

CLAPP & MAYNE, INC.

EVALUACION DEL SISTEMA DE CREDITO PUBLICO
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
TEGUCIGALPA, HONDURAS
SEPTIEMBRE 1979

ESTUDIO REALIZADO PARA LA MISION EN HONDURAS
DE LA
AGENCIA INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO
SEGUN
ORDEN DE TRABAJO NUM. 2, CONTRATO IQC-AIL/SOD-PDC-C-0156

CLAPP AND MAYNE, INC.

Consultores en Gerencia

Ponce de León 1606

San Juan, Puerto Rico 00909

Teléfono 723-9797

Clapp and Mayne, Inc.

Consultants to Management

1606 Ponce de Leon Avenue

San Juan, Puerto Rico 00909

Telephone 723-9797

Cable Colclapp

October 5, 1979

AID Reference Center
Agency for International Development
Washington, D. C. 20525

Gentlemen:

In compliance with Article IX-A-6-a of IQC Contract AID/SOE/PBC-C-0156, we are including two copies of Work Order #2 Report, Evaluación del Sistema de Crédito Público, rendered to the Treasury Department of the Government of Honduras.

Cordially,


Edibaldo Silva López
Vice President

Enclosures

/old

INDICE

	<u>Página</u>
I- INTRODUCCION	1
II- SITUACION ACTUAL	3
1. Ausencia de un cuadro de flujo de fondos como instrumento decisonal financiero	5
2. Ausencia de programación de la disponibilidad y utilización de los recursos financieros	8
3. Ausencia de sistema eficiente para el pago de la Deuda Pública, mediante el cual se minimizen o eliminen los atrasos	8
4. Ausencia de un sistema o banco de información, que sirva de referencia en la toma de decisiones	12
5. Ausencia de maximización del rendimiento de los fondos públicos depositados en el Banco Central	13
6. Ausencia de centralización en la programación, negociación y contratación de crédito público	16
7. Ausencia de control o registro centralizado de los adelantos de fondos a los contratistas de proyectos financiados con crédito externo	18
8. Ausencia de información en la contabilidad nacional de todo lo concerniente a la deuda pública	18
9. Ausencia de administración real de la deuda pública	19
III- RECOMENDACIONES	20
Esquema funcional recomendado	23
IV- RECOMENDACIONES A CORTO PLAZO	26

INFORME SOBRE EL SISTEMA DE CREDITO PUBLICO

INTRODUCCION

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es responsable, en base a su propia naturaleza, de planificar, programar y administrar los recursos económicos del Sector Público. Como parte esencial de éstos cometidos básicos, se destaca la labor de formular la política financiera del Gobierno y por ende dictar la política de endeudamiento público. Todo esto dentro de un marco de estrecha coordinación con el Banco Central de Honduras y el Consejo Superior de Planificación Económica.

La importancia de la deuda pública en el financiamiento del desarrollo económico-social se hace evidente, al tomar en consideración la proporción cada vez mayor que constituye dicho renglón, dentro del cuadro de ingresos del gobierno central. Para el año 1975, los ingresos de capital eran solamente un 29% del total de ingresos gubernamentales. Esta relación ha ido aumentando consistentemente hasta alcanzar un 38% durante el 1978. Las cifras exactas para el 1979 no están disponibles, sin embargo se estimó, para fines del presupuesto, en alrededor de 36%. Es significativo, además, que del total de los ingresos de capital el 98% proviene del crédito interno y externo.

Es evidente que el desarrollo en las infraestructuras del país han sido financiadas, en gran medida, mediante la emisión de deuda pública, interna y externa.

Es por todo lo anterior que se hace necesario centralizar todo lo relacionado con política financiera, de manera que se desarrolle en forma coordinada y eficiente. Toda vez que es responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el planificar, programar y administrar los recursos económicos del Sector Público debe ser en ésta Secretaría donde se centralicen las funciones de política financiera.

Situación Actual

Hasta el presente, la función de política financiera no ha sido reglamentada y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realiza parcialmente y en forma no sistemática dicha labor.

No existe, dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un organismo con los instrumentos y atribuciones legales para centralizar las decisiones y ejecuciones de política financiera. La misma está diluida dentro de la propia Secretaría y en otros organismos ajenos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Dirección General de Crédito Público, en base a su definición de funciones, debiera tener los atributos necesarios para desempeñar gran parte de la centralización dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dicha Dirección funciona como una oficina directa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, careciendo, entre otros, de procedimientos adecuados para la programación, negociación, contratación y utilización del crédito público. Hace poco más de 1 año, que fué re-clasificada, dentro de las categorías jerárquicas de la Secretaría, en Dirección. Esta aparente subida en la jerarquía, sin embargo, no ha resuelto los problemas de efectividad que confronta la Dirección en sus relaciones internas y externas.

En el presente, la Dirección General de Crédito Público, realiza las funciones de contabilizar los gastos que comprenden la amortización,

intereses y servicios de la Deuda Interna; llevar los registros contables de los gastos que cubren la amortización, intereses y comisiones sobre préstamos externos; y controlar y tramitar el pago de los servicios públicos prestados al Gobierno Central por diferentes empresas.

Como se mencionara anteriormente, dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público existen otras Direcciones u Oficinas que llevan a cabo labores parciales relacionadas con política financiera:

Se pueden señalar: la Tesorería General de la República y la Dirección General del Presupuesto.

La Tesorería General de la República es la oficina centralizadora de todos los ingresos y egresos del Estado. Dentro de éste programa se pueden señalar como funciones principales las siguientes: custodiar y manejar los fondos públicos y realizar pagos al personal. La Tesorería recibe fondos directamente o a través de las oficinas hacendarias y desembolsa fondos a través de los Pagadores Especiales. El grado de diligencia con que ejecuta la Tesorería su función, afecta el flujo de fondos, tanto en lo que respecta a ingresos como desembolsos. Esto a su vez afecta el estado financiero del Gobierno.

La Dirección General de Presupuesto es la oficina responsable de preparar, controlar y administrar el presupuesto. Además, es responsable de orientar y auditar preventivamente los Programas desde el punto de vista de las erogaciones. Cooperará con los miembros del Consejo Superior

de Planificación Económica en la preparación de los Planes Anuales Operativos por Sectores. Es en estas labores cuando participa en las políticas económicas-financieras.

Más aún, fuera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, existen instituciones, como el Banco Central y otras dependencias gubernamentales, que asumen también parcialmente la función de hacer política financiera. En la medida que algunas de éstas instituciones contratan créditos, convierten en ocasiones "de facto" a la Dirección General de Crédito Público, y por ende a la Secretaría de Hacienda, en simple tramitador de documentos.

En el análisis hecho de las responsabilidades y funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en especial de la Dirección General de Crédito Público se destacan los siguientes hechos:

1. Ausencia de un cuadro de flujo de fondos como instrumento decisonal financiero. La Dirección General de Presupuesto prepara un cuadro de las proyecciones anuales de ingresos y egresos del Gobierno Central, la cual es utilizada para el control y administración del presupuesto. Este cuadro no es el cuadro de flujo de fondos que se utiliza como instrumento financiero decisonal. La diferencia básica entre los dos cuadros está en la no inclusión dentro del cuadro de flujo financiero de partidas de ingresos y egresos puramente contables. El administrador financiero puede, mediante análisis del flujo de fondo,

determinar su posición de caja en cualquier momento dado. Además, le sirve para estimar sus necesidades de fondos y sus excesos o disponibilidad futura.

Los datos para el cuadro de flujos de fondo, incluyendo los balances flotantes, surgen de tres fuentes primarias: los balances en las cuentas en el Banco Central, los ingresos recibidos en los distintos centros de recaudación y los egresos por concepto de pagos. Toda esta información debiera de estar disponible através de las computadoras, sin embargo, este no es el caso al presente en la Secretaría de Hacienda.

Los balances en el Banco Central y los egresos por concepto de pagos pueden determinarse con relativa facilidad de día a día. Esto no es cierto para los ingresos recibidos en los distintos centros de recaudación. No existen pautas o normas para el envío o depósito de los fondos recaudados en los distintos centros. Debido a esto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no recibe los fondos el mismo día en que la oficina recaudadoras los obtiene. Perdiendo de esta manera, la utilización inmediata de los fondos.

Las oficinas recaudadoras consolidan varios días en el informe que preparan para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Significa esto que la Secretaría no se entera de las recaudaciones hasta tanto reciba el informe o seá avisado por el Banco Central. Se dá la situación donde los fondos están depositados con el Banco Central sin que tenga conoci-

miento la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esto naturalmente distorciona la cantidad de fondos que el Gobierno tiene disponible, en base a sus records.

El período de tiempo, desde el recibo de los fondos hasta que se hacen disponibles para uso por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debe ser mínimo, de manera que se maximize el rendimiento de los fondos públicos.

El proceso puede agilizarse mediante el uso de máquinas "telex" en aquellos centros de mayor recaudación. No se recomienda el aviso através del sistema de correos, toda vez que no es eficiente aún en los países donde el correo trabaja satisfactoriamente.

Más aún, existen situaciones como la cuenta separada para las rentas provenientes de la exportación de bananos, la cual se liquida una vez al mes. Se reciben recaudaciones durante todo el mes pero no es hasta el primero del próximo mes que se le hace disponible al Gobierno Central los fondos depositados a esa cuenta. Si se asume que los depósitos durante el mes se distribuyen en forma "normal" se ha dejado de utilizar en promedio la mitad de lo depositado durante el mes.

El manejo adecuado del flujo de fondos es esencial y puede tornarse en una fuente adicional de ingresos. Además, puede minimizar el uso de Letras de Tesorería mediante la programación de los pagos a los períodos donde se tienen fondos disponibles. Un segundo beneficio lo es el

minimizar el costo por sobregiros de las cuentas en el Banco Central.

2. Ausencia de programación de la disponibilidad y utilización de los recursos financieros.

La Dirección General de Presupuesto, dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realiza estimados de ingresos y egresos, en base a los datos que le suministran los organismos ejecutores y entidades como el Banco Central y CONSUPLANE. Sin embargo, no existe en la Secretaría un organismo que evalúe y analice la situación financiera del Gobierno, de manera que se pueda determinar el potencial que tiene el país para obtener préstamos del exterior en base a la capacidad de repago de la deuda emitida y a emitirse y el potencial que tiene el país para emitir deuda pública internamente.

La labor de programar la disponibilidad y utilización de los recursos financieros debe coordinarse con el Banco Central. Para ésto se necesitan análisis profundos y formulación de estrategias financieras.

3. Ausencia de sistema eficiente para el pago de la Deuda Pública, mediante el cual se minimizen o eliminen los atrasos.

El procedimiento utilizado al presente para el pago de la deuda no parece ser muy eficiente. En el proceso actual participan varias unidades sin que exista buena coordinación entre ellas.

El proceso actual se describe como sigue:

- (1) Se recibe el aviso de vencimiento de parte de los acreedores en
 - a) la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
 - b) la Dirección General de Crédito Público
- (2) Se revisa el aviso de vencimiento en la Dirección General de Crédito Público
 - a) si está correcto se procesa liquidación de pago en concordancia con el presupuesto
 - b) si no está correcto, se hace reclamo al acreedor mediante correspondencia
- (3) Se emite orden de pago en la Dirección General de Crédito Público en base a la liquidación.
- (4) Se pasa la orden de pago para la firma del Secretario de Hacienda y Crédito Público.
- (5) Se pasa la orden de pago a la Sección Administrativa para el registro correspondiente.
- (6) Se pasa la orden de pago a la Dirección General de Presupuesto para el registro y control en el presupuesto general.
- (7) Se pasa la orden de pago al Banco Central para emisión de recibos correspondientes y reserva de divisas.
- (8) Se devuelve a la Dirección General de Presupuesto para la emisión del libramiento.
- (9) Se pasan simultáneamente originales y copias del libramiento a:

- a) Tesorería General para registro de la orden de pago y emisión de cheque o cheques.
 - b) Contaduría General para registro en los libros de contabilidad.
- (10) Se emiten cheques: (a) a favor del beneficiario cuando es pagado con fondos locales; (b) a favor del Banco Central de Honduras cuando el pago es por medio de divisas.
- (11) El Banco Central acredita la cuenta correspondiente del acreedor, si el pago es con fondos locales, o entrega a la Dirección General de Crédito Público copias de los giros en dólares (\$) los cuales representan la equivalencia en otras monedas.
- (12) El Banco Central envía mediante cable los fondos al acreedor, si el pago es mediante divisa.
- (13) La Dirección General de Crédito Público notifica mediante correspondencia al acreedor la forma en que se ha hecho el pago.
- Posteriormente: cuando el pago es en exceso o insuficiente debido mayormente a variaciones en las tasas de cambio.

Exceso

- 1) Se devuelve la diferencia.
- 2) Se acredita al siguiente pago.

Insuficiente

- 1) Se recibe liquidación de parte del acreedor a ser pagada inmediatamente.
- 2) Se añade al próximo pago.

En un pequeño muestreo al azar tomado de los registros de la Dirección General de Crédito Público, se comprobó que el anterior descrito procedimiento tarda en promedio unos 45 días desde que comienza hasta que termina. Significa esto que si el acreedor envía con solamente 30 días de antelación el aviso de vencimiento, lo cual es usual, el tiempo (30 días) no será suficiente para completar el proceso. Todo esto causa atrasos en el pago de la deuda y en algunos casos recargos.

El proceso debe ser agilizado de manera que no surjan los atrasos. Estos tienen un doble costo; primero el recargo o multa y segundo, afecta adversamente la clasificación del Gobierno de Honduras como deudor.

Los pasos 5, 6, 7 y 8 una vez el Secretario firma la orden de pago, deben hacerse simultáneamente mediante el uso de copias. Además, los documentos para el pago de la deuda deben ser identificados en forma tal que los mismos sean expeditados a la mayor brevedad. Dicha identificación debe ser reconocida no tan solo por los funcionarios que bregan con los documentos sino por las secretarías.

4. Ausencia de un sistema o banco de información, que sirva de referencia en la toma de decisiones.

No existe dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un sistema centralizado de información económica y financiera que le permita a los funcionarios a tomar decisiones racionales. Se hace necesario que las personas a cargo de promulgar política financiera puedan hacer referencia a un banco de datos y/o biblioteca donde se integren datos económicos y financieros del país y de los países acreedores. Esta información permitirá determinar y evaluar las distintas alternativas de financiamiento.

El banco de información debe incluir, entre otros, datos sobre: intereses de los distintos valores y mercados, indicadores económicos de Honduras y tasas de cambio de las distintas monedas. La información se puede obtener de distintas fuentes. Por ejemplo: el Banco Central tiene información sobre el movimiento de las tasas de cambio y tasas de interés en los mercados internacionales. Otras dependencias gubernamentales publican datos económicos. En adición se debe suscribir a distintas publicaciones tal como "The Money Managers".

La información obtenida servirá para resolver el problema de presupuestación del servicio de la deuda pública. Debido al sistema utilizado por BCIE y el Banco Mundial, donde no se especifica con anticipación las monedas a utilizarse para el pago, se hace difícil la presupuestación

del servicio de la deuda. Esta depende de la devaluación o revaluación de las monedas frente al dólar.

Teniendo los datos históricos de tasas de interés y de cambio para distintos períodos se pueden hacer pronósticos de los niveles a ser alcanzados por éstos renglones. Permite esto la presupuestación más exacta del servicio de la deuda pública.

Teniendo estos datos se pueden crear modelos y hacer simulaciones para determinar las distintas estrategias de financiamiento.

5. Ausencia de maximización del rendimiento de los fondos públicos depositados en el Banco Central.

El Gobierno Central le paga al Banco Central de Honduras por los servicios que éste último le provee. Además, paga por cualquier sobregiro que tenga en sus cuentas. Sin embargo, los depósitos del Gobierno en el Banco Central no reciben intereses.

El Decreto #53 del 3 de febrero de 1950, conocido como la Ley del Banco Central de Honduras, establece en su Artículo 67 que el Banco Central no pagará intereses sobre los depósitos que reciba, aplicándose también a los depósitos del Gobierno Central.

Como medida de protección a la entidad que nace, se incluyen en las leyes creadoras de entidades bancarias, cláusulas como el Artículo 67.

Se trata de aliviar los costos en los primeros años de manera que se asegure la fortaleza financiera de la entidad que nace. Mirado desde el punto de vista del Gobierno, la acción de no exigir intereses sobre sus depósitos constituye un subsidio al Banco Central. En la actualidad el Banco Central de Honduras, según demuestran sus estados financieros, ha podido superarse teniendo fortaleza financiera. Es aparente que no necesita en la actualidad del subsidio gubernamental. Sin embargo, no es menos cierto que el Gobierno Central necesita recibir el mayor rendimiento sobre sus fondos. Esto puede convertirse en fuente adicional de fondos.

Se debe considerar la posibilidad de renegociar con el Banco Central, de manera que se reciba algún ingreso por los depósitos del Gobierno Central.

Si lo anterior no fuese posible se debe considerar la posibilidad de manejar, mediante la inversión directa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los fondos públicos depositados en exceso de manera que tengan un mayor rendimiento.

Además, se deben consolidar las 55 cuentas que tiene el Gobierno Central en el menor número posible. Se dá el caso cuando, teniendo el Gobierno balances disponibles en la mayoría de las 55 cuentas, el Banco Central cobrará por haberse sobregirado una cuenta en específico. Teniendo los fondos en 2 ó 3 cuentas principales se minimizaría el cobro por

sobregiros.

Existe la alternativa de crear 3 cuentas las cuales se pueden clasificar como sigue, en base al propósito de los fondos:

1. Cuenta General - se deben depositar todas las recaudaciones del Gobierno que no estén consignadas a algún propósito específico; los balances positivos diarios deben recibir intereses.
2. Cuenta Reserva pago de Deuda Pública - se debe transferir de la cuenta general, $1/12$ del pago de la deuda anual o aquella proporción que se determine luego que se analice el comportamiento de los pagos mensuales; los balances mensuales deben recibir intereses.
3. Cuenta Reserva Especial - se nutrirá de los fondos anticipados por los acreedores y los cuales por virtud del contrato de préstamo no pueden depositarse en cuentas que reciban intereses.

6. Ausencia de centralización en la programación, negociación y contratación de crédito público.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público participa en forma limitada en la programación, negociación y contratación del crédito público. Esto se debe en parte a la falta de procedimientos claros, donde se establezca y se reconozca por los otros organismos el rol que le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El procedimiento que se diseñe debe establecer la importancia de la Secretaría conjuntamente con el Banco Central y CONSUPLANE en la programación de los préstamos.

El Acuerdo 46 dictamina que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la responsable de negociar y suscribir compromisos con entidades financieras internacionales. Además, establece la necesidad de obtener una evaluación o dictamen del Consejo de Planificación, Banco Central, Crédito Público y Presupuesto. Sin embargo, el Acuerdo no establece el procedimiento ni el propósito de los dictámenes lo que hace que dicho Acuerdo no sea respetado.

En lo que respecta a la negociación de préstamos sin garantías del gobierno, por parte de entidades autónomas descentralizadas con capacidad financiera para negociar, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no interviene en el proceso. A pesar de que no se tiene la garantía

explícita del Gobierno, existe una garantía implícita toda vez que el Gobierno no puede permitir que instituciones cuasi-públicas, no cumplan con sus obligaciones. Ante ésta situación, se hace necesario la participación de la Secretaría de Hacienda en el proceso de programación y negociación de la deuda indirecta. Debe, por lo menos, pasar juicio de la capacidad que tienen las entidades para el repago de sus compromisos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público participa solamente en la negociación de los préstamos del Gobierno Central y de aquellas entidades que no tienen capacidad financiera para negociar. Aún en estos casos, la participación de la Secretaría suele ser reducida; limitándose a discutir las condiciones de los préstamos ofrecidos por las distintas instituciones financieras.

Los organismos ejecutores participan desde el comienzo en la negociación y son en última instancia los que conjuntamente con las instituciones financieras desarrollan el financiamiento con sus especificaciones y condiciones. Son ellos los que le dan seguimiento al proceso. Una vez se termina el proceso de definición de condiciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vuelve a participar, informándose de las obligaciones que en nombre del Gobierno de Honduras va a contraer al firmarse los convenios.

Es evidente que existen distintas entidades envueltas en la contratación y negociación de deuda pública, afectándose el manejo eficiente

de la deuda pública. Se debe conseguir la participación de Hacienda en todas las programaciones y negociación de deuda. Esto sólo se obtiene con reglamentos que así lo estipulen.

7. Ausencia de control o registro centralizado de los adelantos de fondos a los contratistas de proyectos financiados con crédito externo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público participa limitadamente en la administración de los préstamos. No existe un sistema de seguimiento y control de los avances de los préstamos. Además, no existe una unidad de asesoría para analizar y solucionar problemas que surjan en el desarrollo de los proyectos.

8. Ausencia de información en la contabilidad nacional de todo lo concerniente a la deuda pública.

En la actualidad, la Dirección General de Crédito Público lleva en forma manual un registro de todas las deudas. Sin embargo, no existe un sistema claro y específico de incorporar la información sobre Deuda Pública a la contabilidad nacional. No se facilita la utilización de los datos para decisiones de política financiera.

Toda vez que debe existir un control interno, se debe considerar la posibilidad de utilizar máquinas de contabilidad como la Burrough o IBM.

Esto facilitaría la captación de datos para fines de la computadora. Además, se minimizarían los errores clericales pues el sistema manual requiere que los cálculos se hagan aparte y luego se pasen a tarjetas en maquinilla.

9. Ausencia de administración real de la deuda pública.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público está realizando una labor limitada en lo que respecta a la administración de la deuda pública.

En la Secretaría básicamente se está ejecutando una función de registro y control contable de la deuda pública y del proceso de pago. Sin embargo, no se está evaluando las alternativas de financiamiento, la política a seguir en caso de deuda interna y deuda externa, la política a seguir en caso de emisiones a corto, mediano o largo plazo y otros factores que constituyen política financiera, y que son parte importante de administrar la deuda pública.

Recomendaciones:

Es necesario asignar la responsabilidad de efectivamente controlar la emisión de deuda pública a una unidad dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dicha unidad debe tener los poderes necesarios para ejercer su función a plenitud.

La unidad que desempeñe estas funciones debe contar con personal técnico, diestro en finanzas y en especial en finanzas públicas. Además, se le debe proveer con un buen sistema de información que le permita tomar decisiones dentro del marco de la realidad económica y financiera del país y de los países acreedores y de la planificación económica-social de Honduras. Esta unidad debe tener acceso a los datos que componen el cuadro de flujos de fondos como instrumento financiero.

Para que la unidad no sea socabada en su intento de establecer el control necesario en la emisión de deuda pública, se deben armonizar los procedimientos a seguirse por las distintas entidades del sector público, para la obtención de crédito. Esto se puede lograr mediante la promulgación de procedimientos claros y específicos, donde se tenga presente la necesidad de control y centralización de todo lo relacionado con el crédito público. El procedimiento debe establecer las relaciones internas y externas en forma clara y precisa.

La unidad debe establecer relaciones estrechas con el Banco Central de Honduras y el Consejo Superior de Planificación Económica, además

de la Dirección General de Presupuesto, debido a la coincidencia de algunos objetivos.

La función de política financiera según se visualiza es de tipo integral, la cual combina las distintas fases en una unidad responsable de la misma. Por lo tanto, se requiere que la unidad así responsabilizada, sea muy especializada y de alto nivel jerárquico. Es la combinación de éstos dos factores, conjuntamente con los reglamentos, lo que capacitará la participación en forma efectiva de los funcionarios en todos los aspectos de política financiera. Una categoría jerárquica superior no asegura el desempeño eficiente de las funciones. Sin embargo, dotando a la unidad de un alto nivel jerárquico, conocimientos técnicos y reglamentos o pautas adecuadas, podrá asumir sus responsabilidades.

Más aún, podrá representar al Secretario de Hacienda y Crédito Público, cuando fuese necesario, con un alto grado de autoridad ante los Comités de política financiera y económica y ante las Agencias Financieras nacionales e internacionales. El dotar a la unidad de prestancia y autoridad agilizará las gestiones de negociación y obtención de préstamos y mejorará las relaciones con las instituciones acreedoras.

La unidad responsabilizada para llevar a cabo la labor de centralización de política financiera no puede ser aislada del resto de las entidades financieras gubernamentales (Banco Central) y de los otros organismos internos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De hecho, su

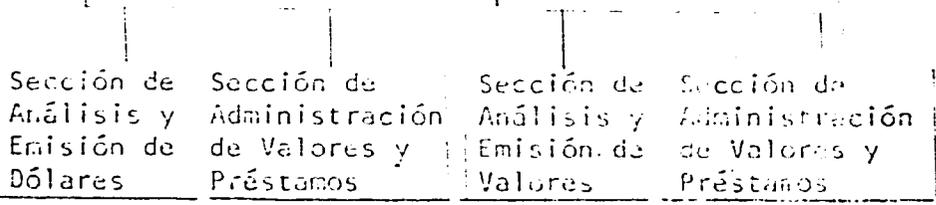
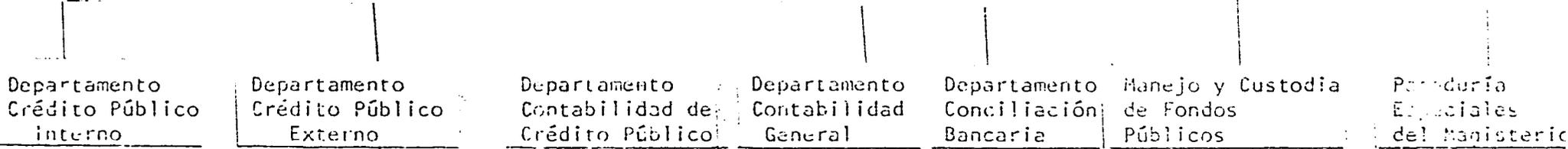
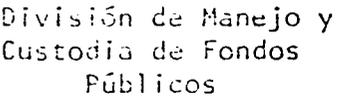
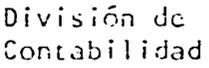
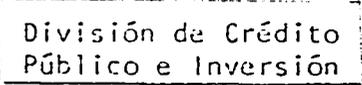
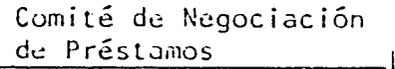
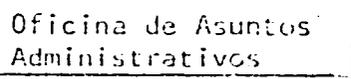
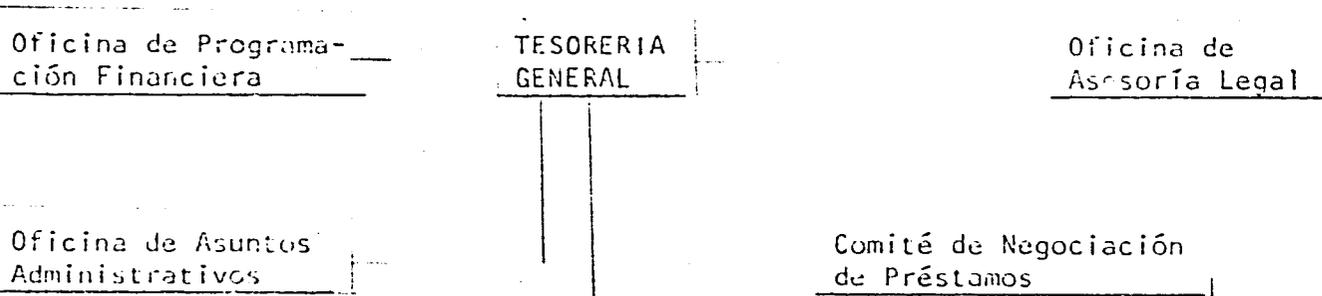
eficiencia y efectividad dependerá en gran medida de las relaciones que se establezcan interna y externamente. Es, por lo tanto, necesario implementar las recomendaciones en etapas, donde se fijen metas y objetivos y donde se vayan estableciendo de manera formal pero clara las interrelaciones entre la unidad y los organismos internos y externos.

Las recomendaciones señaladas anteriormente son de carácter general. Se entiende que todas no se pueden poner en práctica a la misma vez e inmediatamente, pero se deben continuar los esfuerzos para implementar los cambios necesarios a la mayor brevedad.

Las ideas presentadas pueden ejecutarse dentro de la estructura tradicional de Hacienda Pública, la cual enmarca las responsabilidades de política financiera dentro de Tesorería. A continuación se presenta en forma de organigrama el esquema funcional recomendado.

ORGANIGRAMA SUCERIDO

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO



Se incorporan las Divisiones de Crédito Público e Inversión y de Contabilidad a la Tesorería General de la República, además de crearse las Oficinas de Programación Financiera, Asesoría Legal y Asuntos Administrativos. Esto permitirá relacionar el cuadro de ingresos y egresos con las necesidades de tomar prestado del Gobierno Central, a la vez que se crea la División de Contabilidad como unidad de servicio para las otras dos.

Es la Tesorería General la unidad encargada de manejar y custodiar los Fondos públicos. En éste sentido tiene acceso a información sobre los ingresos corrientes y sobre los egresos. Puede asumir con relativa facilidad la conciliación bancaria.

Al presente se ha diseñado un sistema de conciliación bancaria através de la computadora y de cheques con tinta magnética la cual es leída mecánicamente. Este sistema debe comenzar a funcionar en enero de 1980 y la misma se va a llevar a cabo en la Dirección General de Presupuesto. Esto definitivamente no es lo más correcto. La Dirección General de Presupuesto debe de responsabilizarse por la preparación y el control del presupuesto. La labor de conciliación bancaria es una propia del Tesorero.

El sistema automático no genera las correcciones e investigaciones, sino que se determinan las diferencias y estas deben ser ajustadas. Es

la labor de investigación y corrección mediante ajustes la que debe ser ejecutada por Tesorería.

En lo que respecta a los balances del Gobierno en sus cuentas en el Banco Central, los informes de ingresos son recibidos por Tesorería lo que significa que tiene parte de la información para determinar los balances con relativa facilidad.

Si se estructura Tesorería en la forma sugerida se habrá centralizado todos los aspectos que se interrelacionan dentro de las finanzas gubernamentales: ingresos corrientes y de capital y egresos de funcionamiento y de capital. Permite esto la planificación, programación y administración de los recursos económicos del Sector Público.

Recomendaciones a Corto Plazo

Toda vez que las recomendaciones antes señaladas son de carácter general y su implementación conllevará un período más o menos largo, las mismas deben comenzarse a la mayor brevedad. A estos fines se recomienda:

1. Obtener los servicios de asesoría técnica en el campo de finanza pública. Dicho asesor o asesores deberán organizar una unidad de enlace. El personal de ésta unidad deberá componerse preferiblemente de las personas que ocuparán puestos en la Oficina de Programación Financiera, División de Crédito Público y División de Manejo y Custodia de Fondos una vez hayan sido creadas por ley. Es necesario la participación de los empleados o funcionarios en la etapa de creación, de manera que cuando se termine el período de asesoría y estos dejen de participar, exista continuidad en el proceso.
2. Creación, aprobación y promulgación de ley creadora de Tesorería como organismo centralizador de funciones financieras.
3. Creación, aprobación y promulgación de manual de labores claramente definidas.