privativos, cuando la Ley así lo establezca, sus presupuestos se enviarán obligatoria y anual-</p> |

Continúa..

- mente al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República para su conocimiento e integración al Presupuesto General y además estarán sujetos a los controles y fiscalización de los órganos correspondientes. El Presupuesto del sector público en su totalidad, se obtiene haciendo una integración a través de un cuadro informativo, conocido internamente como Cuenta Económica Consolidada del Sector Público de Guatemala. Para el Presupuesto programado de 1996 el Gobierno Central equivale al 63% del total, mientras que en cifras ejecutadas en 1994 y 1995, equivale al 61 y 59% respectivamente.
3. ESTA DISPONIBLE EL TOTAL DE LOS INGRESOS PARA LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA? A QUE PORCENTAJE ASCIENDEN, EVENTUALMENTE LOS INGRESOS PARA FINES ESPECÍFICOS?
- Los ingresos para fines específicos alcanzan aproximadamente un 20.5% del total de Ingresos Corrientes Aprobados.
4. CON QUE SEGURIDAD SE PUEDE PLANIFICAR EL VOLUMEN TOTAL O EL DE DETERMINADOS INGRESOS PARA UN PERÍODO DE MEDIANO PLAZO (3 AÑOS)?
- Si se puede planificar con bastante seguridad, ya que en los últimos cinco años las recaudaciones han superado las cantidades programadas. Para la estimación de ingresos y gastos en un período de mediano y largo plazo, se cuenta con un modelo macroeconómico que permita proyectarlos, con el nivel de confianza del propio modelo.
5. COMO SE ESTRUCTURAN LOS INGRESOS (INGRESOS TRIBUTARIOS, ASIGNACIONES, INGRESOS PROVENIENTES DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA DEL ESTADO)?
- Los ingresos se estructuran desde el punto de vista de la clasificación económica en: Ingresos corrientes e ingresos de capital.
Tributarios: Préstamos directos obtenidos.
No Tributarios: Transferencias de capital venta de activos, recuperaciones.

Continúa...

- 4.1.1.13 Venta de acciones y participaciones de capital
- 4.1.1.14 Recuperación de préstamos de corto plazo
- 4.1.1.15 Recuperación de préstamos de largo plazo
- 4.1.1.16 Disminución de otros activos financieros
- 4.1.1.17 Endeudamiento público interno
- 4.1.1.18 Endeudamiento público externo
- 4.1.1.19 Incremento de otros pasivos
- 4.1.1.20 Incremento de patrimonio
- 4.1.2 Clasificación económica
- 4.1.2.1 Ingresos corrientes
- 4.1.2.1.1 Tributarios Directos
- 4.1.2.1.2 Tributarios Indirectos
- 4.1.2.1.3 No tributarios
- 4.1.2.2 Ingresos de Capital
- 4.2 Clasificación de Egresos
- 4.2.1 Clasificación institucional
- 4.2.1.1 Gobierno Central
- 4.2.1.2 Entidades descentralizadas
- 4.2.1.3 Entidades autónomas
- 4.2.2 Clasificación por tipo de operación
- 4.2.2.1 Funcionamiento
- 4.2.2.2 Gestión empresarial
- 4.2.2.3 Inversión
- 4.2.2.4 Deuda Pública
- 4.2.3 Clasificación sectorial programática
- 4.2.4 Clasificación por grupo de gasto
- 4.2.4.1 Servicios personales
- 4.2.4.2 Servicios no personales
- 4.2.4.3 Materiales y suministros
- 4.2.4.4 Propiedad, planta, equipo e intangibles
- 4.2.4.5 Transferencias no corrientes

Continúa...

| | | |
|--|--|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> 4.2.4.6 Transferencias de capital 4.2.4.7 Otros gastos 4.2.4.8 Asignaciones globales 4.2.5 Clasificación por objeto del gasto 4.2.6 Clasificación por fuente de financiamiento 4.2.7 Clasificación geográfica <ul style="list-style-type: none"> 4.2.7.1 Región metropolitana 4.2.7.2 Región norte 4.2.7.3 Región Nororiente 4.2.7.4 Región Suroriente 4.2.7.5 Región Central 4.2.7.6 Región Suroccidente 4.2.7.7 Región Noroccidente 4.2.2.8 El Petén 4.2.8 Clasificación económica <ul style="list-style-type: none"> 4.2.8.1 Gastos totales <ul style="list-style-type: none"> 4.2.8.1.1 De funcionamiento 4.2.8.1.2 De inversión |
| <p>6. COMO SE ESTRUCTURAN LOS GASTOS (GASTOS DE PERSONAL, GASTOS MATERIALES, INVERSIONES PUBLICAS, SUBVENCIONES PARA FINES CORRIENTES Y DE INVERSIÓN). INCLUYE EL PRESUPUESTO SOLO LOS GASTOS DEL ESTADO?. ¿DESARROLLA TAMBIÉN EL ESTADO ALGUNA ACTIVIDAD ECONÓMICA DIGNA DE MENCIÓN EN EL SECTOR PRIVADO?</p> | <p>Los gastos se estructuran en la siguiente forma: Desde el punto de vista de la Clasificación Programática</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Programa de funcionamiento 2. Transferencias Corrientes 3. Inversión 4. Transferencias de Capital 5. Deuda Pública <p>Desde el punto de vista de la Clasificación de Gastos según objeto:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Servicios personales 2. Servicios no personales 3. Materiales y Suministros 4. Maquinaria y Equipo. 5. Construcciones, adiciones y mejoras 6. Adquisición de inmuebles y equipos preexistentes 7. Transferencias 8. Desembolsos financieros 9. Asignaciones Globales 10. Deuda Política | <p>Atendiendo el mandato constitucional descrito en el numeral 1.3, el Estado para el logro de esos objetivos, delega en las instituciones descentralizadas algunas actividades que bien podría realizar el sector privado. Estas actividades se refieren a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 5.1 Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica a través del Instituto Nacional de Electrificación-INDE- 5.2 Servicios de telecomunicaciones, a través de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones, -GUATEL- 5.3 Servicios de transporte ferroviario, a través de la Empresa de Ferrocarriles de Guatemala -FEGUA- 5.4 Servicios portuarios, a través de la empresa Portuaria Nacional Santo Tomás, Empresa Portuaria Champerico, Empresa Portuaria Quetzal |

Continúa...

| | HONDURAS | GUATEMALA |
|---|--|--|
| | <p>Combinando la clasificación programática y la de gastos según su objeto se estructura la clasificación económica de los gastos que los presenta en:</p> <p>Gastos Corrientes Gastos de consumo Transferencias corrientes Gastos de capital Inversión Directa Inversión Indirecta.</p> | <p>5.5 Comercialización de productos agrícolas, a través del Instituto Nacional de Comercialización Agrícola- INDECA</p> <p>5.6 Producción lechera, a través de la Empresa de Productos Lácteos de Asunción Mita, -PROLAC-</p> <p>5.7 Servicios de intermediación financiera, a través del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, BANDESA-, Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala-CHN; Fondo de Hipotecas Aseguradas -FHA; Instituto de Previsión Militar -IPM; Instituto de Fomento Municipal -INFOM-, Corporación Financiera Nacional, -CORFINA-</p> |
| 7. SE PRESENTAN Y CONTABILIZAN LOS GASTOS EN FORMA SEPARADA DE LOS INGRESOS | <p>Si se presentan y contabilizan los gastos en forma separada de los ingresos.</p> | <p>En cuanto a si se presentan y contabilizan los gastos en forma separada de los ingresos, se debe mencionar que el Presupuesto cuando es aprobado por el Organismo Legislativo, cumple con el principio de unidad, contiene en un sólo documento los ingresos y egresos, y se contabiliza su ejecución de manera conjunta a través del sistema de contabilidad gubernamental unificada e integrada.</p> |
| 8. SE CONSIGNAN OFICIALMENTE LOS GASTOS SEPARADOS POR FINES ESPECÍFICOS EN EL PRESUPUESTO? QUE MAGNITUDES ALCANZAN, EVENTUALMENTE, LAS AUTORIZACIONES GLOBALES DE GASTOS? | <p>Si se consignan por separado los gastos para fines específicos. Las autorizaciones globales de gastos se efectúan en aplicación del Art. 7º de las Disposiciones Generales del Presupuesto y representan un 9.5% del presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 1996.</p> | <p>Los gastos son separados para fines específicos de tal forma que el presupuesto contiene todos los recursos, inclusive los afectados por disposiciones constitucionales u otras leyes específicas. Estos gastos afectados constituyen un 9.23% del presupuesto aprobado para 1996.</p> |

Continúa...

9. PARA QUE PERIODO DE VIGENCIA SE ELABORA EL PRESUPUESTO? A PARTIR DE QUE FECHA COMIENZA LA PLANIFICACIÓN PARA ELABORAR EL PRESUPUESTO? SE ESTABLECE REGULARAMENTE EL PRESUPUESTO ANTES DEL COMIENZO DEL PERIODO DE PLANIFICACIÓN?

El presupuesto se elabora para un período de vigencia que comienza el 1º de Enero y finaliza el 31 de diciembre. La planificación y elaboración del presupuesto comienza 8 meses antes de su entrada en vigencia. Si se establece el presupuesto antes del comienzo de su planificación.

De acuerdo al principio de anualidad, el cierre de cada ejercicio fiscal, se efectúa el treinta y uno de diciembre de cada año, por lo tanto, quedan canceladas automáticamente a dicha fecha, las asignaciones que en su totalidad o en parte no hubieren sido giradas. El presupuesto se rige por el principio de anualidad, comenzando su vigencia el 1º de enero y finalizando el 31 de diciembre de cada año (Artículo 2 y 3 de la Ley Orgánica de Presupuesto). Los anteproyectos de presupuesto deben presentarse al Ministerio de Finanzas Públicas a más tardar el 30 de abril de cada año (Artículo 11 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto). El cual debe ser analizado y compatibilizado con el Programa de Gobierno, así como establecer sus implicaciones en la economía del país y presentarlo al Congreso de la República a más tardar el 2 de setiembre de cada año. Inicialmente se establece un presupuesto exploratorio de las posibles asignaciones de gasto, en función a la posible recepción de recursos, el cual se compatibiliza con las proyecciones de mediano plazo que realiza la oficina de planificación (SEGEPLAN).

Continúa...

| | | |
|--|---|--|
| <p>10. EXISTEN AUTORIZACIONES DE GASTOS QUE EXCEDEN EL PERIODO DEL EJERCICIO PRESUPUESTARIO? CUAL ES SU PORCENTAJE DENTRO DEL PRESUPUESTO GLOBAL? A QUE MONTO ASCIENDEN ESOS REMANENTES DE GASTOS AL FINAL DEL EJERCICIO PRESUPUESTARIO?</p> | <p>Si existen especialmente en los proyectos de inversión.</p> | <p>En general no existen autorizaciones de gasto que excedan el período del ejercicio presupuestario, ya que un ejercicio presupuestario es independiente del otro. Sin embargo, en casos especiales y únicamente durante el mes de enero, puede autorizarse el trámite y legalización de gastos para su pago con cargo a asignaciones del presupuesto anterior, siempre que tales gastos constituyan compromisos contraídos en el último trimestre del ejercicio fiscal fenecido. Estas excepciones en la autorización de gastos, son incorporadas al final del ejercicio dentro del total del presupuesto, por lo que no es posible determinar su cuantía.</p> |
| <p>11. EXISTE UNA PLANIFICACIÓN FISCAL A MEDIANO PLAZO</p> | <p>No existe una planificación fiscal a mediano plazo.</p> | <p>Únicamente a través de los planes de gobierno se establece una planificación a mediano plazo, dentro de la cual, la política fiscal constituye uno de sus componentes. No obstante al interior de la misma, solamente se determinan lineamientos de acción y no una política claramente establecida.</p> |
| <p>12. EN QUE SISTEMA SE BASA LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO? PRESUPUESTO POR PROGRAMAS? PRESUPUESTO DE BASE CERO? ACTUALIZACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL AÑO ANTERIOR?</p> | <p>La elaboración del presupuesto se basa en la técnica de Presupuesto por Programas, pero debido a la falta de información por parte de las Unidades Ejecutoras de los Programas, más bien en su aspecto formal el que se utiliza y no su trasfondo de tipo técnico; por lo que en su mayor parte el documento surge de la actualización del año anterior.</p> | <p>El Presupuesto constitucionalmente (Artículo 237, párrafo segundo), debe tener una estructura programática.</p> |

Continúa...

13. ES POSIBLE REALIZAR UNA PLANIFICACIÓN DE FUNCIONES PARA LOS DIFERENTES SECTORES O EN SU CONJUNTO PARA LAS ATRIBUCIONES DEL ESTADO Y LA ESTRUCTURA DE LOS GASTOS PUBLICOS (MAYOR POSIBILIDAD DE DISPOSICIÓN?

En las actuales circunstancias no se cuenta con el personal idóneo, tanto a nivel de la Oficina Central de Presupuesto, como en las Unidades Ejecutoras de los Programas y Proyectos para realizar una Planificación de Funciones para los diferentes sectores del Estado.

Si es posible una planificación de funciones para los diferentes sectores, entendiendo que, la clasificación de las finalidades de las administraciones públicas (según el Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas) se dividen en 9 grupos: 1) Servicios públicos generales; 2) Defensa; 3) Educación; 4) Sanidad; 5) Seguridad y Asistencia Social; 6) Vivienda y Ordenación Urbana y Rural, 7) Otros servicios sociales y de la comunidad; 8) Servicios Económicos; y 9) Otras finalidades. Cada uno de ellos contiene las funciones a ejecutar, que en su conjunto y atendiendo las prioridades sectoriales, de tal manera que viabilice el desarrollo de cada una de sus funciones en cada sector. La planificación de las actividades del sector público, desde el punto de vista de una visión de Estado, es realizada por la Secretaría de Planificación Económica -SEGEPLAN-, la cual desarrolla análisis globales, sectoriales y regionales.

14. SE CONOCE EN PARTICULAR EL VOLUMEN DE LAS OBLIGACIONES LEGALES A LARGO PLAZO POR EJ., GASTOS DE PERSONAL, COMPROMISOS CONTRACTUALES, SERVICIOS DE INTERESES Y AMORTIZACIONES? CON QUE GRADO DE EXACTITUD? A QUE PORCENTAJE?

Si se conocen los compromisos contractuales, por servicios de intereses y amortizaciones a través del SIGADE, así como también los gastos de personal y otros compromisos de gastos. Estos gastos representan una tercera parte del Presupuesto global. Para la Deuda Pública Interna y Externa si existe una contabilidad que determine las obligaciones legales de varios años.

Estas obligaciones legales, se encuentran contenidas en los llamados gastos rígidos, de los cuales su comportamiento es relativamente constante, y mediante métodos estadísticos se puede prever su monto con un grado aceptable de exactitud. Los gastos rígidos para 1996 representan un 61% del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, los cuales se encuentran conformados por: 28% de servicios personales, 11% de asignaciones constitucionales, 22% por servicios de amortiza-

Continúa...

15. QUIEN TIENE LA RESPONSABILIDAD DE LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO? LOS DIFERENTES MINISTERIOS? EL MINISTRO DE HACIENDA? EXISTE UN MINISTERIO DE PLANIFICACION? EXISTEN ENCARGADOS DE ASUNTOS PRESUPUESTARIOS EN LOS DIFERENTES MINISTERIOS? EXISTE UNA REGULACIÓN VINCULANTE PARA CONFLICTOS EN EL CASO DE QUE NO SE LLEGUE A UN ACUERDO SOBRE EL PRESUPUESTO?

Los diferentes ministerios a través de sus oficinas encargadas de formular los anteproyectos de Presupuesto, que luego remiten a la Secretaría de Hacienda, para su estudio y análisis.

La responsabilidad fiscal de elaborar el Proyecto de Presupuesto y remitirlo al Congreso Nacional es de la Secretaría de Hacienda.

16. QUE INFORMACIONES ESTÁN DISPONIBLES PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO? EXISTEN INFORMACIONES DETALLADAS SOBRE LOS PERIODOS DE PLANIFICACION YA TRANSCURRIDOS? QUE GRADO DE ACTUALIDAD TIENEN DICHAS INFORMACIONES? INFORMATIZADAS? SE DISPONE DE PRONÓSTICOS ACTUA-

Estadísticas de Ingresos y Gastos de varios años sobre los presupuestos ejecutados, procesados en las computadoras de la Dirección General de Presupuesto.

No se dispone de pronósticos, basados en investigaciones científicas sobre el Desarrollo Económico del país.

ciones e intereses. La contabilidad de estos gastos se efectúa anualmente sin que existan proyecciones contables.

La elaboración del presupuesto se inicia con las unidades ejecutoras o unidades de planificación de cada uno de los ministerios del Estado, debiendo entregar su anteproyecto de presupuesto ante la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, esto analiza los mismos y los integra en un sólo documento que es analizado previamente por el Gabinete Económico y posteriormente presentado al Congreso de la República para su discusión y aprobación. En cuanto a las instituciones descentralizadas, deben presentar también su anteproyecto a la misma dependencia y aprobadas por el Organismo Ejecutivo y únicamente informar al Congreso sobre su contenido. La formulación de estos presupuestos deben ser elaborados en coordinación a la Oficina de Planificación que en esta caso es SEGEPLAN.

Para la elaboración del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado se emplea en primera instancia al Plan de Gobierno donde se encuentran las directrices para la asignación de recursos en función de las metas que el mismo contenga. En cuanto a las informaciones sobre los períodos anteriores de planificación, las fuentes más importantes de información se encuentran en las estadísticas de la Banca Central, las estadísticas

Continúa...

LES, BASADOS EN INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS, SOBRE EL DESARROLLO ECONÓMICO DEL PAÍS, INCL. DEPARTAMENTOS O PROVINCIAS? SE CONSIDERAN DICHS PRONÓSTICOS PARA LA PLANIFICACIÓN?

fiscales y presupuestarias y los Planes Operativos Anuales de cada institución del gobierno Central. Para los futuros ejercicios fiscales se deberá de tomar en cuenta los compromisos que el gobierno ha adquirido en los Acuerdos de Paz que tienen vigencia y que estipulan una serie de gastos que deberán incluirse en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de los próximos años. Las estadísticas elaboradas por el Banco de Guatemala, tanto como las estadísticas fiscales y presupuestarias, se realizan con un razonable período de retraso que implican desde uno o dos meses hasta un año en el caso de la conformación del Producto Interno Bruto. En relación a los períodos ya transcurridos es necesario mencionar que cada institución del gobierno está en la obligación de elaborar una Memoria de Labores Anual, constituyéndose en una base para la verificación de la consecución de los objetivos de la planificación.

17. EXISTE UNA COMPETENCIA LEGAL PARA FIJAR DATOS DE REFERENCIA PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO?

Si la competencia es de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por intermedio de la Dirección General de Presupuesto que es la Unidad Técnica encargada del proceso presupuestario.

Para la asignación de recursos se utiliza la metodología de techos presupuestarios, los cuales consisten en asignaciones máximas que se designan por institución y sector, no habiendo una disposición legal que lo obligue, más que la práctica del mismo.

Continúa...

- | | | |
|--|---|--|
| <p>18. EN QUE SISTEMA DE CLASIFICACIÓN SE BASA LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA? SE REALIZAN LOS ASIENTOS CONTABLES TAMBIÉN DE ACUERDO A ESE SISTEMA? SE EFECTÚA UNA RENDICIÓN DE CUENTAS CONFORME A DICHO SISTEMA? ES UN SISTEMA ADOPTADO A LA INFORMÁTICA? EN QUE MEDIDA SE UTILIZA LA INFORMÁTICA EN LA ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO?</p> | <p>En base a clasificación programática. Si se realizan los asientos contables en base a esta clasificación. Si se efectúa la rendición de cuentas por programas. En parte está adaptado a la informática en que lo que se refiere a la ejecución. En estos momentos se están desarrollando trabajos para utilizar la informática para elaborar el Presupuesto.</p> | <p>Adicionalmente de la asignación de recursos en el presupuesto, colateralmente se desarrolla un sistema de contabilidad gubernamental uniforme, el cual se concatena con la programación de ingresos y gastos presupuestarios, los cuales rinden informes mensuales a nivel de las diversas clasificaciones de ingresos y egresos establecidos en el Manual de Planificación y Programación del Sector Público, y que responde a la Clasificación de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas, las Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional y al Código CDU. No obstante la integración entre contabilidad y presupuesto a través de un sistema de computación, la comunicación entre ambas no se desarrolla convenientemente como para que la administración financiera sea eficiente. En ese sentido, se está desarrollando el sistema integrado de administración financiera y control que pretende que esa comunicación, en base a los nuevos sistemas de información, puedan comunicarse fluidamente y desarrollar una serie de reformas que implican mejorar dicha administración.</p> |
| <p>19. TIENE LUGAR UNA AUDITORIA? SE TIENE EN CUENTA ESTA CONFIGURACIÓN DEL PRESUPUESTO?</p> | <p>No tiene lugar una Auditoría.</p> | <p>La auditoría es una actividad que lleva a cabo la Contraloría General de Cuentas como un ente descentralizado, desde una óptica externa, internamente no existe una auditoría presupuestaria. La misma únicamente tiene efectos legales en cuanto a su ejecución, más no en su formulación.</p> |

Continúa...

HONDURAS

GUATEMALA

20. CON QUE OBLIGATORIEDAD LEGAL SE ESTABLECE EL PRESUPUESTO? ES POSIBLE QUE HAYA DIVERGENCIAS? QUIEN LAS DEBE AUTORIZAR? QUE MAGNITUD TIENEN ESAS DIVERGENCIAS EN PROMEDIO? QUIEN TIENE LA COMPETENCIA LEGAL PARA ESTABLECER EL PRESUPUESTO?
- La obligatoriedad legal del presupuesto es buena. El Congreso Nacional de la República tiene la competencia legal de aprobar el presupuesto.
-

REPUBLICA DOMINICANA

1. QUE FUNCIONES DEBE CUMPLIR EL PRESUPUESTO DEL ESTADO? En nuestro caso, el presupuesto cumple funciones legales y políticas.
2. EXISTE UN PRESUPUESTO UNIFORME E INTEGRAL? No, el Gobierno Central prepara su presupuesto y cada institución descentralizada elabora el suyo de manera independiente.
3. ESTA DISPONIBLE EL TOTAL DE LOS INGRESOS PARA LA PLANIFICACION PRESUPUESTARIA? A QUE PORCENTAJE ASCIENDEN, EVENTUALMENTE LOS INGRESOS PARA FINES ESPECIFICOS? Realmente no hay planificación presupuestaria y en cuanto a los ingresos para fines específicos alcanzan en el Gobierno Central un 7%.
4. CON QUE SEGURIDAD SE PUEDE PLANIFICAR EL VOLUMEN TOTAL O EL DE DETERMINADOS INGRESOS PARA UN PERIODO DE MEDIANO PLAZO (3 AÑOS)? Con un 90%.
5. COMO SE ESTRUCTURAN LOS INGRESOS (INGRESOS TRIBUTARIOS, ASIGNACIONES, INGRESOS PROVENIENTES DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA DEL ESTADO)?
-

Continúa...

- | | | |
|---|----|---|
| 6. COMO SE ESTRUCTURAN LOS GASTOS (GASTOS DE PERSONAL, GASTOS MATERIALES, INVERSIONES PUBLICAS, SUBVENCIONES PARA FINES CORRIENTES Y DE INVERSION). INCLUYE EL PRESUPUESTO SOLO LOS GASTOS DEL ESTADO? DESARROLLA TAMBIEN EL ESTADO ALGUNA ACTIVIDAD ECONOMICA DIGNA DE MENCION EN EL SECTOR PRIVADO? | | Los gastos se presupuestan estructurados por instituciones, por objeto, de forma económica (corrientes y de capital) y por funciones. |
| 7. SE PRESENTAN Y CONTABILIZAN LOS GASTOS EN FORMA SEPARADA DE LOS INGRESOS? | Sí | |
| 8. SE CONSIGNAN OFICIALMENTE LOS GASTOS SEPARADOS POR FINES ESPECIFICOS EN EL PRESUPUESTO? QUE MAGNITUDES ALCANZAN, EVENTUALMENTE, LAS AUTORIZACIONES GLOBALES DE GASTOS? | Sí | |
| 9. PARA QUE PERIODO DE VIGENCIA SE ELABORA EL PRESUPUESTO? A PARTIR DE QUE FECHA COMIENZA LA PLANIFICACION PARA ELABORAR EL PRESUPUESTO? SE ESTABLECE REGULARMENTE EL PRESUPUESTO ANTES DEL COMIENZO DEL PERIODO DE PLANIFICACION? | | Se presupuesta por un año. No hay relación entre la planificación y el presupuesto. |
| 10. EXISTEN AUTORIZACIONES DE GASTOS QUE EXCEDEN EL PERIODO DEL EJERCICIO PRESUPUESTARIO? CUAL ES SU PORCENTAJE DENTRO DEL PRESUPUESTO GLOBAL? A QUE MONTO ASCIENDEN ESOS REMANENTES DE GASTOS AL FINAL DEL EJERCICIO PRESUPUESTARIO? | No | |
| 11. EXISTE UNA PLANIFICACION FISCAL A MEDIANO PLAZO? | No | |
| 12. EN QUE SISTEMA SE BASA LA ELABORACION DEL PRESUPUESTO? PRESUPUESTO POR PROGRAMAS? PRESUPUESTO DE BASE CERO? ACTUALIZACION DEL PRESUPUESTO DEL AÑO ANTERIOR? | | Aunque legalmente se usa el presupuesto por programas, en la práctica lo que se hace es actualizar el presupuesto del año anterior. |

Continúa...

13. ES POSIBLE REALIZAR UNA PLANIFICACION DE FUNCIONES PARA LOS DIFERENTES SECTORES O EN SU CONJUNTO PARA LAS ATRIBUCIONES DEL ESTADO Y LA ESTRUCTURA DE LOS GASTOS PUBLICOS (MAYOR POSIBILIDAD DE DISPOSICION)?
- Sí, pero esto demandaría reformas en la administración financiera.
14. SE CONOCE EN PARTICULAR EL VOLUMEN DE LAS OBLIGACIONES LEGALES A LARGO PLAZO POR EJ., GASTOS DE PERSONAL, COMPROMISOS CONTRACTUALES, SERVICIOS DE INTERESES Y AMORTIZACIONES? CON QUE GRADO DE EXACTITUD? A QUE PORCENTAJE?
- Si pero esto demandaría reformas en la administración financiera.
15. QUIEN TIENE LA RESPONSABILIDAD DE LA ELABORACION DEL PRESUPUESTO? LOS DIFERENTES MINISTERIOS? EL MINISTRO DE HACIENDA? EXISTE UN MINISTERIO DE PLANIFICACION? EXISTEN ENCARGADOS DE ASUNTOS PRESUPUESTARIOS EN LOS DIFERENTES MINISTERIOS? EXISTE UNA REGULACION VINCULANTE PARA CONFLICTOS EN EL CASO DE QUE NO SE LLEGUE A UN ACUERDO SOBRE EL PRESUPUESTO?
- La Oficina Nacional de Presupuesto. Hay encargados de asuntos presupuestarios en los distintos ministerios.
16. QUE INFORMACIONES ESTAN DISPONIBLES PARA LA ELABORACION DEL PRESUPUESTO? EXISTEN INFORMACIONES DETALLADAS SOBRE LOS PERIODOS DE PLANIFICACION YA TRANSCURRIDOS? QUE GRADO DE ACTUALIDAD TIENEN DICHAS INFORMACIONES? INFORMATIZADAS? SE DISPONE DE PRONOSTICOS ACTUALES, BASADOS EN INVESTIGACIONES CIENTIFICAS, SOBRE EL DESARROLLO ECONOMICO DEL PAIS, INCLUYENDO DEPARTAMENTOS O PROVINCIAS? SE CONSIDERAN DICHOS PRONOSTICOS PARA LA PLANIFICACION?
- Como he señalado en la respuesta a la pregunta 9, no existe relación completa entre la planificación y el presupuesto.
17. EXISTE UNA COMPETENCIA LEGAL PARA FIJAR DATOS DE REFERENCIA PARA LA ELABORACION DEL PRESUPUESTO?
- Si

Continúa...

-
18. EN QUE SISTEMA DE CLASIFICACION SE BASA LA PLANIFICACION PRESUPUESTARIA? SE REALIZAN LOS ASIENTOS CONTABLES TAMBIEN DE ACUERDO A ESE SISTEMA? SE EFECTUA UNA RENDICION DE CUENTAS CONFORME A DICHO SISTEMA? ES UN SISTEMA ADOPTADO A LA INFORMATICA? EN QUE MEDIDA SE UTILIZA LA INFORMATICA EN LA ELABORACION Y EJECUCION DEL PRESUPUESTO?
- Los asientos contables y la rendición de cuentas se realizan en las mismas clasificaciones señaladas para la formulación y el sistema está totalmente adaptado a la informática.
19. TIENE LUGAR UNA AUDITORIA? SE TIENE EN CUENTA ESTA AUDITORIA PARA LA CONFIGURACION DEL PRESUPUESTO?
- Se examinan los datos estadísticos de la ejecución y se toman como referencia para la formulación.
20. CON QUE OBLIGATORIEDAD LEGAL SE ESTABLECE EL PRESUPUESTO? ES POSIBLE QUE HAYA DIVERGENCIAS? QUIEN LAS DEBE AUTORIZAR? QUE MAGNITUD TIENEN ESAS DIVERGENCIAS EN PROMEDIO? QUIEN TIENE LA COMPETENCIA LEGAL PARA ESTABLECER EL PRESUPUESTO?
- Hay leyes específicas que establecen la obligatoriedad del presupuesto, pero las divergencias que podrían ocurrir, sobre todo a nivel del Poder Legislativo, prosperan muy poco, ya que las modificaciones sólo se logran con la aprobación de dos tercios de la matrícula de ambas cámaras.
-

documentos

Notas sobre la modernización del Estado: tema obligado en la agenda de los gobiernos

Luis A. Chevez Molina*
Jorge Fonseca Renault**

TOMANDO EN CUENTA LA ACTUALIDAD E IMPORTANCIA DEL TEMA, LOS AUTORES CLASIFICAN VARIOS CONCEPTOS RELEVANTES QUE TIENEN INCIDENCIA EN LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN, ASÍ COMO SUS FACTORES DETERMINANTES. PROPONEN UNA SERIE DE CONSIDERACIONES GENERALES A MODO DE DIRECTRICES DE TRABAJO, PARA TODOS LOS QUE SE INVOLUCREN EN ACCIONES DE ESTE TIPO.

Introducción

Este trabajo contiene una breve discusión sobre el concepto de modernización del Estado, mediante el análisis de un conjunto de variables que ayudan a caracterizarlo, la proposición de un planteamiento para poner en funcionamiento las reformas y finalmente presenta algunas ideas para

realizar el monitoreo y evaluación de los procesos.

El artículo se ha realizado con la finalidad de contribuir a clarificar algunos conceptos fundamentales propios de la Administración Pública y que necesariamente son del manejo obligado en todo proceso de modernización, además el tema es de tanta actualidad, que sobre el mismo diferentes sectores profesionales e instituciones se manifiestan en forma constante, pero no necesariamente existe por ello una verdadera claridad sobre los aspectos fundamentales.

El tema de la modernización del Estado ha formado parte de la agenda

* Consultor de la Unidad de Modernización de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados de El Salvador.

** Coordinador del Área de Gerencia de Salud del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

de los gobiernos centroamericanos desde tiempo atrás, pero bajo diversas denominaciones, por ejemplo, durante los primeros años de la década de los ochentas se desarrolló bajo el nombre de "Programas de Ajuste Estructural", como una respuesta de los gobiernos estimulada por los organismos internacionales, ante la profunda crisis económica, política y social a la que estaban enfrentados muchos países.

Originalmente, estos programas sólo contemplaban una serie de medidas en el área financiera, tratando de remediar los desequilibrios macroeconómicos existentes; pero ante el recrudescimiento de los problemas sociales, se hizo necesario incluir en ellos una serie de intervenciones tendentes a salvaguardar y si es posible mejorar las condiciones de vida de la población, sin olvidar las actividades dinamizadoras de la economía y las correctivas de la situación financiera.

La modernización del Estado en el contexto centroamericano

El tema de la modernización del Estado en el área centroamericana no se puede considerar un proceso novedoso ya que se han realizado varios esfuerzos previos en ese sentido, algunos más significativos que otros; basta mencionar que en los años setentas, se propugnaron algunas modificaciones a la gestión y estructura gubernamental tendentes a lograr mayor eficiencia en el sector público, me-

dante un inventario y racionalización de los recursos humanos, el uso de las técnicas de Organización y Métodos y un fortalecimiento de la función de planificación.

El enfoque mencionado permitió que casi todas las organizaciones públicas formaran sendos departamentos de Organización y Métodos, los cuales posteriormente sirvieron de apoyo a la función de planificación institucional y en algunos casos se convirtieron en departamentos de desarrollo institucional, sin que el cambio de nombre ayudara a conseguir el tan esperado objetivo de la eficiencia organizacional, ya que estas unidades se hicieron cada vez más "burocráticas" y fundamentaron su trabajo en rediseñar estructuras de organización, en redefinir procedimientos, diseñar formularios y otras funciones de apoyo investigativo. Todo ello resultó muy pertinente sobre todo desde la perspectiva de reducir tiempos en los procedimientos, lo cual mostraba las bondades de las técnicas de análisis utilizadas, pero no se cuestionaba su existencia, por lo que muchas veces se hacía muy eficiente un procedimiento innecesario.

Esta corriente de trabajo fue apoyada por diferentes organismos internacionales, lo que permitió un cierto auge, sin embargo con el paso del tiempo las concepciones cambian y hoy se ve cuan lejos se estaba de un verdadero proceso de modernización del Estado, practicando aquella corriente de proyectos y acciones. Esto no significa de modo alguno que los

esfuerzos realizados bajo la concepción mencionada, no hayan aportado elementos positivos para la mejora del funcionamiento del sector público, quizá sí lo hicieron, pero no en la dimensión esperada, pero los resultados deben verse como algo natural y propio del desarrollo tecnológico disponible al momento.

Durante el segundo lustro de los años ochentas y principios de los noventas, se realizaron diagnósticos de cada aparato administrativo del Estado, lo que permitió recoger evidencia empírica de lo que ya era "*vox populi*", esto es, que el aparato público estaba demasiado pesado y lento, derivado de esto se evidenciaba frondosidad en algunas instituciones o partes de las mismas, superposición de funciones, fragmentación de oficinas para la prestación de un mismo servicio y una serie de calificativos similares, lo que reflejó claramente la ineficiencia.

Es importante rescatar que en la mayor parte de los países centroamericanos estos estudios se realizaron en concordancia con lo estipulado en los correspondientes planes de gobierno, los cuales empezaban a conceder gran importancia a la necesidad de reformar el aparato administrativo del Estado, para hacerlo coherente con la adopción de un nuevo modelo económico, es decir "La Economía Social de Mercado". En la mayor parte de los casos los programas de modernización se referían al cambio de rol del Estado, en el sentido de pasar de empresario, financiador y protector a regulador, subsidiario y facilitador,

bajo ésta perspectiva un diagnóstico de la Administración Pública, resultó muy apropiado, para identificar los escenarios principales de acciones tendientes a una modernización. No obstante, para los países que aún sufrían las consecuencias de prolongados procesos bélicos internos, la modernización no se produjo con la velocidad que se esperaba, posiblemente porque las prioridades de la agenda nacional cambiaron, ya que en ese período lo prioritario era alcanzar un acuerdo de paz o al menos desarrollar los mecanismos para garantizar una estabilidad política que permitiera empezar a construir, un nuevo orden social, económico y político.

Durante este período de cambios incipientes, se inició un proceso de reforma que implicó el nacimiento de nuevas instituciones y a la vez la desaparición de otras, así como el inicio de la modernización del sistema judicial; con la pretensión de recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado, logrando mayor transparencia en su accionar y más agilidad en la prestación de los servicios a la sociedad.

Los primeros esfuerzos para la adopción de un nuevo modelo económico, también permitieron que algunas instituciones del Estado entraran en procesos de saneamiento, con la finalidad de hacerlas atractivas para la participación del sector privado, lo cual significó un claro mensaje de un naciente proceso de transformación

basado en una democratización política y económica.

Las presiones de los organismos financieros internacionales para la operacionalización de programas de ajuste estructural, también contribuyeron a readecuaciones de sistemas y procesos, con gran énfasis en las medidas que propugnaban una reducción de la plantilla de personal al servicio de la Administración Pública, por considerar que el gasto de funcionamiento del aparato estatal era demasiado alto, lo que le implicaba destinar la mayor cantidad del presupuesto público al pago de salarios, quedándose con escasas posibilidades de hacer inversiones en infraestructura necesaria para el desarrollo en general. Bajo esta perspectiva existieron decretos que estimulaban el retiro de los empleados y funcionarios, los cuales mostraron resultados que poco contribuyeron a la eficiencia, ya que se retiraron aquellos empleados que en general se consideraban capaces de trabajar en cualesquier organización, esto debilitó algunas áreas de las diferentes instituciones.

Por lo anterior se puede decir con propiedad que el proceso de modernización de los estados centroamericanos, ha tenido un conjunto de elementos que lo han impulsado y a los cuales convendría llamarles “determinantes de la modernización”, por el grado de contribución que han dado al proceso; estos determinantes se pueden identificar como sigue: 1) La adopción de un nuevo modelo económico, 2) El diagnóstico de la Administración Pública,

3) Esfuerzos de pacificación y 4) Las exigencias de los organismos financieros internacionales, para impulsar programas de ajuste estructural; cada uno de ellos con las características que ya fueron mencionadas.

Durante esta primera fase del proceso de modernización se realizaron (y se siguen realizando en algunos de los países) una serie de estudios con el propósito de visualizar los campos globales de acción, los cuales se identificaron como sigue:

- o Descentralización
- o Privatización
- o Racionalización de los recursos humanos
- o Reordenamiento institucional y simplificación administrativa
- o Mejoramiento de la gestión financiera.
- o Aprovisionamiento.

En cada uno de los componentes mencionados se hicieron algunos avances; así, por ejemplo, en descentralización se trabajó en una estrategia global para la descentralización con una marcada tendencia hacia la municipalización, la cual dejaba clara una nueva relación entre gobierno central y gobiernos municipales, en donde éstos últimos pasaban a ser protagonistas importantes en la definición de políticas y en la administración de los servicios públicos.

En cuanto a privatización, se ha trabajado en la definición de estrategias para el traspaso al sector privado

de aquellas instituciones baluarte del Estado empresario de la década de los setentas como son las entidades financieras y algunas actividades productivas, tanto agrícolas, como agroindustriales y mineras, originalmente desarrolladas y administradas por empresas estatales. Además se empezó a crear la base jurídica para permitir la participación privada en algunas actividades consideradas como estratégicas, tal es el caso de las telecomunicaciones, la producción energética y la provisión de algunos servicios públicos como educación y salud.

En el área de recursos humanos, se realizaron estudios para diseñar una metodología de gestión de personal apropiada para impulsar una administración más técnica, en donde las unidades organizacionales responsables de este proceso contarán con la estructura y las metodologías que permitan hacer una eficiente administración del recurso más valioso de las organizaciones. Como apoyo al proceso total se identificó como prioritario diseñar un Sistema de Información de Recursos Humanos—SIRH—, modelos de evaluación del desempeño asociados a las remuneraciones y programas de desarrollo de personal en áreas prioritarias.

En lo referente a reordenamiento institucional y simplificación administrativa, se trabajó en varias concepciones orgánico-funcionales para el Poder Ejecutivo, que persiguen ordenar los ministerios e instituciones autónomas y privadas, en bloques sec-

toriales que deberían actuar bajo la rectoría de instituciones dependientes del gobierno central pero cuya función es básicamente normativa, evaluadora y de fijación de políticas pero que están desprovistas de toda actividad operativa.

En lo que respecta al mejoramiento de la gestión financiera, se tiende a hacer más eficientes los mecanismos de recaudación fiscal del Estado y a incrementar las tasas de impuestos indirectos (sobre todo el impuesto de ventas), con el propósito de reducir el déficit fiscal y de sanear las finanzas públicas.

En el campo de compras y suministros, se han realizado adecuaciones al marco legal que regula los procesos de aprovisionamiento de bienes y servicios para las instituciones estatales, permitiendo la desconcentración de las compras y del manejo de inventarios a cada institución, flexibilizando los procedimientos y readecuando los montos a las condiciones actuales de mercado.

Todos los programas de modernización de Centroamérica, excepto el de Honduras, adolecen de una concepción integradora provista por un marco general de modernización del Estado, por lo que cada Poder, Ministerio e Institución han desarrollado un proyecto de modernización de manera bastante independiente, aunque sobre la base de lineamientos políticos que son comunes para todas; sin embargo esto no garantiza la compatibilidad de los procesos.

En todos los casos, una entidad de alto nivel (con frecuencia dependiente del Ministerio de Planificación o directamente de la Presidencia de la República) se limita a realizar un monitoreo de los avances y a facilitar información y capacitación a los funcionarios responsables de los diferentes procesos. Esto implica que ha dejado de querer impulsar la modernización del Estado por la vía de una gestión centralizada y bajo un solo enfoque, para que cada institución elabore concepciones y diseñe metodologías diferentes, lo cual no es sinónimo de estancamiento, pero podría correrse el riesgo de desarrollar procedimientos incompatibles o acciones encontradas o duplicadas.

Por lo anterior se considera que la existencia de una instancia superior que maneje la política estatal de modernización se hace sumamente necesaria, pero de manera que pueda proporcionar los grandes lineamientos, para que cada institución asuma el reto de impulsar el proceso.

El concepto de modernización: una reflexión necesaria

El primer requisito para un grupo de trabajo que se involucra en un proceso de esta naturaleza, es que tenga una concepción clara sobre la modernización en el sector público, puesto que el término puede interpretarse de diversas formas. Así por ejemplo, modernización para algunos consiste en introducir la última tecnología com-

putarizada a la que se pueda tener acceso; para otros está más ligado a impulsar esquemas de privatización, reingeniería de procesos o descentralización; en realidad puede ser todo eso y más, dependiendo del enfoque y del alcance que se le quiera dar al proceso.

Sobre la concepción de modernización se pueden plantear varias dicotomías desde el punto de vista teórico haciendo énfasis en contactos experimentales de quienes lo expresan y se podrá observar que nadie tiene la verdad absoluta y los conceptos manifiestan únicamente la realidad explicativa de cada fenómeno que se enfrenta en esta materia.

Con fines de generar una directriz sobre el fenómeno de la modernización en los países centroamericanos, se plantea la siguiente conceptualización.

“Es un proceso mediante el cual se visualiza una transformación profunda de los roles institucionales, estructuras, procesos, tecnología, modalidades de gestión y sobre todo un cambio de mentalidad en los funcionarios y empleados, con el objeto de alcanzar la eficiencia organizacional y darle sostenibilidad a la gestión estatal”

El análisis de la conceptualización previa permite inferir lo siguiente:

a) *Proceso*: es indicativo de que la modernización no es un hecho aislado o un estudio de corte transversal que trata de explicar un momento en la

vida de las organizaciones públicas, más bien plantea la idea de un *continuum* de acciones tendentes a la transformación. Además esto plantea la idea de una visión de largo plazo, la cual obliga a identificar prioridades o escenarios de acción para definir cursos específicos que permitan alcanzar resultados medibles, con el propósito de no perder credibilidad en el proceso; esto supone que aquella modernización que no es capaz de mostrar resultados tangibles en el corto plazo no genera confianza en la población, la cual se debe beneficiar de la reforma de manera inmediata, ya que de lo contrario se podría generar desmotivación tanto en los beneficiarios como en los gestores del programa.

b) *Transformación*: supone que las organizaciones deben adaptarse a las demandas del ambiente en que funcionan, por lo que analizar las fuerzas del entorno y generar las adaptaciones pertinentes, debe ser parte importante de su quehacer. Pero el continuo rediseño organizacional debe ser un proceso integrador y participativo en el que se haga la mejor síntesis de la visión del más alto nivel de la organización, pero también del punto de vista de los niveles medios y las bases de la pirámide organizacional; con las percepciones de los empleados y funcionarios que están dentro de la organización, pero también las percepciones de los clientes de los servicios, porque resulta muy interesante saber cómo los clientes opinan de los servicios que la Administración Pública debe proporcionarles a

cambio de lo que pagan al Estado por los diferentes conceptos.

c) *Roles institucionales*: esto implica que las primeras preguntas que se debe hacer para contar con un planteamiento de fondo son ¿la institución es necesaria? ¿requiere la sociedad de sus productos o servicios? ¿debe de cambiar su orientación? Este tipo de interrogantes necesariamente llevan a una profunda reflexión del rol que las instituciones juegan al momento de juzgar la conveniencia de modernizarlas; por supuesto, si la respuesta a la primera pregunta es negativa, el proceso se orientará al cierre de la institución y la definición de lo que debe hacerse para que el impacto en el personal no sea generador de otro tipo de problemas, los cuales tarde o temprano tendrá que enfrentar el gobierno.

Por otro lado, si la respuesta a la primera pregunta es afirmativa, entonces proceden las siguientes interrogantes y el consecuente análisis que finalmente lleva a un proceso de modernización institucional. Ello no significa que las acciones que se derivan de la primera respuesta a la que se hizo alusión no formen parte de un proceso de modernización, por el contrario, es propio del proceso con una macrovisión de Estado, o de programa global de modernización como se suele llamar en algunos países.

d) *Estructuras y Procesos*: se refiere a que se debe redefinir la misión institucional y los objetivos estratégicos y a partir de ahí, aplicar criterios

actualizados sobre diseño organizacional para determinar la estructura más conveniente y los procesos se deben reorientar con criterios de reingeniería en donde la idea central sea la racionalización, de modo que se ajusten a los nuevos objetivos o a los objetivos ajustados, todo ello pensando en que la eficiencia organizacional debe ser la directriz que se debe tener en cuenta para impulsar todo el proceso.

e) Modalidades de Gestión: Se refiere a que por décadas se ha tenido en la Administración Pública una gestión centralizada, es decir, que todo se define en la cúpula de las instituciones autónomas o ministerios, modelo que al momento resulta impropio, por los resultados insatisfactorios que se han obtenido, ya que ha contribuido a la creación de feudos, la burocratización y a la frondosidad de las instituciones. El concepto de modernización recoge la modalidad de gestión, como un elemento importante de análisis, ya que de aquí se derivan políticas de desconcentración, descentralización y de participación social, con la incorporación de nuevos actores en el accionar de los programas públicos y la búsqueda de nuevos modelos de gestión y de prestación de los servicios, tratando de lograr niveles superiores de eficiencia institucional.

También del análisis de la modalidad de gestión, aunado al rol que debe cumplir la institución, se derivan políticas de participación del sector privado en la prestación de servicios públicos, lo cual en forma un poco impropia se

la ha llamado "privatización". La denominación resulta inadecuada debido a que este término supone la venta de activos del Estado al capital privado, que representa solamente una de las formas de participación del sector privado, pero no la única; ya que existen otras figuras jurídicas como las concesiones, o las empresas mixtas. Por todo ello se considera que es más propio hablar de una "participación del sector privado", lo cual es muy importante, ya que el Estado está constituido por todos los actores mencionados y el gobierno de lo que goza es del "monopolio absoluto del poder" conferido por el pueblo mediante el ejercicio del voto; pero este hecho no aísla al resto de actores del proceso de búsqueda constante del progreso nacional.

f) Tecnología: Los grandes inventos derivados de profundas investigaciones, ponen al servicio de la humanidad herramientas prácticas que vuelven más liviana la carga de trabajo por los apoyos que la tecnología cada día ofrece, es por ello que se considera importante que en un proceso de modernización se analice cómo el impacto del uso de la tecnología apropiada contribuye a los objetivos generales de eficiencia organizacional, para tomar las decisiones pertinentes en materia de incorporación tecnológica. En este sentido, el cuidado que se debe tener es no dejarle toda la tarea a los "expertos" en informática, sino más bien desarrollar una labor conjunta con especialistas de otras disciplinas, pero que son cono-

cedores de los procesos y los productos que tiene bajo su responsabilidad la organización, para garantizar un mejoramiento de la eficiencia institucional.

g) Cambio de Mentalidad: Todas las acciones de un proceso de cambio son pensadas, ejecutadas y evaluadas por humanos, de modo que resultaría muy impropio, identificar y definir todos los anteriores elementos como los claves de un proceso de modernización y dejar a funcionarios de la organización pública aparte, por lo tanto aquí se incluye una especial consideración sobre los empleados, en lo atinente al cambio de mentalidad, lo cual se considera necesario, para que se pueda concretar la reforma, ya que son ellos los que la impulsan, en este sentido es muy conveniente tener disponible una estrategia de participación e involucramiento del personal en el proceso de cambio, para lo cual conviene involucrarlos desde los diagnósticos hasta el trabajo de impulsar las recomendaciones.

h) Eficiencia Organizacional: El concepto de eficiencia en las organizaciones públicas, está hoy día muy cuestionado y hasta existen algunas corrientes de pensamiento que sostienen que todo lo público es ineficiente y que lo privado es eficiente, como si ésta dicotomía fuera tan simple como ver dos caras de una moneda. No es tan sencillo como tales aseveraciones, las cuales habría que decir que son falacias que giran alrededor de objetivos de privatización en aquellos asuntos públicos que en un momento

determinado se consideran elegibles para que exista una participación privada completa.

Es necesario rescatar que la eficiencia no es patrimonio del sector privado, así como la ineficiencia no lo es del sector público, realidades objetivas muestran que ambos fenómenos ocurren tanto en empresas privadas como en instituciones públicas, por lo que lo correcto es analizar las condiciones en que cada extremo ocurre.

La totalidad de la gestión recae sobre personas sistemas y cosas, por lo que la eficiencia está relacionada con la capacidad de alcanzar objetivos haciendo un uso racional de los recursos de que se dispone, en el menor tiempo posible. Por lo tanto, se puede decir que la habilidad de los gerentes y la capacidad manifiesta del personal involucrado para combinar esos recursos es lo más determinante para tipificar a una organización de "eficiente" o "ineficiente", ya sea ésta pública o privada. Sin embargo no se puede perder de vista que en ambos sectores muchas de las manifestaciones de ineficiencia se deben a la deficiente capacidad gerencial y a la falta de motivación e incentivos, derivados de una inadecuada administración de recursos humanos. Por lo tanto es importante que en todo proceso de modernización, se incluyan acciones relativas al desarrollo de una administración técnica de los recursos humanos y al impulso significativo de una verdadera reingeniería de los procesos intervinientes en la prestación de los servicios.

i) *Sostenibilidad del Proceso*: Los programas de modernización del Estado, se caracterizan por ser de larga duración, ya que los complejos encadenamientos de procesos que se deben abordar requieren de profundos cambios en el accionar de las instituciones y de los programas que manejan; ya que cualesquiera que sea el o los cambios introducidos en una estructura o función, requieren de un seguimiento y evaluación, para hacer los ajustes correspondientes y propiciar la transformación continuada y la coherencia entre las diversas actividades. La idea es entonces tener claridad que las acciones de modernización deben tener una visión estratégica en el tiempo y formar parte de un esquema amplio y relacionado con el conjunto de políticas públicas que convergen en el sector donde deba aplicarse el proceso de modernización.

Hasta aquí no queda agotado el tema de la concepción de modernización del sector público, pero se considera que se le proporciona al lector elementos que puedan estimular una discusión más amplia para profundizar el conocimiento sobre el tema y de ésta forma propiciar una mayor claridad sobre nuevas formas de explicar y abordar el fenómeno de la modernización.

Los procesos centroamericanos de reforma del Estado estuvieron originalmente dirigidos a eliminar los desequilibrios macroeconómicos, mediante una serie de medidas que parten del supuesto fundamental que el estancamiento y los desequilibrios son el resultado de las rigideces de la

economía nacional, el exagerado intervencionismo del Estado y de la insuficiente integración a la economía mundial.

Ante esa situación las medidas típicas que se aplican en los programas de reforma del Estado son la promoción de las exportaciones mediante la diversificación de la producción y la reducción de los aranceles, la desregulación, la reducción de la planilla pública, el incremento de la eficiencia y la privatización de algunos servicios tradicionalmente en manos del Estado.

Desde la perspectiva de la diversificación productiva y aumento de la productividad, las principales presiones que se generan sobre el subsector agua tienen que ver con el deterioro ecológico debido a la progresiva deforestación y sus consecuencias, con la demanda de agua adicional para fines agrícolas e industriales, la descarga de efluentes contaminantes de los cuerpos de agua, el incremento de la urbanización no regulada y el consumo de agua a precios subvencionados, lo que altera el costo real de producción.

Desde la óptica de la compactación del Estado y el incremento de la eficiencia, se hace necesario buscar formas alternativas de prestación de servicios que permitan el desarrollo, en manos privadas, públicas o mixtas, de modalidades de gestión que garanticen una mayor adaptabilidad a las condiciones locales, la eliminación de la burocracia tradicional, la preocupación por la calidad del producto, mayor

capacidad de respuesta a las necesidades, la aplicación constante de una visión de desarrollo sostenible y la inversión en la recuperación ecológica. Así, se han definido dos posibles estrategias: el traslado de actividades públicas a manos privadas o la desconcentración de la gestión de los programas públicos, en cuyo caso se suelen privatizar los servicios de apoyo. A continuación se analizará brevemente la experiencia mundial en lo que respecta a la desestatización de los servicios públicos.

La desestatización de los servicios públicos

El crecimiento del tamaño del Estado se inició con el desarrollo del "Welfare State", como una necesidad para reducir el efecto económico y social negativos del "Estado Gendarme". Ideológicamente, la nueva concepción del rol de Estado surgió como una síntesis de las dos corrientes entonces imperantes: el capitalismo, con un planteamiento económico de libre mercado; y el comunismo, con una doctrina de planificación centralizada.

Respecto a las causas del cambio doctrinario que entonces se produjo, Austin y colaboradores¹ indican una serie de razones para el aumento del número de empresas públicas:

1. Austin, James; Wortzel, Lawrence y Coburn, John. "Privatización de Empresas Estatales: Esperanzas y Realidades". *Revista INCAE*. 2 (2): 7-8. Segundo semestre de 1988.

- o Se pretendía ayudar al sistema económico mediante la producción de bienes y servicios en que la iniciativa privada no estaba dispuesta a invertir.
- o La nacionalización de empresas privadas ya existentes que representaban intereses extranjeros, permitía evitar la fuga de capital.
- o En algunos casos, se nacionalizaron empresas que se encontraban al borde del colapso económico; tanto para garantizar continuidad en la producción de bienes y servicios necesarios como para salvaguardar intereses privados.
- o La estatización se utilizó también como mecanismo para manipular el poder político y económico de grupos hegemónicos.
- o En el caso de la producción de servicios públicos básicos, el desarrollo de empresas estatales permitió alcanzar objetivos sociales.
- o También, la creación de entidades oficiales productoras de bienes y servicios, se utilizó como instrumento para acelerar el desarrollo económico.
- o A la lista de Austin y colaboradores, debemos agregar que en algunos casos la ampliación de las potestades estatales sirvió como medio para procurar una distribución más justa de la riqueza nacional.

Sin embargo, a mediados de la década de los setentas la recesión internacional caracterizada por el de-

terio de los términos de intercambio, con el consiguiente aumento de la deuda externa de los países en desarrollo, acompañada de un creciente déficit fiscal; provocó una revisión de los asuntos económicos por los gobiernos y la propuesta de privatización o reprivatización de muchas de las empresas públicas.

Por otro lado, el surgimiento del neoliberalismo como doctrina económica, ocasionó que los organismos financieros internacionales empezaran a presionar a los países deudores para la privatización de empresas estatales. Lo anterior unido al éxito que ha tenido el proceso de privatización en algunos países (Chile y Gran Bretaña), condujo a reforzar la creencia que para muchos la única esperanza es la privatización de los servicios públicos.

Adicionalmente, algunos de los argumentos que se han esgrimido en favor de la privatización gravitan alrededor de que es una forma de reducir el déficit fiscal, eliminando las actividades que consumen gran cantidad de recursos públicos; que permite incrementar la eficiencia de las empresas (asumiendo que lo público es ineficiente); que es una forma de disminuir los costos de producción al mejorar la eficiencia y al eliminar las prebendas

2. Por Administración Pública estamos entendiendo el ámbito institucional-organizacional del Estado. Es decir el conjunto de instituciones, organizaciones o empresas responsables de proveer bienes y servicios a los usuarios o clientes.
3. Sobre el concepto de sistema político administrativo ver Maintz, Renate. Sociología de la Administración Pública.

de los burócratas; que provoca un aumento de la base de la propiedad privada y que permite la reorientación de las energías estatales hacia las actividades que se consideran estratégicas.

Antes de definir el término privatización, es necesario aclarar que por principio, prácticamente cualquier actividad productiva o servicio se puede prestar en forma privada. El hecho que un bien o servicio se provea por la empresa privada o por la Administración Pública² no significa que este sea público o privado en su esencia, sino que quien le atribuye ese carácter es el sistema político-administrativo³ como expresión del Estado y de la sociedad civil que representa.

Por lo tanto, la delimitación de lo público y lo privado pasa por la discusión y definición del tipo de Estado que la sociedad requiere para su desarrollo. Es decir, debemos responder a las preguntas: Estado para qué y Estado para quienes?. En tal sentido si el sistema político como expresión de la sociedad civil define como variables estratégicas para el desarrollo la salud, la educación, la banca, la ciencia y la tecnología, el Estado y la Administración Pública son responsables en primera y última instancia de manejar en beneficio de la colectividad tales variables, independientemente de si brinda directamente el servicio o si concede su administración al sector privado.

En relación a dicho argumento hay que decir que es igualmente falso plantear que por definición la Administración Pública es ineficiente como

que por naturaleza la empresa privada es eficiente. La eficiencia y la eficacia no son privativas ni de la empresa privada ni del Estado, pero sí de las personas que poseen (o deberían poseer) conocimientos y aplicar el *management* en las organizaciones sean estas públicas o privadas.

En las sociedades centroamericanas se encuentran ejemplos de organizaciones eficientes e ineficientes en ambos sectores, lo que indica que el esfuerzo es por reajustar todas las organizaciones de la sociedad para hacerlas más productivas en términos de un concepto ecológico de productividad, es decir una productividad basada en conocimiento y no una productividad basada en explotación irracional tanto de recursos naturales como humanos. La preocupación central debe ser entonces el aumento de la productividad, independientemente de la condición pública o privada de la organización.

Se entenderá privatización (o desestatización) como un conjunto de procedimientos para descargar al Estado de la sobrecarga de funciones, de tal manera que se reduzca el exceso de presión sobre el sistema político-administrativo. La que antecede debe

ser considerada una definición amplia de privatización, pues para algunos autores el concepto resulta más restrictivo. Tal es el caso de Enrica Del Casale⁴ quien al respecto indica:

La privatización ocurre cuando las acciones de capital o las actividades relacionadas con la producción de bienes y servicios públicos previamente en manos de cuerpos estatutarios o compañías semipúblicas, son permanentemente transferidos a compañías privadas o al sector privado en general en el sentido más amplio (incluye inversionistas privados, trabajadores, etc.).

La anterior estrategia en buena medida ha surgido porque se considera que el sistema económico y la Administración Pública presentan una crisis de gobernabilidad que es necesario superar, por lo tanto se hace indispensable ajustar ambos sistemas, ya que "gobernar exige que se articulen permanentemente tres variables: el proyecto de gobierno, la capacidad de gobierno (de conducción) y la gobernabilidad del sistema (para el actor protagonista)".⁵

Dicha sobrecarga se manifiesta en una crisis de gobernabilidad del sistema, debido a que el sistema político-administrativo del Estado, no puede procesar las excesivas demandas que sobre él se formulan. Esta sobrecarga sobre el sistema de Administración Pública se ve incrementada no sólo por los desequilibrios macroeconómicos mencionados, sino por la cre-

4. Del Casale, Enrica. "Privatización en Italia". *International Review of Administrative Sciences*. 54 (4): 572. Dic. 1989.
5. Carlos Matus. "La gobernabilidad de un sistema social. En Martner Gonzalo et. al. Diseños para el cambio. Modelos socioculturales. Caracas: Editorial Nueva Sociedad UNITAR/PROFAL, 1987. pp. 159-166. Citado por Adolfo H. Chorny. En: "El enfoque estratégico para el desarrollo de los recursos humanos". Educación Médica y Salud. 24 (1): 37, 1990.

ciente deuda social acumulada, cuya gestión efectiva es impostergable si se desean sistemas políticos democráticos viables.

La privatización puede ser también definida como "un cambio hacia manos no gubernamentales de algunas o de todas las tareas de producción de un bien o un servicio que ha sido producido por el sector público o que pudo haberlo sido".⁶

Gran cantidad de esquemas caben dentro de esta amplia definición. Una reciente encuesta mencionaba los siguientes: contratación, franquicias, subsidios, aportes financieros, estímulo a las organizaciones privadas que asuman determinadas competencias, reducción de la demanda de servicios, obtención de ayuda temporal de firmas privadas, uso de las tasas para ajustar la demanda y formación de empresas mixtas.⁷ De lo anterior, se desprenden múltiples formas y modalidades de privatización que van a ser abordadas más adelante.

Ajuste y privatización: opciones de política

Ante la situación descrita anteriormente, la necesidad del ajuste del sistema económico y del sistema de

6. Bendick, Marc. "Privatizar la distribución de servicios de bienestar social: una idea a ser considerada seriamente". En CLAD. Provisión de servicios públicos a través de medios privados. Caracas: CLAD, 1992. Selección de Documentos Clave 9 (1): 143-144.

7. *Ibid.* p. 144.

Administración Pública es evidente. Se trata de ajustar las economías y sistemas administrativos para hacerlos más eficientes. Además se requiere de un sistema de Administración Pública simplificado que garantice apoyo para la reactivación económica, así como de un aparato flexible y eficaz en la gestión de la deuda social acumulada.

La situación resumida entonces es: desequilibrio económico interno y externo, deuda social acumulada, sobrecarga del sistema político administrativo, complejidad e hipertrofia del sistema de Administración Pública. Como resultado de dicha situación ocurre la ingobernabilidad tanto del sistema económico, como del sistema político y del sistema de Administración Pública, que es el mecanismo de conversión de los anteriores como expresión del Estado.

Ante ese panorama es obvia la tesis de la inevitabilidad del ajuste del modelo de desarrollo y de las organizaciones económicas, políticas y sociales. Lo que no es obvio y en lo que no hay consenso, es que sea únicamente por medio de la privatización que sea posible hacer más efectivas las organizaciones del sector público.

El otro problema no resuelto, es el de la viabilidad política del ajuste y la privatización, cuyos obstáculos más grandes consisten en vencer la resistencia natural al cambio, esto es a la incertidumbre y cómo enfrentar el reacomodo de grupos y sectores sociales, los que se verán positiva o negativamente afectados por las medidas de

ajuste, ya que inevitablemente hay sectores que se benefician del cambio y otros no.

"El modo en que la gente recibe un cambio tiene que ver con el hecho de que sienta que puede o no controlarlo. El cambio es emocionante cuando uno lo hace pero es amenazante si se lo hacen a uno"⁸. El ajuste del sector público generalmente encuentra una gran resistencia en los empleados públicos en primera instancia y en los sindicatos que dicen representarlos, sobre todo porque los eventuales beneficios del ajuste no son tan claros, mientras que los costos del mismo sí lo son y se manifiestan en el corto plazo, no así los beneficios que están rodeados de la incertidumbre característica del largo plazo.

Vistos de una manera abstracta, la estabilización y el ajuste plantean el problema clásico de los "bienes públicos" para las democracias liberales. Los costos son inmediatos y específicos. Se puede esperar que los grupos se movilicen contra el hecho de asumir costos. En contraste los beneficios son difusos y a largo plazo. No se puede esperar que nadie se movilice, al menos con algún entusiasmo, a favor de este tipo de beneficios.⁹

8. Rosabeth Moos Kanter. "El manejo del aspecto humano del cambio". *Revista INCAE*. 4 (1): 54, Primer semestre, 1990.

9. Forrest Colburn. "La dimensión política del ajuste estructural: el caso de Costa Rica". *Revista INCAE*. 4(1): 23, Primer semestre, 1989.

Transitoriamente al menos, algunos sectores pueden salir perjudicados por los cambios, lo que de hecho implica un factor negativo de presión en contra del ajuste, de ahí la importancia que los cambios en las políticas de privatización y empleo público sean el resultado de la concertación y el consenso de los grupos involucrados.

En los programas de ajuste y privatización propuestos por los organismos financieros internacionales, adoptados y en ejecución por la gran mayoría de los gobiernos de la región, resalta un aspecto de gran importancia para la Administración Pública que es: ¿cómo dichos programas de ajuste y privatización afectan el activo más valioso de toda organización: el recurso humano?

La relación entre programas de ajuste estructural y las políticas de privatización con la gestión de los recursos humanos en la Administración Pública, es de una importancia vital; ya que, del manejo que se haga de esta variable depende en gran medida el éxito o el fracaso de los programas de ajuste y las políticas de privatización. Lo anterior por cuanto la disposición de los servidores públicos hacia el cambio y el ajuste pueden ser un elemento facilitador del proceso o un obstáculo para el mismo.

Se requiere de una actitud creativa e innovadora, para enfrentar los retos y los cambios del modelo de desarrollo y de la Administración Pública de cara a los cambios tecnológicos y los cambios en el sistema

económico mundial (nuevo orden internacional).

Dos variables directamente relacionadas con el ajuste y los recursos humanos en el sector público son: la tendencia a la privatización y la reducción de personal en la Administración Pública. La privatización de empresas, instituciones, o partes de organizaciones públicas, obviamente afecta el recurso humano y la administración del mismo.

Los teóricos del ajuste dicen que hay que reducir personal y que hay que privatizar, pero no sabemos a ciencia cierta qué va a pasar con el recurso humano cesante producto de la privatización y la reducción de personal en el sector público. "Un componente continuo de las medidas de estabilización es la reducción del sector público. También en este caso hay un obstáculo político. Una quinta parte de los trabajadores del sector público está organizada en un poderoso conjunto de sindicatos. Se ha mostrado pronto a resistir los intentos por reducir el sector público".¹⁰

No hay que olvidar la precaria situación socioeconómica de nuestros países a la hora de tomar decisiones en esta variable tan sensible. Debemos pensar en alternativas de política que atenúen el impacto del ajuste en el empleo. Aparte de la reducción de personal *per se* y de la privatización de empresas o entidades gubernamentales, no existe una política estatal cohe-

rente respecto a la gestión del empleo público.

Existen diferentes términos o eufemismos para referirse a este palpitante tema de nuestra realidad político-económica. Hay a su vez diferentes modalidades de privatización. La privatización de organizaciones públicas o sus partes pasa por una discusión y un debate de fondo sobre las funciones del Estado y no solamente sobre cuáles instituciones deben ser estatales. Se debe asegurar al Estado funciones estratégicas indispensables para el logro del bien común y del desarrollo económico con equidad. No se trata de defender o privatizar instituciones a ultranza, se trata de definir cuáles deben ser las funciones estratégicas fundamentales del Estado. Se debe además redefinir la función reguladora del Estado mediante estructuras simples que administren los instrumentos de política para la regulación de la actividad privada.

Caracterización de un proceso de modernización

Los modelos del proceso de modernización que se pueden impulsar varían de un país a otro y dentro del mismo país también cambian de un sector a otro y de una institución a otra. Esto no debe ser indicativo de la existencia de problemas de concepción, porque a partir de las ideas previas se puede inferir que los modelos conceptuales pueden ser diferentes y los

10. *Ibid*, p. 22.

modelos de abordaje también; sin embargo sería útil tratar de caracterizar un proceso de modernización del sector público, con los siguientes elementos:

a) *Cambios profundos*: los aparatos gubernamentales cuestionan su papel fundamental de conformidad con el modelo de desarrollo adoptado y de ahí se derivan los planes, programas, proyectos y acciones a impulsar. Cuando las modificaciones que se decide impulsar no son profundas, la población lo percibe y las caracteriza de "reformas cosméticas", lo cual lleva a una pérdida de credibilidad de la sociedad y desmotivación de los que impulsan y diseñan la modernización, a menos que se trate de procesos puntuales en cuyo caso no se deberían incluir bajo esta denominación.

En términos generales las reformas propias de los procesos de modernización incluyen modificaciones en los siguientes ámbitos:

- *Político*: con modificaciones en la dinámica tradicional entre los diferentes actores de la economía, con tendencia a la democratización política que se manifiesta en un incremento de la participación de sectores no tradicionales (entre ellos los usuarios y el sector privado) en la gestión pública, así como la devolución de funciones a los gobiernos locales.
- *Funcional*: con un replanteamiento crítico de las responsabilidades del aparato gubernamental y la consiguiente transferencia de fun-

ciones a otros sectores; asumiendo el gobierno central y sus instituciones una función rectora, contralora y facilitadora para la actividad nacional, transfiriendo las funciones operativas al sector privado o a los gobiernos locales.

- *Económico*: tratando de impulsar un nuevo ordenamiento económico tal que permita a los países lograr mayores niveles de competitividad en los mercados internacionales para que se inserten en la globalización mundial. Adicionalmente estimulan la participación privada en la provisión de servicios públicos como un mecanismo dinamizador de la economía y la búsqueda de medios más eficientes de captación fiscal.
- *Social*: mediante el análisis crítico de los programas sociales y de los grupos a los que están dirigidos, a fin de eliminar los programas poco impactantes, fortalecer aquellos capaces de inducir un grado superior de bienestar social y focalizar los grupos de población que serán cubiertos por cada programa.
- *Gerencial*: induciendo las modificaciones necesarias para incrementar la eficiencia del aparato estatal mediante la ingeniería organizacional y de procesos, la reducción de la planilla pública, la tecnificación de los recursos humanos, la descentralización de los programas y otras estrategias semejantes.

b) *Revisar y redefinir grandes segmentos del aparato público*: esta característica se deriva de la multisectorialidad que revisten la mayoría de funciones públicas, es decir, que al profundizar en una institución, se encuentra que los problemas no están del todo vinculados al funcionamiento interior, si no más bien en muchos casos determinados por el accionar de otras instituciones, en cuyo caso se hace necesaria una visión sectorial, pero en otros casos el problema tiene una horizontalidad tal que atraviesa todas las estructuras de la Administración Pública, por lo que se requiere un análisis global. Debido a ello, cuando se inicia un proceso de modernización, se debe estar en la disposición de entrar en otros segmentos que al inicio no se habían pensado, porque no hacerlo significa impulsar reformas puntuales que muy poco impacto podrán tener en los servicios públicos.

c) *Velocidad de los cambios*: en el proceso de modernización se deben definir programaciones que incluyan el corto, mediano y largo plazo, pero la velocidad de aplicación o de avance del proceso, en general depende de un conjunto de factores entre los cuales hay que considerar aquellos de índole estrictamente política, sin descuidar los aspectos técnicos.

Es importante tener en cuenta que para diseñar el futuro, es necesario reflexionar profundamente en lo actual, habiendo estudiado cuidadosamente el pasado, esta es una lección que se ha heredado de los grandes filósofos griegos y que sigue siendo

pertinente, sobre todo en un proceso como al que se hace alusión.

d) *Todo está sujeto a ser afectable*: ésta característica se basa en interdependencia de las funciones públicas. Por ello no es posible pensar en compartimientos definidos con criterios muy deterministas y que no será necesario trascender los límites establecidos; por el contrario, se debe pensar que dependiendo del grado de profundidad del análisis así será la necesidad de tener en cuenta otros aspectos o áreas de trabajo que inicialmente no habían sido considerados.

e) *Cambios trascendentales en el papel del Estado*: los cambios en las estructuras institucionales o sectoriales dentro de un concepto amplio de modernización del Estado, casi siempre se derivan de una revisión del papel del Estado, porque es a partir de ahí que surgen las readecuaciones, el resultado final suele ser que esto involucra profundas modificaciones en el esquema funcional y organizacional del sector público, con un replanteamiento de las funciones del Estado.

f) *Reformas jurídicas*: dado que el engranaje total del Estado se basa en leyes, partiendo de la Ley Primaria que es la Constitución de la República, se derivan diferentes códigos y leyes que norman el ordenamiento de la sociedad, por ello no se puede pensar en cambios profundos sin incluir reformas de tipo legal. Este es un aspecto bien importante en todo proceso de modernización, por lo que se requiere impulsar un proceso analítico,

de forma tal, que permita identificar los aspectos legales vinculados a la idea general de la modernización, para impulsar preferiblemente antes que otras reformas las jurídicas, ya que de este modo se podría facilitar el resto de modificaciones.

g) Combinación de políticas: nada funciona aisladamente, por lo que no se puede impulsar políticas de descentralización, si no se acompañan políticas de desarrollo de los gobiernos locales, que incluyan aspectos tales como: consideraciones técnicas, financieras, subsidios, gasto, administrativas, de participación privada y otras.

h) Coherencia entre lo general y lo particular: debe evitarse el enfrentamiento entre lo institucional y lo sectorial por un lado y por otro entre lo sectorial y lo global, ya que ello llevaría a un desgaste político innecesario que no permitiría el avance coherente que se requiere. Por ello lo que debe hacerse es fomentar el diálogo positivo y constructivo entre los diferentes actores de proceso. En este aspecto es importante pensar que todo lo que se hace en materia de reforma es con la única y exclusiva idea de mejorar la cantidad y calidad de los servicios públicos.

i) Transición: en todo proceso de reforma las instituciones involucradas cuya existencia se decide mantener, deben dejar de hacer algunas funciones, pero deben continuar realizando otras, al tiempo que quizá deban asu-

mir nuevas, a este estado se le ha dado en llamar transición, el cual representa un aspecto difícil de administrar, por lo que conviene definir una estrategia para enfrentarlo, porque las instituciones (sus funcionarios) se sienten afectadas y reaccionan, por lo que para garantizar que las acciones impulsadas fructifiquen, es necesario poner mucha atención en este aspecto.

j) Información ciudadana: todo proceso de reforma debe clarificarse ante la ciudadanía, con la finalidad de buscar reacciones favorables y encontrar aliados naturales al proceso, pero esto es imposible sin una estrategia de comunicación a nivel institucional y social, para lo cual se deben utilizar los medios apropiados, de modo que no vaya a causar efectos negativos. Por lo tanto, se requiere ser cuidadoso en lo que se informa, no con el ánimo de engañar si no con la finalidad de lograr entendimiento.

k) Instancia nacional de reforma: la modernización del Estado requiere una instancia nacional, es decir, que en el más alto nivel decisorio exista la voluntad de impulsar el proceso, esto no significa que si no existe un plan nacional no se puedan impulsar reformas, pero es conveniente contar con un plan, con lineamientos generales orientadores de las acciones, esto en beneficio de la sostenibilidad de las reformas y para evitar incoherencias futuras entre acciones y proyectos de modernización.

¿Cómo impulsar el proceso de modernización?

Los procesos de modernización tienen diversas aristas y no hay recetas para impulsarlos, ni para diseñarlos, más bien lo que debe privar es el análisis de cada caso. No obstante, existen algunas consideraciones de tipo general que conviene plantear, ya que podrían ser útiles como directrices de trabajo en este complicado campo de acción.

Modelo de gestión para impulsar el proceso

Para impulsar un proceso de reforma a veces conviene utilizar como modelo de gestión una especie de "dictadura democrática". El término recoge dos posiciones verdaderamente opuestas para tomar decisiones: la "dictadura" que supone una completa verticalidad, es decir, la ausencia total de la consulta previa y la disposición de no cambiar el contenido de la decisión, ante comentarios de otras personas; se actúa entonces como "actor racional único", tal como lo tipifica el autor de teoría de decisiones Pedro Pavezi. Este modelo supone que el decisor es capaz de visualizar todas las alternativas posibles ante una situación dada y que además tiene la capacidad de identificar la más conveniente basado en su propio criterio. Por el lado de la "democracia", se supone que la toma de decisiones se

basa en un proceso participativo y de consulta permanente, en donde todos pueden opinar y al final la decisión elegida es aquella que a juicio de los interesados proporciona mayores beneficios.

Lo anterior implica que para impulsar un proceso de reforma es necesario dar participación a diferentes actores, pero hasta un punto en el que se hayan recogido elementos que permitan tomar una decisión acertada y no esperar hasta que el último de los involucrados esté de acuerdo. Esto obliga a que el equipo a cargo del diseño de la modernización debe ser capaz de identificar el momento apropiado para limitar las consultas y los grupos consultivos, para proceder de inmediato a impulsar las acciones de reforma.

Definir método Inductivo o deductivo

De hecho existen procesos que van de lo particular a lo general, mientras que otros procesos en sus planteamientos, sostienen que se requiere una visión global previo a impulsar acciones particulares, ninguna de estas posiciones se puede tipificar de más lógica o conveniente, será entonces la realidad práctica de cada caso y las condiciones del entorno de la institución donde se aplican las reformas, las que determinarán lo más conveniente. Por lo anterior se debe estar siempre con una mentalidad

abierta, para aceptar cambios de paradigmas y no quedarse con un modelo normativo cerrado y único, el cual podría tener enormes beneficios en un momento determinado y en una circunstancia específica, pero ello no implica que se debe adoptar como una ley inamovible.

La reflexión sobre la constante del cambio hace necesariamente que los profesionales y técnicos que trabajan en diseño e impulso de la modernización, deben estar atentos para captar las señales del ambiente interno y externo de las organizaciones objeto del proceso de reforma, para que puedan constantemente adoptar nuevos enfoques, como medio para enriquecer su propio nivel cognoscitivo y por lo mismo quedar en mejores posibilidades analíticas sobre los procesos y sistemas con los cuales están tratando.

Necesidad de un liderazgo efectivo

El elemento que sin duda representa la clave fundamental para impulsar un proceso de modernización, es que al frente del mismo se encuentre un verdadero líder, es decir, un funcionario de alto nivel con mentalidad amplia para comprender las complejidades del quehacer público y con acceso a los más altos niveles decisorios del gobierno, para obtener las aprobaciones que hagan fluído el proceso. Además debe poseer una alta sensibilidad social, capacidad para promover proyectos y negociar apoyos para benefi-

cio del proceso, contar con credibilidad en todas sus acciones y que sea un verdadero integrador de esfuerzos mediante el desarrollo de un estilo de gerencia moderno, identificado con el proceso e inductor de la integración de equipos de trabajo.

Monitoreo y evaluación del proceso de modernización

Toda acción humana requiere de un seguimiento durante el proceso y de una evaluación al final, como medio para retroalimentar procesos similares futuros y de garantizar el logro de los objetivos propuestos.

El monitoreo

El seguimiento o monitoreo se rea-liza sobre la marcha de los procesos y verifica tiempos y utilización de recursos en las proporciones requeridas, lo cual permite tomar decisiones correctivas a fin de ajustar el resultado a los objetivos de mayor alcance. Desde luego, para realizar el monitoreo se requiere tener como base un esquema programático que permita visualizar con claridad el encadenamiento de acciones predefinidas.

La evaluación

La evaluación en el contexto de los procesos de modernización, se

puede hacer referida a los avances, lo cual sería una evaluación concurrente o se puede visualizar una evaluación de resultados, en cuyo caso se referiría al grado de alcance de los objetivos operacionales del proyecto de reforma. Pero también puede orientarse el proceso evaluativo a conocer el impacto de las reformas impulsadas, en donde se estaría realizando una evaluación de efectividad de las acciones, la cual requiere desarrollar una perspectiva de más largo plazo que las anteriores, pero mucho más significativa; ya que si un plan define realizar dos cambios importantes en una institución en un año, al final de dicho período se visualizaría la realización de los dos cambios previstos, quedando pendiente analizar el impacto de dichos cambios.

En los procesos de modernización se hace necesario tener programaciones definidas, sobre las cuales se pueda aplicar el monitoreo, así como objetivos operacionales y de política, para realizar las evaluaciones, en las tres dimensiones señaladas; es decir, evaluar el avance, el resultado y el impacto. Estas evaluaciones se realizan en momentos diferentes y proporcionan la pauta para tomar las decisiones oportunas, lo cual es fundamental sobre todo porque, para impulsar la modernización del sector público, generalmente concurren diferentes agentes externos a la institución objeto de reforma, quienes participan proporcionando asistencia técnica o financiera y en ambas situa-

ciones estarán interesados en conocer los progresos de aquellas políticas públicas en las que están brindando su contribución.

Por lo antes señalado, es conveniente que las instituciones responsables de impulsar los procesos de modernización, definan una periodicidad para realizar la evaluación, de modo que puedan contar con elementos objetivos y de esta forma mostrar a los críticos, a quienes dirigen el proceso global y a quienes proporcionan asistencia técnica o financiera, los progresos concretos alcanzados en los períodos predefinidos.

Necesidad de una red de contactos

Como un elemento útil para monitorear, comparar y evaluar los procesos de modernización, es conveniente mantener un intercambio de experiencias con los profesionales y técnicos responsables de procesos similares en otras instituciones u otros países; ya que ello permite capitalizar experiencias, de modo que se puede fortalecer no sólo el proceso de evaluación y monitoreo, sino el proceso mismo de modernización. Por otro lado, se debe tener en cuenta, que nadie ha escrito la última palabra en ningún campo del conocimiento, por lo tanto, los profesionales y técnicos que trabajan en procesos de modernización a veces impulsan acciones o proyectos, sin que tengan un referente válido para

hacerlo y es en el proceso de intercambio de ideas con homólogos donde pueden encontrar las explicaciones a algunos éxitos o fracasos, esto evidencia la necesidad de constituir pe-

queñas redes de informantes claves y promover aquellos mecanismos que potencien el intercambio de ideas y los análisis conjuntos, es decir, socializar el conocimiento Δ

Transformación del Estado: Costa Rica*

DESCRIBE EL PLAN NACIONAL DE COMBATE A LA POBREZA PARA EL PERIODO 1994-1998 Y ENUMERA LOS CAMBIOS EFECTUADOS A RAIZ DE ESTE PROGRAMA EN 1995 EN LOS SECTORES AGROPECUARIO, GOBIERNO, FINANCIERO, ECONOMICO, EXTERNO Y TRANSPORTE, ASI COMO LAS ACCIONES Y PROGRAMAS PARA 1996. EN ESE ULTIMO AÑO, LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR SALUD Y EDUCACION RECTOREAN LAS MEDIDAS DE REFORMA EN SUS RESPECTIVOS CAMPOS.

Objetivos inmediatos y reforma del sector público

En la actualidad, con el fin de coadyuvar en la misión del Estado de proteger y mejorar la calidad de vida de los costarricenses, el Programa de Transformación del Estado se propone: transformar, descentralizar y modernizar la administración pública costarricense, con el fin de aumentar su eficiencia, mejorar los servicios y reducir el gasto público.

El Programa de Transformación del Estado, busca un cambio del modelo de Estado benefactor para cons-

truir un nuevo paradigma que responda a las necesidades del desarrollo equilibrado y democrático, mediante nuevas concepciones de estructura y funcionamiento basados en principios de eficiencia, propiciar la competencia, mejorando los mecanismos para coordinar y facilitar la participación ciudadana y la iniciativa privada.

El Programa se propone volver a poner el Estado al servicio de toda la sociedad, atacando las ineficiencias y los privilegios que ahogan al sector público, preservando siempre su papel central para garantizar un desarrollo solidario y sostenible. Según los planes actuales, el Estado debe seguir siendo un timón para el desarrollo. Debe, sin embargo, recuperar la eficiencia que ha perdido y modificar los esquemas tradicionales de prestación directa de los servicios, por los de

* Documento elaborado por el ICAP en base a los Programas de Reforma y Modernización del Estado en Centroamérica. Versión consultada con las instancias a cargo de la Modernización del Estado en Costa Rica.

una mayor participación del sector productivo.

El nuevo modelo evoluciona hacia un Estado fuerte en la orientación de los servicios básicos a la comunidad, pero austero en la administración y prestación directa de estos servicios. Bajo el nuevo esquema el Estado debe, sobre todo, dictar políticas, orientar el gasto y la inversión pública, controlar y evaluar resultados. La ejecución de los programas debe ser realizada prioritariamente por el sector productivo.

Dentro del proceso de transformación del Estado, siempre tomando en cuenta proteger la cultura homogénea y consensual del costarricense, se da prioridad y estímulo a la conformación de sociedades de trabajadores del sector público, que se integren a la prestación de los servicios y continúen colaborando con los objetivos de las instituciones públicas dentro de un nuevo concepto de desburocratización.

Los cambios en el panorama mundial de apertura y globalización, ejercen una gran presión sobre los costos y la competitividad del sector productivo nacional, el cual se ve directamente afectado por la ineficiencia estatal, el exceso de regulaciones, las malas condiciones de la infraestructura del país, la crisis fiscal y las elevadas tasas de interés.

Se hace un esfuerzo por eliminar la excesiva centralización, trasladando funciones y decisiones, a las comunidades. Esta democratización es indispensable, para que la población

se sienta efectivamente identificada con el Estado y sus instituciones y se comprometa efectivamente en el desarrollo del país.

Descripción de lo realizado de abril a diciembre de 1995

Reforma sectorial e institucional

Este componente promueve el estudio de cada sector tendente a aumentar su eficiencia y eficacia, así como a reducir sus costos, mediante las siguientes acciones:

- Fusionar ministerios e instituciones con el fin de mejorar la coordinación.
- Eliminar duplicidades y funciones innecesarias.
- Reducir plazas en las áreas de apoyo y fortalecer las funciones sustantivas.
- Regionalizar los servicios hacia las zonas rurales y las áreas afectadas.
- Elaborar y tramitar los cambios legales requeridos.

Entre los sectores e instituciones prioritarios, están:

Sector Agropecuario: concluir la reforma ya iniciada de este sector mediante la ejecución de las transformaciones institucionales en proceso y los cambios legales necesarios.

Sector Gobierno: fusionar los Ministerios de Seguridad y Gobernación y llevar a cabo la reestructuración interna del Ministerio de la Presidencia, y concluir la reestructuración del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, para integrarla como oficina asesora de alto nivel de la Presidencia de la República.

Sector Financiero: coordinar con los equipos especializados de este sector, para la ejecución y puesta en marcha de la reestructuración en estudio, tendente a hacer eficiente el sistema y a reducir los costos sociales y de intermediación en que se incurre actualmente.

Sector Económico: fusionar los Ministerios de Ciencia y Tecnología, y Economía, Industria y Comercio, así como los cambios institucionales que muestren los estudios.

Sector Externo: realizar la reestructuración interna de Ministerios de Relaciones Exteriores y su coordinación institucional relativa a las relaciones comerciales internacionales.

Sector Transportes: reestructurar el ministerio y las instituciones que lo conforman, incluyendo puertos y aeropuertos.

- Reorganizaciones institucionales terminadas:
 - Banco Hipotecario de la Vivienda
 - Consejo Nacional de Producción
 - Comisión Nacional de Emergencias

- Dirección de Asignaciones Familiares
- Ministerio de Hacienda
- Instituto de Desarrollo Agrario
- Ministerio de Agricultura y Ganadería
- Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas
- Sistema Nacional de Radio y Televisión

- Fusión de Instituciones

- Ministerio de Ciencia y Tecnología - Ministerio de Economía, Industria y Comercio
- Ministerio de Gobernación - Ministerio de Seguridad
- Centro para la Promoción de las Exportaciones y las Inversiones, GENPRO - Zonas Francas - Consejo Nacional de Inversiones

- Cierre de Instituciones

- Instituto Costarricense de Ferrocarriles, INCOFER
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, IFAM
- Consejo Nacional de Investigaciones, CONICIT

Con las medidas adoptadas sobre el cierre de instituciones y las fusiones, se estima que el ahorro presupuestario alcanza aproximadamente a los dos mil millones de colones (¢2.000.000.000).

- Reorganizaciones institucionales en ejecución
 - Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, ICAA
 - Ministerio de Transportes, con énfasis en los puertos
 - Instituto Nacional de Aprendizaje, INA
 - Ministerio de Hacienda
 - Ministerio de Relaciones Exteriores, Servicio Exterior
 - Ministerio de Seguridad Pública
 - Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, INVU
 - Servicio Nacional de Electricidad, SNE
 - Correos y Telégrafos de Costa Rica, CORTEL
- Reforma del régimen de empleo público

Este componente busca promover la legislación necesaria que permita una mayor equidad y justicia, en relación con las remuneraciones, los incentivos y el régimen de empleo. Se busca además, modificar los sistemas, de tal manera que, además de velar por la estabilidad promuevan la eficiencia, la productividad y la honradez de los servidores públicos.

- Programa de generación de empleo

Dentro del esquema de Transformación del Estado, se identifica la necesidad de que un grupo de trabaja-

dores estatales sean movilizados de la función pública a la gestión privada, lo cual involucra nuevos retos al mercado de trabajo y plantea la necesidad de desarrollar alternativas de apoyo. Este programa tiende a generar nuevas fuentes de empleo, así como a capacitar a los servidores públicos que se trasladen al sector privado, para procurarles una inserción de acuerdo con los requerimientos de ese sector. Se divide en los siguientes proyectos.

Reducción voluntaria de plazas del sector público

Con este programa se logró la eliminación de 4.229 plazas, las cuales tienen un costo anual aproximado de ₡6.000 millones de colones.

Este programa tiene la particularidad de que acepta únicamente las solicitudes de retiro, en aquellos casos en que los jefes de las instituciones afectadas consideren pertinente y apropiada la reducción.

Reinserción laboral de los trabajadores cesados del sector público

El programa ha desarrollado un sistema de información denominado Bolsa de Empleo que integra en forma sistemática las ofertas de trabajo del sector empresarial, las posibilidades de capacitación y las demandas de trabajo generadas por el sector público.

El programa incluye también un plan de formación y capacitación para exfuncionarios, que es coordinado con el Instituto Nacional de Aprendizaje y ofrece en forma gratuita, más de 50 cursos con una capacidad inicial de 4000 participantes anuales.

Para los exfuncionarios que deseen en forma organizada constituir empresas productivas y de servicios, el INA tramita su capacitación en gestión empresarial, y se cuenta con financiamiento para los proyectos factibles. En el caso de las Sociedades Anónimas Laborales –SAL–, el INA ofrece la asesoría para desarrollar los estudios técnicos y dar seguimiento a las nuevas empresas.

- **Desincorporaciones y contrataciones**

Mediante los estudios sectoriales e institucionales se han determinado las instituciones con posibilidades a ser desincorporadas y los servicios que pueden ser contratados externamente. Ya se encuentra en proceso de aprobación legislativa la desincorporación de instituciones tales como: Corporación Bananera Nacional –CORBANA–, Instituto del Café de Costa Rica –ICAFE–, Oficina de Semillas, Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar –LAICA–, Imprenta Nacional, Correos y Telégrafos –CORTEL–, Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural –SINART–, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal –IFAM–, Instituto Nacional de Fomento Cooperativo –INFOCOOP–, Editorial Costa Rica.

- **Proyectos de Ley pendientes de trámite legislativo**
 - Agilización de trámites en los bancos estatales
 - Desincorporación de correos
 - Fusión de ministerios
 - Cierre del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas –CONICIT–
 - Modernización del Sector de Comercio Exterior
 - Cierre del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal –IFAM–
 - Transformación de Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad –DINADECO–
 - Traslado de algunas entidades al sector privado
 - Modernización del Sector Agropecuario

Acciones para 1996

- **Desarrollo de consensos para lograr llevar a cabo las reformas que requieren cambios legislativos. Entre éstos se encuentran:**
 - Legislación sobre empleo público.
 - Modificaciones y ajustes a la legislación sobre contratación administrativa.
 - Cambios a la Ley de concesión de obra pública con el fin de lograr su operatividad.

- Modificaciones a las leyes que sustentan los monopolios públicos.
- Revisión al sistema de control y desempeño institucional.
- Descentralización, modernización y fortalecimiento de los gobiernos locales.
- Reestructuraciones institucionales y sectoriales.
 - Reformas sectoriales e institucionales
 - Programa de reinserción laboral
 - Formación de sociedades anónimas laborales
- Programa de simplificación de los trámites que más afectan a los costarricenses.
 - Simplificación de trámites a los usuarios.
 - Simplificación de trámites inter-institucionales.
- Seguimiento a las reformas legales presentadas a la Asamblea Legislativa.

Fuente: Presidencia de la República, Transformación del Estado. 24 de enero de 1996.

MEDIDAS EN EL AREA SOCIAL

En lo referente a la solución de problemas sustantivos y reformas institucionales, se vienen planteando o realizando medidas en distintos secto-

res del área social. Aunque estas medidas están relacionadas con la reforma del Estado, ellas son decididas y desarrolladas individualmente por las instituciones involucradas.

En las dos secciones siguientes se reseñan las acciones principales en los sectores de la salud y la educación y se sintetizan aspectos importantes del Plan Nacional de Combate a la Pobreza.

Sector Salud

A pesar de los logros innegables del Sistema Nacional, construidos a lo largo de más de cincuenta años, Costa Rica se enfrenta a cuatro retos fundamentales en los servicios de salud:

- El reto de la calidad, que empieza por revertir el estancamiento y deterioro de la salud de los costarricenses y avanzar hacia los cambios necesarios para enfrentar el nuevo perfil epidemiológico.
- El reto de la cobertura real, que consiste en garantizar el acceso ágil de toda la población a buenos servicios de salud, independientemente de donde habite y de su condición socioeconómica. Esto significa enfrentar el reto de la equidad, es decir, reducir las brechas entre las y los costarricenses de distintos sectores sociales y zonas del país.
- El reto de poner las instituciones al servicio de los usuarios, que implica acercar la prestación de los ser-

vicios de salud a las comunidades, mejorar la relación entre usuarios y funcionarios del sistema y fortalecer la ética en la prestación de los servicios, con el propósito de hacerlos más dignos y satisfactorios, tanto para los usuarios como para los prestatarios de esos servicios.

- El reto de la eficiencia, que consiste en promover el uso racional de los recursos y buscar un mayor impacto en la prestación de los servicios, con el objetivo de reducir costos y mejorar simultáneamente la calidad y el acceso, para que desaparezcan las enormes filas o presas para obtener citas, medicamentos, cirugías electivas y otros servicios.

Fuente: *Plan Nacional de Desarrollo 1994 - 1998 "Francisco J. Orlich". Diagnóstico y Estrategia.* Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 1994, pp. 88-89.

Al inicio de la presente administración se definió un conjunto de acciones a las que se daría prioridad. Para orientar todos los esfuerzos del sector en el mismo sentido, se publicó y divulgó un documento en el que se resumían los 14 problemas que las autoridades de salud consideraban prioritarios y las acciones inmediatas en que se concentrarían los esfuerzos iniciales.

Las tres primeras prioridades correspondieron al control del dengue y la malaria, al control del sarampión y

otras enfermedades prevenibles con vacunación y al rescate y fortalecimiento de los programas de atención primaria.

Para dar soporte legal se emitió un decreto ejecutivo declarando "emergencia nacional en el campo de la salud durante el tiempo que técnicamente se requiera, para: a) controlar las epidemias de dengue y malaria; b) restablecer los sistemas de atención primaria y el sistema de información y vigilancia epidemiológica; c) asegurar el suministro suficiente de agua potable a la población y la adecuada disposición de excretas; y d) solucionar la crisis en el sistema hospitalario nacional".

Para enfrentar el deterioro de los programas de atención primaria y las severas deficiencias en la atención a la salud a la población, se adoptaron medidas para iniciar lo antes posible las acciones necesarias para el establecimiento de 800 equipos básicos de atención integral de la salud —EBAIS—, proyecto compartido por el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social —CCSS—.

Como parte de este proceso se inició un programa para la capacitación de 500 asistentes técnicos de atención primaria.

Ante la necesidad de desarrollar instrumentos y mecanismos para hacer más eficiente la gestión económica y financiera del Ministerio de Salud, así como la del sector, y para que el Ministerio ejerza de manera eficaz la rectoría, en 1994 se inició un proceso

de reorganización y fortalecimiento en esa área.

Los distintos componentes que conforman la reforma sectorial están contenidas en el Programa de Reforma del Sector Salud, cuya formulación se inició hace varios años y el cual forma parte del proceso de reforma del Estado.

Este programa busca corregir y mejorar la capacidad operativa de las instituciones de este sector, e introducir modificaciones al modelo de prestación de servicios de salud y a su funcionamiento, y la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud. Implica un amplio proceso de desarrollo institucional a nivel sectorial, cuyo propósito es garantizar el ejercicio de la rectoría del sector por el Ministerio de Salud.

Para lograr un enfoque de atención integral y continua de la salud de las personas y del ambiente, plantea un conjunto articulado de reformas, destinadas a fortalecer la capacidad de dirección y planificación sectorial, y a mejorar la cobertura, la accesibilidad, la oportunidad, la calidad y el ámbito de la operación de los servicios de salud, de acuerdo con las necesidades de la población y las condiciones económicas del país.

Para lograr estos propósitos, el programa contiene ocho componentes, o proyectos pilares: a) Rectoría y fortalecimiento del Ministerio de Salud; b) readecuación del modelo de atención; c) fortalecimiento institucional de la Caja Costarricense de Seguro Social –CCSS–; d) fortalecimiento

institucional del Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud –INCIENSA–; e) financiamiento; f) sistema de información y sistema de suministros; h) Fondo Nacional de Formación y Capacitación en Salud.

Se describe seguidamente, en forma resumida, lo referente a los proyectos mencionados en a), b), c), d) y h).

Proyecto de Rectoría y fortalecimiento del Ministerio de Salud

Su objetivo es fortalecer, en todo ámbito y nivel, la capacidad de rectoría de la producción social de la salud de esta institución. Además, contribuir a garantizar los principios fundamentales de universalidad, solidaridad en el financiamiento e integralidad en la prestación de los servicios de salud a las personas y equidad en el acceso a ellos.

Para hacer operativa y efectiva esa rectoría, el Ministerio debe ejercer las funciones estratégicas de dirección y conducción, vigilancia de la salud, regulación del desarrollo de la salud, e investigación y desarrollo tecnológico.

Por su gran trascendencia política y social, mantendrá los programas prioritarios de Alimentación y Nutrición, Salud Ambiental y Promoción de la Salud y ejercerá la rectoría en esos campos. El proyecto define la misión del Ministerio para cada uno de esos campos.

El proyecto consta de cuatro grandes componentes: a) desarrollo de las funciones estratégicas de rectoría; b) estructura organizacional, de financiamiento y presupuestaria; c) desarrollo institucional; d) evaluación de impacto.

Han sido ya aprobadas una considerable cantidad de propuestas referentes a esos distintos componentes.

El proyecto cuenta con recursos por un monto de US\$3.602.000,00 para su ejecución, como parte de un contrato de préstamo por US\$42 millones, suscrito entre el Gobierno y el Banco Interamericano de Desarrollo –BID– y aprobado por una ley emitida en enero de 1994.

Proyecto de reforma y desarrollo institucional de la Caja Costarricense de Seguro Social – CCSS

Su propósito es fortalecer esta institución para que cumpla eficientemente su misión, mediante una readecuación de su organización y estructura, y el desarrollo de sistemas operativos funcionales y de una estrategia de cambio y modernización que garantice una producción de servicios de calidad y eficiencia para la población beneficiaria.

Plantea los principios filosóficos de la seguridad social que la organización que se adopte tendrá que hacer válidos. También señala los principios bajo los cuales debe guiarse el fortalecimiento institucional.

Asimismo, define cuál es la misión de la institución y los aspectos a los cuales se deben orientar los objetivos y funciones institucionales.

Proyecto de fortalecimiento del Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud – INCIENSA

Su objetivo general es fortalecer esta institución, orientando y focalizando su rol en las áreas de control de calidad y vigilancia de la salud. Para ello, el proyecto incluye la elaboración de un estudio de factibilidad y la formulación y ejecución de un programa para el desarrollo institucional.

Se define la misión del INCIENSA y se señalan sus funciones estratégicas. La institución funcionará como un Laboratorio Nacional de Referencia para identificar problemas específicos y confirmar resultados de análisis de salud y de calidad del ambiente humano.

Proyecto de readecuación del modelo de atención

Este proyecto se caracteriza por un enfoque biosicosocial del proceso de salud y enfermedad, para brindar, a la salud de las personas y del ambiente, una atención integral y continua, con énfasis en las acciones de promoción y prevención, y fundamentada en la estrategia de atención primaria.

Se dirigirá, principalmente, a la familia, la comunidad y el ambiente, garantizando una mayor libertad al usuario de decidir dónde y por quién será atendido, y propiciará la participación social en el autocuidado de la salud, en la ejecución de actividades y en la gestión de los servicios.

En el primer nivel de atención se brindarán servicios básicos integrales por medio de los EBAIS, integrados por un médico general, un auxiliar de enfermería y un técnico en atención primaria y por un equipo de apoyo conformado por el conjunto de funcionarios de un área de salud.

El país se dividirá en regiones administrativas y cada una de éstas en áreas de salud. Estas áreas serán la sede de las Direcciones Locales de Salud y en ellas todas las instituciones del sector deberán coordinar sus programas e integrar sus esfuerzos para conformar un verdadero Sistema Local de Salud, bajo la rectoría del Ministerio, con participación activa de todos los actores sociales que intervengan, directa o indirectamente, en el desarrollo de los programas de salud.

Se definen los servicios que serán brindados en cada uno de los tres niveles de atención.

Proyecto del Fondo Nacional de Formación y Capacitación en Salud

Este componente está dirigido a financiar actividades de capacitación

del recurso humano, en todos los ámbitos y niveles del sector salud.

Su objetivo es apoyar y fortalecer los procesos de modernización y gestión, mediante el financiamiento de programas de capacitación en temas prioritarios, según las necesidades determinadas por el sector, con un Fondo que se financiará con aportes presupuestarios de las entidades del sector y los recursos externos que puedan conseguirse con este fin.

Todas las instituciones, unidades y grupos, profesionales y técnicos, que formen parte del sector salud, o que correspondan a los objetivos de éste, podrían optar al financiamiento de programas de formación y capacitación, para lo cual se deberán presentar proyectos a una comisión establecida, que evaluará las propuestas, asignará un puntaje a cada proyecto y, con base en éste, determinará su prioridad para el financiamiento.

El Fondo estará orientado hacia la búsqueda de una manera eficiente, objetiva y priorizada de asignar recursos, privilegiando a las unidades que demuestren buena iniciativa y voluntad para mejorar su competencia técnica y de gestión.

Procura, además, apoyar y reforzar los esfuerzos de descentralización, al brindar acceso al Fondo a las unidades regionales y locales.

Fuente: Costa Rica. Ministerio de Salud. *Memoria 1994.*

Sector Educación

La educación costarricense enfrenta hoy cuatro grandes retos:

Social: consiste en hacer de la educación un instrumento eficaz para cerrar la brecha entre las clases sociales, erradicar la discriminación por razones de género, crear nuevas oportunidades de ascenso social y suscitar la participación activa de todos los costarricenses en la solución solidaria de los problemas.

Económico: estriba en lograr que la educación genere los recursos necesarios para elevar la competitividad y productividad nacionales e integrar exitosamente al país a la economía mundial.

Etico: dirigido a garantizar que la educación fortalezca aquellos valores y actitudes que le den a lo económico y a lo social un sentido altruista, inspirador, incorruptible y humanista.

Ecológico: para que la educación reproduzca un desarrollo que armonice las relaciones entre el ser humano y la naturaleza.

El objetivo básico planteado respecto de la transformación educativa es lograr que todos los niños y jóvenes de ambos sexo tengan acceso a una educación de calidad.

La estrategia para la transformación educativa busca incidir en todos los niveles educativos; en preescolar, elevando la cobertura; en primer y segundo ciclos, elevando la calidad; en tercero y cuarto ciclos, haciéndolos

relevantes para la vida y el trabajo; en educación técnica, convirtiéndola en soporte de la transformación productiva del país; y en educación superior, promoviendo su papel transformador de la universidad, que sea consistente con los retos que impone el proceso de apertura externa y globalización.

La estrategia comprende las medidas siguientes:

- a) Universalizar la educación preescolar.
- b) Escuelas de calidad para todos.
 - Una educación de calidad de primer y segundo ciclos.
 - Educación de excelencia en las escuelas pobres.
 - Reducir la brecha entre la educación urbana y la educación rural.
 - Reducir el peso de los estereotipos sexuales en la educación.
- c) Colegios más útiles e interesantes.
- d) Una gestión acorde con la transformación de la educación costarricense:
 - A la calidad de la educación por la calidad de los y las educadoras.
 - Un nuevo Ministerio de Educación basado en la evaluación y en la calidad.

Para llevar adelante estas reformas se requiere una profunda transformación del Ministerio de

Educación y de la organización del sistema educativo.

En particular, es preciso desarrollar la capacidad del Ministerio para evaluar y darle seguimiento a la evolución de la educación general, así como a su impacto económico y social. La unidad básica de evaluación del desempeño será el centro educativo mismo: cada escuela y colegio, y dentro de ellos, cada estudiante y cada docente.

En tal sentido se han previsto varias acciones:

- Se implementará una Guía Nacional de Calidad para la educación, instrumento que permitirá hacer más flexibles los controles burocráticos y facilitará devolver al educador la opción de innovar y alcanzar un mayor y mejor desempeño. Esto permitirá que la comunidad, los padres de familia y las fuerzas vivas de cada lugar tengan realmente voz en la educación que reciben sus hijos e hijas.
- Se revitalizarán, para reforzar esa voz, las Juntas de Educación, las Asociaciones de Padres de Familia y otras formas de organización que permitan acercar la educación a la comunidad, como medio para garantizar un servicio de calidad.
- Se realizarán los esfuerzos necesarios para modernizar los servicios que debe prestar el Ministerio, incorporándole la informática de gestión y la estrategia de "servicios de calidad total" para que se pueda hacer frente a los retos del siglo XXI.

- Se recuperará el rol de liderazgo del Consejo Superior de Educación.
- Se desarrollará, por medio de una concertación nacional, una política educativa que trascienda la gestión de cada gobierno.

Fuente: Costa Rica. *Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998* Francisco J. Orlich. *Diagnóstico y Estrategia*, pp. 81-88.

En lo referente a reforma institucional, el Programa de Desarrollo Organizacional elaboró el plan estratégico del Ministerio de Educación Pública, a partir del cual se determinan los factores críticos del éxito que deben mejorarse para lograr una reforma integral de la institución. Se inició con el desarrollo de talleres (que aún continúan) para que las diferentes unidades del Ministerio, así como las Direcciones Regionales, definan su propio plan estratégico, acorde con sus necesidades y en total acuerdo con la política educativa.

La reforma institucional busca revitalizar la capacidad organizacional del Ministerio para que asuma con éxito la implementación de las tareas que emanan de la política educativa y los planes estratégicos de la presente administración.

Como parte de ese esfuerzo, se determinó que una de las principales debilidades existentes era el servicio al cliente, por lo que se tomaron medidas como la creación de un Centro de

Atención al Público y el fortalecimiento de la Contraloría de Servicios y se iniciaron los procesos de análisis y programas de desconcentración de servicios.

Por otra parte, se han realizado distintas mejoras internas en áreas críticas del Ministerio, para agilizar su funcionamiento interno. Entre ellas cabe destacar las siguientes: creación del Primer Círculo de Calidad del Ministerio, desarrollo de un sistema de programación de actividades (en proceso) y desconcentración a las Direcciones Generales de Enseñanza de la selección y los nombramientos interinos, estableciéndose un nuevo sistema de dictados entre esas dependencias y la Dirección General de Administración de Personal, mediante el uso de fax.

Fuente: Gobierno de Costa Rica. Ministerio de Educación Pública. *Informe de Labores. Mayo 1994-Mayo 1995.*

Combate a la pobreza

Con el objeto de profundizar y mejorar cualitativamente la política social contra la pobreza, la administración actual ha emprendido un Plan Nacional de Combate a la Pobreza, el cual forma parte, a su vez, del Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 "Francisco J. Orlich".

Dicho Plan se desarrolla en dos fases. La primera fase se extiende hasta 1996. En ella se ha promovido enero-diciembre/1995

fundamentalmente la coordinación de los programas, fomentando la creación de un sistema que supere las duplicaciones y enfatice sinergias entre los programas. Se ha optimizado el uso de la actual capacidad instalada, se han reasignado recursos para los gastos de operación adicionales requeridos, se ha protegido este componente del gasto social durante el ajuste fiscal, se ha mejorado el diseño de los programas y la cobertura de beneficiarios y se ha hecho un diagnóstico para efectuar reformas de gestión en las instituciones protagónicas del Plan.

En la segunda fase, que arranca también a partir de 1996 y se extenderá hasta 1998, implicará eventuales ampliaciones de la capacidad instalada, la incorporación de modalidades de atención novedosas y reformas de gestión de las instituciones claves, con énfasis en el fortalecimiento de su capacidad para realizar eficientemente funciones de financiamiento y evaluación de programas, por una parte, y de ejecución de programas sociales relevantes y de buena calidad, por otra.

Áreas del Plan

El Plan está organizado en torno a cinco áreas: Proinfancia y Juventud, Promujeres, Protrabajo, Solidaridad y Desarrollo Local. De acuerdo con sus objetivos específicos, cada área se estructura en subáreas que permiten especificar los niveles de intervención,

según las singularidades de las poblaciones meta y de los programas.

En tanto las primeras cuatro áreas tienen como eje grupos meta, la de Desarrollo Local hace referencia a programas que atienden poblaciones y carencias que han sido delimitadas de acuerdo con parámetros territoriales.

Proinfancia y juventud

Fomenta la creación de igualdad de oportunidades, facilitando el acceso de la población infantil y juvenil a los servicios sociales provistos o financiados por el Estado, con miras a mejorar su calidad de vida y sus posibilidades de desarrollo.

Las subáreas son:

- Desarrollo infantil
- Desarrollo del escolar
- Desarrollo del adolescente
- Niños, niñas y jóvenes en riesgo social
- Jóvenes en conflicto con la Ley Penal

Promujeres

Busca ampliar las oportunidades y completar los esfuerzos realizados por las políticas públicas destinadas a la mujer. De los múltiples ámbitos en que se expresa la condición social subalterna de la mujer, el Plan elige aspectos que repercuten fuertemente en la condición socioeconómica de la mu-

jer pobre, y que evidencian el entrelazamiento de dos formas de exclusión: pobreza y pertenencia al género femenino. La familia como núcleo básico de la convivencia en sociedad y como instancia necesaria para resolver los problemas de pobreza, es considerada aquí mediante una atención integral de la mujer pobre y en la cual tienen prioridad las mujeres jefes de hogar, dada la alta incidencia de la pobreza extrema en ese segmento de la población.

Las subáreas son:

- Atención integral a las mujeres jefes de hogar.
- Atención a las jóvenes y adolescentes.

Protrabajo

Busca ampliar las oportunidades laborales de los pobres, con énfasis en los que se ubican en el sector agrícola tradicional y en el sector informal urbano. La ampliación de las oportunidades se logrará mejorando la productividad de su fuerza de trabajo, el recurso más valioso con que cuentan los pobres, y posibilitando su acceso a otros recursos productivos y a la riqueza que generan. Se desea aumentar la capacidad de los pobres para satisfacer sus necesidades básicas con sus propios medios y esfuerzo y contribuir a la democratización económica.

Las subáreas son:

- Acceso real a los recursos productivos.

- o Aumento de la productividad.
- o Mejoramiento de las condiciones laborales.
- o Generación de empleo.

Solidaridad

Buscar garantizar una vida digna a todos aquellos que tras una vida productiva no cuentan con los beneficios de la seguridad social y a quienes se encuentran discapacitados, por distintas razones, para proveerse el sustento diario por sus propios medios. Responde a los derechos que tienen todos los costarricenses por el solo hecho de serlo y a los deberes de la sociedad para con ellos.

Las subáreas son:

- o Desarrollo y protección del adulto mayor.
- o Protección y desarrollo del adulto discapacitado.

Desarrollo local: vivienda y calidad de vida

Esta área está orientada, por un lado, a subsanar las carencias que se evidencian en el índice de necesidades básicas insatisfechas, que sitúa el nivel de pobreza entre el 32% y el 38% de la población. Por otro lado, pretende promover una organización comunitaria en la solución de los problemas comunes, de tal manera que fomente la solidaridad social, la responsabili-

dad y el arraigo, como valores que deben ser rescatados para mejorar la convivencia. Construir hogares en comunidades y construir comunidades en que les guste vivir a los costarricenses es el sentido de esta área.

Las subáreas son:

- o Comunidades vulnerables: recuperación y desarrollo en áreas consolidadas.
- o Modelos de intervención en zonas de destino.
- o Intervención en zonas restringidas.
- o Modelos de desarrollo para ciudades intermedias estratégicas.
- o Derechos de propiedad y titulación.

Marco institucional del Plan

La política social costarricense ha tenido como eje los programas universales dirigidos a fomentar la igualdad de oportunidades, como es el caso de la educación general y de la salud. El acceso efectivo de los pobres a ellos se ha cautelado mediante programas selectivos, insertos dentro de la acción sectorial.

Algunos programas selectivos han atendido problemas específicos de la población pobre, con precarios recursos y una reducida cobertura; este es el caso de la protección de grupos vulnerables, como los discapacitados, del apoyo productivo y la ca-

pacitación. Por su parte, otros programas selectivos de corte asistencial o en la presente década los de vivienda popular, han contado con ingentes recursos y han alcanzado coberturas significativas, pero adolecen de amplias filtraciones.

En las gestión de las políticas selectivas, ha prevalecido la descoordinación intra e interinstitucional: se ha incurrido en duplicaciones, se carece de apoyos integrales y de una garantía de continuidad que eleven el impacto de los programas, y están ausentes los mecanismos y la información sistemática que posibiliten evaluarlos, darles seguimiento y ejercer un adecuado control. Superar esas ineficiencias es la razón de ser del Plan, en tanto integrador de las acciones contra la pobreza emprendidas por las instituciones sociales del Estado costarricense.

Las instituciones del Estado que financian y ejecutan estos programas, representan un sólido punto de partida para articular el Plan Nacional de Combate a la Pobreza —PNCP—, toda vez que reúnan una serie de condiciones indispensables aquí previstas, como son: una definición nítida de sus funciones, procedimientos claramente establecidos que eviten la arbitrariedad, permitan la transparencia en la asignación de recursos y la capacidad evaluadora de los programas financiados, una clara articulación de sus tareas, el fortalecimiento de sus capacidades de gestión, cuyo logro formará parte de su agenda de trabajo y su capacidad para rendir cuentas

basados en información fidedigna y sistemática.

El Fondo de Asignaciones Familiares y Desarrollo Social —FODESAF—, el Instituto Mixto de Ayuda Social —IMAS— y el Patronato Nacional de la Infancia —PANI—, deben cumplir un papel fundamental, debido a que sus funciones están definidas en términos de la población meta del Plan. De allí que el Plan requiere que sus estructuras cumplan con los requisitos anteriores con miras a que sus recursos se asignen en una forma más transparente y acorde con las prioridades establecidas en el PNCP, así como para fortalecer su capacidad evaluadora de los programas que apoya financieramente el Fondo.

Estas instituciones se han sometido a un proceso de reestructuración para permitirles cumplir con los desafíos que contempla la ejecución de este plan. Esta reestructuración ha impliado tanto en el FODESAF como en el IMAS, entre otras cosas, una reorganización en torno a las cinco áreas del Plan. Este proceso de adaptación también se ha emprendido en el Instituto de Desarrollo Agrario —IDA— y otras instancias vinculadas con el medio rural, buscando que se enfatizen y profundicen las funciones que dieron origen al IDA y que se relacionan con la pobreza, como son el desarrollo rural, la coordinación interinstitucional y el acceso a la tierra y su explotación productiva.

El Plan es coordinado por la Segunda Vicepresidenta de la República, como Rectora del Sector Social, y por

el Consejo Social. El Consejo Social cuenta con una Secretaría Técnica que lo apoya en el diseño y seguimiento de los programas de carácter intersectorial. Cada área del Plan podrá contar, si así se considera necesario, con una instancia política intermedia, compuesta por los viceministros, presidentes ejecutivos y directores nacionales de las instituciones involucradas. Esta instancia política, será la Comisión del Área y se instaurará por decreto ejecutivo. Debajo de esta comisión, se ubica la Secretaría Ejecutiva del Área.

Esta Secretaría es la encargada de coordinar y darle seguimiento a las acciones de las distintas subáreas y componentes del Plan. Estará integrada por un representante de la Secretaría Técnica del Consejo Social, un representante del FODESAF, el encargado del área en el IMAS y los coordinadores de los comités técnicos. Las actividades dentro de cada subárea del Plan, estarán dirigidas por un Comité Técnico, compuesto por los responsables de los programas que integran los distintos componentes de cada subárea. Son los responsables directos del desarrollo del Plan en su subárea y la instancia inicial de coordinación interinstitucional que demanda el presente esfuerzo.

Instituciones y Organos del Sector Social

- Ministerio de Salud.

- Ministerio de Educación Pública.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica –MIDEPLAN–.
- Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.
- Caja Costarricense de Seguro Social –CCSS–.
- Comisión Nacional de Asuntos Indígenas –CONAI–.
- Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia –IAFA–.
- Junta de Protección Social de San José.
- Patronato Nacional de la Infancia.
- Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural –SINART–.
- Instituto Mixto de Ayuda Social –IMAS–.
- Instituto Nacional de Aprendizaje –INA–.
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados –AyA–.
- Junta de Educación de San José.
- Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.

- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo –INVU–.
- Instituto Nacional de Seguros –INS–, con su programa de riesgos profesionales.
- Universidad de Costa Rica (UCR, Instituto de Investigaciones en Salud y el Area de Ciencias Médicas).
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal –IFAM–, será cerrado próximamente.

NOTA:

Según se señala en el *Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998* (p. 21), en el ámbito social del Estado costarricense converge un conjunto de 49 instituciones. Dentro de ellas hay cinco ministerios rectores de los sectores sociales, 4 son empresas públicas financieras, 2 empresas públicas no financieras y 38 instituciones públicas de servicios. De estas últimas, 16 son entes adscritos al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. Sin embargo, no se presenta la lista de esas 49 instituciones

△

Reformas sectoriales en el área social: El Salvador*

IDENTIFICA LAS ESTRATEGIAS DEL SECTOR EDUCACION PARA 1994-1999, LAS CUALES TIENDEN A LA MODERNIZACION INSTITUCIONAL EN UN MARCO DE DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION, ASI COMO LOS OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE LA REFORMA DEL SECTOR SALUD.

Sector educación

Existe una propuesta que contiene el proyecto "Apoyo a la Reforma Educativa" que responde al proceso de modernización del Estado y más particularmente a la transformación educativa, en los campos de calidad, cobertura y modernización institucional.

Se espera que el proyecto sea apoyado técnica y financieramente por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento –BIRF– y el Banco Interamericano de Desarrollo –BID–.

Las estrategias del sector educación para el quinquenio estarán basadas en:

- La focalización de los recursos humanos, materiales y financieros a la educación básica, con énfasis en el área rural.
- La modernización institucional en los procesos de planificación, evaluación, investigación, información y desarrollo organizacional.
- La descentralización administrativa de los servicios educativos.
- La participación de las comunidades y sector privado en la administración de la educación.
- La búsqueda y aplicación de mejores alternativas de atención de las necesidades educativas.

Algunos de los criterios de estrategia relativos a modernización institu-

* Documento elaborado por el ICAP, en base a los Programas de Reforma y Modernización del Estado en Centroamérica. Versión consultada con las instancias a cargo de la Modernización del Estado en El Salvador.

cional, descentralización y participación son:

La modernización institucional integrará estrategias de descentralización de los servicios educativos y la participación de la comunidad y otros agentes en la administración de la educación. Lo anterior es fundamental ya que se ha demostrado que la centralización de acciones y funciones del Ministerio de Educación no permiten el logro de metas que demanda la sociedad, tanto en servicios de cobertura como en la calidad de la educación.

Con el propósito de mejorar la calidad y eficiencia del sistema educativo, se pretende llevar a cabo cambios estructurales con base en tres principios:

- Un sentido orgánico y unitario (sistemático) de la acción educativa.
- Una estructura de funcionamiento que comprenda los niveles: nacional, local y del propio centro educativo.
- Una mayor capacidad de decisión para atender la educación y solucionar los problemas en los diferentes niveles de gestión educativa.

Como estrategia sectorial se continuará desarrollando el sistema descentralizado de educación con la modalidad del Programa EDUCO, focalizando este esfuerzo en el área rural, y se incrementará la escolaridad hasta el tercer ciclo básico (7^º, 8^º y 9^º grados) en el área urbana.

La descentralización permitirá asegurar la eficiencia del poder local, habilitándolo para tomar decisiones en los campos de su competencia y estimulando la iniciativa y la creatividad. Las estrategias del sector para el quinquenio se orientarán a dar respuesta a las demandas de la comunidad educativa, fomentando su participación dinámica y activa en la gestión y administración de la educación.

El rol del nivel nacional será consolidar la unidad e integridad nacional en asuntos educativos en el marco de las políticas de desarrollo educativo nacional; asignar recursos financieros y proporcionar la asistencia técnica necesaria para ir conformando nuevas modalidades de entrega y gestión educativa.

Los componentes del proyecto son:

- *Componente I:* Ampliación de cobertura de servicios educativos.
 - Subcomponente I: Ampliación de servicios educativos.
 - Subcomponente II: Fortalecimiento de la participación comunitaria.
- *Componente II:* Calidad de la educación.
- *Componente III:* Modernización institucional.

Fuente: El Salvador. Ministerio de Educación. Proyecto Apoyo a la Reforma Educativa. Propuesta para ser Presentada al Banco Internacional

de Reconstrucción y Fomento –BIRF– y el Banco Interamericano de Desarrollo –BID–. (Versión del 14 de marzo como producto de la finalización de la Misión de Evaluación de los Bancos. Nueva San Salvador, Marzo de 1995).

Sector salud

También existe una propuesta para la reforma de este sector en el cual se describen las características principales de los problemas de la salud del país y los problemas principales del sistema de servicios de salud, con conclusiones de soluciones para cada uno de éstos.

La propuesta plantea una reforma del sector salud en concordancia con los planteamientos de la visión de futuro del Estado y de la Administración Pública salvadoreños, definidas en el Plan de Desarrollo Económico y Social 1994-1999.

El objetivo general de la propuesta es estructurar un sistema nacional de salud para toda la población del país en condiciones de eficiencia, eficacia y equidad.

Los objetivos específicos son:

- Extender la provisión de servicios accesibles de salud a toda la población del país, mediante la aplicación de modalidades alternativas de atención.
- Elevar el nivel de calidad de la provisión de los servicios de salud a la población en los tres niveles de atención.
- Propiciar equidad en la provisión de servicios de salud, focalizando esfuerzos y recursos en la población de mayor riesgo en zonas geográficas más desprotegidas.
- Reafirmar y viabilizar el rol rector, normador, regulador, financiador, controlador y evaluador que le corresponde al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social –MSPAS– en el sector salud.
- Procurar eficiencia en el uso de los recursos asignados al sector salud.
- Conformar un sistema de servicios de salud para toda la población del país, que facilite la participación privada en la provisión de los servicios y propicie la participación social en la ejecución de las políticas públicas de salud.
- Adecuar el marco legal a las necesidades de la conformación de un sistema nacional de salud y a los requerimientos de un sector salud moderno.
- Procurar la universalización de la cobertura del Instituto Salvadoreño del Seguro social –ISSS–.
- Establecer los sistemas y procesos de apoyo que garanticen la sostenibilidad técnica, administrativa y financiera del sistema nacional de salud.

Se señala que "las misiones institucionales de los principales actores en el Sector Salud, que ameritan revisión y redefinición, obviamente son las del MSPAS y el ISSS".

Las estrategias principales son:

- Reestructuración institucional del sector.
- Descentralización (incluyendo modalidades de desconcentración institucional).
- Modalidades alternativas de provisión de servicios.
- Participación social amplia.
- Provisión de servicios eficientes, eficaces y equitativos.
- Regulación de la producción de servicios y garantía de calidad de los mismos.
- Adecuación del marco legal.
- Uso de la investigación.
- Fortalecimiento financiero (incremento del gasto público en salud).
- Desarrollo de recursos humanos.
- Modernización de la gestión financiera del sector público.
- Establecimiento de incentivos.

Fuente: El Salvador. Grupo de Reforma del Sector Salud. *Documento Guía para la Reforma del Sector Salud en el Salvador*. (Borrador para discusión). s.f.

CAPACITACION

En lo correspondiente a modernización de la gestión de recursos humanos, la propuesta de Programa de Modernización del Sector Público incluye entre las medidas de políticas y acciones el diseño e implementación de programas de desarrollo de capacidades gerenciales en el manejo de recursos humanos. Sin embargo, no se señalan fechas para la elaboración de esos programas, ni estrategias para desarrollarlos.

En lo referente al sector salud, el Documento Guía para la reforma del mismo menciona, en la estrategia relativa al desarrollo de recursos humanos, que cualquier iniciativa y propuesta de reforma demanda el fortalecimiento de los recursos humanos que la realizarán. En este aspecto se harán esfuerzos por impulsar su desarrollo integral, para lograr su planificación, formación, capacitación y gestión en cantidad y calidad adecuada a las necesidades nacionales y del proceso de reforma.

Para la reforma de este sector, el Proyecto Apoyo a los Sistemas de Salud APSISA/USAID/C&M ha presentado un documento que contiene una propuesta para el componente de capacitación. Según se propone, la capacitación estaría dirigida a tres niveles de personal (directivos, ejecutivos y personal de operaciones) del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, en áreas relativas a gestión,

sistemas y procesos tácticos, apoyo logístico y administrativo y prestación de servicios. La duración prevista es de cuatro años con un costo total de US\$6.928.400.00

Fuente: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Proyecto Apoyo a los Sistemas de Salud APSISA/USAID/C&M (Proyecto AID No. 519-0308-C1216-00). *Capacitación. Propuesta para el Componente de la Reforma del Sector Salud*. San Salvador, julio de 1995.

Se ignora la decisión tomada respecto de esta propuesta.

Instituciones y Organismos del Sector Social

- Ministerio de Coordinación del Desarrollo Económico y Social
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
- Ministerio de Vivienda y Desarrollo Humano
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social
- Instituto Salvadoreño de Seguro Social
- Fondo de Inversión Social
- Secretaría Nacional de la Familia
- Secretaría de Reconstrucción Nacional
- Instituto de Prevención de las Fuerzas Armadas
- Bienestar Magisterial
- Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados –ANDA–
- Financiera Nacional de la Vivienda
- Consejo Salvadoreño de Menores
- Lotería Nacional de Beneficiencia
- Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal –ISDEM– Δ

La agenda de gobierno para el período 1994-1995: Guatemala*

ESTA AGENDA ESTA FUNDAMENTADA EN CINCO GRANDES METAS Y DISEÑADA PARA CONTRIBUIR AL LOGRO DE UNA SOCIEDAD CON CIMIENTOS MAS DEMOCRATICOS, QUE PERMITA AL MISMO TIEMPO SU REINSECCION EN LA ECONOMIA MUNDIAL. TAMBIEN INCLUYE UN ESBOZO DE LA ESTRATEGIA DE COMBATE A LA POBREZA Y DE MODERNIZACION INSTITUCIONAL.

Esta agenda establece los compromisos de la política gubernamental para ese período, con miras a profundizar el tránsito hacia una sociedad más democrática y acelerar la adaptación de la economía del país a las nuevas condiciones de la economía mundial. Para este efecto los esfuerzos se concentran en el logro de cinco objetivos básicos:

- La consolidación de la democracia y del Estado de Derecho
- El combate a la pobreza
- La transformación productiva
- La conservación del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales renovables

* Documento elaborado por el ICAP, en base a los Programas de Reforma y Modernización del Estado en Centroamérica. Versión consultada con las instancias a cargo de la Modernización del Estado en Guatemala.

● La modernización institucional

Se presenta a continuación una reseña de los puntos principales planteados con respecto a los objetivos 2 y 5.

La estrategia de combate a la pobreza: compromiso social prioritario del gobierno

Esta estrategia se basa en los criterios de subsidiariedad, solidaridad comunitaria, corresponsabilidad, autoayuda y cercanía a las necesidades sentidas de la población.

La estrategia postula una modalidad de atención local, mediante acciones específicas, en las cuales el desarrollo de la persona y el de la comunidad son el centro fundamental de la acción del Estado, encaminada

a fortalecer la autodeterminación de las comunidades organizadas y a promover la participación de sus instituciones comunales.

De esta manera, se promueve un concepto alternativo de política social, que enfoca la intervención del Estado hacia los segmentos más pobres de la población, y se orienta hacia una participación amplia y real en la solución de sus propios problemas.

Los entes centrales de este nuevo camino en el combate a la pobreza son las comunidades y sus organizaciones, las instituciones intermediarias y los gobiernos locales.

El respeto y la promoción de la diversidad de tradiciones, religiones y culturas, en la cual radica la organización original de las comunidades, es una precondition para que se amplíe su participación en actividades de desarrollo.

El funcionamiento de esta estrategia requiere promover la formación de unidades responsables de los servicios sociales bajo el principio de la descentralización regional; modificar las estructuras legales y administrativas que limitan la operación de esquemas de cofinanciamiento, autoayuda y movilización social; incorporar el concepto de autoayuda y participación amplia de los beneficios en la planificación, ejecución y control de las actividades a nivel local (comunidades educativas, patronatos, comités de vecinos, municipalidades, etc.), y readecuar las formas de intervención del Estado y de cooperación entre el

Gobierno Central y los Gobiernos Locales.

En términos operativos, la estrategia se asienta en dos líneas principales de acción:

- Un programa de emergencia, orientado a promover acciones específicas e integrales que permitan aliviar a la brevedad posible las manifestaciones más agudas de la pobreza y la pobreza extrema. En este sentido, se considera imprescindible poner en marcha mecanismos de ejecución ágiles y que, por su naturaleza, puedan dar respuesta inmediata a las necesidades sentidas de la población más vulnerable. Con esta finalidad se fortalecerán los fondos sociales y se promoverán mecanismos de ejecución de los programas con amplia participación de la comunidad organizada, de las municipalidades y de organismos no gubernamentales.
- Un programa de reformas institucionales, que modernice las estructuras políticas, sociales y económicas del país, para crear las condiciones institucionales que permitan modificar las raíces estructurales de la pobreza en forma sostenida y duradera.

En el marco anterior, las políticas y acciones prioritarias han sido fijadas en las cuatro áreas siguientes:

- a) Coherencia en el manejo de la política económica y social.
- b) Reordenamiento de las políticas sectoriales afectará especialmente

te al sector agrícola, reorientando las acciones hacia el apoyo al pequeño campesino; al de transporte, prestando mayor atención a la construcción y mejoramiento de caminos rurales y vecinales, así como al área social, mediante acciones sobre los sectores siguientes:

- *Educación*

La estrategia en educación aspira a aumentar la eficiencia y equidad del sistema educativo, en beneficio de los programas que tengan mayor impacto en la igualdad de la promoción en cuanto al acceso a las oportunidades y en la productividad de los trabajadores:

En consecuencia, la acción estatal se concentrará:

- Aumentar la cobertura del sistema escolar, especialmente en los niveles pre-primaria y primaria, con énfasis en las áreas rurales y en la educación de la niña;
- mejorar la calidad de la educación, introduciendo cambios significativos que permitan vincular el contenido programático a las necesidades y características de la población meta;
- fortalecer el proceso de alfabetización con mecanismos técnicos innovadores que permitan llevar a la práctica acciones para reducir sustantivamente los índices de analfabetismo;
- hacer eficiente la enseñanza para el trabajo, de acuerdo con las ne-

cesidades del mercado laboral y a las condiciones económicas, sociales y culturales del país.

Para alcanzar los objetivos anteriores, el Gobierno agilizará las reformas estructurales del sector, especialmente en las áreas siguientes: Innovaciones técnico-conceptuales que abarcan la ampliación de los programas de educación bilingüe y el fortalecimiento de la educación ambiental y en derechos humanos; la aplicación eficiente de la adecuación curricular; programas de capacitación de maestros; la reorganización de los nombramientos, y el reordenamiento de los incentivos laborales.

Además, se ampliarán los esquemas novedosos de enseñanza, como la educación coparticipativa, que reactivará la participación de las comunidades y los gobiernos locales en la prestación y administración de los servicios educativos.

El rescate de la eficiencia y eficacia en la administración del sistema educativo requiere adoptar medidas que favorezcan la regionalización educativa y la reestructuración institucional del Ministerio de Educación, que posibilite la descentralización efectiva en la toma de decisiones y la eliminación de las ineficiencias institucionales que obstaculizan un impacto más significativo en cuanto al aumento de la calidad y de la cobertura del sistema educativo.

- *Salud*

El Gobierno reorientará sus esfuerzos a erradicar las causas básicas

del fenómeno generalizado de morbi-mortalidad, especialmente en los grupos vulnerables como el binomio madre-niño, con la finalidad de:

- Ampliar la cobertura con servicios de salud, especialmente en áreas rurales y urbanas marginales y en beneficio de los grupos más vulnerables de la población (mujeres embarazadas, mujeres lactantes, niños desnutridos)
- Enfocar la acción del sector en los programas de salud preventiva, la asistencia primaria en salud y los programas de educación familiar para la salud
- Aumentar la eficiencia del sistema de salud para mejorar los servicios a la población y asegurar que éste sea financieramente sustentable en el largo plazo
- Mejorar la calidad de los servicios, especialmente mediante su adecuación a las necesidades y al entorno cultural de las regiones rurales, así como un mayor compromiso y participación de la propia comunidad en la prestación de los servicios

El Gobierno se ha propuesto alcanzar estos objetivos mediante reformas organizativas y administrativas en las instituciones del sector; la introducción de mecanismos efectivos de coordinación entre las instituciones que participan en la prestación de los servicios, especialmente entre el Ministerio de Salud Pública y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; el

fortalecimiento de la participación comunitaria en la gestión de la salud; la mayor contribución del sector privado en la atención hospitalaria; y el desarrollo y la puesta en marcha de un nuevo modelo de atención.

● *Agua potable y saneamiento ambiental*

La ampliación y el mejoramiento de los servicios de agua potable y saneamiento ambiental forma parte integral y es un pilar importante en la estrategia de salud preventiva y de combate a la pobreza, puesto que la deficiencia en estos servicios es una de las causas principales de la morbilidad y mortalidad entre los segmentos más vulnerables de la población.

En consecuencia, el Gobierno impulsará la ampliación de estos servicios hacia las regiones con los índices de morbilidad y mortalidad infantil y de cobertura más preocupantes, y fortalecerá la operación y el mantenimiento de los servicios, especialmente en materia de acueductos rurales y sistemas municipales de agua en el interior del país, para asegurar un servicio de calidad satisfactoria.

El binomio futuro del sistema de agua potable y saneamiento ambiental se basará principalmente en el manejo y mantenimiento de los servicios por empresas municipales y privadas que se dediquen en forma integral a su ampliación y mantenimiento en aldeas, caseríos y en las cabeceras municipales, en estrecha cooperación con los comités de agua de las comunidades.

El proceso de reestructuración del sector se efectuará en etapas para evitar disfuncionalidades en las fases de transición, que comprenden:

- Fortalecer la Secretaría de Recursos Hidráulicos como ente normativo y coordinador del sector, así como establecer un marco legal para el uso racional del recurso hídrico;
- reducir la diversidad de unidades ejecutoras del sector público que realizan programas en el sector;
- mejorar la capacidad del Instituto de Fomento Municipal –INFOM– en la promoción de proyectos de agua potable a nivel municipal y el establecimiento paulatino de empresas municipales de agua potable;
- establecer un programa efectivo de apoyo a los comités de agua potable en la operación administrativa y financiera de sus sistemas.

- *Vivienda*

Se reorientarán las acciones para ofrecer una respuesta realista y viable al problema de la vivienda, especialmente para los estratos pobres, y mejorar paulatinamente la dotación de servicios básicos (agua potable, drenajes, equipamiento, vías de acceso y recreación en las áreas precarias y más deterioradas de los centros urbanos y de los principales asentamientos humanos del país).

Para lograr estos objetivos se buscará complementar las acciones del

sector público y privado con las organizaciones comunitarias dentro de una concepción de autogestión y auto-ayuda.

- *Compensación social*

Dada la urgencia de llegar a la población con los servicios básicos de salud y de educación, el Gobierno fortalecerá una línea de acción paralela a las reformas institucionales a desarrollar en todos los sectores prioritarios para el combate a la pobreza: la creación de fondos sociales como mecanismos transitorios, financiados tanto con recursos internos como externos.

Los fondos que con este objetivo serán fortalecidos son:

- Fondo de Inversión Social –FIS–: Extenderá sus servicios sociales mediante el financiamiento a pequeños proyectos que respondan a la demanda expresada por las comunidades y gobiernos locales, apoyándose en la participación efectiva de dichos grupos en la ejecución y mantenimiento posterior de los proyectos.
- Fondo Nacional para la Paz –FONAPAZ–: Creado para atender a los refugiados, desplazados y repatriados. Este Fondo se coordinará estrechamente con el FIS.
- Fondo Guatemalteco para la Vivienda –FOGUAVI–: Canalizará recursos internos y externos hacia el financiamiento de los programas de vivienda para las familias

de menores recursos, incluyendo lotes con o sin servicios, compra, construcción, ampliación y mejoramiento de viviendas.

- o Fondo Nacional de Tierras –FONATIERRA–: Financiará la compra y venta de tierra con fines agrícolas, pecuarios y forestales, para regularizar la tenencia y propiedad de la tierra, fomentar la inversión en el agro y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina.
- o Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario: Será destinado a los Consejos de Desarrollo para que financien la ejecución del proyecto a nivel municipal.

Los fondos mencionados constituyen mecanismos transitorios de intermediación financiera, encaminados a acelerar la ejecución, descentralizar la prestación de los servicios y llegar efectivamente a los grupos metas en las áreas que muestran los mayores índices de pobreza. Su duración se determinará por los avances del proceso de racionalización de la administración pública, hasta que ésta pueda absorber eficientemente los programas ejecutados por los fondos especiales.

c) *Descentralización de los servicios públicos y fortalecimiento de los gobiernos locales*

La descentralización de los servicios se concentrará prioritariamente

en los servicios agrícolas al pequeño productor, así como en los servicios de agua y saneamiento ambiental, salud y educación que por sus características puedan ser atendidas dentro de escalas mínimas.

A la par de esto se operará una reorganización y racionalización de la prestación de los servicios sociales, tendente a eliminar y evitar duplicaciones, delimitar las responsabilidades y atribuciones, y mejorar su coordinación horizontal y vertical.

El fortalecimiento administrativo, técnico, financiero y político de las municipalidades se convertirá en la columna central de la estrategia de combate a la pobreza en el país.

Para el necesario fortalecimiento de los gobiernos locales se ha propuesto un programa orientado a:

- o Fortalecer la capacidad financiera de las municipalidades.
- o Fortalecer la capacidad técnica y gerencial de los gobiernos locales.
- o Reforzar su capacidad para promover, facilitar y organizar la participación activa de la comunidad en la identificación y realización de soluciones para sus propios problemas.
- o Revisar las bases legales que estrechan el tiempo de acción de los gobiernos locales y les impiden diseñar estrategias de mediano plazo para responder a las demandas de las comunidades.

d) Reorientación y focalización del gasto público

El combate a la pobreza exige la reorientación y focalización del gasto público en los sectores y programas de mayor impacto en la reducción de la pobreza, en programas que beneficien exclusivamente a los grupos más vulnerables y con los indicadores sociales de morbilidad, mortalidad y desnutrición más preocupantes, y hacia los servicios que sean mayoritariamente requeridos por los estratos más pobres de la población y amplíen su acceso a las oportunidades.

Esta reorientación y focalización del gasto público se efectuará con base en las propuestas contenidas en el Programa de Inversión Pública y Gasto Social 1994-1996.

Adicionalmente, el combate eficaz a la pobreza exige reorientar y focalizar el gasto público prioritariamente hacia aquellos municipios y aldeas con los índices de pobreza más significativos, sin dejar de asumir el compromiso con todos los municipios del país.

Modernización institucional

La reforma del Estado tenderá básicamente a:

- Reforzar su papel subsidiario.
- Recuperar la credibilidad de las instituciones de Gobierno.

- Ordenar la gestión pública y fortalecer la capacidad gerencial del Estado.
- Fortalecer su capacidad financiera.
- Elevar la calidad del gasto público.
- Mejorar la capacidad de ejecución, al racionalizar las tareas de la administración, descentralizar la prestación de los servicios públicos e introducir modalidades innovadoras de ejecución que permitan la participación del sector privado en la realización de los proyectos, ya sea por medio de la contratación directa o de una mayor participación de la comunidad y de organismos no gubernamentales.

La estrategia de reforma institucional comprende tres líneas de acción paralela:

1. Diseño de reformas institucionales a nivel de cada uno de los sectores, cuyo objetivo fundamental es fortalecer institucionalmente los ministerios y entidades sectoriales con el fin de posibilitar la ejecución eficiente y oportuna de las políticas y programas de cada sector. Estas reformas serán diseñadas, ejecutadas y administradas por los sectores respectivos, en el marco de sus programas sectoriales.
2. Mejorar y fortalecer los mecanismos institucionales para la coordinación horizontal de las políticas y

programas sectoriales por conducto del sistema de Consejos de Desarrollo, reforzándolos desde la base.

3. Reorganización de los sistemas de apoyo horizontal a nivel de Gobierno Central que tienen una incidencia directa en la planificación, ejecución y control de la inversión y del gasto social.

Reformas y acciones prioritarias

Reforma institucional-administrativa

Basado en el principio de subsidiariedad, esta reforma persigue una articulación adecuada entre las funciones del Estado y la sociedad, de manera que se eliminen las duplicidades, interferencias o vacíos en la gestión pública, se busque el máximo de productividad y transparencia en el trabajo estatal, y la eficacia y la eficiencia de las funciones del Estado.

Para el logro de estos objetivos se promoverán y agilizarán reformas institucionales orientadas a:

- Reorientar los programas de los ministerios e instituciones del sector respectivo, así como la prestación de servicios hacia la población objetivo, centrando los esfuerzos en mejorar el enfoque, eficiencia y cobertura de los programas prioritarios.
- Aumentar la participación de las comunidades en la planificación, operación, mantenimiento y financiamiento de la infraestructura social, y promover modalidades no tradicionales de ejecución con amplia participación de organismos no gubernamentales, municipalidades y las organizaciones comunitarias.
- Trasladar al sector no gubernamental aquellas actividades que por su naturaleza puedan ser ejecutadas con mayor eficiencia fuera del sector público.
- Descentralizar y desconcentrar la prestación de los servicios públicos y las decisiones en materia de personal y recursos financieros, así como en la planificación y ejecución del presupuesto. Al mismo tiempo se eliminará la duplicación de responsabilidades y actividades.
- Mejorar la coordinación entre las entidades estatales que tienen a su cargo la planificación y ejecución de los programas públicos, así como entre las entidades estatales y el sector no gubernamental.
- Mejorar los sistemas de planificación, presupuesto, evaluación, control y auditoría.
- Fortalecer la capacidad gerencial a todos los niveles y lograr un mayor sentido de responsabilidad entre los ejecutivos y funcionarios públicos.

- Agilizar los procedimientos de compras y contrataciones.

A nivel sectorial, los esfuerzos del Gobierno se concentrarán en iniciar las reformas institucionales en los sectores prioritarios para el combate a la pobreza. Por consiguiente, se prepararán e iniciarán:

- La reforma del sector educativo;
- la reforma del sector salud;
- la reforma del sistema de previsión social (IGSS, IPM, Clases Pasivas);
- la reforma del sector público agrícola; y
- la reforma del marco legal e institucional para el fortalecimiento de las funciones de desarrollo de las administraciones municipales.

Descentralización administrativa

La reorganización institucional de la administración pública y su descentralización efectiva constituyen el elemento central de la estrategia orientada a fortalecer el papel subsidiario del Estado y mejorar su capacidad gerencial, especialmente para capacitarlo en el combate efectivo de la pobreza y en el apoyo a los sectores productivos en el proceso de modernización.

La descentralización es, además, una acción necesaria para afianzar el proceso democrático, promover la integración nacional y movilizar a la comunidad para la solución de los problemas del desarrollo.

La descentralización se entiende como un proceso de transferencia, del Gobierno Central a los gobiernos locales, del poder de decisión, de la responsabilidad del manejo de los recursos humanos y financieros, así como de la prestación de los servicios públicos, que por sus características puedan ser atendidas dentro de escalas mínimas.

Por su naturaleza, el proceso de descentralización deberá acompañarse de una desconcentración de los servicios públicos, del mejoramiento de los mecanismos de coordinación, de la eliminación de duplicidades institucionales en cada uno de los sectores y de una mayor utilización de servicios prestados por el sector privado.

La descentralización de la administración pública estará basada en el principio de subsidiariedad: el Gobierno Local deberá asumir sólo aquellas funciones que los ciudadanos, individual o colectivamente, no puedan ejecutar por sí mismos.

Por su parte, el Gobierno Central transferirá a las gobernaciones departamentales y a los gobiernos locales aquellas funciones que por su naturaleza puedan ser ejecutadas a nivel municipal o departamental.

De acuerdo con este principio, los Consejos Municipales podrán optar por la privatización, la subcontratación o la concesión de servicios públicos, en la medida que ello implique una mejora de la calidad de los servicios y una ampliación de su cobertura.

Otras acciones prioritarias

La Agenda de Gobierno incluye como otras acciones prioritarias para la modernización institucional, las siguientes: La revalorización de los Consejos de Desarrollo; el mejoramiento de la planificación, control y seguimiento de proyectos; y la administración de la cooperación institucional.

Fuente: Guatemala. Presidencia de la República. *La Agenda de Gobierno para el Período 1994-1995. Guatemala, septiembre de 1993.*

También se consultó el *Plan de Acción de Desarrollo Social 1992-1996 y 1997-2000*. Coordinado por la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica —SEGEPLAN—. 2a. ed., Guatemala, febrero de 1992.

Instituciones y organismos del sector social

- Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica
- Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
- Empresa Municipal de Agua
- Instituto de Fomento Municipal
- Oficina Nacional de la Mujer (adscrita al Ministerio de Trabajo y Previsión Social)
- Banco Nacional de la Vivienda
- Comisión Nacional de Alfabetización —CONALFA—
- Comisión Nacional del Medio Ambiente —CONAMA—
- Comisión Nacional del Niño
- Consejo Nacional para la Prevención del Alcoholismo y la Drogadicción
- Fondo de Inversión Social —FIS—
- Fondo Nacional para la Paz —FONAPAZ—
- Fondo Guatemalteco para la Vivienda —FOGUAVI—
- Fondo Nacional de Tierras —FONATIERRA—
- Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario
- Instituto Técnico de Capacitación y Productividad —INTECAP— Δ
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Cultura y Deportes
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República

Programa global de modernización del Estado: Honduras*

CITA LOS FUNDAMENTOS, PROPOSITO Y ESTRATEGIA GENERAL SEGUIDA DURANTE EL PERIODO 1991-1993, ASI COMO LOS PLANES DE MODERNIZACION DEL ESTADO PROGRAMADOS PARA LOS AÑOS 1994-1998. EL PROGRAMA CONSIDERA ADEMAS DE LAS REFORMAS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA, A LOS PODERES LEGISLATIVO, JUDICIAL Y A LA ESFERA POLITICA.

El proceso de reforma y modernización del Estado de este país se inició oficialmente con tres eventos concomitantes: la emisión de la Ley para la Modernización del Estado que entró en vigencia el 7 de enero de 1992, la instalación en febrero de ese año de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado creada en dicha Ley, y la aprobación y puesta en marcha por esa Comisión de un Programa Global de Modernización del Estado.

El gobierno actual le ha dado continuidad al proceso, por lo que el Programa Global mantiene en lo esencial los grandes objetivos, los lineamien-

tos estratégicos y las áreas que conforman su ámbito de acción.

El alcance del Programa no se circunscribe a reformas en la administración pública, sino que también abarca a los Poderes Legislativo y Judicial y a la esfera política.

Fundamentos de la reforma y modernización del Estado

Los fundamentos en que se basa el proceso son los siguientes:

- Cambios políticos e ideológicos.
- Promoción del desarrollo humano.
- Participación ciudadana.
- Modernización de la economía y la política fiscal.

* Documento elaborado por el ICAP en base a los Programas de Reforma y Modernización del Estado en Centroamérica. Versión consultada con las instancias a cargo de la Modernización del Estado en Honduras.

- Transformación de la estructura política-administrativa del Estado.

Objetivos fundamentales

- Consolidar y profundizar la democratización de la sociedad y sus instituciones para lograr un sistema de vida político-económico socialmente justo, que asegure al hondureño un alto nivel en su calidad de vida.
- Perfeccionar las instituciones del Estado y de la sociedad civil para fortalecer el Estado de Derecho y asegurar al individuo el pleno goce de sus derechos individuales, sociales y económicos.
- Adecuar y modernizar el campo de acción del Estado en función del reordenamiento económico y de su intervención en el campo social.
- Garantizar la equidad, eficiencia y participación del Estado en la provisión de los servicios sociales básicos, con énfasis en los dirigidos a combatir la pobreza.
- Promover el desarrollo humano del hondureño elevando sus niveles educativo, cultural, científico y tecnológico para convertirlo en un factor dinámico del progreso social.
- Modernizar la administración del Estado, aumentar la eficacia y eficiencia de sus actividades y servicios, y arraigar la ética en el servicio público.

Estrategia general

La reforma y modernización del Estado es concebida como una empresa realizable en el mediano y largo plazo, por lo que requiere una visión prospectiva con políticas y acciones encaminadas a solucionar problemas inmediatos.

Lo estratégico es de más largo alcance e incluye los presupuestos y las directrices que encauzan la direccionalidad del proceso.

El presupuesto básico en que se sustenta estratégicamente la reforma es que el desarrollo del proceso debe realizarse permanentemente en un contexto democrático, pluralista y participativo (convergencia social).

Conforme a lo anterior, una de las premisas de la estrategia, es que la empresa de reformar y modernizar el Estado requiere, para asegurar su viabilidad, que ensanche su legitimidad en la colectividad, que sea admitida como una tarea nacional que debe procurar la transformación renovadora del Estado y la sociedad civil.

Los objetivos de la estrategia a nivel macro son:

- Definir con precisión el papel global del Estado en lo económico y lo social de manera que se puedan conciliar el desarrollo humano y el crecimiento sostenido.
- Generar condiciones que favorezcan la profundización de la democracia.
- Impulsar las acciones encaminadas a sustentar el progreso y el

desarrollo sostenible del país, por medio de los avances en lo educativo, cultural, científico y tecnológico de la sociedad.

- Procurar que se lleven a cabo las acciones dirigidas a modernizar la estructura y el funcionamiento de la administración estatal y a la consiguiente modernización y democratización del Estado.

Áreas estratégicas iniciales del programa

Las siguientes son las áreas iniciales que conforman el Programa Global, las cuales están referidas a las líneas maestras o áreas estratégicas del proceso.

- ***Reformas políticas***

Para construir un Estado moderno las transformaciones deben profundizar en la búsqueda de la democracia, el fortalecimiento de la sociedad civil, el imperio del Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, el combate a la corrupción, la ampliación de los canales para la participación ciudadana en los asuntos públicos y hacer el Estado más eficiente y democrático. Su fundamento estriba en la necesidad de fortalecer las instituciones democráticas y el desarrollo de la sociedad civil.

Las reformas institucionales y jurídicas para el cambio político compren-

den necesariamente a los organismos del Estado que cumplen las funciones relacionadas con los actos y procedimientos electorales, así como a la legislación correspondiente.

- ***Reformas a los Poderes Legislativo y Judicial***

Un Estado democrático y moderno exige que se perfeccionen sus funciones legislativo y judicial como medios para el fortalecimiento de las instituciones democráticas, el arraigo del Estado de Derecho y el respeto pleno de las garantías y los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución de la República, así como para velar por el manejo correcto de los recursos del Estado y combatir el flagelo de la corrupción administrativa.

En lo referente al Poder Legislativo se pretende que el órgano parlamentario cumpla eficientemente su función de legislar, para lo cual se busca introducir innovaciones al reglamento interno del Congreso Nacional, de modo que los procedimientos parlamentarios contribuyan a mantener actualizada la legislación del país, así como la emisión ágil y oportuna de las leyes que se requieran.

- ***Descentralización político-administrativa***

La descentralización político-administrativa es otro de los ejes fundamentales de la reforma y modernización del Estado, cuya significación es apreciada desde tres puntos de vista:

- a. el de la democratización y participación política;
- b. el del redimensionamiento del aparato estatal;
- c. el del fortalecimiento de la autonomía municipal.

La nueva Ley de Municipalidades que entró en vigencia el 1º de enero de 1991 constituye un paso significativo hacia la descentralización, que no consiste solamente en un movimiento dirigido a fortalecer una autonomía que permita a las comunidades locales atender de manera más eficaz sus demandas y necesidades de desarrollo integral de su propio medio natural de vida, sino que se trata a la vez de un proceso efectivo de devolución o de transferencia de poderes y recursos hacia las autoridades elegidas por las comunidades.

Por consiguiente, la descentralización y el fortalecimiento municipal son procesos concomitantes y complementarios entre sí, razón por la cual abarca transformaciones en la estructura administrativa y el campo fiscal del Estado, y en la distribución del poder político en los niveles nacional, departamental y local.

Por su importancia estratégica, uno de los primeros programas concretos que aprobó la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (marzo de 1993) fue la Política y Programa Nacional de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, que por límites de espacio no es posible resumir en este documento.

- *Redimensionamiento, modernización y democratización de la administración pública*

Otro de los grandes ejes estratégicos de la reforma integral y la modernización del Estado comprende las transformaciones que deben producirse en la estructura institucional, el funcionamiento y la gestión del aparato administrativo.

Se identifica la existencia de dos grandes necesidades a las que tiene que responder la reforma del Estado:

- a. La necesidad de democratizar la administración del aparato estatal. El afianzamiento de una sociedad democrática y moderna exige grandes transformaciones estructurales y de comportamiento del Estado y la sociedad civil misma.

Para que se materialice la conversión del aparato estatal necesita actuar en tres líneas convergentes.

- promover la organización y fortalecimiento de la sociedad civil;
- favorecer y posibilitar efectivamente la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos;
- democratizarse internamente.

- b. La segunda necesidad es referente a ajustar apropiadamente la estructura organizativa y el funcionamiento efectivo de la administración pública a los requeri-

mientos de las políticas y los programas dirigidos hacia la consecución de los objetivos de la modernización del Estado.

Esto exige incrementar significativamente los niveles de eficacia, eficiencia y productividad de la administración pública, lo que a su vez requiere necesariamente aumentar y modernizar la capacidad gerencial de los directivos públicos y la capacidad técnico administrativa del resto del personal estatal.

En concordancia con lo anterior se plantean seguidamente distintas sub-áreas que se consideran centrales para la reforma y modernización de la administración pública. Ellas comprenden diversos aspectos y cuestiones relacionadas con las funciones del gobierno, las estructuras organizativas de la administración pública, la prestación de servicios, los procesos y procedimientos administrativos, la gerencia pública, la eficiencia de los recursos y el rendimiento de los programas y servicios estatales, el personal público y los comportamientos burocráticos.

Las áreas que comprende son las siguientes:

a. Redimensionamiento del campo de acción y la estructura institucional de la Administración Pública. Sustentada en dos dimensiones:

La redefinición del papel del Estado y del sector privado en el

desarrollo y el alcance de la descentralización político-administrativa para fortalecer el régimen municipal.

- b. Fortalecimiento de la capacidad de elaboración, ejecución y evaluación de políticas nacionales de desarrollo. Se busca que el Estado, como Estado moderno, tenga la capacidad de definir prioridades y de formular y poner en práctica estas políticas.
- c. Transformaciones de los servicios sociales básicos: se orienta a la atención del Estado hacia los sectores sociales, en donde se defina la política social global que conceptúe el gasto social como una inversión para el desarrollo y garantice los beneficios especialmente respecto a los grupos más pobres y vulnerables de la población.
- d. Desburocratización y democratización de servicios estatales (educación, salud, trabajo, vivienda, servicios públicos y otros).
- e. Desarrollo de la gerencia pública. Las transformaciones administrativas que deben lograrse en el sector público exigen como condición necesaria, que se emprenda y consolide un esfuerzo sostenido dirigido al desarrollo gerencial de los niveles de dirección altos y medios, tanto en el gobierno central como de las institucio-

nes autónomas, mediante programas de formación y capacitación en gerencia pública.

- f. Transformación en la gestión del personal estatal. Su importancia estriba en el hecho de que la calidad de los resultados de la actividad administrativa y de los comportamientos que la acompañan, depende ante todo de la idoneidad, aptitud y moralidad de las personas que lo integran. Atañe a aspectos sensibles como: tamaño del Estado, magnitud de los salarios, calidad del desempeño, mecanismos de control; y la legislación utilizada; administración y manejo de recursos humanos (reclutamiento, selección y calificación del empleado) y financieros, etc.
- g. Fortalecimiento institucional para el desarrollo tecnológico. Se vincula con las megatendencias mundiales, en el tránsito de la economía nacional a la economía mundial altamente competitiva; fenómeno en el que, el acelerado avance científico y tecnológico de los países industrializados incide en los países de menor desarrollo. Se debe hacer una correcta adecuación de la tecnología importada, del mismo modo debe impulsarse el desarrollo en las tecnologías propias.
- h. Fortalecimiento de la gestión ambiental. Se concibe como parte de la preservación del

ambiente; uno de los asuntos prioritarios se refiere especialmente al recurso forestal tanto desde el punto de vista ecológico, como económico y social.

Los problemas del país relativos al ambiente son severos y literalmente se agravan día a día. Entre los principales están: la deforestación, la degradación de la vida silvestre, el desperdicio de recursos madereros, la erosión de las tierras, arrecifes de coral seriamente amenazados.

Entre los resultados de las reformas al Poder Ejecutivo en el período 1991-1993 que ameritan ser mencionados aquí, están los siguientes: Programa de reforma de la administración pública, a cargo de misiones del Banco Mundial, Secretaría Ejecutiva de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado y el Gabinete Económico (etapa preliminar); reformas institucionales al sector salud en las áreas de agua y saneamiento; propuestas para reorganizar el Ministerio de Trabajo y formulación de un nuevo Código de Trabajo (etapa preliminar); programa de modernización del sector salud (concertación con los distintos actores para un Programa Nacional de Modernización del Sistema de Salud, y diseño de un plan de operacionalización para el sector); programa nacional de modernización de la educación (aprobación del Programa, creación del Consejo de Modernización de la Educación, y creación de la Secretaría Técnica de ese Consejo.

Desarrollo del Programa de Modernización del Estado, período 1994-1998

En este período se seguirá impulsando el proceso de modernización del Estado, con transformaciones que abarcan a los tres Poderes del Estado, así como los organismos electorales, con medidas institucionales, jurídicas, administrativas y operativas.

El interés se ha centrado en mejorar sustancialmente el funcionamiento del Poder Ejecutivo; descentralizar y fortalecer el gobierno municipal; modernizar la gestión del Tribunal de Elecciones y del Registro Nacional de las Personas; mejorar y reformar la administración de justicia; consolidar el Ministerio Público y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos; reformas a los procedimientos para la elección de diputados y otras medidas de mejoramiento de la gestión legislativa; creación de mecanismos para provenir y combatir la corrupción.

A continuación se reseñan las medidas contenidas en el área relativa al Poder Ejecutivo, al componente de descentralización y fortalecimiento municipal y a la modernización de la educación.

- *Reformas a la administración pública*
 - *Objetivo del programa*

Adecuar la estructura y el funcionamiento global de la Administración

Pública a un nuevo régimen de competencias y funciones gubernamentales, de acuerdo con la política nacional de desarrollo y el proceso de descentralización, que considere por tanto las necesidades principales actuales y futuras del país.

- *Áreas programáticas:*

- a. Tamaño del gobierno.
- b. Organización de la Oficina Ejecutiva del Presidente de la República.
- c. Apoyo al Consejo de Ministros.
- d. Organización de un sistema estadístico.
- e. Desburocratización de los servicios del Estado.
- f. Privatización.
- g. Sistema de Salud.
- h. Reforma de la Educación Superior.
- i. Gestión Social.
- j. Establecimiento del Centro de Estudios de Gobierno.
- k. Administración laboral.

En relación con esta área, el Presidente de la República, aprobó el 18 de agosto de 1995 en Consejo de Ministros, el ejecutivo en el cual se crea el Programa de Reforma de la Administración Pública –PRAP–, que será dirigido y coordinado por la Comisión Presidencial de Modernización del Estado –CPME–, dentro del Programa Global de Modernización del Estado 1994-1998 y que contará con el apoyo técnico y financiero de importantes instituciones multilaterales.

El PRAP operará inicialmente en seis áreas en las que se dispondrán medidas específicas de reforma institucional y jurídica de la administración del Estado:

- Reordenamiento del marco jurídico global.
- Reorganización del Gobierno Central.
- Modernización de la administración financiera.
- Reforma del régimen de servicio civil y otros regímenes de empleo.
- Reestructuración de las instituciones descentralizadas.
- Reforma de los servicios públicos.

De lo anterior, interesa citar algunos aspectos relativos a las áreas 2, 5 y 6.

La reorganización del Gobierno Central comprenderá las medidas siguientes: 1) Ejecución de los programas de reforma institucional —PRI— acordados por la CPME con cada institución; 2) ejecución de los planes de acción por parte de cada una de las Secretarías de Estado y de sus órganos desconcentrados; 3) adopción de la nueva estructura orgánico-funcional diseñada para las Secretarías de Estado, de acuerdo con los PRI acordados y el modelo general de organización ministerial; 4) incorporación en el anteproyecto de presupuesto para 1996 de cada Secretaría de Estado, la nueva estructura orgánico-funcional, las medidas de reforma ins-

titucional y de racionalización de los recursos humanos y financieros, los planes de acción y los programas que demandan las reformas institucionales acordados con la CPME.

La reestructuración de las instituciones descentralizadas incluye medidas relativas a instituciones del área social:

- Creación del Instituto de la Niñez y de la Familia mediante la transformación de la Junta Nacional de Bienestar Social.
- Conversión del Patronato Nacional de la Infancia —PANI— en la Empresa Pública de Loterías.
- Aprobación y ejecución del plan de reestructuración del Instituto de Crédito Educativo —EDUCREDITO—.
- Centralizar en la Secretaría de Salud Pública las funciones del Instituto Hondureño de Rehabilitación y Rehabilitación de la Persona Minusválida y la liquidación y supresión de este ente.
- Liquidación y supresión de Crédito Prendario Popular.

La reforma de los servicios públicos no comprende la de los servicios sociales, pues las medidas están referidas exclusivamente a empresas públicas que operan en los campos de telecomunicaciones, aeropuertos y servicios de navegación aérea, puertos y energía eléctrica.

El PRAP no contiene disposiciones relativas a la relación de las medi-

das de reorganización del Gobierno Central con las de descentralización y fortalecimiento municipal, de modernización de la educación y de modernización del sector educación comprendidas en el Programa Global de Modernización del Estado.

- *Programa de descentralización y fortalecimiento municipal*

- *Objetivos del programa*

Contribuir con el Gobierno Central, Departamental y Municipal con la adopción y ejecución de políticas y medidas tendentes a definir el campo de acción del Estado.

- *Áreas programáticas*

- a. Programas sectoriales de Descentralización
- b. Estatuto de la Descentralización
- c. Esquema Único de Regionalización
- d. Instituto de Desarrollo Municipal
- e. Sistema Nacional de Información Municipal
- f. Financiamiento Municipal
- g. Ordenamiento Territorial
- h. Democracia Local

- *Programa de modernización de la educación*

- *Objetivo del programa*

Diseñar e implementar con la participación de los diferentes sectores

de la sociedad hondureña, un nuevo modelo educativo, que asegure la atención de la población, con una educación de calidad que forme ciudadanos creativos, críticos, con sólidos valores éticos y cívicos, de modo que se conviertan en el principal factor del desarrollo nacional.

- *Áreas programáticas*

- a. Mejoramiento de la calidad de la educación.
- b. Integración entre la educación, la producción y el empleo.
- c. Desarrollo científico y tecnológico del sistema educativo nacional.
- d. Alfabetización y educación de adultos vinculado al trabajo productivo.
- e. Ampliación y actualización del marco jurídico de la educación nacional.
- f. Apoyo integral al Desarrollo Humano de los sectores de población que requieren atención diferenciada y prioritaria.
- g. Reestructuración de la Administración del Sistema Educativo Nacional.

Fuente: Presidencia de la República. Comisión Presidencial de Modernización del Estado. *Programa de Modernización del Estado para el Período 1994-1998. Tegucigalpa, M.D.C., abril de 1994.*

Presidencia de la República. Comisión Presidencial de Modernización del Estado. Secretaría Ejecutiva. *Programa de Educación en Modernización del Estado. Módulo Básico para el Funcionario Público*. Tegucigalpa, M.D.C., diciembre de 1994.

Programa de Reforma de la Administración Pública –PRAP–. Decreto Ejecutivo del Presidente Constitucional de la República en Consejo de Ministros, 18 de agosto de 1995.

Instituciones y órganos del sector social

- Ministerio de Salud Pública
- Ministerio de Educación Pública
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social
- Ministerio de Cultura y Turismo
- Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto –SECPLAN–
- Fondo Hondureño de Inversión Social –FHIS–
- Crédito Prendario Popular (en el PRAP está prevista su liquidación y supresión)
- Instituto de Crédito Educativo –EDUCREDITO–
- Instituto de Vivienda –INVA–
- Instituto Hondureño de Seguridad Social –IHSS–
- Instituto Hondureño para la Prevención del Alcoholismo, Drogadicción y Farmacodependencia –IHADFA–
- Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones para Funcionarios y Empleados del Poder Ejecutivo –INJUPEMP–
- Instituto Nacional de Previsión del Magisterio –INPREMA–
- Junta Nacional de Bienestar Social (en el PRAP está prevista su transformación en un Instituto de la Niñez y de la Familia)
- Patronato Nacional de la Infancia (en el PRAP está prevista su conversión en una Empresa Pública de Loterías)
- Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados –SANAA–
- Instituto Hondureño de Habilitación y Rehabilitación de la Persona Minusválida (en el PRAP está prevista su liquidación y supresión para centralizar sus funciones en la Secretaría de Salud Pública) Δ

Nicaragua: descripción, alcance y objetivos del Programa de Reforma del Sector Público

Luis Villalta M.*

EN EL PRESENTE DOCUMENTO SE HACE UNA RESEÑA DE LOS DOCE COMPONENTES DE QUE CONSTA EL PROGRAMA, EL CUAL SE ORIENTA A LA TRANSFORMACION DEL SECTOR PUBLICO, PARA CONVERTIRLO EN UN ENTE CAPAZ DE TOMAR DECISIONES Y DE PROVEER SERVICIOS DE ALTA CALIDAD CON UN USO MAS EFICIENTE DE LOS RECURSOS. INCLUYE LA INNOVACION DEL SECTOR SOCIAL.

En 1990, Nicaragua logró con éxito la transición del poder a través de una elección popular abierta y transparente. Desde entonces, se han alcanzado grandes logros, como lo son el fin de la guerra, la eliminación de la hiper-inflación, la liberalización de la economía, la reducción del tamaño del Estado, la privatización de la gran mayoría de las empresas del Estado y se ha creado un marco macroeconómico propicio para el desarrollo del sector privado.

No obstante estos logros, existe consenso en la sociedad Nicaragüense, a todos los niveles, sobre la nece-

sidad de profundizar en las reformas ya iniciadas y que es preciso hacer cambios profundos en la estructura gubernamental y en las actitudes, motivaciones y conocimientos del personal del Servicio Civil, de tal manera que se facilite la implementación efectiva de las políticas de desarrollo. Esto requiere reexaminar el papel del Estado en la sociedad, el marco de incentivos del sector público, la relación entre las diversas instituciones, los principios de autonomía, descentralización, desregulación y otras dimensiones del ambiente institucional que se encuentran ligadas tanto al desarrollo del sector público como el privado.

En este marco y como un complemento necesario a la Política de Desa-

* Ingeniero. Director de la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma del Sector Público. Ministerio de Finanzas.

rollo de Mediano Plazo y los planes de ajuste estructural en la economía que el Gobierno de Nicaragua ha diseñado para el período 1994-1997, se ha emprendido un Programa de Reforma del Sector Público, con el apoyo de los Organismos Internacionales, cuyo objetivo está dirigido a lograr "la creación de un sector público con capacidad de decisión, moderno, pequeño, fuerte, eficiente, facilitador y tecnológicamente capaz de proveer servicios de alta calidad a través de una mejor asignación y utilización de los recursos que permita la construcción de un marco económico y social que afiance la democracia".

Las acciones enmarcadas en la Estrategia de Reforma que se está considerando, son de diversa naturaleza. Hay procesos de reforma vertical u horizontal, reestructuración al nivel macro o al nivel micro, de funciones o procedimientos, de corto o de largo plazo, acciones concretas o definición de marcos conceptuales o "modelos" administrativos.

Algunos programas son de corto plazo. Un mejoramiento rápido de servicios al público o creación de mecanismos de ventanilla única, como ya se ha hecho para ciertas actividades. Eliminación de cuellos de botella entre las diversas estructuras de gobierno que tienen que lidiar con un mismo proceso. Compilar y simplificar la legislación vigente sobre temas específicos para reducir o eliminar regulaciones intra-burocráticas. Además, suprimir regulaciones que imponen barreras a la operación de mercados

libres e impiden el progreso en diversos ámbitos.

Hay casos donde las modificaciones institucionales y de la administración se llevan a cabo como resultado del cambio de funciones proveniente de proyectos sectoriales, tales como en los programas de salud, agricultura, educación, finanzas, social. Aquí se redefine el objetivo sustantivo de la institución, como parte de un proceso de modernización, y se readeúa su organización y administración a la redefinición funcional.

Componentes del programa

Los componentes que integran el programa comprensivo de reforma son los siguientes:

1. Definición de política macroinstitucional, principios marco y modelos administrativos.
2. Programa de mejoramiento y desburocratización de los servicios públicos.
3. Desarrollo de un sistema integrado de administración financiera.
4. Reforma estructural institucional.
5. Desarrollo de un sistema de servicio civil y carrera administrativa/plan de movilidad laboral.
6. Programa de desconcentración y descentralización.

7. Reforma de las empresas públicas.
8. Reformas estructurales y sectoriales.
9. Desarrollo de plataforma y normación tecnológica.
10. Programa integral de capacitación del sector público.
11. Actividades de promoción y divulgación.
12. Organización y coordinación del programa de reforma.

Definición de política macroinstitucional, principios marco y modelos administrativos

El primer paso para la construcción de la infraestructura institucional requerida debe ser el diseño de un modelo macroinstitucional, de preferencia materializado en un instrumento normativo jurídico, que defina las pautas de organización gerencial del sector público, la identificación de las responsabilidades de cada sector o áreas, líneas de autoridad y responsabilidad, y en general los lineamientos estratégicos necesarios para diseñar en detalle las reformas requeridas. Además, es necesario construir un calendario que muestre en el tiempo las fases de las reformas que estén de acuerdo con las prioridades que se hayan fijado previamente.

Producto de los estudios a realizar en este componente, se obtendrá una

clara definición de la política macroinstitucional que regirá el Proceso de Reforma del Sector Público que requiere la sociedad nicaragüense para contar con un órgano ejecutivo acorde con las necesidades actuales.

Programa de Mejoramiento y Desburocratización de los Servicios Públicos

Existen servicios administrativos que se realizan con sistema de gestión anticuados, lo que resulta en deficiencias y demoras en la prestación del servicio y, en muchos casos, uso excesivo de recursos. Dentro de los lineamientos estratégicos que se han trazado para la ejecución del Programa de la Reforma, se ha previsto empezar a obtener un impacto inmediato a nivel de los usuarios de los servicios públicos, identificando las áreas e instituciones que por su relación directa con la comunidad y el nivel de servicios que prestan, puedan ser susceptibles de una mejoría en el corto plazo.

Este subproyecto incluiría la identificación de actividades con potencial de modernización a corto plazo y el diseño del proceso administrativo correspondiente. En este aspecto se va aprovechar la experiencia desarrollada en Uruguay, a través del Programa Nacional de Desburocratización –PRONADE–, que será un programa financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–.

El Gobierno de Nicaragua ya ha dado pasos concretos para desarrollar tres proyectos: (i) Con el objetivo de conocer el "grado de burocratez" de la Administración Gubernamental, se llevará a cabo un levantamiento de los trámites que la ciudadanía realiza ante las Instituciones de Gobierno. (ii) Luego de una priorización, se pretende examinar en detalle aquellos trámites clave que sea posible eliminar, simplificar o mejorar. (iii) Desarrollo de un programa de mejoramiento de la atención al público. Esto traería como consecuencia un servicio administrativo estatal más eficiente para el público y el ahorro de recursos físicos y humanos. El éxito de esta iniciativa tendrá un impacto en relación a la nueva imagen del sector público.

Desarrollo de un Sistema Integrado de Administración Financiera

La reforma a la Gerencia Financiera constituye un elemento importante del Proceso de Reforma del Sector Público y está orientada a integrar los sistemas administrativos-financieros para permitir la gestión eficiente, eficaz, y transparente de las finanzas públicas. Los sistemas que componen la administración financiera en Nicaragua son: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad, Crédito Público y Proveeduría. Estos sistemas son normados por el Ministerio de Finanzas. También se incluye en la reforma administrativa-financiera a los sistemas

de auditoría y control, tanto internos como externos, donde la Contraloría General de la República tiene el papel normativo.

Las actividades comprendidas en este componente estarán orientadas hacia el diseño y montaje de un sistema integrado de administración financiera, a fin de brindar al gobierno de Nicaragua una mayor capacidad institucional para planificar, ejecutar y evaluar el gasto público bajo un marco de mayor eficiencia, efectividad y transparencia. En una primera fase se espera fortalecer el papel de la Tesorería y del Ministerio de Finanzas, con el desarrollo e implementación de normas y procedimientos para unificar la caja del Gobierno General, diseño de un proceso de automatización del sistema de ejecución presupuestaria, coordinar la actividad de presupuesto y ejecución presupuestaria y fortalecer la gestión de manejo del crédito público.

Este componente incluye medidas de mejoramiento en las áreas de presupuesto, proveeduría, auditoría gubernamental y registro contable para todo el sector público.

Reformas Estructurales Institucionales

La reforma de las instituciones públicas es un elemento crítico en este programa, dado que lo que se pretende es incrementar la eficiencia de las

instituciones para mejorar la entrega de los servicios públicos esenciales, así como lograr la adaptación a la posible reducción en el tamaño de la fuerza laboral. Comúnmente, los ministerios, entes descentralizados y agencias autónomas, presentan una variedad de problemas que incluyen la falta de una gerencia intermedia calificada, problemas de organización, duplicación de funciones, necesidad de redefiniciones legales, capacitación de personal, automatización e incluso problemas de infraestructura. Muy probablemente, los pasados programas de conversión ocupacional, la privatización y algunos programas de descentralización, pueden haber complicado la habilidad de algunas organizaciones para articular y llevar a cabo su misión.

Aunque ya se están realizando acciones de reestructuración en algunos ministerios e instituciones, el Gobierno de Nicaragua está consciente de la necesidad de mejorar la coherencia, consistencia y replicabilidad de las reformas que ya se están llevando a cabo.

En este componente se realizarán análisis funcionales-estructurales de veinte instituciones del sector público en los próximos tres años y que han sido seleccionadas en base al impacto que su funcionamiento tiene en las estructuras de gobierno y en la sociedad en general.

Para cada institución, se elaborará un Acuerdo de Reestructuración

Institucional —ARI—, con vigencia de dos años, en el que se delinien en forma coherente el plan de reestructuración y modernización para cada institución del sector público.

Desarrollo de un Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa-Plan de Movilidad Laboral

La reforma y modernización del sector público incluye, como uno de sus elementos centrales, la revisión del sistema de manejo y administración de personal. No obstante lo anterior, en la actualidad no se cuenta con un código formal de Servicio Civil y Carrera Administrativa, dado que en el último intento por lograr su aprobación, el código propuesto fue vetado en 1990 por el Poder Ejecutivo, ya que no llenaba los requisitos necesarios para apoyar una eficaz administración de los recursos humanos del Estado. Por ejemplo, el código propuesto no contemplaba los mecanismos de negociación que aseguraran que el paquete salarial y de beneficios de los empleados públicos estuviera razonablemente ligado a las condiciones prevalecientes en el mercado laboral. Además, la ausencia de normas y estándares para dirigir el proceso de las negociaciones colectivas en el sector público nicaragüense, ha conducido a la proliferación de una gran variedad de beneficios no monetarios, los que a veces duplican los salarios básicos.

Como primer paso en el desarrollo de éste componente, se ha llevado a cabo un diagnóstico de la situación del Servicio Civil con recomendaciones sobre su modernización. Como actividad en el corto plazo se iniciará el diseño e implementación a mediano plazo de un sistema de reclutamiento, selección, contratación, clasificación, valoración, capacitación y evaluación del personal acordes a las técnicas más modernas en materia de recursos humanos. Se prestará atención a la identificación del número de funcionarios requeridos por los nuevos modelos organizacionales, producto de la reestructuración institucional y se hará énfasis en la reducción del personal redundante e innecesario, para cumplir con las metas de los nuevos modelos que tienden a aumentar la eficiencia y el profesionalismo del empleado.

Se revisará y se harán recomendaciones sobre el marco legal y regulatorio bajo el cual funciona el Servicio Civil con el objetivo de identificar medidas apropiadas para fortalecer las bases legales y operacionales del Servicio Civil.

Se estudiarán y harán recomendaciones prácticas sobre los criterios y prácticas de remuneración, consistencia interinstitucional y comparación de las mismas con los salarios prevalentes en el mercado; también se someterán a estudio las prácticas y políticas de manejo de personal en cuanto a empleo y despido, entrenamiento, evaluación y clasificación de cargos.

El resultado de este programa será, en el mediano y largo plazo, la creación de un Servicio Civil moderno, eficiente, justo para el funcionario y el empleador, que contemplará un sistema comprensivo desde el reclutamiento hasta la capacitación y evaluación, bajo una legislación moderna y efectiva. Se espera entre otros resultados una masa laboral entrenada y capacitada para ocupar los tres diferentes niveles de una institución: estratégico, gerencial y operacional.

En términos de pasos concretos en la ejecución de este componente, se creó en el seno del Ministerio de Finanzas la Dirección General de la Función Pública que será la instancia encargada de velar por el desarrollo del Servicio Civil; a la vez el gobierno se ha comprometido a reducir el tamaño del empleo público a través de un segundo Programa de Movilidad Laboral cuya meta es la reducción de 13.500 plazas. La reestructuración de las instituciones, el desarrollo del servicio civil y la reducción del empleo estatal están diseñadas para que, en su conjunto, logren un impacto positivo en la cultura organizacional de las instituciones de gobierno.

Programa de Desconcentración y Descentralización

La modernización del sector público requiere que haya una amplia desconcentración de actividades para acercar la toma de decisiones gubernamentales a nivel de las comunidades, fortaleciendo así la sociedad civil

y los cimientos de la democracia. Por lo tanto, un principio rector de la reforma de la administración del sector público es la descentralización de competencias del gobierno central a las municipalidades. Para ello será preciso fortalecer a los gobiernos municipales, tanto en su capacidad gerencial como financiera. Por otra parte, se deberán hacer los preparativos correspondientes en los ministerios e instituciones cuyas actividades deben descentralizarse para asegurar una transferencia ordenada sin afectar la prestación de los servicios a la ciudadanía. Se ha avanzado en este proceso con proyectos pilotos en las áreas de educación y salud.

En el caso de educación se crearon programas pilotos autónomos en 20 escuelas secundarias donde se incorporan a los padres, profesores y, en forma limitada, alumnos, en la administración de la escuela. Adicionalmente en este programa se está haciendo un esfuerzo para obtener recursos adicionales del nivel local para financiar gastos corrientes y de inversión.

Hay un programa para descentralizar la administración de escuelas primarias y secundarias, que se ha acordado en por lo menos tres municipalidades. Estas escuelas estarían administradas por un Consejo Municipal de Educación. El componente de descentralización incluirá el diseño de un mecanismo de transferencia directa y automática de recursos a las municipalidades (*revenue sharing*), además de revisión de la autoridad y

enero-diciembre/1995

el área de impuestos municipales. También la articulación de una propuesta de política y un plan de acción para el desarrollo municipal, asistencia técnica, entrenamiento y financiamiento de proyectos de inversión tendientes a fortalecer la capacidad administrativa de los municipios.

En el sector salud se está realizando un proceso de descentralización a 19 centros locales de servicios y hospitales de referencia. En el sector de agua se espera la descentralización territorial, con mayor participación municipal. Actualmente existe financiamiento parcial para las actividades de descentralización en los Ministerios de Salud y Educación y aún no existe financiamiento disponible para explorar otras actividades de descentralización y fortalecimiento municipal en el marco de la reforma.

Otras iniciativas han sido el establecimiento del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal –INIFOM– y la Asociación de Alcaldes de Nicaragua.

Reforma de las Empresas Públicas

Este programa tendría varios objetivos: (i) La venta de ciertas empresas o transferencia de actividades o funciones que ahora realiza el Estado a ser ejecutadas por el sector privado. Esto permitiría ganar eficiencia en sus operaciones y lograr un aumento de inversión extranjera. (ii) Obtener recursos para financiar algunos programas de indemnización a personas confiscadas injustamente por el go-

bierno anterior. (iii) Reducción de la planilla estatal.

En este programa se está procediendo a la privatización de las empresas de pesca del gobierno, el que está virtualmente hecho. Se está procediendo a la privatización de las empresas mineras del gobierno. Además se espera la venta o transferencia de un pequeño número de empresas que todavía maneja CORNAP. Se está adelantando rápidamente en el proceso de privatización parcial de la empresa de telecomunicaciones, mediante la venta del 40% de sus acciones y la transferencia de su administración al sector privado. Las funciones gubernamentales relacionadas con actividades que se privatizan, serán recentralizadas, de ser necesarias, en organismos existentes.

En el sector energético se contempla el establecimiento de un marco regulatorio apropiado, que permita la participación del sector privado, incluyendo actividades de exploración y explotación de recursos. En adición está en proceso la venta de empresas estatales de distribución de gas y petróleo y otras actividades de la Empresa Petróleo, del gobierno. Se está considerando la privatización total o parcial (separar generación de distribución) de la empresa eléctrica y se contempla la posibilidad real de privatizar los servicios portuarios. El financiamiento para la reforma y privatización de las empresas públicas se está llevando a cabo a través del Banco Interamericano de Desarrollo y otras fuentes bilaterales.

Reformas Estructurales y Sectoriales

Este componente se refiere a programas de reestructuración y modernización administrativa que se hace mediante la redefinición de las funciones y objetivos de las instituciones que en forma individual o agrupadas conforman un sector de actividad. Existen varios proyectos de asistencia técnica y programas sectoriales financiados por entidades internacionales, en particular el Banco Mundial. Estos proyectos reediten la función y programas de la institución y contienen recomendaciones y programas de reforma administrativa. Existen proyectos que se están desarrollando en el sector agropecuario, banca estatal, sector salud, educación y Empresa de Energía Eléctrica.

Estos proyectos estarán integrados al proceso de reforma mediante un intercambio de información, homogeneización de criterios, lograr la aceptación de principios generales compatibles con respecto a los objetivos básicos del programa de reforma y modernización del sector público, a fin de que no existan propuestas que entren en conflicto entre sí.

Desarrollo de Plataforma y Normación Tecnológica

Las experiencias en otros lugares indican que la automatización e incor-

poración de tecnología a los procesos burocráticos puede ser la punta de lanza que ha acelerado el proceso de cambio. Dada la complejidad del Programa de Reforma que el Gobierno de Nicaragua ha iniciado, se pretende que en cada institución o grupo de instituciones se detecten necesidades de automatización que no necesariamente sean coherentes unas con otras y que en el mediano plazo, las posibilidades de integración de los sistemas de computación sean una tarea muy difícil de lograr.

Asimismo, se elaborarán normativas que conduzcan a proponer que la inversión que el Gobierno deberá realizar en equipamiento tecnológico, tanto en *hardware* como en *software*, tengan un mínimo de armonización, de tal manera que se facilite la posibilidad de desarrollar estándares informáticos para todas las instituciones estatales. Con estos fines, la Dirección Nacional de Informática, ente regulador del desarrollo informático del Gobierno y adscrito al Ministerio de Finanzas, deberá ser fortalecido a fin de garantizar un desarrollo tecnológico ordenado y coherente.

***Programa Integral
de Capacitación del Sector
Público-Instituto Nicaragüense
de Administración Pública –INAP–***

Es evidente que en Nicaragua existe una gran necesidad de gerentes bien entrenados, tanto en el sector

público como en el privado. Muchos de los problemas organizacionales que se encuentran en las instituciones públicas están directamente ligadas a la ausencia de una administración profesional y bien entrenada. Un elemento básico para lograr el objetivo de construir en Nicaragua un sector público pequeño, ágil, eficaz y eficiente, será el desarrollo de los recursos humanos. El entrenamiento y la capacitación integral representa la esencia del desarrollo de los recursos humanos y es el aspecto de la reforma del sector público que tiene mayor potencial que otros mecanismos para mejorar rápidamente la eficiencia en las organizaciones públicas.

A través de este componente se espera: (i) identificar las necesidades de capacitación, generales y específicas, de los funcionarios públicos que sean necesarias para desarrollarse en las nuevas estructuras y rol de sus organizaciones; (ii) diseñar un programa integral de capacitación acorde con lo anterior; (iii) hacer un análisis de la capacidad instalada a nivel local en INAP y otras instituciones nacionales; (iv) definir la brecha existente entre la demanda de capacitación y la capacidad instalada local para satisfacerla; (v) definir las necesidades de capacitación que no pueden ser satisfechas a nivel local y que por lo tanto será necesario encargar a instituciones no nacionales; (vi) desarrollar un plan de acción para fortalecer a las entidades locales encargadas de brindar la capacitación. A nivel local, se espera poder fortalecer la capacidad

del Instituto Nicaragüense de Administración Pública, como entidad formadora y capacitadora en el área de la gerencia pública, en especial dirigir sus esfuerzos a los funcionarios de línea de *staff* que conforman la gerencia intermedia del Estado.

Actividades de promoción y divulgación

Para que el Programa de Reforma tenga éxito, debe contar con dos características básicas: legitimidad y sostenibilidad. Ambas características son conseguibles si el proceso cuenta con apoyo y compromiso de los altos niveles gubernamentales, y con la aprobación de los diferentes sectores clave de la sociedad civil. En este contexto, el gobierno debe, al igual que lo ha hecho con el programa económico, mantener un alto grado de transparencia y debate público del Programa de Reforma.

La necesidad de las reformas, su estrategia, significado, beneficios a la población, componentes, proyectos, objetivos, principios básicos que guían la reforma en cuanto a organización, políticas de personal y otros aspectos, deberán ser suficientemente divulgados a los sectores pertinentes a través de seminarios, talleres, publicaciones y campañas promocionales en las que el objetivo central sea enviar el mensaje positivo de que lo que se pretende apoyar es el desarrollo económico y

social impulsando una administración pública eficaz y eficiente.

Organización y coordinación del Programa de Reforma

La clave para el diseño y la implementación exitosa de un Programa de Reforma del Sector Público tan complejo como el que se ha delineado anteriormente, reside en el desarrollo de una efectiva y continua capacidad para la formulación de las políticas, así como para gerenciar el proceso. Estas responsabilidades serán asumidas por el Comité Ejecutivo de Reforma de la Administración Pública –CERAP– y la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma del Sector Público –UCRESEP–, instancias que fueron recientemente creadas por un Decreto Presidencial.

En la conformación de CERAP se encuentra reflejada la política y estrategia con que el Gobierno de Nicaragua conducirá el Programa de Reforma: (i) alto nivel de autoridad, dado que el Comité depende directamente de la Presidencia de la República; (ii) alto grado de participación a nivel de gobierno, al incluir a los ministros claves y organizar el esfuerzo de reforma a través de Comisiones Sectoriales dirigidas por los jefes de las instituciones o sectores sujetos a reforma; (iii) alto grado de transparencia y debate, al incorporar a la organización un comité consultivo

representativo de los diferentes sectores de la sociedad civil.

El CERAP tendrá las siguientes funciones: (i) Proponer alternativas de reformas estructurales sectoriales o institucionales del sector público, con base en las políticas gubernamentales y aplicando los criterios técnicos; (ii) promover la reorganización de la estructura orgánica y funcional de las instituciones, fortaleciendo la gestión administrativa con base en criterios de economía organizacional y eficiencia administrativa; (iii) diseñar, proponer y promover el desarrollo de acciones de privatización, liquidación, desincorporación, desregulación, desconcentración, descentralización y externalización de servicios internos periféricos de las instituciones del sector público; (iv) formular y promover la realización de la reforma de la administración financiera pública, la reestructuración del empleo público y la ejecución de la capacitación que se requiera para la transformación del empleado público en un servidor público o gerente; (v) promover la implementación de medidas de desburocratización tendentes a resumir y facilitar los trámites ante las instituciones públicas y mejorar la atención a los usuarios y contribuyentes; (vi) promover la implementación de medidas de desburocratización propensas a simplificar y facilitar los trámites ante las instituciones públicas y mejorar la atención a los usuarios y contribuyentes; (vii) promover la elaboración de un régimen integral de servicio civil y carrera administrativa, enero-diciembre/1995

con sistemas técnico-administrativos modernos de gestión de recursos humanos y proponer la adecuación de las escalas de remuneraciones conforme a los avances en el logro de la racionalización, productividad, capacitación y modernización del Estado, y en concordancia con el Código Laboral y las políticas económicas existentes; (viii) estudiar, evaluar y proponer otras medidas que respondan a los objetivos de racionalización integral del sector público, en el ámbito de competencia del comité.

Fuente: Nicaragua. Programa de Reforma del Sector Público. *Nicaragua: Descripción, Alcance y Objetivos del Programa de Reforma del Sector Público*. Documento preparado especialmente por la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma del Sector Público. Ministerio de Finanzas, Junio de 1996.

Reforma integral del Sector Social

En noviembre de 1993, la Presidenta de Nicaragua presentó "La Agenda Social ante la Sociedad Civil", en la que estableció para el período 1993-1996 un marco de lineamientos para las instituciones del sector social,

en cuanto a la realización de sus funciones en beneficio de la población, especialmente de la más vulnerable.

La propuesta de Agenda Social comprende un programa de reformas integrales del sector social, acorde con las reformas económicas generales del país. Los objetivos inmediatos de dicha agenda son:

- Atender a la población categorizada como la más pobre y vulnerable (la niñez en circunstancias especialmente difíciles, la que presenta algún grado de desnutrición, la población discapacitada, desplazada y carente de servicios, entre otros).
- Ser más eficientes y eficaces en la presentación de servicios básicos (salud, educación, infraestructura social).
- Apoyar a los sectores productivos que están marginados de los mecanismos formales del mercado (crédito, asistencia técnica, etc.).

Los criterios estratégicos para la implementación de la Agenda Social son:

La descentralización, al depositar las decisiones administrativas y financieras más cerca de la población afectada, lo cual permite la prestación de servicios básicos y mejorar la calidad de los servicios al adecuarlos a las condiciones locales, posibilitando una mayor eficacia en el uso de los recursos.

La promoción y participación comunitaria en la identificación de pro-

blemas y necesidades locales, para buscar soluciones conjuntas, de manera que la agenda social sea definida por las propias comunidades.

La coordinación de servicios, prestados tanto por el Gobierno Central como por el nivel local, para alcanzar una mayor eficacia en la prestación de servicios complementarios y se evite la duplicidad de recursos y esfuerzos. El Estado debe robustecer esta coordinación como normador, facilitador y compensador entre acciones y actores.

La focalización, ante la escasez de recursos, lo que significa hacer girar los programas sociales alrededor de dos ejes: a) la población objetivo de las comunidades, y b) los tipos de necesidades de estas poblaciones. Dentro de esta orientación se le asigna un rol al sector privado y a organismos no gubernamentales, para que actúen como instancias complementarias.

La rehabilitación y reconstrucción de las capacidades físicas del área primaria en salud, educación y los centros de atención de menores, de manera que mejoren los niveles de eficiencia y propicien la focalización.

Los anteriores son los nuevos criterios de política social que el Gobierno de Nicaragua decidió poner en práctica.

La agenda social se ha definido en dos instancias:

- Acciones de compensación social cuyo objetivo es aliviar a los

sectores de la población más vulnerables que están en condiciones de pobreza. Estas acciones son coyunturales y se están ejecutando mediante redes de seguridad que se entienden, como el conjunto de actividades de apoyo social inmediato.

- Acciones de impactos estructurales, que focalizan a los más vulnerables y que modifican la calidad de los servicios, en eficiencia y eficacia y el marco institucional en el cual se prestan y están planteadas en la agenda social y pretenden una integración plena con la agenda económica.

Estas acciones serán implementadas por las diferentes instituciones del sector social de acuerdo con los objetivos ya planteados en las políticas sectoriales.

Fuente: Gobierno de la República de Nicaragua. *Gestión Social. Año 1994. Desarrollo Humano*. Diciembre, 1994.

Dentro del marco sintetizado anteriormente, se vienen desarrollando una serie de reformas en distintos campos del sector social, varias de las cuales se resumen a continuación.

La reforma en el campo de la educación

- A. En primer término debe destacarse que el Ministerio de Educación se ha trazado tres grandes ob-

jetivos orientados a mejorar la calidad.

- a) Mejorar la calidad de la enseñanza
- b) Descentralizar el sistema educativo
- c) Moralizar a la juventud

- B. Dentro de este contexto se están implementando las siguientes reformas e innovaciones:

- a) Transformación curricular, que implica reformas a los planes y programas de estudio de todos los niveles.
- b) Aplicación de metodologías activas, nuevo sistema de evaluación y utilización de materiales del medio como auxiliares de enseñanza, que favorecen el proceso de aprendizaje.
- c) Implantación de la promoción automática en los primeros grados de primaria como forma de mejorar los índices de retención y aprobación.
- d) Establecimiento de Escuelas Modelos (demostrativas y guías), para la experimentación de nuevos métodos de enseñanza y que servirán de microcentros de capacitación e irradiación de las nuevas metodologías y diseño curricular constructiva y humanista.

- C. La descentralización del sistema educativo tiene por objetivo fortalecer la democracia participativa, incorporando a la sociedad civil y de manera especial a los padres

de familia en la toma de decisiones y administración de los centros educativos.

Esta reforma se da en dos modalidades:

- a) La autonomía escolar, la cual consiste en transferir la administración del centro a un consejo escolar integrado por padres de familia, maestros y alumnos, con facultad de contratar y remover personal, administrar los recursos y proveer para el mantenimiento del centro.

Esta modalidad que se inició a nivel de secundaria hoy se ha extendido a primaria, contando en la actualidad con 129 centros autónomos de secundaria y 274 de Primaria.

- b) Descentralización municipal, que consiste en traspasar la administración de las escuelas de un determinado municipio o departamento, a un consejo municipal de educación, presidido por el alcalde o un concejal y representantes de los padres de familia, iglesias, empresa privada y otros sectores de la sociedad civil.

En ambas modalidades el Estado asume un papel normador y facilitador, conservando los centros educativos su calidad de estatales, con lo que se evita la confusión descentralización-privatización.

D. Moralización de la juventud:

Nicaragua necesita recuperar sus valores morales, éticos y cívicos

que durante la década pasada prácticamente fueron ignorados, razón por la cual nuestro país afronta una seria crisis de valores, que debemos conjugar orientando la mentalidad de nuestros estudiantes hacia comportamientos positivos como el diálogo, la reconciliación, la democracia, la paz, los valores familiares (paternidad responsable y comportamiento sexual), la responsabilidad, el amor al trabajo.

Acciones concretas en este campo:

- a) Incorporación de estos valores en los nuevos planes y programas.
- b) Aprobación de una nueva política de educación sexual.
- c) Creación del Centro de Educación para la Democracia —CED—.
- d) Suscripción de un convenio con el MINSA para el "Desarrollo de la Atención Primaria de Salud con la Comunidad Educativa".
- e) Adopción del Decálogo de Desarrollo como material básico de estudio para la formación en valores.
- f) Aprobación del nuevo Reglamento General de Educación Primaria y Secundaria, orientado hacia la liberación de la enseñanza.

La reforma en el campo de la salud

El Sistema Nacional de Salud tiene como misión contribuir a mejorar la

calidad de vida de la población. Los principios que rigen la política nacional de salud, garantizan que el esfuerzo para implementarla y el impacto de las acciones que genera, tengan como beneficiarios a los sectores más desprotegidos de la sociedad.

Para cumplir con su misión, el Sistema Nacional de Salud debe ejecutar un amplio programa de inversiones en salud, que contempla la realización de acciones: de protección y control del medio ambiente; de promoción y protección de la salud de las personas; cuidado directo de la salud de las personas; protección, rehabilitación; reposición y ampliación de la infraestructura, maquinaria y equipo; que contribuyan a la reorientación y establecimiento de nuevos sistemas para la conducción y manejo de procesos que contribuyan al seguimiento del financiamiento y de la equidad del sistema.

La Política Nacional de Salud señala que la modernización del sistema nacional de salud, significa la introducción de modificaciones profundas a su organización y funcionamiento y al modelo de prestación de servicios para garantizar que los recursos del sector produzcan los mayores beneficios en salud. Las modificaciones profundas que nos señala la política nacional de salud, toman expresión concreta en la Reforma del Sector Salud que desde 1993 viene ejecutándose y que es el instrumento eficaz para que las inversiones en salud sean eficientes.

● *Estructuración del Sector Salud*

Se define al Sistema Nacional de Salud como el "conjunto de instituciones, normas y procesos políticos, jurídicos y administrativos que articulan a todas las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas que realizan acciones de promoción, prevención, atención y recuperación de la salud, así como aquellas que desarrollan actividades de rehabilitación, al igual que las instituciones académicas y organizaciones sociales que capacitan y organizan los recursos humanos destinados a ejecutar dichas acciones".

La dirección territorial del Sistema Nacional de Salud, corresponde a los Servicios Municipales de Salud agrupados en Sistemas Locales de Atención Integral a la Salud, SILAIS. Donde se adecúan las políticas nacionales de salud de acuerdo a la realidad de la población y donde las estrategias deben convertirse en acciones concretas, relacionando los problemas y necesidades de salud de la población con los conocimientos (clínicos, epidemiológicos, sociales y administrativos), y los recursos (gubernamentales, privados, de la comunidad y de otros organismos), definiendo prioridades, considerando alternativas de acción y conduciendo el proceso hasta la resolución y control de los problemas. En este sentido, el Sistema Nacional de Salud basa su accionar en el funcionamiento de los diecisiete Sistemas Locales de Atención Integral a la Salud con redes de

servicios organizadas en dos niveles de atención.

El primer nivel de atención comprende el conjunto de acciones que desarrolla la comunidad, la familia, los individuos y los servicios básicos de la población, así como aquellas acciones institucionales que desarrollan los servicios municipales de salud, con los recursos que conjuntamente disponen.

El segundo nivel de atención comprende el conjunto de acciones de promoción, prevención, asistencia, recuperación y rehabilitación de salud que se realiza en los hospitales, con enfoque integral y orientación preventiva, con el objetivo de enfrentar los problemas de salud que por su complejidad demanden recursos de mayor calificación.

El Modelo Gerencial del Sistema Nacional de Salud se estructura en base a los tres niveles siguientes:

- El Nivel Central,
- El Nivel de SILAIS,
- El Nivel Local (Municipios)

El Nivel Central, define las políticas, formula las principales estrategias sectoriales y elabora las normas técnicas; aprueba y controla el cumplimiento de las resoluciones, reglamentos y disposiciones sobre los procesos de atención; regula la cooperación externa y la nominación de cargos.

El Nivel SILAIS, controla el proceso de adecuación de las estrategias de acuerdo con las características y reali-

dades de cada territorio; coordina y controla los recursos de su territorio y asesora en los procesos técnicos de la atención.

El Nivel de los Municipios ejecuta el proceso de administración estratégica local, identificando y priorizando los problemas, programando sus acciones y concertando acciones conjuntas con otros recursos de salud de su territorio, a través de una efectiva articulación intersectorial e interinstitucional, administra los recursos institucionales de salud y formula, desarrolla y evalúa los programas y proyectos a su nivel. Se considera al Municipio como la unidad organizativa básica, donde se concentra un conjunto de recursos y mecanismos políticos y administrativos, sectoriales e intersectoriales, bajo una conducción única y responsable del desarrollo de la salud de una población definida en un territorio determinado.

- *Principales objetivos y metas a alcanzar por la reforma*

Inmerso en la transformación y modernización del Estado, el Ministerio de Salud, desde 1993, inició un período de análisis de sus políticas, planes y programas en salud, así como su impacto en la situación de salud de la población, con el fin de mantener los logros alcanzados, potencializar las estrategias y proponer nuevas líneas de intervención acorde con la nueva realidad.

En este sentido, luego de formularse la Política Nacional de Salud,

introdujo la Reforma del Sector Salud, la cual incide en el Ministerio de Salud y transforma profundamente las relaciones entre los diferentes elementos del Sistema Nacional de Salud, profundizando y consolidando los Sistemas Locales de Atención Integral a la Salud y los Servicios Municipales de Salud.

La reforma del sector salud es el conjunto de cambios generados por el gobierno en el marco del cumplimiento de su responsabilidad de democratizar y modernizar al Estado, con la intención explícita de transformar las instituciones de salud para su mejoramiento y de esta manera implementar eficaz y eficientemente la Política Nacional de Salud.

La reforma del sector salud requiere que los cambios operados en el sector sean premeditados y sustentables, con la misión expresa de conducir al mejoramiento de la equidad para favorecer la entrega de servicios a quienes actualmente tienen menos opciones, con calidad en la atención y efectividad del sistema impactando en problemas de salud de la población y con eficiencia en las acciones para lograr el mayor beneficio a menores costos. Se refiere a la construcción paulatina, negociada y concertada en todos los ámbitos de la vida institucional del sector, entre ellos:

- o La reorganización orgánica y funcional de la institución en función de la misión que el Estado y la sociedad civil le han encomendado.

- o La capacidad de dirigir los recursos disponibles hacia las intervenciones que produzcan mayores beneficios para la salud. Debe priorizarse el desarrollo de intervenciones costo-efectivas con posibilidades de hacerlas universalmente accesibles y privilegiar las acciones de protección y promoción de la salud, así como las de protección general y específica.
- o La atención de los procesos que se desarrollan al interior de las instituciones prestatarias de servicios de salud para asegurar la eficiencia técnica y la calidad.
- o El desarrollo de la capacidad gerencial de la institución para velar por un óptimo desempeño del Sistema Nacional de Salud.

El resultado de este esfuerzo de reformas deberá ser un Sistema Nacional de Salud moderno, con mayor coherencia funcional, atribuciones y responsabilidades claramente definidas de cada uno de sus componentes, en función de la satisfacción de la población.

El Nivel Central del Ministerio de Salud, al trasladar la administración de los recursos al nivel local, podrá dirigir sus esfuerzos a la definición, seguimiento y evaluación de políticas de salud, a la formulación de normas técnicas y a desarrollar la monitoría y evaluación del proceso de salud. Además, su rol regulador de la prestación de servicios y velar por la calidad de la atención tanto del sector público como del privado.

Los SILAIS deberán ajustar las políticas y normas a las condiciones de su territorio, y dedicarán sus esfuerzos en la normación, control de gestión y evaluación a la red de servicios de unidades en el primer nivel y hospitales con descentralización administrativa y dependencia normativa claramente definida. El resultado será una mayor atención a los programas de promoción y prevención, reforzando la atención del primer nivel, aumentando su capacidad de resolución.

Los Servicios Municipales de Salud que cuentan con una red de casas bases, puestos y centros de salud, prestan servicios preventivos dedicando sus mayores esfuerzos a la protección de la salud y a la prevención de enfermedades, centrando su quehacer a la resolución de los problemas de salud de la población y a satisfacer sus necesidades de salud.

El mayor esfuerzo será el de promover la equidad y brindar acceso universal a los servicios básicos de salud, utilizando como estrategias fundamentales la estratificación, microlocalización y focalización de las personas y grupos poblacionales en riesgo.

Los hospitales responderán a la demanda de la población, adecuando sus servicios a las necesidades de la comunidad a la que sirven, aumentando la calidad de la atención en salud que presta, usando en forma más racional y eficiente los recursos disponibles.

La población tendrá garantizado el acceso a la red de servicios. El finan-

ciamiento responderá a la demanda mediante la asignación de recursos per cápita, tomando en cuenta el perfil epidemiológico, la complejidad de la red de servicios y el acceso de la población a los mismos. La población se convierte en el regulador por excelencia de la prestación de la atención, manifestando sus necesidades reales e incidiendo en la disposición y organización de los servicios en las unidades.

La prestación de servicios diferenciados generará ingresos adicionales al sistema y a las unidades, que serán invertidos para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores de la salud y de la atención en salud a la población.

La relación del sector público con el sector privado se volverá fluida, con sus espacios bien caracterizados y con la posibilidad de generar una conexión de complementariedad en la oferta de servicios.

La reforma en el campo de la seguridad social

Se están desarrollando medidas importantes de reforma en el campo de la seguridad social. El INSS, además de brindar protección socioeconómica a trabajadores cotizantes y familiares hasta enero de 1995, también desarrolló programas sociales dirigidos a personas con desventajas sociales para mejorar sus condiciones de vida. Dentro de este grupo poblacional estaban priorizados los meno-

res discapacitados, ancianos, refugiados y repatriados, entre otros.

En enero de 1994, la Presidenta de la República consideró la necesidad técnica e industrial de separar las dos áreas. Para ello se creó el Fondo Nicaragüense de la Niñez y la Familia —FONIF—.

El INSS ha desarrollado, dentro de la política de modernización del Estado, el nuevo modelo de seguridad social en lo que corresponde a salud previsual y riesgos profesionales. También ha completado reformas importantes en su organización, así como en el acceso a los asegurados y pensionados, con la apertura de sucursales en varios sectores de Managua.

En materia de salud previsual, el nuevo modelo tiene como objetivo brindar al cotizante del régimen integral (enfermedad, maternidad, vejez, invalidez, muerte y riesgos profesionales) y a su esposa e hijos menores de dos años (seis años a partir de 1996), atención de salud ambulatoria y hospitalaria básica, con la contratación de empresas de salud de los sectores público y privado, mediante pago de una cuota fija *per cápita* mensual que incluye el subsidio. Un equipo de médicos del INSS supervisa constantemente la calidad de los servicios.

Con respecto a riesgos profesionales, el nuevo modelo está orientado a la prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, así como a brindar atención médica integral, diferenciada, oportuna y

de calidad. El INSS tiene actualmente contrato con 19 unidades de salud públicas y privadas para que atiendan 90.4% de los asegurados, a las cuales les paga conforme a la tarifa contratada. El Instituto asume la acción preventiva en el pago de subsidios y a partir de enero de 1996 el pago a las unidades de salud se hace mediante cuota mensual *per cápita*, incluyendo los subsidios. Un equipo de profesionales del INSS, especializados en higiene laboral, seguridad del trabajo y medicina ocupacional, supervisa la calidad de los servicios.

Reformas del Instituto Nicaragüense de la Mujer —INIM—

La voluntad política expresada por la Presidenta de la República, estableció una política de género, reflejada en un proceso de cambio hacia la búsqueda de una mayor participación de las mujeres en las políticas públicas, planes, programas y proyectos de desarrollo con equidad.

En Nicaragua se han realizado múltiples esfuerzos para transformar las causas que originan la condición y situación de la desigualdad que viven las mujeres; mediante el cual el INIM, es fortalecido mediante una ley orgánica y un consejo consultivo que trabaja en función de las mujeres.

Dentro de las actividades definidas en su ley creadora, están: la realización de investigaciones y estudios que permiten el conocimiento de la situación de las mujeres; desarrollar

un proceso de comunicación e información sobre el enfoque de género, dirigido al Estado y a la sociedad civil, para sensibilizar y capacitar a estos sectores sobre dicha temática; la promoción de la revisión de las leyes para eliminar de ellas la discriminación genérica; promover la incorporación del enfoque de género para que la aplicación de la justicia no sea discriminatoria no retardatoria con las mujeres; promover la participación comunitaria de las mujeres.

El INIM ha participado activamente en la sensibilización y capacitación a los distintos sectores de la sociedad, introduciendo sostenidamente el tema de la mujer al debate público y la promoción de acciones positivas en los distintos foros. De igual forma ha intervenido en las diferentes conferencias internacionales, introduciendo el enfoque de género y cuidando de los vacíos que por lo general aparecen en este tipo de reuniones internacionales.

Participación comunitaria

El Estado está haciendo esfuerzos para convertirse en un Estado normador y facilitador, que oriente los servicios sociales en función del crecimiento en forma sustentable y sostenible, dentro de este proceso de conformación, una de las estrategias empleadas es la participación comunitaria, la cual, se entiende como un proceso de movilización de la comunidad, asumiendo conscientemente su papel de agente y protagonista de su

propio desarrollo, a la vez que es un instrumento para el desarrollo humano y manifestación de los avances del progreso social, identificando los problemas y necesidades locales, para buscar las soluciones conjuntas de manera que la Agenda Social sea definida por las propias comunidades.

Dentro del espíritu de la reactivación solidaria, se incorporó una nueva cultura en el país de verdadera participación comunitaria, para contar en las decisiones del gobierno central con la valiosa opinión de los interesados, a través de la modalidad de los Comités de Desarrollo Municipal, expresión organizada de la comunidad que aglutinan a representantes de los diferentes sectores existentes en el municipio, permitiendo impulsar y fortalecer la participación comunitaria en la búsqueda de soluciones que implican responsabilidades compartidas.

Para efectos de su participación en los procesos sociales, los Comités de Desarrollo Municipal tienen una composición amplia y flexible. Normalmente están integrados por representantes de las comunidades locales, de asociaciones de carácter cívico, cultural o deportivo, representantes de intereses económicos, etc., y de miembros de la Administración Pública Municipal o Central con sede en el municipio respectivo.

La importancia que revisten los Comités de Desarrollo es que son la base de la transformación del país en una democracia participativa, en la cual la población tenga una ingerencia real en las decisiones que la afectan.

Estos Comités han constituido y siguen constituyendo un instrumento fundamental para consolidar y asegurar la reconciliación, afianzar la cultura de la paz y del trabajo productivo e integrar de manera armoniosa y dinámica los esfuerzos de la población, con miras a construir conjuntamente un futuro mejor para la nación.

Los Comités de Desarrollo constituyen el canal principal para la articulación de la demanda y la oferta social a nivel local y son el mejor apoyo para una gestión satisfactoria de los alcaldes y consejos municipales.

Fuente: Gobierno de Nicaragua. Gabinete Social. *Las Reformas del Sector Social*. Managua, Ministerio de Acción Social, diciembre de 1995.

Instituciones y órganos del Sector Social

- Ministerio de Trabajo –MITRAB–
- Instituto Nicaragüense de Seguridad Social –INSS–
- Fondo de Inversión Social de Emergencia –FISE–
- Instituto Nacional Tecnológico –INATEC–
- Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal –INIFOM–
- Instituto Nicaragüense de Cultura –INC–
- Banco de la Vivienda de Nicaragua –BAVINIC–
- Instituto Nicaragüense de la Mujer –INIM–
- Instituto Nicaragüense de Desarrollo de las Regiones Autónomas –INDERA–
- Instituto Nicaragüense de Víctimas de Guerra –INVICTA–
- Instituto Nicaragüense de la Juventud y el Deporte –INJUDE–
- Lotería Nacional
- Sistema Local de Atención Integral de la Salud –SILAIS–
- Comités de Desarrollo Municipal –CDM–

△

Reforma del Estado y desarrollo social: Panamá*

ENMARCADA EN UN PROCESO DE TRANSFORMACION HACIA LA DEMOCRACIA, SE SINTE-TIZA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y SE BRINDA ATENCION ESPECIAL A LAS POLITICAS Y ACCIONES EN LOS SECTORES DE EDUCACION Y SALUD, ASI COMO SUS LINEAMIENTOS DE ESTRATEGIA.

El país se encuentra inmerso en un complejo proceso de transición a la democracia y reconversión institucional. Dentro de este proceso, el Gobierno Nacional está empeñado en llevar a cabo una reforma del Estado que, en lo referente al campo social, facilite la puesta en práctica de los lineamientos de política y estrategias para combatir la pobreza, generar empleo, proteger el ambiente y, en general, el logro de la integración social, que se mencionan adelante.

El logro de lo anterior requiere de la concertación de todos los sectores sociales del país, por lo que es prioritario el reconocimiento de que la pobreza es un problema que afecta a todos y que resolverlo es una respon-

sabilidad de todos los panameños. Para lo anterior se requiere de una movilización nacional con nuevas formas de participación.

En setiembre de 1994 el Gobierno formuló el programa Políticas Públicas para el Desarrollo Integral: Desarrollo Social con Eficiencia Económica, en el que priorizan las distintas políticas económicas y sociales, incluyendo la relativa a la reforma de la administración pública.

A continuación se reseñan esta última y los aspectos principales de las políticas sociales relativas a la salud y la educación.

Reforma de la administración pública

La política de esta reforma es la siguiente:

* Documento elaborado por el ICAP, en base a los Programas de Reforma y Modernización del Estado en Centroamérica. Versión consultada con las instancias a cargo de la Modernización del Estado en Panamá.

- a. Se desarrollará un sistema de evaluación de los servicios públicos, en función de objetivos programáticos, que introduzca metas cuantitativas y cualitativas para evaluar su eficiencia y productividad.
- b. Se ejecutará la Ley de la Carrera Administrativa, la cual se complementará con la aprobación de una Ley General de Sueldos, que introduzca mayor equidad en la retribución salarial del sector público y la definición de una política de empleo que permita a mediano plazo adecuar el número y calidad de los empleados públicos a las necesidades de la sociedad.

Fuente: República de Panamá. Informe Nacional. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, (Copenhague, Dinamarca, 6-12 de marzo de 1995), p. iii.

- c. Se reorganizará el Gobierno Central y el sector público descentralizado, en función del nuevo papel del Estado, modernizando los procedimientos y sistemas de gestión, lo cual permitirá la prestación eficiente de los servicios públicos.

Para alcanzar un crecimiento de amplia y permanente base, se requiere que se amplíe la participación de los diversos sectores de la producción.

Para resolver los problemas estructurales en la prestación de los servicios públicos (ineficiencia, poca confiabilidad y altos costos de los ser-

vicios públicos), una de las limitantes que obstaculiza el mejoramiento y competitividad de la economía, se utilizarán diversos medios, tales como: reestructuración administrativa, otorgamiento de concesiones, contratos de servicios con el sector privado y privatización.

Lo anterior requerirá la creación de organismos reguladores para la reglamentación de las actividades de cada sector. En el caso de la privatización, ésta sería aplicada a las empresas estatales cuya actividad no sea competencia directa del Estado, tomando en consideración sus implicaciones sociales.

Por último, se señalan las modalidades que se utilizarán para lograr una mayor eficiencia en las empresas públicas.

Políticas y acciones en los sectores de la Educación y de la Salud

Educación

Uno de los objetivos sociales específicos fijados en el Programa Políticas Públicas para el Desarrollo Integral: Desarrollo Social con Eficiencia Económica, es promover una total reconversión del sistema educativo que tenga como norte crear un ciudadano completo. La revolución educativa debe empezar por las instituciones del sector, los maestros y profesores, la actitud del alumno y la cooperación de la sociedad como un todo.

La política educativa fue fijada en los términos siguientes:

- Inculcar profundamente un sistema de valores en favor de la auto-promoción integral, la vida en sociedad, la libertad y democracia y el desarrollo.
- Preparar en forma efectiva la lengua y cultura nacional como instrumento óptimo para la comunicación social.
- Dotar de las herramientas intelectuales para participar eficazmente a escala internacional en el mundo moderno, a fin de que los estudiantes aprendan a aprender para poder adaptarse a un mundo en que la tecnología cambia constantemente.

En un informe nacional anterior, se propusieron como lineamientos básicos de política los siguientes:

- El mismo señalado en a) anterior.
- El mejoramiento cualitativo de la enseñanza.

En lo referente a lineamientos de estrategia de educación, están señalados los siguientes:

Se requiere, con carácter de urgente, una política educacional coherente con la realidad nacional y orientada a adecuar el sistema educativo a los avances científicos, tecnológicos y culturales de la era moderna.

Para el logro de ese propósito, el énfasis de las innovaciones que se promuevan estará en el mejoramiento cualitativo de la enseñanza, lo cual

lleva aparejada la necesidad de atender especialmente: los fines y contenidos de los planes y programas de estudio; la organización del sistema y la administración del aparato escolar; los sistemas de evaluación, promoción y orientación de los estudiantes, la coordinación entre los niveles del sistema y la formación y el perfeccionamiento docente.

También se deberá intensificar las acciones de alfabetización, promoviendo la movilización efectiva de organizaciones de la sociedad civil.

Se propone reestructurar, fortalecer y ampliar cuantitativamente el servicio de formación profesional, a fin de alcanzar una mayor y eficiente cobertura de sus acciones. En este sentido, los lineamientos del Instituto Nacional de Formación Profesional —INAFORP— incluyen: Integración del INAFORP a la propuesta de reforma educativa nacional, abierta y democrática en función de una cultura del trabajo productivo; desarrollo de una nueva tecnología educativa; promoción de la participación comunitaria como elemento básico de la formación profesional; modernización institucional; nuevos esquemas de respuesta técnico-pedagógica.

Salud

Otro de los objetivos sociales específicos de las políticas sociales es disminuir las irregularidades existentes en la atención a la salud, a fin de garantizar mayores niveles de accesi-

bilidad de los grupos poblacionales más necesitados. Las acciones se orientarán a la salud de la población y a la salud del ambiente.

Asimismo, a corto plazo se usarán los recursos financieros disponibles para desarrollar un programa de inversión permanente focalizado a sectores de mayor pobreza.

En cuanto a la política de salud, las cuestiones fundamentales de las que se ocupará el programa en materia de salud, son las siguientes:

- Desarrollar programas de nutrición y salud integral entre los grupos poblacionales, dando prioridad a los grupos de extrema pobreza y dentro de ellos a la población en edad y condición de mayor necesidad.
- Desarrollar programas de salud ambiental con énfasis en la dotación de agua potable, disposición de aguas servidas y acciones de saneamiento básico.
- Mejoramiento de los servicios de salud en general.
- Coordinación y racionalización de la integración de servicios de salud.

Los lineamientos de la estrategia de salud incluyen aspectos relativos a reforma institucional: Para aumentar la cobertura de atención y que la población tenga acceso a los servicios en atención primaria, se coordinarán y racionalizarán los servicios de salud que brinda el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social.

Para el logro de los objetivos propuestos, se ejecutará un programa de rehabilitación gerencial y administrativa; el fortalecimiento de los programas básicos de salud y mejoras en el equipamiento de la red de servicios.

Por su parte, el Ministerio de Salud ha precisado una serie de políticas de desarrollo institucional del sector y de participación en relación con: (1) la sociedad, el medio y el desarrollo de los servicios de salud; (2) el desarrollo de las investigaciones en salud, y (3) el desarrollo de los recursos humanos en salud, fijando las estrategias específicas de cada política.

Fuente: República de Panamá. *Políticas Públicas para el Desarrollo Integral: Desarrollo Social con Eficiencia Económica*. Setiembre de 1994.

República de Panamá. *Informe Nacional. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. 1995.

A continuación se cita solamente el enunciado de cada política y, por su importancia para el tema de la propuesta de la cual forma parte este anexo, las estrategias relativas al desarrollo de los recursos humanos.

Las políticas en relación con la sociedad y el desarrollo de los servicios en salud son:

- Desarrollo del liderazgo del Ministerio de Salud para garantizar el cumplimiento de los planes y programas nacionales de salud.

- Desarrollo de la atención primaria en salud consolidando un sistema integrado, descentralizado y local de salud organizado por niveles de atención.
- Atención y desarrollo de programas de salud para el medio ambiente tendente a un desarrollo sostenible.
- Promoción de programas de salud en grupos específicos de población.
- Desarrollo de la capacidad y responsabilidad individual para una mejor calidad de vida.
- Fortalecimiento de la participación social en la prevención, atención y gestión de la salud.
- El mejoramiento del uso de fuentes presupuestarias ordinarias y extraordinarias y la búsqueda de otras alternativas de financiamiento para incrementar el presupuesto destinado al sector salud.

La política relativa a investigación es promover el desarrollo de las investigaciones en el campo de la salud y la difusión de la información y conocimiento científico-técnicos para el desarrollo del sistema de salud.

En relación con el desarrollo de los recursos humanos, la política es la capacitación y promoción de los recursos humanos en salud, en las áreas requeridas para el fortalecimiento de los planes y programas nacionales y locales de salud.

Las estrategias o más bien medidas, fijadas para esta política son las siguientes:

- Identificar las necesidades de capacitación y formación en cada uno de los establecimientos del sector.
- Implementar la evaluación del desempeño de los recursos humanos en salud en los establecimientos del sector.
- Desarrollar programas de educación permanente de los recursos humanos por establecimientos, con participación de la Universidad.
- Operacionalizar el proceso de implementación de la carrera administrativa y sanitaria en el sector salud.
- Garantizar la adecuada reglamentación de las carreras administrativa y sanitaria en el sector salud.
- Garantizar la base técnica y financiera de la implantación de las carreras administrativa y sanitaria.
- Mejorar la distribución de los recursos humanos en salud de acuerdo con las necesidades de salud de la población, desarrollando un sistema de incentivos para tal fin.
- Establecer la estructura básica de personal por establecimientos en cada una de las regiones de salud.
- Incrementar el sistema de incentivos materiales y financieros para el personal ubicado en regio-

nes distintas a sus lugares de residencia.

- Cooperar con las instituciones formadoras de personal en el perfeccionamiento de los currícula de estudio, de acuerdo con las necesidades nacionales de salud.
- Establecer un programa nacional de capacitación en salud pública, con énfasis en epidemiología, gerencia de servicios de salud y el liderazgo intersectorial.
- Desarrollar procesos y experiencias de integración docente asistencial entre los servicios de salud y las instituciones formadoras de recursos humanos en salud.

Instituciones del Sector Social

- Ministerio de Salud
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Desarrollo Agropecuario
- Ministerio de Planificación y Política Económica
- Fondo de Emergencia Social –FES–

- Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales –IDAAN–
- Caja de Seguro Social
- Dirección Metropolitana de Aseo
- Instituto Nacional de Cultura –INAC–
- Instituto Nacional de Deportes –INDE–
- Instituto Nacional de Formación Profesional –INAFORP–
- Ministerio de Trabajo y Bienestar Social
- Ministerio de Vivienda
- Instituto Panameño de Habilitación Especial –IPHE–
- Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos –IFARHU–
- Universidad de Panamá

Fuente: Panamá. Ministerio de Salud. *Lineamientos Políticos y Estratégicos de Salud*. Setiembre de 1994 Δ

Instituciones del Consejo de la Integración Social de Centroamérica*

LOS CUADROS SIGUIENTES CONTIENEN TANTO EL NÚMERO COMO EL NOMBRE DE LAS INSTITUCIONES QUE CONSTITUYEN EL CONSEJO DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS GABINETES SOCIALES DE CADA PAIS CENTROAMERICANO.

INSTITUCIONES INTEGRANTES DEL CONSEJO DE LA INTEGRACION SOCIAL DE LOS GABINETES SOCIALES DE CENTROAMERICA - CIS

| Países | Ministerios | Instituciones Autónomas | Total |
|-------------|-------------|----------------------------|-------|
| Guatemala | 7 | — | 7 |
| El Salvador | 4 | 4 | 8 |
| Honduras | 5 | 7 | 12 |
| Nicaragua | 6 | 9 | 15 |
| Costa Rica | 12 | 10 | 22 |
| Panamá | 8 | 3 | 11 |
| TOTAL | 42 | 33 | 75 |

* Documento elaborado por el ICAP, en base a los Programas de Reforma y Modernización del Estado en Centroamérica. Versión consultada con las instancias a cargo de la Modernización del Estado en cada uno de los países centroamericanos.

INSTITUCIONES INTEGRANTES DEL CONSEJO DE LA INTEGRACION SOCIAL DE LOS GABINETES SOCIALES DE CENTROAMERICA – CIS

GUATEMALA

Ministerio de Trabajo y Previsión Social
Ministerio de Comunicaciones, Transportes y Obras Públicas
Ministerio de Educación
Ministerio de Cultura y Deportes
Ministerio de Finanzas Públicas
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica –SEGEPLAN–

EL SALVADOR

Secretaría Nacional de la Familia
Secretaría de Reconstrucción Nacional - Casa Presidencial
Fondo de Inversión Social –FIS–
Coordinación y Evaluación de Programas –PRONAMPO–
Ministerio de Hacienda
Ministerio de Educación
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano

HONDURAS

Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto –SECLAN–
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salud Pública y Asistencia Social
Secretaría de Cultura y Turismo
Secretaría de Trabajo y Previsión Social
Junta Nacional de Bienestar Social –JNBS–
Oficina Gubernamental de la Mujer
Fondo Hondureño de Inversión Social –FHIS–

Continúa...

Patronato Nacional de la Infancia –PANI–
Fondo Social de la Vivienda –FOSOVI–
Programa de Asignación Familiar –PRAF–
Instituto Hondureño para la Prevención del Alcoholismo, Drogadicción
y Farmacodependencia –IHDFA–

NICARAGUA

Ministerio de Acción Social –MAS–
Ministerio de Salud –MINSAL–
Ministerio de Trabajo –MITRAB–
Ministerio de Educación –MED–
Instituto Nicaragüense de Seguridad Social –INSS–
Fondo de Inversión Social de Emergencia –FISE–
Instituto Nacional Tecnológico –INATEC–
Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal –INIFOM–
Instituto Nicaragüense de Deportes
Instituto Nicaragüense de Cultura
Instituto Nicaragüense de Desarrollo de las Regiones Autónomas –INDERA–
Instituto Nicaragüense de la Mujer
Banco de la Vivienda de Nicaragua
Viceministerio de la Presidencia –MIPRES–
Ministerio de Finanzas –MIFIN–

COSTA RICA

Segunda Vicepresidencia de la República
Oficina de la Primera Dama de la República
Sector Discapacitados – Casa Presidencial
Ministerio de Educación
Ministerio de Salud Pública
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica –MIDEPLAN–
Ministerio de Información
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos –MIVAH–
Ministerio de Desarrollo Rural
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes
Ministerio de Hacienda

Ministerio de Justicia y Gracia
Ministerio de Seguridad Pública
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Instituto Nacional de Aprendizaje –INA–
Instituto Mixto de Ayuda Social –IMAS–
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo –INVU–
Junta de Protección Social de San José
Acueductos y Alcantarillados –AyA–
Caja Costarricense de Seguro Social –CCSS–
Asamblea Legislativa
Ministerio de Coordinación Regional – Casa Presidencial

PANAMA

Oficina de la Primera Dama de la República
Ministerio de Salud
Ministerio de la Presidencia
Ministerio de Vivienda
Ministerio de Trabajo y Bienestar Social
Ministerio de Obras Públicas
Ministerio de Educación
Fondo de Emergencia Social –FES–
Contraloría General de la República
Ministerio de Planificación y Política Económica –MIPPE–
Ministerio de Desarrollo Agropecuario –MIDA–



Proyecto de Reforma de la Administración Financiera de Panamá*

ANTE LA GRAVE CRISIS POR LA QUE ATRAVESABAN LAS FINANZAS PÚBLICAS EN PANAMÁ EN 1989, SE DISEÑA UN PROYECTO ORIENTADO A CONFORMAR UN SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y UN SISTEMA DE AUDITORÍA INTEGRAL. EL AUTOR DESCRIBE LOS CINCO MÓDULOS DE QUE CONSTA EL PROYECTO, EN DONDE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL SE DEFINE COMO SU PRINCIPAL ELEMENTO UNIFICADOR.

Anatomía de una crisis fiscal

Al retornar Panamá a finales de 1989 al régimen democrático, las finanzas públicas del país se encontraban en una crisis profunda.

Las evaluaciones iniciales realizadas en 1990, resultaron en el siguiente diagnóstico de situación:

- El déficit fiscal había alcanzado proporciones peligrosas, agravado por un sobregiro del Gobierno Central en el Banco Nacional de Panamá y una posición deudora con la Caja del Seguro Social, superiores a mil quinientos millones de dólares.
- La arbitrariedad y la improvisación en el uso de los recursos públi-

cos, era conducente al fraude y la corrupción.

- No se había realizado en los últimos tres años fiscales ejercicios de programación y formulación presupuestaria, sino que se había tan solo mantenido el presupuesto del año anterior.
- No existía auditoría profesional, competente e independiente de las finanzas públicas.
- Se había interrumpido por más de tres años el servicio de la deuda pública, acumulando morosidades con instituciones financieras internacionales, fuentes bilaterales y fuentes comerciales, superiores a mil millones de dólares.
- La legislación y reglamentación aplicable a las finanzas públicas era inconsistente, causando tras-

* Elaborado por la Contraloría General de la República de Panamá.

lapos e incompatibilidades funcionales entre las autoridades responsables.

- Existían deficiencias en materia de organización administrativa y de funcionalidad en las áreas de contabilidad gubernamental, presupuesto, tesorería, crédito público, contratación pública y ejecución de Proyectos, debido a procedimientos desactualizados, falta de formulación de principios y políticas generales e institucionales, y ausencia de normas técnicas y de manuales operativos.
- Se había descuidado la capacitación de los recursos humanos, afectando la calidad operativa de la administración financiera.
- Había una concentración de facultades bajo una sola línea de autoridad, tanto en materia contable y de ejecución presupuestaria, como en materia de manejo de tesorería, pagaduría y auditoría, no correspondiendo esta situación a prácticas generalmente aceptadas de administración financiera, pública o privada.

Medidas correctivas iniciales

Ante la gravedad de este diagnóstico, el nuevo gobierno debió imponer de inmediato medidas correctivas de austeridad fiscal, ajustando el gasto público, y renovando el proceso de formulación y ejecución presupuestaria.

También tomó prioridad el fortalecimiento de la capacidad gerencial en materia de finanzas públicas, estableciéndose la urgencia de coordinar las áreas de contabilidad gubernamental, presupuesto, tesorería y crédito público bajo un sistema coherente e integrado de administración financiera, apoyado en sistemas de auditoría apropiados.

Se llegó al convencimiento de que, dentro de un marco de disciplina fiscal estricta, el desarrollo de estos sistemas sería conducente al saneamiento de las condiciones precarias en que se encontraban las finanzas del país y, eventualmente, al crecimiento económico sostenido, siendo ambos factores indispensables para la permanencia de un régimen democrático.

El fortalecimiento de la capacidad gerencial de las finanzas públicas, y la adopción de nuevos parámetros de responsabilidad, transparencia operativa y de rendición de cuentas, debía también renovar la confianza nacional en la administración pública, factor de importancia para el desarrollo democrático.

El origen del Proyecto R.A.F.

Al completarse este primer diagnóstico de situación en marzo de 1990 y delimitarse sus posibles soluciones, el Contralor General de la República de entonces—el Profesor Rubén Darío

Carles—solicitó el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional —USAID—, para la formulación e implementación de acciones conducentes al establecimiento de un sistema eficiente de administración financiera en el gobierno panameño.

Se diseñó un Proyecto de asistencia técnica dirigido a analizar la capacidad de administración financiera del gobierno panameño, para recomendar soluciones expresadas en términos de objetivos específicos, y para formular programas de implementación a corto, mediano y largo plazo.

Siendo este su origen, el Proyecto R.A.F. fue formalizado mediante un convenio de donación suscrito el 5 de junio de 1991, entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América, a través de la USAID.

El convenio fue ratificado por el gobierno panameño mediante Resolución de Gabinete No. 121, del 3 de julio de 1991, entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América, a través de la USAID.

El convenio fue ratificado por el gobierno panameño mediante Resolución de Gabinete No. 121, del 3 de julio de 1991, iniciándose su implementación a principios del segundo semestre de 1992, al completarse la selección e incorporación del equipo de asesores.

El presupuesto del Proyecto R.A.F. es \$8.5 millones de dólares, correspondiendo al gobierno panameño un aporte equivalente al 26% del mismo, principalmente mediante la asignación de personal de contraparte y otros apoyos operativos. Su duración es por 5 años, debiendo completarse a mediados de 1996.

El convenio dio al Contralor General de la República responsabilidad directa sobre la ejecución del Proyecto R.A.F., aunque establece también las participaciones activas de los Ministros de Planificación y Política Económica y de Hacienda y Tesoro.

Un proyecto orientado a la ejecución

A diferencia de muchos Proyectos y programas de cooperación técnica internacional, una de las principales características del Proyecto R.A.F. es su orientación a la ejecución, no limitándose a la elaboración de informes y recomendaciones.

Entre los principales elementos que contribuyen al éxito del Proyecto R.A.F. destacan el reconocimiento claro y general por parte de las autoridades panameñas de los problemas de administración financiera existentes; su convicción política de que deben ser resueltos; y, el decidido liderazgo y apoyo recibido de las autoridades superiores por asesores y equipos nacionales de contraparte, para que a nivel operativo tomen iniciativas directas de formulación de soluciones y de implementación del cambio.

Los asesores del Proyecto R.A.F. residen y trabajan de manera exclusiva

va en el país por la duración del Proyecto, formulando recomendaciones y transfiriendo tecnología de administración financiera tanto directamente como mediante actividades continuas de capacitación, en base a planes de trabajo orientados a la implementación del cambio. Sus actividades se desarrollan dentro del contexto real de la estructura administrativa y de las operaciones cotidianas del gobierno panameño, en un ambiente de interacción continua entre lo recomendado y la comprobación de su viabilidad y eficacia.

Las principales recomendaciones desarrolladas son invariablemente objeto de amplias consultas y revisiones internas e interinstitucionales, como paso previo a su adopción e implementación. Este proceso no se limita al sector público, sino que se extiende a asociaciones profesionales y empresariales, así como a especialistas diversos de los sectores privado y académico.

Frecuentemente, el carácter interinstitucional de muchas de las reformas se traduce en obstáculos jurisdiccionales para la formulación e implementación de recomendaciones.

Por otra parte, la ausencia de ordenamientos legales orgánicos adecuados para la administración de las finanzas públicas panameñas, resulta en la necesidad de acciones legislativas y gubernamentales de temática compleja y con efectos profundos sobre las realidades de los sectores público y privado panameños, para lo

que se requiere un entorno adecuado, favorable y oportuno.

Por tanto, el Proyecto R.A.F. se orientó a la práctica a la implementación de reformas modulares, concentrándose en la formulación de métodos y procedimientos técnicos para cada área de la administración financiera. Cada módulo de cambio representa en sí mismo y de manera independiente, un avance específico en materia de gestión de las finanzas públicas, de manera que el proceso no se detiene en espera de que exista un entorno favorable a reformas legales orgánicas y reestructuraciones organizativas y funcionales generales.

La coordinación de estas acciones bajo un plan maestro, está dirigida a conformar gradualmente un Sistema Integrado de Administración Financiera y un Sistema de Auditoría Integral, que constituyen los objetivos generales principales del Proyecto R.A.F.

Componentes técnicos principales del Proyecto R.A.F.

Con el objetivo final de dotar al gobierno panameño con un Sistema Integrado de Administración Financiera –SIAF– y un Sistema de Auditoría Integral –SAI–, el Proyecto R.A.F. está organizado en varias áreas de asesoría técnica de ejecución, a las que corresponden, respectivamente, los siguientes 5 módulos básicos:

- o Subsistema de Contabilidad Gubernamental.

- o Subsistema de Presupuesto.
- o Subsistema de Tesorería.
- o Subsistema de Crédito Público.
- o Sistema de Auditoría Integral.

En las secciones siguientes de este documento se discuten los diagnósticos iniciales y el desarrollo de las actividades de reforma e implementación del Proyecto R.A.F. en cada una de estas 5 áreas.

Dado que no se trata tan sólo de formular e introducir cambios técnicos en la administración financiera del país, sino también de inculcar en los administradores financieros principios de honestidad, responsabilidad y eficiencia, el Proyecto R.A.F. complementa sus actividades de asesoría técnica con un intenso programa de capacitación en materia de ética aplicada al ejercicio de la función pública, orientado a la reducción del fraude y la corrupción.

Otro componente auxiliar importante del Proyecto R.A.F. es el desarrollo de sistemas de procesamiento de información, instrumentados según sea necesario en sistemas de cómputo interinstitucionales, que permitan a los diversos responsables de la administración financiera del Estado, disponer de datos e informaciones uniformes y actualizados, como herramienta esencial del proceso de gestión.

Para ello, el Proyecto R.A.F. cuenta con asesores en el área de informática, quienes en el curso del primer semestre de 1994 han completado el enero-diciembre/1995

diseño técnico del sistema de cómputo para la integración de los flujos de información financiera, habiéndose desarrollado una propuesta de Pliego de Cargos para las licitaciones públicas bajo las que el gobierno panameño adquirirá los sistemas requeridos, principalmente en el área de contabilidad gubernamental, dado su carácter de elemento integrador principal.

La contabilidad como elemento integrador

El Proyecto R.A.F. visualiza al Subsistema de Contabilidad Gubernamental como el principal elemento integrador de la administración de las finanzas públicas.

Al iniciarse el desarrollo de este subsistema en julio de 1992, se confirmó la ausencia de políticas y normas de contabilidad aplicables de manera uniforme y obligatoria a todas las entidades públicas.

Con algunas excepciones, los sistemas de contabilidad eran inadecuados, con información incompleta y poco confiable, y en algunos casos, no existía contabilidad alguna. Se observó también que parte del problema radicaba en deficiencias en materia de capacitación de recursos humanos en el área contable.

Para subsanar estas situaciones, uno de los primeros pasos del Proyecto R.A.F., fue el desarrollo de dos Reglamentos para la Preparación de

Información Financiera en el Sector Público Panameño, aplicable el primero a las empresas públicas no financieras, y el segundo al Gobierno Central y a instituciones descentralizadas no empresariales, corporaciones y Proyectos de desarrollo y municipios. Estos reglamentos fueron adoptados formalmente por Decretos de la Contraloría General de la República, emitidos en diciembre de 1992 y enero de 1993, respectivamente, los cuales son de aplicación obligatoria y uniforme en el sector público panameño.

Adoptados así oficialmente los principios para preparación de la información financiera, se procedió bajo el Proyecto R.A.F. a formular el Plan Contable Gubernamental, el cual se plasmó en el Manual General de Contabilidad Gubernamental, en el que además del nuevo plan de cuentas, se establecen el marco conceptual y la estructura administrativa contables, se definen los procesos contables, y se adoptan procedimientos de consolidación de la información financiera y de control interno. En junio de 1993, este manual fue adoptado formalmente por la Contraloría General de la República mediante decreto de aplicación obligatoria en el sector público panameño, con vigencia a partir del 1º de enero de 1994.

Para enfatizar en todo el sector público panameño la importancia y la obligatoriedad del nuevo Plan Contable Gubernamental el Excelentísimo Señor Presidente de la República, proclamó a 1994 "Año de la Contabilidad Gubernamental", en un acto solemne

e histórico realizado en el mes de enero en el Centro de Convenciones de Atlapa, con la participación de Ministros de Estado, altos funcionarios de la administración, funcionarios de las áreas contable, presupuestaria, de deuda pública y auditoría, miembros del Cuerpo Diplomático acreditado en Panamá y los medios de comunicación.

Un concepto principal del sistema contable uniforme adoptado por el gobierno panameño es la integración de la contabilidad financiera y de la presupuestaria, de manera que al tiempo que se produzcan estados financieros bajo principios de contabilidad generalmente aceptados, se cumplan los requisitos legales para supervisar, registrar y medir la ejecución presupuestaria.

Sólo así, de manera agregada, los administradores de las finanzas públicas dispondrían de informaciones completas, oportunas y confiables para el eficiente desempeño de sus funciones. Este es un requisito importante para que los titulares y funcionarios de las entidades públicas, adquieran responsabilidad completa sobre sus actos oficiales y estén por tanto sujetos al rendimiento de cuentas correspondiente.

Naturalmente, el nuevo sistema de contabilidad, uniforme y de aplicación obligatoria; reconoce las características contables propias de las diversas entidades públicas, fundamentándose a nivel institucional en un concepto de descentralización operativa/contable. La centralización conta-

ble a nivel sectorial e integral de la administración pública panameña, se ha orientado al manejo de informaciones y agregados globales, bajo sistemas de consolidación contable.

Definido y establecido así el marco general de la contabilidad gubernamental en el sector público panameño, el Proyecto R.A.F. —cuya vocación es de implementación y no tan sólo de formulación de soluciones— está desarrollando desde mediados de 1993 un programa de apoyo a la implantación del nuevo sistema contable en todas las entidades públicas. Sólo cuando este proceso se haya completado, el Proyecto R.A.F. habrá cumplido uno de sus objetivos principales en el área de la contabilidad gubernamental.

La responsabilidad de la implantación del nuevo modelo contable corresponde, naturalmente, a cada entidad en particular. El Proyecto R.A.F. ha impulsado en cada institución la organización formal de comisiones de implantación, integradas por sus respectivos directores de administración y finanzas, directores de presupuesto, jefes de contabilidad y personal técnico. Bajo la supervisión del Proyecto R.A.F. estas comisiones vienen recibiendo el apoyo y asesoramiento de analistas de la Dirección de Sistemas y Procedimientos de la Contraloría General de la República.

Como resultado de estos trabajos, a partir del 1º de enero de 1994, todas las instituciones del Gobierno Central panameño, incluyendo 12 ministerios, la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, enero-diciembre/1995

el Ministerio Público, el Tribunal Electoral, el Organo Judicial y la Oficina de Regulación de Precios, están ya produciendo y presentando de acuerdo a Ley a la Contraloría General de la República, balances de comprobación mensuales y estados financieros trimestrales, preparados de manera uniforme, bajo los lineamientos del nuevo Manual General de Contabilidad Gubernamental.

Por otra parte, el Proyecto R.A.F. da apoyo directo a entidades piloto del sector descentralizado, habiendo completado y puesto en marcha el nuevo sistema contable en el Municipio de Panamá, el Instituto Panameño de Turismo y el Instituto de Recursos Naturales Renovables.

Cabe notar que la producción oportuna y en formato uniforme de balances mensuales de comprobación y de estados financieros trimestrales por parte de un grupo ya tan extenso de entidades públicas, es un evento inédito en las historias de las finanzas públicas panameñas.

En su etapa actual, mientras prosiguen los trabajos de implantación contable institucional, el Proyecto R.A.F. está concentrado su esfuerzo en el desarrollo de los sistemas contables a niveles sectorial y nacional, con un objetivo de consolidación de las operaciones financieras y presupuestarias de todas las entidades públicas.

Dentro de este contexto, se prevé el desarrollo de un núcleo central o rector que defina, adopte y supervise la aplicación de procedimientos de contabilidad consolidada a nivel na-

cional, en base a los informes contables generados por cada entidad pública, habiéndose definido los requerimientos de cómputo correspondientes. Este núcleo central o rector, operaría dentro de la estructura de la Contraloría General de la República, y sería responsable de dirigir futuros desarrollos contables y de dictar normas contables aplicables a todo el sector público.

El presupuesto como plan financiero del programa económico y social del gobierno

El Proyecto R.A.F. visualiza al Subsistema de Presupuesto como el componente del sistema de administración financiera a través del cual los objetivos, políticas, planes, programas y Proyectos del gobierno panameño son traducidos en términos de un plan financiero, por el que de manera equilibrada se deben establecer el origen y el monto estimado de los recursos requeridos, y se asignan las autorizaciones máximas por tipos de gasto para una vigencia fiscal anual.

La situación encontrada por el Proyecto R.A.F. en materia presupuestaria a mediados de 1992, confirmó la existencia de una base normativa dispersa, desactualizada y en algunos caos contradictoria, ante la ausencia de un cuerpo legal orgánico permanente. Se observó una multiplicidad de organismos directivos en materia de gestión presupuestaria, con modalidades operativas diversas, sin coor-

dinación adecuada, y sujetos a un ciclo y calendario de programación, formulación y aprobación del Presupuesto General del Estado, que era conducente a retrasos en la ejecución y a dificultades en el seguimiento y evaluación.

En general, los niveles de programación y consolidación eran bajos, notándose la ausencia de objetivos, metas y políticas institucionales, y poca integración en la información financiera, en detrimento de la confiabilidad, exactitud y consistencia de todo el proceso presupuestario.

Para subsanar estas situaciones, bajo la asesoría del Proyecto R.A.F. se procedió a enunciar principios y conceptos presupuestarios básicos, elaborándose el documento "Diseño del Subsistema o Área de Presupuesto Público", que constituye actualmente el elemento orientador de las acciones de mejoramiento de la gestión presupuestaria gubernamental. Entre otros, se definió como objetivo principal que el Presupuesto General del Estado deje de ser un formalismo para la ejecución del gasto público y constituya en cambio un verdadero instrumento de gestión financiera.

Luego de un análisis exhaustivo de las disposiciones legales panameñas en materia presupuestaria y de análisis comparativos respecto a otros países, se elaboró bajo el Proyecto R.A.F., el "Manual de Programación y Formulación Presupuestaria, que fue adoptado oficialmente por el Ministerio de Planificación y Política Económica —MIPPE—, en junio de 1993.

Las disposiciones de este Manual fueron aplicadas en la preparación del Proyecto de Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 1994, permitiendo la incorporación de innovaciones importantes, como son, la presentación del presupuesto consolidado por sectores institucionales; la definición de los objetivos y políticas institucionales justificatorios de los recursos asignados; y, mejoras en la estructura de los gastos, en particular los de inversión, a niveles de programas y Proyectos. Se prevé que para el presupuesto de 1995, nuevos avances en la aplicación de las disposiciones del manual, permitirán mejorar sustancialmente la calidad del análisis presupuestario, facilitando así la elaboración y aprobación del Proyecto de presupuesto.

La siguiente tarea para subsanar la situación presupuestaria encontrada por el Proyecto R.A.F., fue la elaboración del Manual de Ejecución, Seguimiento y Evaluación Presupuestaria, que fue adoptado oficialmente por el MIPPE en agosto de 1994, con carácter de aplicación obligatoria por parte de todas las entidades públicas panameñas. Las disposiciones de este Manual tendrán efectos sobre la ejecución presupuestaria en 1995, y deberán aumentar la eficiencia y coherencia en la gestión, a nivel global del sector público panameño, como a nivel de cada entidad pública.

Paralelamente, el Proyecto R.A.F. está desarrollando un programa de apoyo al fortalecimiento institucional en materia de gestión presupuestaria, enero-diciembre/1995

orientado a una mejor definición de funciones, competencias y atribuciones de las instituciones rectoras y de las dependencias responsables de la gestión presupuestaria en cada entidad pública. Dentro de este contexto, en enero de 1993, el MIPPE asignó a su Dirección de Presupuesto Nacional –DIPRENA– responsabilidad directa sobre el presupuesto de inversiones, con lo cual se ha logrado el manejo integrado del Presupuesto General del Estado.

Los retos futuros del Proyecto R.A.F. en el área presupuestaria incluyen la consolidación de los avances logrados, aplicando de manera integrada a la vigencia fiscal 1995 no sólo las nuevas disposiciones de programación y formulación presupuestaria, sino también las de ejecución, seguimiento y evaluación.

Otros retos importantes, son la actualización de los clasificadores presupuestarios de ingresos y de gastos, la aplicación de una nueva estructura programática y la coordinación con el Sistema Nacional de Inversiones Públicas –SINIP–, para dar más realismo y dinamismo a la programación y ejecución, así como apoyar la implementación del plan informático iniciado por la DIPRENA cuya interconexión con los demás desarrollos informáticos del Sistema Integrado de Administración Financiera es de crítica importancia.

La adopción oficial de nueva legislación orgánica en el área presupuestaria, dependerá más del entorno general de políticas gubernamentales y legislativas en los próximos

años. Sin embargo, como objetivo importante del Proyecto R.A.F., se está dando un apoyo decidido a la elaboración de normas presupuestarias, que servirían de marco legal y reglamentario de carácter permanente aplicable a las diversas etapas del proceso presupuestario.

La tesorería como instrumento de gestión financiera

El Proyecto R.A.F. visualiza al subsistema de tesorería como la válvula reguladora del flujo de fondos en el curso de la ejecución presupuestaria, en función a las disponibilidades corrientes de liquidez y al análisis y proyección de ingresos y egresos del gobierno central y del sector público en general. Dentro de este contexto, el subsistema de tesorería no opera independientemente, sino que se alimenta con informaciones contables y presupuestarias, para formular programas de gestión de cobranzas y pagos, de endeudamiento público y de inversión de fondos, en función a proyecciones del flujo de caja gubernamental.

La situación encontrada por el Proyecto R.A.F. en materia de tesorería a mediados de 1992, confirmó en primer lugar la inexistencia de una unidad formal de tesorería nacional en el gobierno panameño, así como discrepancias serias entre las disposiciones legales aplicables y la distribución efectiva de facultades y funciones entre las entidades responsables de ac-

tividades normalmente a cargo de una tesorería nacional. Estas discrepancias eran conducentes a abusos de autoridad y duplicación de funciones, resultando en acciones arbitrarias, sobre todo en lo que respecta al establecimiento de prioridades de pago.

La ausencia de programación del flujo de caja gubernamental, obligaba a concentrar la gestión financiera en la fiscalización del gasto, descuidando la proyección y maximización de los ingresos y la administración integral de la tesorería gubernamental. Por otra parte, existía confusión administrativa y técnica respecto a la interacción de los aspectos presupuestarios y financieros, prevaleciendo los primeros en perjuicio de la determinación del flujo de caja real y de una administración eficiente del Tesoro Nacional.

La existencia de lagunas legales y de política gubernamental respecto a las condiciones financieras aplicables a los fondos gubernamentales depositados en el Banco Nacional de Panamá, determinaba que el sector público no estuviese recibiendo rendimiento directo alguno sobre dichos depósitos, cuyo monto ha ido creciendo, promediando en la actualidad cerca de mil millones de dólares.

Durante al año 1994, se ha procedido a identificar, describir y diagramar todos los procesos de la Dirección de Contabilidad de la Contraloría General de la República, donde residen en la práctica las principales operaciones que afectan los movimientos de fondos, ya sea de ingresos o egresos, del Tesoro Nacional.

Como parte de este trabajo, se formularon parámetros básicos para el establecimiento formal de una función de tesorería nacional en la Contraloría General de la República, y se recomendaron esquemas de organización administrativa y operativa, orientados a dar mayor eficiencia al proceso de decisiones de tesorería mediante un mejor equilibrio entre operaciones y gestión financiera.

Considerando que un entorno favorable de políticas gubernamentales y legislativas debe preceder a los cambios normativos y de organización institucional, el Proyecto R.A.F. se ha concentrado principalmente en la formulación e implementación gradual en la Contraloría General de la República, de un modelo operativo de tesorería de carácter modular, que cubre las áreas principales de una tesorería nacional, mientras se da consideración a la adopción de un ordenamiento orgánico o sea adoptan decisiones de organización funcional.

Los principales módulos operativos de tesorería que se están diseñando y desarrollando bajo el Proyecto R.A.F., son los siguientes:

- *Módulo de caja y bancos*, que permitirá determinar de manera diaria la disponibilidad real de fondos en las cuentas del Tesoro Nacional. Este módulo se encuentra, en el caso del Gobierno Central, en etapa avanzada de desarrollo y su inicio está programado para septiembre de 1994.

- *Módulo de pagos*, actualmente en etapa de diseño, que permitirá administrar y calendarizar pagos y cuentas por cobrar en base a informaciones reales y proyectadas sobre la disponibilidad real de fondos.
- *Módulo de flujo de caja*, que combinará parámetros de tesorería pre-establecidos; políticas corrientes; e informaciones históricas y habituales sobre ingresos, egresos, pagos y cobranzas, para generar escenarios de flujo de caja que sirvan de base para la calendarización de un programa de pagos y para determinar las necesidades de financiamiento a corto y mediano plazo.
- *Módulo de base de datos histórica sobre saldos, ingresos y egresos*, como apoyo estadístico para el desarrollo de escenarios de proyección del flujo de caja.

No obstante que el trabajo en tesorería se ha concentrado en el desarrollo de sistemas operativos, desde 1993 se han realizado también análisis orientados a la formulación de recomendaciones respecto a la normatividad legal y reglamentaria y marco de organización institucional/administrativa requeridos para el establecimiento formal de un Subsistema de Tesorería. El análisis de la legislación panameña vigente en materia de tesorería, se ha complementado con estudios de normatividad comparativa en países centroamericanos, Colombia y Argentina, entre otros.

Estos estudios han incluido el análisis en 1993 del marco legal y operativo de los depósitos gubernamentales en el Banco Nacional de Panamá, como una contribución técnica al proceso de decisión que en esta compleja área deberá eventualmente tomar el gobierno panameño, delineándose alternativas de solución de orden financiero, presupuestario y patrimonial.

La deuda pública, uno de los principales retos de gestión financiera para Panamá

El Subsistema de Crédito Público, como parte de un Sistema Integrado de Administración Financiera (S.I.A.F.), se visualiza como un mecanismo de gestión global, que incluye tanto aspectos de control operativo, como normas, políticas y estrategias de financiamiento y de endeudamiento interno y externo, dentro del marco de la gestión del flujo de caja gubernamental y de las finanzas públicas en general.

En efecto, la importancia del manejo global de la deuda pública en el caso de Panamá, es que en los últimos años, debido a pagos de morosidades y a la reanudación parcial de su servicio, la deuda pública ha constituido el principal elemento de gasto público anual para el gobierno central, superior incluso al gasto en sueldos y salarios.

La situación encontrada a mediados de 1992 por el Proyecto R.A.F. en

materia de deuda pública externa, confirmó que a pesar de los refinanciamientos negociados con acreedores multilaterales y bilaterales en 1991-1992, la casi total interrupción del servicio por más de tres años había resultado en una morosidad con acreedores comerciales cercana a los mil millones de dólares, eliminando prácticamente la capacidad del Estado de obtener nuevos financiamientos en el mercado internacional.

En el ámbito interno, la posición deudora del Gobierno con el Banco Nacional de Panamá y la Caja de Seguro Social, había también alcanzado un nivel crítico cercano a los dos mil millones de dólares. La interrupción del servicio de la deuda interna por más de tres años había también cerrado las fuentes domésticas de financiamiento.

La interrupción del servicio de deuda y el incremento de la morosidad, había también resultado en un importante deterioro de la calidad de la información, con discrepancias crecientes entre las entidades gestoras respecto a saldos deudores reales. Los sistemas de administración central de la deuda pública, tanto en la Contraloría como en el MIPPE requerían actualización y mejoras técnicas importantes. Finalmente, se confirmó la ausencia de legislación orgánica que regule el endeudamiento público, así como la inexistencia de un registro nacional único de obligaciones de deuda pública.

Antes estas situaciones, la principal prioridad del Proyecto R.A.F. para

el desarrollo del Subsistema de Deuda Pública, fue mejorar la calidad de la información, impulsando un proceso continuo de verificación, reconciliación, actualización, y uniformización entre la Contraloría y el MIPPE como entidades rectoras, habiéndose logrado reducir las diferencias cuantitativas en los registros de ambas instituciones a menos del 1% de la cartera total de deuda pública externa e identificado las causas de las diferencias persistentes.

Dado que el manejo de una cartera de deuda pública relativamente compleja como la panameña, requiere de un sistema de gestión computarizado, una de las primeras iniciativas del Proyecto R.A.F., fue impulsar el desarrollo de un sistema integrado para el manejo de la deuda pública.

En 1993, la Dirección de Crédito Público del MIPPE adoptó como sistema de gestión operativa el Sistema del Banco Mundial para la Gestión de la Deuda —WBDMS—, procediéndose a un programa de conversión de cómputo para migrar a dicho sistema las bases de datos existentes.

Uno de los principales logros alcanzados en esta materia ha sido la incorporación reciente al WBDMS de la cartera morosa (aproximadamente US\$1.400 millones), de manera que la gestión de la deuda pública externa corriente y morosa se realiza ahora de manera integral, bajo un solo sistema de cómputo. Adicionalmente a sus labores de asesoría, el Proyecto R.A.F. ha dotado a la Dirección de Crédito Público con nuevas herramientas de

hardware y bases de datos relacionadas de lenguaje de cuarta generación. Mediante asesoría de cómputo especializada se ha desarrollado a mediados de 1994 un sistema de extracción de reportes gerenciales a partir de sistema WBDMS.

El Proyecto R.A.F. tiene prevista la migración de estos nuevos sistemas a la Contraloría General de la República, para que ambas instituciones rectoras de la deuda pública panameña, cuenten con sistemas de registro y operativos idénticos.

A nivel de entidades públicas deudoras, el tratamiento de la deuda se orienta más a aspectos contables y presupuestarios y ocasionalmente de financiamiento de proyectos. Uno de los objetivos principales que está impulsando el Proyecto R.A.F. es que las cifras tanto de saldos como transaccionales en la contabilidad de cada entidad, no difieran de las mantenidas en los sistemas de gestión central de la deuda pública en la Contraloría General de la República y el MIPPE, y que haya también plena coincidencia en materia de programación, formulación y ejecución presupuestaria de las partidas de deuda pública.

Superados los principales problemas operativos, el Proyecto R.A.F. está entrando en una nueva fase en materia del desarrollo del Subsistema de Deuda Pública, debiendo concentrarse crecientemente en la preparación de manuales de métodos y procedimientos de gestión de la cartera, que den mayor eficiencia al proce-

so de formulación de políticas de financiamiento, contratación, administración, servicio y proyección de la deuda pública, y a la elaboración de un proyecto de normatividad general de crédito público y reglamentos correspondientes, que podría tomar la forma de una Ley Orgánica, o constituir un capítulo de un cuerpo más general de legislación orgánica de las finanzas públicas panameñas.

Dentro de este contexto, el Proyecto R.A.F. impulsa también la creación de un Registro Nacional de Deuda Pública, que registre, codifique y perfeccione legalmente el carácter de deuda pública de toda obligación interna o externa contraída en nombre de la República de Panamá o cualquiera de sus entidades oficiales.

Los trabajos en materia de normatividad legal se vienen avanzando desde 1992, cuando se completó el análisis de las disposiciones vigentes, y se iniciaron estudios comparativos respecto a otros países latinoamericanos. Cabe notar, sin embargo, que la complejidad de los proyectos de normatividad legal en materia de deuda pública y sus efectos sobre jurisdicciones y funciones interinstitucionales en el sector público panameño, y también sobre las entidades deudoras y los acreedores, requiere de la existencia previa de un entorno gubernamental y legislativo favorable a su introducción o adopción, el cual no se presentó en el período 1992-1994 en que dos proyectos de legislación orgánica en materia de deuda pública (no elaborados por el Proyecto R.A.F.), fueron debati-

dos en la Asamblea Legislativa pero no llegaron a promulgarse como leyes de la república.

El Sistema de Auditoría Integral como componente esencial del Proyecto R.A.F.

El Proyecto R.A.F. visualiza el Sistema de Auditoría Integral —S.A.I.—, como un componente independiente, pero esencial de la administración financiera del Estado. Sin un sistema extendido de auditoría, que sea profesional e independiente, no es posible asegurar la integridad y confiabilidad de las cifras y operaciones de la administración financiera gubernamental. Tampoco se puede determinar, si se han maximizado los beneficios que se deben derivar del uso de recursos públicos; si los ingresos han sido cobrados y han ingresado intactos al Tesoro Nacional; y, si los activos están protegidos adecuadamente.

Dentro de este contexto, las actividades de auditoría no deben limitarse a determinar que los balances de comprobación, estados financieros e informaciones relacionadas de las entidades públicas, hayan sido presentados imparcialmente y en conformidad con los principios contables en vigor y generalmente aceptados, sino también que las acciones de gestión financiera hayan sido ejecutadas en conformidad con las jurisdicciones y responsabilidades aplicables. Igualmente, la auditoría no debe limitarse a comprobar

cifras y transacciones financieras, sino que debe extenderse al análisis de la eficiencia de gestión y su orientación.

La evaluación de la situación encontrada en 1992 en materia de auditoría, confirmó la ausencia de un organismo rector de auditoría a nivel nacional; la ausencia de un plan nacional de auditoría; y, la falta de normas y lineamientos de aplicación obligatoria y uniforme para todo el sector público panameño. Debido a ello, los procesos de auditoría no seguían criterios y normas técnicas que permitieran aplicar estándares de calidad orientados al mejoramiento de la gestión financiera pública. Se observaba también falta de independencia en el ejercicio del control posterior, debido a la concentración de funciones de gestión financiera, de control previo y de auditoría nacional en una sola institución —la Contraloría General de la República— que se convertía así en la práctica en coadministrador de las operaciones que debía auditar.

Por otra parte, la falta de definición de las funciones y responsabilidades específicas de la auditoría interna, producía una confusión en objetivos y operaciones, y era conducente a duplicación respecto al control previo ejercido por la Contraloría General de la República. Finalmente, se observaba en el cuerpo de auditores un bajo nivel de formación académica, reflejado en el hecho de que sólo el 21% de los auditores tenía título de C.P.A.

Ante esta situación, el Proyecto R.A.F. orientó sus actividades de desarrollo del Sistema de Auditoría Integral a las áreas que requerían atención de manera más urgente, a saber:

● Segregar las funciones de auditoría de las de gestión financiera, para lo cual el Proyecto R.A.F. contribuyó a la creación de la Dirección de Auditoría General —D.A.G.—, inevitablemente aún dentro del marco de la Contraloría General de la República, pero con una estructura funcional y jerárquica independiente de la Dirección de Control Fiscal, que ejerce el control previo de la ejecución presupuestaria. A la nueva D.A.G. se le dio la función específica de realizar el control posterior de la gestión financiera estatal.

El Proyecto R.A.F. ha desarrollado en la D.A.G. un intensivo programa de fortalecimiento institucional, impulsando la creación de los Departamentos de Auditorías Directas; de Auditorías Especiales; de Coordinación de Auditorías Externas; de Coordinación de Auditorías Internas; y, de Coordinación de Oficinas Regionales en el interior del país.

- Desarrollar un cuerpo de normas de auditoría de aplicación obligatoria y uniforme en todo el sector público panameño, habiendo el gobierno panameño adoptado oficialmente nueve normas que regulan las actividades de auditoría interna.

Igualmente, con el impulso del Proyecto R.A.F. se ha aprobado un

cuerpo de diez normas que regulan las actividades de auditoría externa, así como un Reglamento para la Selección y Contratación de Firms Privadas de Auditoría, orientado a uniformar el enfoque de auditoría gubernamental de estas firmas, en conformidad con políticas contables y presupuestarias del sector público panameño y los requerimientos de instituciones internacionales.

Esta actividad normativa se complementa, de manera actualizada, con la formulación de métodos y procedimientos, cuyo propósito es dar eficiencia operativa a los diversos componentes del Sistema de Auditoría Integral.

Reconociendo la necesidad de actividades especializadas de auditoría, el Proyecto R.A.F. está también contribuyendo dentro de la D.A.G. al desarrollo de capacidades en materia de auditoría de estados financieros de las entidades públicas, auditoría operacional orientada a medir la eficiencia y economía en la gestión y uso de recursos del Estado, auditoría ecológica cuya importancia para Panamá es creciente, y auditoría informática, exigida por las altas inversiones del sector público panameño en este campo. Se tiene previsto, extender estas actividades a áreas adicionales, incluyendo, entre otras, la auditoría de desempeño, la auditoría de obras públicas, y la auditoría integral.

- Impulsar el fortalecimiento institucional y operativo de la auditoría interna en las instituciones públicas - prestando asesoría técnica en la formulación e implementación de planes anuales de auditoría, y en la revisión de los informes de auditoría interna emitidos por las instituciones. Dentro de este contexto, se absuelven también consultas de los auditores internos respecto a la aplicación de las normas y los métodos y procedimientos correspondientes.

La ética en el ejercicio de la función pública, elemento imprescindible del Sistema Integrado de Administración Financiera y del Sistema de Auditoría Integral

Si bien el Proyecto R.A.F. está principalmente dirigido a la resolución de los problemas de administración financiera enfrentados por el gobierno panameño, su filosofía y principios directivos se enmarcan también dentro de la actual corriente regional latinoamericana de reducir el fraude y la corrupción en la gestión gubernamental.

A iniciativa del Proyecto R.A.F., el gobierno panameño promulgó mediante Decreto Ejecutivo No. 13 del 24 de enero de 1993, los Principios Éticos de los Servidores Públicos de la República de Panamá, que se reproducen en el Anexo 2 y que han tenido una amplia difusión nacional.

El Proyecto R.A.F. impulsa —de una manera tan decisiva como su acción en las áreas técnicas de administración financiera— la formulación y aplicación de principios de ética en el ejercicio de la función pública, con especial énfasis en la reducción del fraude y la corrupción.

Los problemas derivados del fraude y la corrupción pueden destruir los cimientos morales, éticos, institucionales, legales y económicos de cualquier sociedad, y en particular del sistema democrático.

Uno de los mayores peligros enfrentados por una democracia, es que la ciudadanía cuestione no sólo la eficiencia de sus gobernantes y de los funcionarios públicos, sino principalmente su integridad y honestidad.

Desarrollo de recursos humanos, la capacitación como elemento multiplicador en el Proyecto R.A.F.

La capacitación de funcionarios públicos para la programación y el manejo de los recursos y del patrimonio del Estado, y para la implementación de las reformas a la administración financiera es, sin duda, uno de los principales componentes del Proyecto R.A.F.

Las actividades de capacitación y divulgación, tanto específicas como masivas, han sido consideradas como primordiales para la consecución de los objetivos de reforma administrativa y funcional del Proyecto R.A.F., así como para promover la renovación éti-

ca en el ejercicio de la función pública. Los principales elementos del Programa de Capacitación del Proyecto R.A.F., son los siguientes:

Cursos de capacitación y publicaciones técnicas

Complementariamente a sus actividades de asesoría técnica, se ha dado a cada miembro del Proyecto R.A.F. la responsabilidad de desarrollar módulos de capacitación en sus respectivas especialidades.

Para apoyar esta labor de capacitación, se han incorporado también grupos de funcionarios panameños de contraparte, que participan activamente en la preparación y programación de los cursos y como docentes.

Más que basarse en textos teóricos, las actividades de capacitación se construyen alrededor de las recomendaciones y documentos técnicos producidos por el Proyecto R.A.F. en el curso de sus actividades de asesoría, y constituye un proceso dinámico, constantemente actualizado según se avanza en la reforma a la administración financiera.

La adopción de cada nueva norma de auditoría, de cada manual técnico y de métodos y procedimientos en las áreas de contabilidad gubernamental, presupuesto y deuda pública, ha sido acompañada de módulos de capacitación extensivamente impartidos, tanto en el área metropolitana como el interior del país. El propósito principal es instruir a funcionarios públicos de to-

dos los sectores e instituciones en las nuevas disposiciones administrativas y funcionales para la gestión financiera.

Para las áreas técnicas de interés menos masivo, como son la deuda pública y la tesorería, se desarrollan módulos de familiarización sobre los efectos del endeudamiento interno y externo en la situación corriente y sobre los problemas y perspectivas de las finanzas públicas panameñas.

También se ha desarrollado bajo el Proyecto R.A.F., con igual intensidad que para las áreas técnicas, un programa de capacitación y divulgación en materia de principios éticos y normas de conducta de los funcionarios públicos.

En el Cuadro 1 se resumen las actividades de capacitación del Proyecto R.A.F. a junio 30, 1994.

Como parte de los módulos de capacitación se ha desarrollado un extenso material didáctico, incluyendo manuales de curso, documentos técnicos, casos, gráficos, etc., frecuentemente con amplio uso de medios audio-visuales. En el Anexo 1 de este documento se encuentra la lista de los 38 documentos técnicos producidos bajo el Proyecto R.A.F. y que han sido publicados con propósitos de capacitación y divulgación.

Actualización de los planes de estudio de las universidades panameñas

Habiendo identificado algunos vacíos en la formación académica de

CUADRO 1

ACTIVIDADES DE CAPACITACION DEL PROYECTO R.A.F. A JUNIO 30, 1994

| | |
|--|----------------|
| Cursos dictados | |
| - Auditoría | 114 |
| - Contabilidad | 32 |
| - Presupuesto | 13 |
| - Deuda Pública | 11 |
| - Etica para funcionarios públicos | 44 |
| TOTAL CURSOS | <u>214</u> |
| Funcionarios públicos participantes | |
| - Auditoría | 3.770 |
| - Contabilidad | 1.244 |
| - Presupuesto | 427 |
| - Deuda Pública | 449 |
| - Etica pasra funcionarios públicos | 1.652 |
| TOTAL PARTICIPANTES | <u>7.542</u> |
| Horas/alumno impartidas | |
| - Auditoría | 52.907 |
| - Contabilidad | 19.420 |
| - Presupuesto | 11.020 |
| - Deuda Pública | 7.736 |
| - Etica para funcionarios públicos | 22.132 |
| TOTAL HORAS/ALUMNO | <u>113.215</u> |

grupos de funcionarios con responsabilidades de administración financiera, el Proyecto R.A.F. se acercó a las principales universidades del país a mediados de 1993, proponiendo un programa conjunto dirigido a la actualización de los planes de estudio en materia de administración de finanzas públicas y de auditoría gubernamental.

Las actividades conjuntas iniciales, cuyas características y objetivos no tienen precedente en el país, se orientaron a la actualización del personal docente de las universidades. A la fecha, se han desarrollado 4 seminarios, con la participación de 134 profesores universitarios, familiarizándolos con las reformas específicas a la administración financiera adoptadas por el gobierno panameño.

El seguimiento que se ha dado a estos seminarios, señala que la documentación técnica, manuales, nuevas normas oficiales, material didáctico, etc., distribuidos durante los mismos, están siendo utilizados por los profesores en la actualización de sus respectivos planes de estudio.

El interés despertado por el Proyecto R.A.F. en el sector académico universitario es muy alentador y está impulsando un programa continuo de actividades. En la actualidad se está organizando para personal docente, un programa de seminarios cuya aprobación formal por las autoridades universitarias dará a los profesores participantes créditos académicos oficiales, que son de importancia a efectos de su desarrollo profesional.

El efecto multiplicador de este programa es importante, en cuanto que la actualización del personal docente redundará principalmente en beneficio de los estudiantes, quienes podrán iniciar su vida profesional con un conocimiento más real de la administración de las finanzas públicas panameñas. Sin duda, éste es también un desarrollo muy positivo para el gobierno pa-

nameño en lo que respecta a la preparación académica de futuros funcionarios públicos.

Donaciones bibliográficas

Complementando sus actividades de capacitación, el Proyecto R.A.F. ha impulsado un programa de donaciones bibliográficas, tanto por parte de la USAID, como por parte del USIS de la Embajada de los Estados Unidos en Panamá. La temática de estas donaciones bibliográfica guarda relación directa con la administración de las finanzas públicas, incluyendo, entre otros, títulos de contabilidad, presupuesto, finanzas, auditoría, economía, estadística, matemáticas, informática, ética y relaciones públicas.

Entre 1991 y el 30 de junio de 1994, se han realizado 5 donaciones, comprendiendo 507 títulos, muchos de los cuales en múltiples ejemplares, enriqueciendo así las bibliotecas institucionales del gobierno, que por lo general son también de uso público. La Contraloría General de la República ha publicado listados bibliográficos que están a disposición del público en general y que son difundidos en el curso de actividades de capacitación del Proyecto R.A.F. Este programa de donaciones bibliográficas se complementa con un programa de venta de libros técnicos al costo, tanto para funcionarios como en medios universitarios.

El Proyecto R.A.F. ha dado también un fuerte apoyo a la Biblioteca de la Contraloría General de la República y propulsó la iniciativa de su apertura al público. Esta biblioteca es la principal biblioteca del país especializada en asuntos financieros, y es utilizada ampliamente por personal de la institución, así como por profesionales y estudiantes en general.

Naturalmente, siendo el principal propósito del Proyecto R.A.F. brindar asesoría técnica al gobierno panameño, uno de los aspectos más importantes de la capacitación impartida es aquella que tiene lugar en los puestos de trabajo de los funcionarios públicos que la reciben. Este tipo de capacita-

ción de carácter cotidiano es mucho más anónima y menos divulgada, pero no menos importante y efectiva, que la impartida a través de los programas formales de entrenamiento. La capacitación en el puesto de trabajo está generalmente dirigida a la solución de problemas corrientes, a la explicación de técnicas, al análisis y proyección, y al apoyo en la preparación de documentos técnicos y legales.

Como parte de su intensivo programa de capacitación, los asesores del Proyecto R.A.F. hacen con frecuencia presentaciones técnicas en eventos organizados por asociaciones profesionales y empresariales panameñas e internacionales Δ

ANEXO 1

PROYECTO DE REFORMA A LA ADMINISTRACION FINANCIERA DOCUMENTOS TECNICOS PUBLICADOS POR LA CONTRALORIA GENERAL

1. Presupuesto: Instrumento de Gerencia Pública. Dr. Hugo Pérez C., julio, 1990.
2. Tesorería y Deuda Pública: Instrumentos de Gestión Financiera. Econ. Jorge H. Pérez, julio, 1990.
3. Contabilidad Gubernamental. Lic. Camilo Pacheco, julio, 1990.
4. Controles para los Sistemas de Información. Lic. José Luis Castellanos, julio, 1990.
5. La Contratación de Obras Públicas y el Control. Ing. Jaime Sánchez, julio, 1990.
6. Gestión Financiera Pública y Auditoría Integral: Un Binomio de "Responsabilidad". C.P. Jorge Barajas, julio, 1990.
7. Control y Auditoría, Instrumentos de Honestidad y Eficiencia. Dr. René Fonseca B., julio, 1990.
8. El Nuevo Enfoque de la Auditoría Interna en el Sector Público, Dr. René Fonseca B., setiembre, 1992.
9. El Combate a la Corrupción a través de la Auditoría Interna, Dr. René Fonseca B., octubre, 1991.
10. Diseño del Subsistema o Area de Presupuesto Público, Dr. Hugo Pérez C., noviembre, 1992.
11. Procedimientos de Auditoría para Detectar y Divulgar Actos Fraudulentos, Dr. René Fonseca B., 1993.
12. Norma de Auditoría No. 1, Preceptos Generales. Setiembre 1993, Dr. René Fonseca B.
13. Norma de Auditoría No. 2, El Plan Anual de Auditoría. Julio 1992, Dr. René Fonseca B.
14. Norma de Auditoría No. 3, El Informe de Auditoría Interna. Febrero 1993, Dr. René Fonseca B.

15. Norma de Auditoría No. 4, Los Papeles de Trabajo. Abril 1993, Dr. René Fonseca B.
16. Norma de Auditoría No. 5, Evaluación del Control Interno. Agosto 1993, Dr. René Fonseca B.
17. Manual de Programación y Formulación Presupuestaria, Dr. Hugo Pérez C., mayo 1993.
18. Manual del Curso de Introducción a la Deuda Pública Interna y Externa de Panamá, Lic. Rodolfo J. Salcedo, julio 1993.
19. Manual General de Contabilidad Gubernamental, Lic. Camilo Pacheco, junio 1993.
20. Reglamento para la Preparación de Información Financiera de las Entidades del Gobierno Central, Instituciones Públicas Descentralizadas (no empresariales), Corporaciones y Proyectos de Desarrollo y Municipios. Diciembre 1992, Lic. Camilo Pacheco.
21. Reglamento para la Preparación de Información Financiera en las Empresas Públicas no Financieras. Diciembre 1992, Lic. Camilo Pacheco.
22. Curso Superior de Presupuesto Público. Febrero 1993, Dr. Hugo Pérez C.
23. Fundamentos de Etica, Junio 1991. Oficina de Etica.
24. Etica y Supervisión. Octubre 1991, Lic. Elsie Madrid.
25. Elementos de Etica, Conferencias del Dr. Roberto Arosemena Jaen, agosto 1991.
26. Etica en el Servicio Público. Oficina de Etica.
27. Cultura y Personalidad. Oficina de Etica.
28. Norma de Auditoría Interna No. 6, La Supervisión en la Auditoría, setiembre 1993, Dr. René Fonseca B.
29. Norma de Auditoría Interna No. 7, Programas de Auditoría, noviembre 1993, Dr. René Fonseca B.
30. Norma de Auditoría Interna No. 8, Investigación de Irregularidades, agosto 1994, Dr. René Fonseca B.
31. Normas de Auditoría Externa Gubernamental para la República de Panamá (cuerpo orgánico de 10 Normas), abril 1994, Dr. René Fonseca B.

32. Normas de Auditoría Interna Gubernamental para la República de Panamá (cuerpo orgánico de 9 Normas), marzo de 1994. Dr. René Fonseca B.
33. Manual de Auditoría para la Dirección de Auditoría General, agosto de 1994, Dr. René Fonseca B.
34. Presupuesto General del Estado 1994: Mejoramiento de la Gestión Presupuestaria en Panamá, enero 1994, Dr. Hugo Pérez C.
35. Capacitación y Difusión en el Area de Presupuesto Público 1993-1994, julio 1994, Dr. Hugo Pérez C.
36. Nota Técnica No. 1, Proyecto de Presupuesto General del Estado 1995: Participación en Utilidades de Empresas Estatales, Transferencias Corrientes y Transferencias de Capital, julio 1994, Dr. Hugo Pérez C.
37. Nota Técnica No. 2, Estructura del Proyecto de Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 1995, julio 1994, Dr. Hugo Pérez C.
38. Nota Técnica No. 3, Proyecto de Presupuesto General del Estado 1995: Definición de Objetivos, Metas y Políticas Institucionales, agosto 1994, Dr. Hugo Pérez C.
39. Manual de Ejecución, Seguimiento y Evaluación Presupuestaria, agosto 1994, Dr. Hugo Pérez C.
40. Norma de Auditoría No. 9, Planificación de la Auditoría, agosto 1994, Dr. René Fonseca B.
41. Sistema Integrado de Información Financiera - Sistema de Contabilidad - Especificaciones Técnicas y Condiciones Especiales que serán Incluidas en el Pliego de Cargos para la Adquisición del Sistema, mayo 1994, Ing. Jairo Gómez.
42. Manual del Sistema de Informes Periódicos de Deuda, agosto 1994, Ing. Jairo Gómez, bajo la supervisión y orientación técnica del Lic. Rodolfo J. Salcedo.

ANEXO 2

PRINCIPIOS ETICOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Declaro mi convicción de conducirme en todo tiempo conforme a los más elevados principios de honestidad moral, intelectual y material en el ejercicio de mi responsabilidad pública, de acuerdo con los siguientes:

POSTULADOS BASICOS:

I. LEALTAD

Afirmo que todos mis actos se guían e inspiran por el amor a la Patria, sus símbolos e instituciones; por el respeto a la Constitución y a las leyes que de ella emanan; y por la más firme creencia en la dignidad de la persona humana.

II. VOCACION DE SERVICIO

Entiendo y acepto que trabajar para el Estado como Servidor Público, constituye al mismo tiempo el privilegio y el compromiso de servir a la sociedad, porque los ciudadanos contribuyen a pagar mi salario.

III. PROBIDAD

Declaro que todos los recursos y fondos, documentos, bienes y cualquier otro material confiado a mi manejo o custodia, debo tratarlos con absoluta probidad para conseguir el beneficio colectivo.

IV. HONRADEZ

Declaro asimismo que he de actuar sin privilegiar ni discriminar a nadie a través de la dispensa de favores o servicios especiales en el desempeño de mi cargo, ni recibir beneficios ni remuneraciones adicionales a los que legalmente tenga derecho por el cumplimiento de mis deberes.

V. RESPONSABILIDAD

Acepto estar preparado para responder de todos mis actos de manera que el público en general, y la gente con que trato en particular, aumenten permanentemente su confianza en mí, en el Estado y en nuestra capacidad de servicio.

VI. COMPETENCIA

Reconozco mi deber de ser competente, es decir, tener y demostrar los conocimientos y actitudes requeridos para el ejercicio eficiente de las funciones que desempeño, y actualizarlos permanentemente para aplicarlos al máximo de mi inteligencia y de mi esfuerzo.

VII. EFECTIVIDAD Y EFICIENCIA

Comprometo la aplicación de mis conocimientos y experiencias de la mejor manera posible, para lograr que los fines y propósitos del Estado se cumplan con óptima calidad y en forma oportuna.

VIII. VALOR CIVIL

Reconozco mi compromiso de ser solidario con mis compañeros y conciudadanos; pero admito mi deber de denunciar y no hacerme cómplice de todo aquel que contravenga los principios éticos y morales contenidos en este instrumento.

IX. TRANSPARENCIA

Acepto demostrar en todo tiempo y con claridad suficiente, que mis acciones como servidor público se realizan con estricto y permanente apego a las normas y principios jurídicos y sociales.

Proyecto de Reforma de la Administración Financiera de Costa Rica*

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

Introducción

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

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

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

Lo planteado sitúa la reforma de la Administración Financiera como

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

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

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

Antecedentes

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

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

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

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

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

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

Aspectos conceptuales

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

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

Teoría General de Sistemas

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

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

Concretamente la administración financiera se visualiza como un sistema que "mediante la planificación, obtención, asignación, utilización, registro y control de los recursos financieros del Estado, pretende una eficiente gestión de los mismos para la satisfacción de las necesidades sociales". En este punto conviene recordar que existe una estrecha relación entre los sistemas que componen la administración financiera y la administración de los recursos reales: humanos, materiales y tecnológicos, de tal forma que aunque conforman sistemas distintos, su interrelación queda en evi-

dencia cuando los conceptualizamos como componentes de un conjunto mayor.

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

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

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

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

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

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

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

Centralización Normativa y Descentralización Operativa

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

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

centralizar la información generada por estos últimos.

Principios de gestión

- a. Presupuesto público elaborado en estrecha coordinación con la programación macroeconómica y fiscal y según los principios de unidad y universalidad.
- b. Contabilidad Pública según principios generalmente aceptados e integradora de todos los organismos.
- c. Tesorería Nacional fortalecida de conformidad con el principio de caja única, y con instrumentos que le permitan cumplir su propósito, utilizando medios de pago modernos y seguros.
- d. Crédito Público utilizado para el financiamiento de gastos de inversión.
- e. Control previo integrado en el centro gestor y control externo orientado especialmente a la verificación de la eficacia y eficiencia.

El Proyecto de Reforma de la Administración Financiera se fundamenta en lo expuesto y se plantea la modernización de los diferentes aspectos que delimitan y condicionan el accionar de los organismos integrantes del sistema: marco jurídico, procesos y sistemas de información, de conformidad con los criterios que se exponen a continuación.

Objetivo general

Propiciar y orientar la modernización de la administración financiera con el fin de obtener eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos, mediante un sistema integrado de información financiera, un marco jurídico moderno y una estructura organizacional funcional y renovada en sus procesos.

Objetivos específicos

1. Facilitar el cumplimiento de las políticas, objetivos y metas gubernamentales mediante la adecuada integración de los sistemas que conforman la administración financiera.
2. Propiciar la utilización de información financiera en la toma de decisiones, así como en las actividades de control, mediante la disponibilidad de la misma de manera oportuna y transparente.
3. Promover principios e instrumentos que permitan determinar responsabilidades específicas y evitar la corrupción.

Objetivos específicos según área

Area Normativa

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

derna y concebida como una ley marco que establezca las responsabilidades básicas de los organismos que la conforman y que otorgue suficiente flexibilidad para ajustar los sistemas al cambiante mundo de hoy.

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

Area de Gestión y Organización

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

Area de Sistemas de Información

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

- b. Aplicación de tecnologías informáticas modernas.
- c. Seguro tanto en su aspecto lógico como físico.
- d. Capaz de interactuar con el Sistema de la Administración Tributaria y de Aduanas.

Orientaciones para mejorar la gestión

1. Formulación y aprobación del presupuesto

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

2. Ejecución del presupuesto y seguimiento

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

de los gastos (descentralización operativa).

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

3. Gestión de Tesorería

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

4. Proveeduría

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

5. Contabilidad

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

6. Control interno

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

conformidad con su naturaleza de órgano de control externo.

Estrategia para el desarrollo del programa

El desarrollo de un proceso tan amplio y ambicioso requiere de un amplio consenso, no sólo hacia lo interno del Ministerio de Hacienda, sino del Poder Ejecutivo como un todo y de los otros poderes y grupos políticos.

En virtud de lo indicado, una vez que se haya consolidado la propuesta por parte del Ministerio de Hacienda, se realizará lo pertinente para obtener el acuerdo necesario con las otras instancias ya mencionadas.

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

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

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

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

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

- c. Constituir grupos de trabajo para temas puntuales.

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

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

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

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

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

suficiente fundamento y respaldo, entre otras cosas se considerará:

- Similitudes conceptuales y de filosofía informática.
- Similitudes operativas del sistema ya desarrollado con el requerido.
- Plataforma informática.
- Cuantificación de costos de adaptación vs desarrollo desde cero.

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

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

para la operación de los nuevos sistemas.

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

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

Proyecto de Reforma de la Administración Financiera de Costa Rica*

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

Introducción

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

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

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

Lo planteado sitúa la reforma de la Administración Financiera como

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

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

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

Antecedentes

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

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

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

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

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

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

Aspectos conceptuales

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

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

Teoría General de Sistemas

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

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

Concretamente la administración financiera se visualiza como un sistema que "mediante la planificación, obtención, asignación, utilización, registro y control de los recursos financieros del Estado, pretende una eficiente gestión de los mismos para la satisfacción de las necesidades sociales". En este punto conviene recordar que existe una estrecha relación entre los sistemas que componen la administración financiera y la administración de los recursos reales: humanos, materiales y tecnológicos, de tal forma que aunque conforman sistemas distintos, su interrelación queda en evi-

dencia cuando los conceptualizamos como componentes de un conjunto mayor.

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

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

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

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

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

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

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

Centralización Normativa y Descentralización Operativa

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

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

centralizar la información generada por estos últimos.

Principios de gestión

- a. Presupuesto público elaborado en estrecha coordinación con la programación macroeconómica y fiscal y según los principios de unidad y universalidad.
- b. Contabilidad Pública según principios generalmente aceptados e integradora de todos los organismos.
- c. Tesorería Nacional fortalecida de conformidad con el principio de caja única, y con instrumentos que le permitan cumplir su propósito, utilizando medios de pago modernos y seguros.
- d. Crédito Público utilizado para el financiamiento de gastos de inversión.
- e. Control previo integrado en el centro gestor y control externo orientado especialmente a la verificación de la eficacia y eficiencia.

El Proyecto de Reforma de la Administración Financiera se fundamenta en lo expuesto y se plantea la modernización de los diferentes aspectos que delimitan y condicionan el accionar de los organismos integrantes del sistema: marco jurídico, procesos y sistemas de información, de conformidad con los criterios que se exponen a continuación.

Objetivo general

Propiciar y orientar la modernización de la administración financiera con el fin de obtener eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos, mediante un sistema integrado de información financiera, un marco jurídico moderno y una estructura organizacional funcional y renovada en sus procesos.

Objetivos específicos

1. Facilitar el cumplimiento de las políticas, objetivos y metas gubernamentales mediante la adecuada integración de los sistemas que conforman la administración financiera.
2. Propiciar la utilización de información financiera en la toma de decisiones, así como en las actividades de control, mediante la disponibilidad de la misma de manera oportuna y transparente.
3. Promover principios e instrumentos que permitan determinar responsabilidades específicas y evitar la corrupción.

Objetivos específicos según área

Area Normativa

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

derna y concebida como una ley marco que establezca las responsabilidades básicas de los organismos que la conforman y que otorgue suficiente flexibilidad para ajustar los sistemas al cambiante mundo de hoy.

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

Area de Gestión y Organización

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

Area de Sistemas de Información

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

- b. Aplicación de tecnologías informáticas modernas.
- c. Seguro tanto en su aspecto lógico como físico.
- d. Capaz de interactuar con el Sistema de la Administración Tributaria y de Aduanas.

Orientaciones para mejorar la gestión

1. Formulación y aprobación del presupuesto

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

2. Ejecución del presupuesto y seguimiento

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

de los gastos (descentralización operativa).

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

3. Gestión de Tesorería

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

4. Proveeduría

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

5. Contabilidad

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

6. Control interno

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

conformidad con su naturaleza de órgano de control externo.

Estrategia para el desarrollo del programa

El desarrollo de un proceso tan amplio y ambicioso requiere de un amplio consenso, no sólo hacia lo interno del Ministerio de Hacienda, sino del Poder Ejecutivo como un todo y de los otros poderes y grupos políticos.

En virtud de lo indicado, una vez que se haya consolidado la propuesta por parte del Ministerio de Hacienda, se realizará lo pertinente para obtener el acuerdo necesario con las otras instancias ya mencionadas.

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

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

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

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

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

- c. Constituir grupos de trabajo para temas puntuales.

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

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

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

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

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

suficiente fundamento y respaldo, entre otras cosas se considerará:

- Similitudes conceptuales y de filosofía informática.
- Similitudes operativas del sistema ya desarrollado con el requerido.
- Plataforma informática.
- Cuantificación de costos de adaptación vs desarrollo desde cero.

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

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

para la operación de los nuevos sistemas.

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

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

Una experiencia en formación: la elaboración de normas ambientales

Santiago Anglada*

EL AUTOR ARGUMENTA SOBRE LA NECESIDAD DE CONTAR CON UNA NORMATIVA ADECUADA PARA EL BUEN FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN GENERAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS EN PARTICULAR. RESEÑA LA EXPERIENCIA DE UN SEMINARIO-TALLER, MEDIANTE EL CUAL SE IMPARTIERON CONOCIMIENTOS EN RELACION A LA ELABORACION DE NORMAS AMBIENTALES.

A las puertas del siglo XXI, uno de los retos a que las naciones de Centroamérica se enfrentan es la modernización de su Estado. Tanto es así que el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo –BID– vienen dando prioridad, en sus respectivos programas de cooperación, al componente de fortalecimiento institucional. Tales iniciativas forzosamente han de tener su reflejo en el Derecho, por lo que éste tiene de instrumento que hace realidad las políticas públicas.

Como ya advirtiera Jean Paul Henry veinte años atrás¹, nuestra sociedad asiste a un crecimiento desmesurado de regulaciones, cada vez más extensas y complejas, generada por

una burocracia carente a veces de los medios necesarios para aplicarlas. Lo que trae consigo una desvalorización normativa que degrada el fundamento mismo del Estado de Derecho.

A nivel mundial, muchos Estados han iniciado ya su reacción a fin de conformar un ordenamiento jurídico más ágil y eficaz, que delimite un campo de acción de los agentes sociales acorde con el interés público. A su vez, esta misma operatividad ha de contribuir a un mejor conocimiento y mayor fiabilidad de las disposiciones legales que, por su escasa viabilidad, parecen más próximas a la llamada hoy día "realidad virtual". Baste con citar aquí la revisión de buen número de regulaciones iniciada en Estados Unidos de América, conforme a los principios de simplificación y eficiencia administrativas que propugna el Informe sobre

* Consultor del Programa SOAGAM (BID-Gobierno de Costa Rica)

1. Ver la fin de l'Etat de Droit? Revue du Droit Public, Paris (F), 1977.

Revisión de la Actividad Nacional, dirigido por el Vicepresidente Al Gore². Similares vientos recorren Europa, hasta el punto que, según Schäfer, cualquier técnica normativa que se aplique ha de buscar la depuración y limpieza del ordenamiento³, y a través de éstas una claridad que sirva a la seguridad jurídica.

Acaba de aludirse a un concepto que es clave en la correcta formulación de leyes y reglamentos: su claridad, no sólo semántica o lingüística, sino también normativa, en palabras de Sainz Moreno⁴. Ahí comienza la responsabilidad de aquellas personas que, por sus funciones políticas o administrativas, intervienen en el proceso de elaboración de las normas. Estas circunstancias fueron consideradas por los gestores del Programa SOAGAM⁵, quienes, al diseñar sus actividades de capacitación profesional en Costa Rica, consultaron al Instituto Centroamericano de Administración Pública –ICAP–. Estos contactos se plasmaron en la organización de un Seminario-taller sobre Elaboración de Normas Ambientales que, homologado por el

Gobierno de Costa Rica, tuvo lugar los días 21 y 22 de agosto de 1996 en San José.

La doble vertiente del curso, un tanto seminario y taller, vino impuesta por la conveniencia tanto de un aprendizaje teórico como de un adiestramiento práctico, toda vez que sus destinatarios serían funcionarios del Poder Ejecutivo cuya actividad profesional, preferentemente, tiene por objeto la elaboración de proyectos de normas ambientales. Para la definición de ese contenido práctico, fue asimismo consultada la Oficina de la Organización Panamericana de la Salud –OPS/OMS–, con quien se fijó como objeto de adiestramiento el transporte de desechos hospitalarios; materia cuya regulación actual precisa de una evaluación y, en su caso, revisión normativa.

Conviene recordar que Costa Rica había contado ya con una experiencia formativa anterior, orientada a parlamentarios y técnicos de la Asamblea Legislativa, de la que resultó una publicación sobre técnicas normativas⁶. Con la mirada puesta en un enriquecimiento por experiencias de cooperación, su calidad hizo de este libro el manual del nuevo Seminario-Taller, amablemente cedido por la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia.

En lo que respecta a los destinatarios, y de acuerdo con los organismos consultados, se valoró el interés de que pudieran incorporarse al curso funcionarios de las Municipalidades,

2. *Creating a Government that works better and costs less*. Washington (EEUU), 1994.
3. *Sobre el valor y la posible incidencia de las directrices legislativas*. Técnica Normativa. Generalidad de Catalunya. Barcelona (E), 1991.
4. *La técnica normativa: su significado en el contexto autonómico*. Vid. (3).
5. *Sistema de Ordenamiento Ambiental de la Gran Area Metropolitana*.
6. *Manual de técnicas legislativas*. Asamblea Legislativa y Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia. (Colaboración del Proyecto 5120244/ USAID). San José (CR), 1991.

no sólo por las competencias de que éstas son titulares, sino también por las funciones que, como escalón más próximo al ciudadano, aquellas están llamadas a asumir. No en vano la descentralización local constituye una política defendida por el BID y que, recientemente, parecer hacer suya el Gobierno de Costa Rica. Por razón de especialidad, la convocatoria y selección de inscripciones entre el funcionario municipal fue ejecutada por la Oficina del Programa de Desarrollo Municipal para Centroamérica (Agencia Española de Cooperación Internacional).

Centrados en el contenido del seminario, cuatro horas lectivas estuvieron dedicadas al estudio de las técnicas normativas, propiamente dichas. Los participantes entraron a examinar la calidad de las normas, siguiendo en parte las pautas fijadas por Sainz Moreno (véase nota Nº 4): características que debe reunir un texto legal, por sí mismo y en función de la realidad jurídica y social en la que ha de insertarse. Así, y de un lado, se analizaron los aspectos de claridad semántica del texto (lenguaje), para continuar con los referidos a la claridad normativa, en particular su valor como tal y su estructura legal, ésta última según Sánchez Morón⁷. Por otro, se examinó la integración de la norma en un ordenamiento coherente, con atención a los regímenes transitorios y dis-

posiciones derogatorias. Para terminar con una referencia a las técnicas de evaluación de las normas, desde la perspectiva de la necesidad de éstas y su aplicabilidad real, lo que implica valoración de costos económicos.

La siguiente sesión (1 h.) fue destinada al estudio de los efectos que, en la formulación de las llamadas normas técnicas, ha tenido la adhesión de Costa Rica a los acuerdos de liberalización del comercio, conocidos como Ronda Uruguay. Su trascendencia no dejó de sorprender a los asistentes, quienes fueron introducidos en el contenido de la Norma CR-0, sobre elaboración de Reglamentos Técnicos.

Finalizada esta primera parte teórica, y a un nivel ya específico, pasó a exponerse la realidad del transporte de los desechos hospitalarios en Costa Rica (1 h.). La exposición se orientó de cara a que los participantes hicieran un ejercicio de conocimiento de la situación sobre la que, ya en la fase práctica, se ejercitarían en las técnicas de redacción y evaluación de una posible norma.

Tras una recapitulación, los asistentes se distribuyeron en dos grupos, a fin de hacer posible una mayor participación activa (2 h.). El primero abordó el estudio de la regulación que, a la problemática planteada en la sesión anterior, depara el ordenamiento jurídico costarricense. Mientras que el segundo grupo se centró en el análisis de las respuestas que, a la misma problemática, daba el Derecho Comparado. Con este fin, cada grupo disponía de la

7. Contenido de las normas: Principio de homogeneidad. La calidad de las leyes. Parlamento Vasco, Vitoria (E), 1989.

normativa vigente en Costa Rica que, en la actualidad, incide en el transporte de desechos hospitalarios; como también contaban con algunas normas significativas de Estados Unidos de América, la Unión Europea y España, además de datos provenientes de México. Posteriormente (1:30 h.), los ponentes de los respectivos grupos pusieron en común sus conclusiones acerca de las respuestas que, tanto el Derecho costarricense como el comparado, dan a la realidad social objeto de adiestramiento. El breve debate terminó con el repaso de una lista de control, a modo de cuestionario sobre la calidad de todo producto normativo (véase nota N^o 6).

La sesión siguiente (2 h.) fue ya destinada a practicar en la revisión y adecuación de normativas, mediante la redacción de un borrador de disposición legal que reuniese las condiciones, por un lado, de claridad y, por otro, de aplicabilidad. Finalmente (30 m.)

tuvo lugar un breve ejercicio de simulación de la aplicación de la norma diseñada, con un componente de concertación, en el que participó un empresario del transporte de desechos hospitalarios. Como anticipara Montoro Chiner⁸, surgieron allí problemas que hasta entonces habían pasado desapercibidos. Lo que pone aún más de relieve la importancia que tiene el entorno social de la propia norma.

Una vez efectuada la prueba de evaluación por los participantes, éstos cumplieron la encuesta suministrada por la Dirección General de Servicio Civil, a fin de evaluar a su vez la actividad de adiestramiento. Los encuestados consideraron que el Seminario-Taller era de utilidad para mejorar su trabajo. Estimaron que la duración del curso debería ser ampliada en futuras ediciones y, en un caso, se suscitó mayor documentación referente a Latinoamérica Δ

8. Alcance de la técnica normativa en la Ley 13/1989. Vid. (3).

El ICAP en Centroamérica

Reunión de Directores Generales de Presupuesto de Centroamérica y Panamá

ICAP*

SE PRESENTA EL TEMARIO DE LA REUNION DE LAS AUTORIDADES DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA EN GENERAL Y DE LOS SISTEMAS PRESUPUESTARIOS DE LA REGION CENTROAMERICANA, EN PARTICULAR, CELEBRADA EN SAN JOSE, COSTA RICA, LOS DIAS 26 Y 27 DE MARZO DE 1995, CONVOCADA Y ORGANIZADA POR EL ICAP.

Introducción

El Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, tomando en cuenta las particulares circunstancias de la situación económica y financiera y las características de la etapa actual del desarrollo económico y social que están experimentando los países centroamericanos, ha retomado la demanda de los gobiernos del área con respecto a una atención prioritaria al mejoramiento de la eficiencia en el uso de los recursos públicos, en el marco de una estrategia amplia de modernización del Estado.

Así, el saneamiento de las finanzas públicas constituye uno de los requisitos fundamentales para retornar por el sendero del crecimiento económico que conduzca a un desarrollo sostenible y que tenga como corolario la atención de las necesidades básicas de la población, de tal forma que se garantice en alguna medida la paz social, aún incipiente en algunos de nuestros países.

En este sentido, las administraciones públicas de la región han emprendido acciones en dos direcciones que se complementan entre sí: una en cuanto al uso eficiente de los recursos, especialmente en lo que se refiere a la asignación de gasto; y la otra, en la adopción de medidas que conduzcan a mayores niveles de eficacia en la

* Instituto Centroamericano de Administración Pública.

administración tributaria de tal forma, que redunde en el incremento de la recaudación de los recursos sanos que requieren estos países.

Estas medidas han alcanzado diferentes grados de avance concierne a la situación financiera pública y la reducción del déficit fiscal en cada uno de los países del istmo. Algunos han logrado experiencias exitosas que podrían ser compartidas con aquellos que están enfrentando una problemática similar y no han encontrado la forma más conveniente de abordarla; en algunos casos, por carecer del recurso humano especializado que logre impulsar el cambio y en otros, por el alto costo que podría significar una contratación externa.

El ICAP deseoso de contribuir a los esfuerzos emprendidos en el campo de la administración financiera en general y de los sistemas presupuestarios de la región centroamericana en particular, considera que algunos de los problemas apremiantes de la región en este campo, podrían solucionarse a través de la Cooperación Horizontal, en consecuencia ha promovido esta reunión, la cual pretende los siguientes propósitos:

Objetivos

1. Renovar las relaciones con los Directores Generales de Presupuesto y apoyarlos en sus esfuerzos por modernizar sus administraciones financieras.

2. Compartir los avances que en esta materia están teniendo cada uno de los países centroamericanos y auscultar las posibilidades de colaboración entre ellos.
3. Determinar una agenda de temas prioritarios con el apoyo del ICAP en la canalización de la Cooperación Horizontal entre los países centroamericanos y Panamá.

Programa de actividades

Jueves 16 de marzo

- | | |
|----------------|--|
| 8:30-8:45 h. | Registro de los participantes |
| 8:45-9:00 h. | Apertura de la reunión |
| 9:30-11:30 h. | Breve exposición sobre "Perspectivas y limitaciones de la administración financiera en los países centroamericanos, en el contexto de la modernización del Estado" |
| 11:30-12:30 h. | Preguntas de los participantes |
| 14:00-14:45 h. | Exposición: "Experiencias de El Salvador en el campo de la administración financiera integrada y del presupuesto por área de gestión" |

- | | | |
|----------------------------|---|--|
| 14:45-15:15 h. | Preguntas de los participantes | peración horizontal entre los países |
| 15:45-16:45 h. | Exposición: "Modelo de Presupuestación en Base a Costos" El caso de Guatemala | centroamericanos: presentación de las fortalezas del proceso presupuestario" |
| 16:45-17:15 h. | Preguntas de los participantes | 10:30-11:45 h. Trabajo conjunto: "El ICAP y la canalización de la cooperación horizontal: elaboración de una agenda de temas prioritarios" |
| Viernes 17 de marzo | | |
| 8:30-10:00 h. | Mesa redonda: "Posibilidades de coo- | 11:45-12:99 |
| | | Cierre de la reunión |

Δ

referencias

ICAP*

LA PRESENTE SECCIÓN CONTIENE UNA COMPLETA RECOPIACIÓN DE LOS LIBROS, REVISTAS Y OTRO TIPO DE DOCUMENTOS REFERIDOS AL TEMA REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, EL CUAL SE HA DIVIDIDO EN LOS TRES GRUPOS ANTES CITADOS, PUDIENDO SER CONSULTADOS EN EL CENTRO DE DOCUMENTACIÓN DEL ICAP.

Libros y documentos

- Andrieu, Pedro Enrique. Desarrollo, política económica y social. Reforma del Estado : la cooperación internacional. Buenos Aires : Ediciones de la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires, 1993. 250p.
- Argentina. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Programa de reforma de la administración financiera gubernamental. Buenos Aires, 1993. 103 p.
- Avances del proceso de descentralización en Venezuela. Caracas: Gráficas Chemar, 1992. 40p.
- Blanco, Carlos y Marta Sosa, Joaquín. Reforma del estado para fortalecer la democracia (la experiencia venezolana). Madrid : MAP, 1992. 19p.
- Boisier, Sergio y otros. Descentralización : el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad. Santiago : ILPES, 1992. 79p.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos. Managerial public administration : strategy and structure for a new state. Washington, D.C. : Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1996. 22 p.
- Cameron, Desmond. Reforma administrativa : la experiencia jamaicana. Madrid : MAP, 1992. 13p.
- Canales González, Vilma Leticia. Análisis de los efectos de la inversión pública en el contexto de la modernización del Estado : caso : Secretaría de Comunicaciones, Obras Públicas y Transporte de Honduras. San José : ICAP, 1995. 153 p.
- Castelazo, José R. Ciudad de México: reforma posible : escenarios

* Instituto Centroamericano de Administración Pública.

- en el porvenir. México, D.F. : INAP, 1992. 172p.
- CEPAL. Equidad y transformación productiva : un enfoque integrado. Santiago de Chile, 1992. 254 p.
- Clavijo Fernández, Héctor S. Descentralización administrativa y el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales. Madrid : MAP, 1992. 08p.
- Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas : 2da. : 1993 : Toluca, México. Redesigning the state profile for social and economic development change. Bruxelles, 1993. 273p.
- Costa Rica. Ministerio de Hacienda. Proyecto de reforma de la administración financiera. San José, 1995. 10 p.
- Costa Rica. MIDEPLAN. Programa Nacional de Reforma del Sector Salud. San José : MIDEPLAN, 1992. 67p.
- Costa Rica. Presidencia de la República. Programa Reforma del Estado. San José, 1992. 100 p.
- Costa Rica. Presidencia de la República. Programa Reforma del Estado. Plan nacional de reforma del sector agropecuario : lineamientos fundamentales. s.l. : s.e., 1993. 48p.
- Costa Rica. Presidencia de la República. Programa Reforma del Estado. Plan nacional de Reforma del Sistema de Ciencia y Tecnología : lineamientos fundamentales. s.l. : s.e., 1993. 66p.
- Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno: 6ta. : 1996 : Viña del Mar. Declaración de Viña del Mar. Viña del Mar, 1996. 14p.
- Danín Lobo, Luiz Carlos de. Public sector reform in Brazil : a call for professionalization. s.l. : s.e., 1995. 17 p.
- España. MAP. Coloquio técnico. Madrid : MAP, 1992. 194p.
- España. MAP. Modernización de la administración pública en El Salvador. Madrid : MAP, 1992. 08p.
- España. MAP. Principales reformas al Estado en curso en Chile. Madrid: MAP, 1992.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro. Reforma del estado y empleo público : el conflicto laboral en el sector público de Baja California. México : INAP, 1993. 380 p
- Fontdevilla, Pablo. Reforma administrativa en la Argentina. Madrid : MAP, 1992. 20p.
- Foro Iberoamericano sobre la Gestión Local en los Procesos de Descentralización : 1991 : Punta del Este, Uruguay. Informe final de la relatoría. Caracas : CLAD, 1992. 24p.
- Fuentes Bolaños, Carlos Enrique. Gestión de recursos humanos en el marco de la reforma de los Ministerios de Salud en Centroamérica y República Dominicana. s.l., 1995. 114 p.
- Guatemala. Presidencia de la República. Agenda de gobierno para el

- período 1994-1995. Guatemala, 1995. 54 p.
- Güendell González, Ludwig y Trejos S., Juan Diego. Reformas recientes en el sector salud de Costa Rica. s.l. : s.e., 1992. 50p. (Serie: Foro de salud pública; No. 1).
- Honduras. Presidencia de la República. Comisión Presidencial de Modernización del Estado. Documentación. Tegucigalpa : s.e., 1997. p.v.
- Honduras. Presidencia de la República. Comisión Presidencial de Modernización del Estado. Informe de actividades 1993 e informe del período 1990-1994. Tegucigalpa, M.D.C., 1994 e. p.v.
- Honduras. Presidencia de la República. Comisión Presidencial de Modernización del Estado. Medidas de reforma institucional del Poder Ejecutivo aprobadas por el Consejo de Ministros y respaldadas por la Comisión Presidencial de Modernización del Estado. s.l., 1994. 07p.
- Honduras. Presidencia de la República. Comisión Presidencial de Modernización del Estado. Programa de educación en modernización del estado : módulo básico para el funcionario público. Tegucigalpa M.D.C., 1994. 36p.
- ICAP. Inversión pública y desarrollo humano en el contexto de la modernización del Estado. San José: ICAP, 1996. 235p.
- INAP (España); España. MAP y Universidad Internacional Menéndez y Pelayo. Seminario El Estado ante los Retos de Fin de Siglo. Madrid, 1995. 49p.
- Kliksberg, Bernardo. Cómo transformar al estado? : más allá de mitos y dogmas. México, D.F. : Fondo de Cultura Económica, 1993. 103p.
- Maihold, Günther. Descentralización en Nicaragua : de la delegación de servicios a la transferencia de competencias?. Managua : Fundación Friedrich Ebert, 1992. 170p.
- Martínez Hubner, Ricardo. Avances de la reforma del estado en el Perú. Madrid : MAP, 1992. 10p.
- Programa de modernización del Estado para el período 1994-1998. Tegucigalpa : s.e., 1994. 37p.
- Rachadell, Manuel. 1993 : un nuevo impulso a la descentralización. Caracas : Gráficas Chemar, 1992. 23p.
- Reunión del Consejo Directivo del CLAD : 21a. : 1992 : Madrid. Coloquio técnico. Madrid : MAP, 1992. 194p.
- Roballo Lozano, Julio. Modernización del Estado Colombiano. Madrid : MAP, 1992. 09p.
- Sánchez, Marcelo. Aspectos metodológicos y conceptuales para orientar procesos de reforma del estado. Caracas : CLAD, 1992. 161p.
- Seminario Internacional de Ministros de Planificación de Centromérica

y Panamá : 1992. Documentos. s.l., 1992. p.v.

Villasuso Estomba, Juan Manuel. Nuevo rostro de Costa Rica. Heredia : CEDAL, 1992. 547p.

Zanabria Pineda, Justo T. Modernización de la administración pública española. Madrid : MAP, 1992. 10p.

Zedillo Ponce de León, Ernesto. Reforma del estado en México : en busca de justicia y eficiencia. Madrid: MAP, 1992. 15p.

Revistas

Bresser Pereira, Luiz Carlos. "Reforma del aparato del Estado y la Constitución brasileña". *Reforma y democracia* (4) : 9-24, 1995.

Cassese, Sabino. "Modernización de la administración pública italiana". *Reforma y democracia* (5) : 77-86, 1996.

Figueroa, Rethelny y Villalobos, Luis Bernardo. "Reforma del estado : tendencias e implicaciones en la administración pública". *Revista Centroamericana de Administración Pública* (22-23) : 75-90, 1992.

Garnier Rímolo, Leonardo. "Reforma del estado : reto de la democracia". *Reforma y democracia* (7) : 19-41, 1997.

Garnier Rímolo, Leonardo. "Reforma del estado : una tarea difícil y ne-

cesaria". *Revista parlamentaria* 3(2) : 71-91, 1995.

Jiménez Zeledón, Mariano y Rojas Saborío, Ingrid. "Reforma del estado: régimen político, modelo de desarrollo y forma del estado". *Revista parlamentaria* 3(2): 33-50, 1995.

Kliksberg, Bernardo. "Cómo reformar el estado para la lucha contra la pobreza". *Comercio exterior* 42 (9): 811-821, 1992.

Kliksberg, Bernardo. "Rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio : una agenda estratégica para la discusión". *Administración y desarrollo* (33) : 111-132, 1993.

Laheña P., Eugenio. "Nuevas orientaciones para la gestión pública". *Revista de la CEPAL* (52) : 33-47, 1994.

Masís, Iverson, Daniel. "Reforma del estado y vigencia de la democracia en Costa Rica." *Revista Parlamentaria* 3 (2) : 207-220, 1995.

Méndez, José Luis. "Regresando al futuro? : postmodernidad y reforma del estado en América Latina". *Reforma y democracia* (6) : 43-68, 1996.

Solís Fallas, Ottón. "Reforma del Estado e ideología". *Revista Parlamentaria* 3 (2) : 93-99, 1995.

Riveros Marín, Edgardo. "Reforma de la función pública en Chile". *Reforma y democracia* (4) : 145-154, 1995.

Salas Aguilar, Rigoberto. "Reforma del estado y nueva relación con la sociedad civil". *Revista parlamentaria* 3 (2) : 191-205, 1995.

Urcuyo Fournier, Constantino. "Reforma del Estado, gobernabilidad y vigencia de la democracia". *Revista Parlamentaria* 3 (2) : 101-119, 1995

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 el de publicar la mejor selección 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* 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 encarece 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 no 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