

REFORMAS DE LA GESTION FINANCIERA PÚBLICA

Tendencias y Lecciones aprendidas

(El caso dominicano)

Aspectos Conceptuales y Metodológicos de la Administración Financiera

Se entiende por sistema de administración financiera el conjunto de leyes, normas y procedimientos destinados a la obtención, asignación, uso, registro y evaluación de los recursos financieros del estado, que tiene como propósito la eficiente gestión de los mismos para la satisfacción de las necesidades colectivas.

Un modelo de administración financiera está integrado cuando los sistemas y las unidades que lo conforman actúan en forma absolutamente interrelacionada, bajo la dirección de un único ente coordinador que debe tener la suficiente competencia para reglamentar su funcionamiento y cuando el conjunto de principios, normas y procedimientos que están vigentes en el sistema son coherentes entre sí y permiten coordinar automáticamente sus actividades.

OBJETIVO GENERAL DE LA REFORMA.

Una Administración Financiera Gubernamental y un Sistema de Control Interno que permita traducir las políticas públicas en acciones presupuestarias concretas, utilizando tecnologías administrativas modernas, desarrollando sistemas de información integrados e implantando un Sistema de Control Interno. Todo ello soportado por un marco de legal actualizado y por personal capacitado.

OBJETIVOS ESPECIFICOS.

Los objetivos de la Reforma de la Gestión Financiera Pública en la República Dominicana son los siguientes:

- a) Implantar el presupuesto por programas y la elaboración del presupuesto preliminar como metodología que permite identificar los resultados y productos definidos en el plan estratégico de cada institución y su impacto presupuestario.
- b) Implantar un sistema de administración financiera que asegure la disponibilidad de información pertinente, oportuna y confiable sobre la gestión pública.
- c) Lograr la interconexión con otros sistemas de administración de recursos tales como: administración tributaria, inversión pública, recursos humanos, bienes y compras y contrataciones.
- d) Definir un nuevo sistema de contabilidad gubernamental que permita mostrar el costo de la producción de los bienes y servicios públicos.

PROCESO DE REFORMA DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA

El Proceso de Reforma de la Administración Financiera se inició formalmente en la República Dominicana en el año 1996, mediante la promulgación del Decreto Núm. 581-96, de fecha 19 de noviembre de 1996, en el cual se autoriza el diseño de un Programa de Reforma de la Administración Financiera del Estado (PAFI), con la Asistencia Técnica y Financiera del BID (1093/OC-DR). A tal efecto, se concertó un préstamo en 1998 con ese Organismo Multilateral por US\$12.0 millones de dólares, lo que permitió la creación del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF), conectando en línea a los órganos rectores del Sistema (Dirección de Presupuesto, Contabilidad Gubernamental, Crédito Público y Tesorería Nacional con las unidades ejecutoras del Gobierno Central y la Contraloría General de la República, como Órgano de Control Interno.

REFORMA DEL MARCO LEGAL

Los propósitos fundamentales de la reforma del marco legal son:

- Lograr un marco normativo moderno de Administración Financiera que permita una eficaz gestión gubernamental y que promueva la transparencia y disciplina fiscal.
- Concentrar la conducción de la política fiscal en el Ministerio de Hacienda, antes Secretaria de Estado de Finanzas.
- Asignar al Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo la responsabilidad de la planificación económica social, antes Secretariado Técnico de la Presidencia.
- Incorporar un moderno Sistema de Control Interno

En enero del 2007, se completó el marco legal de este proceso de reforma de la administración financiera del Estado, el cual tiene el propósito de lograr una mayor transparencia y racionalidad en el uso de los recursos del Estado. En este sentido, fueron promulgadas las siguientes leyes institucionales:

- ❖ La Ley No. 494-06, que crea el Ministerio de Hacienda (antes de Finanzas), como órgano rector de la Administración Financiera del Estado, encargada de la política fiscal, del marco financiero y el presupuesto plurianual, centralizando las funciones fiscales, incluyendo las actividades presupuestarias, de recaudaciones y otros ingresos, gastos y financiamientos.
- ❖ La Ley No. 496-06 que crea el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo órgano rector del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, responsable de coordinar todo el proceso de la política macroeconómica y de elaborar el plan plurianual.

- ❖ La Ley No. 5-07, que crea el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIGEF), diseñado para mantener la unidad conceptual, normativa y metodológica de los procesos que integran la Administración Financiera del Estado.
- ❖ La Ley No.10-07, que crea el Sistema Nacional del Control Interno y Contraloría General de la República, a fin de regular el control interno de los recursos públicos y la gestión pública institucional.
- ❖ La Ley No. 340-06 y 449-06, sobre Compras y Contrataciones, Obras, Servicios y Concesiones del Estado, establece un nuevo, moderno y más detallado procedimiento para realizar este tipo de compromiso por parte de las entidades públicas.
- ❖ La Ley Orgánica No. 423-06, de Presupuesto para el Sector Público. Esta Ley dispone que la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), sea el Órgano Rector del Sistema Presupuestario, con esta nueva denominación, convirtiéndola en una dependencia del Ministerio de Hacienda, en lugar de la vinculación que existía con el anterior Secretariado Técnico de la Presidencia. Este acontecimiento ha representado un nuevo y moderno régimen presupuestario para el país, como parte importante de esta reforma.
- ❖ La Ley No. 126-01, que crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG.), la cual permitió separar la función del registro contable, de las labores de Auditoría y Control Interno del Gobierno.
- ❖ *Ley No.567-05 sobre Tesorería Nacional* , que dispone mecanismos modernos de gestión de recursos financieros y la implementación del **Sistema de Cuenta Única del Tesoro**, convirtiendo a esta Institución en un verdadero Gerente Financiero del Estado.
- ❖ *La Ley No.6-06 sobre Crédito Público*
- ❖ La Ley No.10-04, que crea la Cámara de Cuentas de la República, como órgano de fiscalización externa.
- ❖ La Ley No.226-07, sobre el régimen de Eficiencia Recaudatoria de la Dirección General de Aduanas.

- ❖ La Ley No. 227-06, sobre el régimen de Eficiencia Recaudadora de la Dirección General de Impuestos Internos. Estas otorgan autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica y patrimonial a estas instituciones
- ❖ La Ley No. 498-06, sobre Planificación e Inversión Pública.

Dentro de las principales transformaciones que ha experimentado el Sistema Presupuestario Dominicano, establecidas en la nueva ley, se pueden enumerar los siguientes aspectos:

- Enmarca el Presupuesto en un escenario plurianual.
- Establece la cuota periódica de compromisos como única aprobación de la Dirección General de Presupuesto para que las Instituciones puedan ejecutar gastos.
- Elimina los excedentes presupuestarios para uso exclusivo del Presidente de la República (originados de los excedentes de ingresos y de la sub.-ejecución del gasto), sustituyéndolo por una apropiación de gasto, equivalente al 5% de los Ingresos Corrientes estimados.
- Asimismo establece un monto equivalente al 1% sobre la misma base, para cubrir imprevistos generados por calamidades públicas.
- Responsabiliza a la Dirección General de Presupuesto de la formulación de la Política Presupuestaria, la elaboración del Marco Financiero y del Presupuesto Plurianual.
- Incorpora dentro del Proyecto de Presupuesto General del Estado, además del Gobierno Central, a las instituciones Descentralizadas no Financieras y a las entidades Públicas de la Seguridad Social.
- Dispone que la Dirección General de Presupuesto, sea la institución responsable de elaborar el Presupuesto consolidado del Sector Público. Crea un régimen de incentivos Institucionales y Personales mediante contratos de desempeño.

La reforma ejecutada en el marco conceptual ha enfatizado en la modernización de los aspectos normativos y técnicos de la administración financiera, sin dejar de lado que la misma conduce a cambios importantes en la cultura administrativa y organizacional. Esto es así debido a que una reforma en esta área significa programar, ejecutar y evaluar las operaciones financieras y programáticas en términos de metas y resultados y de la eficiencia, eficacia y economía con que se captan y usan los recursos públicos.

Igualmente, estas reformas conllevan la revisión y definición de los procesos administrativos, con el propósito de disminuir los pasos o tramites existentes y no necesarios en la sistematización de los mismos, así como también a definir claramente las responsabilidades individuales de los funcionarios en materia de registro y autorizaciones transaccionales, lo cual promueve una mayor integridad en el ejercicio de la función pública.

REGLAMENTOS DE APLICACIÓN DE LEYES:

- ✓ REGLAMENTO DE LA LEY DE CONTABILIDAD, DECRETO 605-06
- ✓ REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO, DECRETO 492-07
- ✓ REGLAMENTO DE LA LEY DE TESORERIA, DECRETO 441-06
- ✓ REGLAMENTO DE LA LEY DE CRÉDITO PÚBLICO, DECRETO 630-06
- ✓ REGLAMENTO DE LA LEY DE CONTRATACIONES, DECRETO 490-7
- ✓ REGLAMENTO DE LA LEY DE CONTROL INTERNO, DECRETO 491-7
- ✓ REGLAMENTO ORGANICO FUNCIONAL DEL MINISTERIO DE HACIENDA, DECRETO 489-7
- ✓ REGLAMENTO 06-04 Y RESOLUCION 09-04, DE LA CAMARA DE CUENTAS DE LA REPUBLICA DOMINICANA.

AMBITOS EN QUE IMPACTA LA REFORMA DE LA HACIENDA PÚBLICA

- PRESUPUESTO BASADO EN POLÍTICAS
- CONTEXTO MACROECONÓMICO DEL PRESUPUESTO
- CREDIBILIDAD DEL PRESUPUESTO
- COBERTURA DEL PRESUPUESTO
- PRESENTACION DEL PRESUPUESTO
- EJECUCIÓN Y CONTROL DEL GASTO
- MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS
- ENDEUDAMIENTO PÚBLICO Y PRESUPUESTO

EI SISTEMA INTEGRADO DE GESTION FINANCIERA (SIGEF)

Gran parte de las administraciones de los Gobiernos de América Latina adolecían de mecanismos que les permitieran obtener información acerca de la gestión financiera de sus instituciones de una manera oportuna y confiable. Asimismo, no existía homogeneidad en las informaciones financieras producidas entre los países de la región, lo que dificultaba el análisis y la comparación de las estadísticas financieras de los Gobiernos.

Por ello, en los últimos años se ha observado que un número importante de países de la región suramericana han dedicado esfuerzos para la definición de programas de reforma de sus sistemas de administración financiera Estatal.

Así se tiene que desde 1989 a la fecha, países como Bolivia, Argentina, Guatemala, Nicaragua y Venezuela, han dirigido recursos al desarrollo conceptual e informático de sistemas integrados de gestión administrativa.

SUBSISTEMAS QUE INTEGRAN EL SIGEF

El sistema integrado de gestión financiera cuenta en la actualidad con 5 subsistemas que se entrelazan entre sí para generar las informaciones que necesita el Estado para tomar decisiones económicas y financieras. Estas son:

- a) Subsistema de Presupuesto
- b) Subsistema de Tesorería
- c) Subsistema de Crédito Público
- d) Subsistema de Contabilidad
- e) Subsistema de Control Interno

Puntos de Integración con otros Sistemas

- a. Tributario
- b. Inversión Pública
- c. Tesorería
- d. Crédito Público
- e. Recursos Humanos
- f. Compras y Contrataciones
- g. Contabilidad.
- h. Eficiencia recaudatoria.

Lecciones aprendidas:

En términos generales, las experiencias de reforma en la región permiten identificar una serie de conclusiones útiles, tanto para quienes inician dicho proceso como para aquellos que están en plena etapa de instrumentación.

La definición conceptual de la reforma es crucial para inducir una profunda transformación en los mecanismos de asignación y uso de los recursos públicos y, por lo tanto, para alcanzar los objetivos de una mayor eficiencia, eficacia y economía

en la gestión pública. Dos pilares básicos de esta definición conceptual son el cambio en el modelo de gestión de la administración de recursos y el criterio de interrelación de los sistemas.

La táctica de iniciar la instrumentación de la reforma partiendo de la priorización, en una primera etapa, del desarrollo de los sistemas de información financiera, como fue el caso argentino, parece ser adecuada. Ello es así, pues los procesos de reforma de la administración financiera son de larga maduración y no presentan resultados espectaculares que satisfagan directamente necesidades de la Sociedad.

En la medida en que el apoyo político es un requisito esencial para el éxito de las reformas de este tipo, es necesario definir un camino o trayectoria que implique priorizar, en cada momento, los requerimientos que plantean los niveles políticos y directivos del Estado. El apego a un excesivo tecnocratismo que implique encarar la reforma sin atender su viabilidad política, atenta contra una efectiva implementación de la misma.

La reforma no requiere sólo de normas, metodologías y desarrollos de Tecnología de la información. Ella implica un cambio cultural en la gestión diaria de los funcionarios públicos que requiere años para su maduración.

El cumplimiento formal de las normas debe ser acompañado por la utilización plena de criterios de eficiencia y eficacia en la gestión de los funcionarios. Para ello, es esencial que los procesos de capacitación no se concentren exclusivamente en la transmisión de conocimientos sobre metodologías y procedimientos, sino también en la transmisión de pautas de comportamiento y en la visión que debe tener el funcionario público de estar al servicio de la Sociedad, administrando recursos financieros que le han sido entregados en consignación.

No existe proceso de reforma que tenga éxito en su instrumentación si no va acompañado de un plan amplio y masivo de capacitación; es conveniente, en este caso, la existencia de unidades especializadas que lleven a cabo las acciones de capacitación bajo la orientación y prioridades de quienes son responsables de dirigir la reforma.

La experiencia demuestra que para que opere el nuevo modelo de gestión se requiere también una redefinición del papel de los organismos públicos. En primer lugar, es necesario que los órganos rectores (presupuesto, tesorería y contabilidad) lleven a cabo, en forma progresiva, un proceso de descentralización de controles en la administración de medios y prioricen el cumplimiento de los fines por parte de las instituciones públicas; la excepción de este criterio general, es el caso del sistema de crédito público que normalmente presenta un alto nivel de centralización, originado en la historia de endeudamiento desordenado de los países.

En segundo lugar, las unidades de servicios administrativos institucionales deben redefinir su papel, ejerciendo plenamente su responsabilidad de unidades de apoyo técnico-administrativo de los niveles políticos y gerenciales de las instituciones, sin pretender reemplazarlos en el proceso de toma de decisiones sobre asignación y uso de recursos reales.

Por último, los responsables de las unidades ejecutoras de programas no sólo deben tener responsabilidades en la producción de los bienes y servicios que demanda la Sociedad, sino que deben contar con facultades para tomar decisiones sobre la mejor y más eficiente administración de los insumos reales que requieran.

También es necesario disponer de una estrategia de desarrollo de los recursos humanos ya que una gerencia pública comprometida con el proceso de reforma y bien remunerada, es también un requisito esencial para lograr éxito en la instrumentación de los cambios.

Las reformas de tipo legal en materia de administración financiera deben encararse, en lo posible, una vez implementado el proceso de reforma y tomando en consideración la experiencia acumulada; la excepción es, por supuesto, cuando las normas preexistentes impidan llevar a cabo la reforma. En todo caso, es conveniente que dichas normas incluyan las relativas al funcionamiento de los sistemas de contrataciones y administración de bienes, a efectos de que el proceso de reforma disponga de un marco jurídico coherente.

Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina Por último, corresponde mencionar que la reforma de la administración tributaria en la mayoría de los países se ejecutó en forma independiente de la reforma de los demás sistemas que conforman la administración financiera, lo que originó que no exista una efectiva integración automática entre el proceso de recaudación de impuestos y los registros contables de ingresos que procesa la Tesorería Nacional.

A manera de síntesis final, la experiencia demuestra que los requisitos básicos para encarar reformas en la administración financiera son los siguientes:

- 1- Definición clara y explícita del marco conceptual y metodológico a adaptarse en el proceso de reforma y un proceso de capacitación masiva para los diferentes estratos políticos, directivos y técnicos de la burocracia pública.

1. Firme, explícita y permanente decisión y apoyo político del más alto nivel al proceso de reforma. Dicho proceso garantiza transparencia pues posibilita publicitar los actos de gobierno y, por lo tanto, la ciudadanía puede ejercer un control del destino de los recursos que ella aporta; pero, por otro lado, la reforma también significa simplificar el trámite burocrático público.

2. Para contar con el apoyo político necesario se requiere que la reforma presente resultados rápidos y permanentes que le permitan a los niveles políticos percibir los beneficios que la misma les brinda. Similarmente, también es importante que les permita a los directivos mejorar su gestión y lograr, así que la gerencia pública esté comprometida con el cambio.

Comentarios finales

La administración financiera va más allá de un modelo técnico o instrumental. Es una herramienta de gobierno y su utilización apropiada otorga ventajas de índole política a quienes la utilizan. La reforma de la administración financiera sólo tiene valor real si es útil para mejorar la gestión de los gobiernos, sobre todo de sus áreas sociales, es decir, si es útil a la gente. Si ello no se logra se destinarán grandes esfuerzos para implantar un modelo técnico que seguramente será reemplazado en unos pocos años por otro mejor.

La administración financiera debe coadyuvar a una mejor gestión pública y jamás debe ser un fin en sí mismo. La reforma de la administración financiera no determina el éxito de un gobierno pero lo condiciona, pues posibilita hacer más eficientes sus procesos productivos que es la razón de ser de los gobiernos.

Por otro lado, el logro de la transparencia en la gestión pública, que debe ser uno de los objetivos centrales de una reforma de este tipo, posibilita el control más sustantivo que puede tener cualquier gobierno: el control social, es decir el control de los destinatarios del gasto público y el de los que a través del pago de impuestos, lo financian.

La Tecnología de la información y las comunicaciones están democratizando el poder y el conocimiento, sobre todo el poder que se generaba por la tenencia de

información, pero ellas no garantizan por sí solas que se produzca la transformación en los mecanismos de asignación y uso de los recursos públicos.

La capacitación y el cambio de patrones culturales de los funcionarios públicos, la firme decisión de los niveles políticos de los países de encarar estos procesos de transformación y la claridad en los planteamientos conceptuales y metodológicos son requisitos esenciales para alcanzar los objetivos previstos.

Para finalizar, cabe destacar la necesidad de evitar que en estos procesos de reforma se incurra en errores similares a los acaecidos en la década de los años 60, cuando se planteaba que la implantación del presupuesto por programas, por sí sola, era la solución para las administraciones públicas.

La reforma de los sistemas que integran la administración financiera tiene que venir acompañada de cambios sustanciales en los métodos y criterios de definición de objetivos y políticas de transformación de las realidades económicas, sociales y políticas en el corto, mediano y largo plazos, a fin de lograr progresiva y sistemáticamente, mejores condiciones de vida para los ciudadanos.