

PN-ARJ-504

73897

DIAGNOSTICO DE LA ADMINISTRACION
FINANCIERA PUBLICA EN LA
REPUBLICA DE COSTA RICA

INFORME GLOBAL

Noviembre de 1989

Contract No. LAC-0658-C-00-9021-00
Project No. 598-0658

**DIAGNOSTICO DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA PUBLICA
EN LA REPUBLICA DE COSTA RICA
SINTESIS DEL INFORME GLOBAL**

INTRODUCCION

El presente informe contiene el diagnóstico de la Administración Financiera de la República de Costa Rica, que la firma consultora Price Waterhouse ha efectuado dentro del Proyecto Regional para el mejoramiento de la Administración Financiera Pública en América Latina y el Caribe (LAC/RFMIP), mediante contrato suscrito con la Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.).

El diagnóstico llevado a cabo, considera que la administración financiera pública está constituida por el presupuesto, el crédito público, la tesorería y la contabilidad, como elementos vinculados entre sí y en cuya integración y operación sistemática se basa precisamente la tesis de una gestión financiera gubernamental más competente y responsable.

Por la relación que tienen con este sistema de integración de funciones administrativas, en el diagnóstico se incorporó también el control interno que le es propio, la auditoría profesional y externa del mismo sistema y el procesamiento automático de datos.

Los propósitos básicos para la realización del presente diagnóstico por encargo de la A.I.D., son (a) la identificación de problemas susceptibles de mejora en la administración financiera pública de Costa Rica; (b) la presentación de recomendaciones concretas y factibles de aplicación conforme a una estrategia preestablecida; y (c) la determinación de logros sobresalientes en la administración pública costarricense, para su eventual adopción y aplicación en otros países de América Latina y el Caribe.

Se seleccionó una muestra institucional representativa del sector público para el diagnóstico, por acuerdo entre la A.I.D. y el gobierno de Costa Rica, constituida por

los Ministerios de Hacienda, de Planificación Nacional y Política Económica, de Obras Públicas y Transporte, y de Salud, en sus diversas áreas y funciones relacionadas con el diagnóstico; también con el mismo enfoque, se incluyó en la muestra al Instituto de Desarrollo Agrario, al Instituto Costarricense de Electricidad y a la Municipalidad de Puntarenas. Por último, se consideró especialmente a la Contraloría General de la República.

La metodología utilizada se basó en la práctica de visitas a las principales entidades responsables de la administración financiera y a las demás representativas de la situación general, en las que se efectuaron entrevistas a los funcionarios apropiados, se examinaron las normas jurídicas, las disposiciones administrativas, los manuales, instructivos, documentos e informes y otras operaciones que consideramos necesarias. El estudio no se refirió a aspectos relacionados con la administración tributaria y aduanera ni con las políticas fiscal y monetaria, por acuerdo expreso entre la A.I.D. y las autoridades del Gobierno.

El producto final del presente diagnóstico está constituido por este informe global que incluye su pertinente síntesis, y por los informes detallados relativos a cada una de las áreas de trabajo ya mencionadas.

PERSPECTIVA CONCEPTUAL Y METODOLOGIA

La operación sistemática e integrada de la administración financiera pública, considera la necesidad de asignar y utilizar en forma eficiente los recursos financieros del Estado, e informar debidamente sobre ello, a través de la concertación y coordinación de los elementos de la propia administración. Tales elementos son, como se ha apuntado anteriormente: el presupuesto, la tesorería, el crédito público y la contabilidad gubernamental, complementados por el control como elemento retroalimentador y de apoyo al funcionamiento del sistema.

Esta concepción sistémica de la administración financiera pública nos ha llevado a recomendar en estudios similares realizados en el pasado reciente, por ejemplo en el caso de la República de Colombia, el diseño y aplicación de un "Macrosistema de Administración Financiera, Control y Auditoría" (MAFICA), para intentar superar las deficiencias de la administración financiera pública en estas regiones del continente americano.

El esquema conceptual así considerado ha contribuido a definir y desarrollar los criterios, tanto de los autores del proyecto LAC/RFMIP, como de los responsables de su ejecución; y con el propósito de facilitar su alcance, es conveniente hacer en seguida una referencia temática a la teoría general de sistemas de la que se desprende dicho concepto.

Se concibe al sistema como un "conjunto de elementos o partes (subsistemas) interrelacionados, interactuantes e interdependientes cuyo funcionamiento, en un todo (sistema) coherente y armónico, logra la consecución de objetivos previamente establecidos".

Esta concepción de sistema puede ser adaptada a la administración pública, entendida como responsable en el cumplimiento de los fines del estado, tales como la defensa de la Nación, transporte y comunicaciones, salud, educación y cultura, y energía y minas. Así es también que es usual adaptar el concepto sistémico a los instrumentos que provee la administración, por ejemplo: la planificación, organización, información, control, etc.

Al control se le concibe también como un sistema, cuyos elementos sustantivos son el control interno y el control externo, admitiendo que dentro del sector público los órganos responsables del control externo son las Contralorías Generales, genéricamente denominadas Instituciones Superiores de Auditoría (ISA).

La Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría (INTOSAI) ha delineado a nivel mundial la doctrina que norma las actividades de las ISA, y sus aspectos relevantes se refieren a que el control interno es responsabilidad de la entidad actora de las operaciones, así como a que el control previo es una parte consubstancial del control interno, porque debe constituirse dentro del proceso normal de las operaciones. Al mismo tiempo, se hace énfasis en que el control externo debe ser siempre posterior y corresponde ejercerlo a la ISA. Por último, queda claramente expuesto que el control interno y el control externo se practican profesionalmente mediante el ejercicio de la disciplina especializada de la auditoría, añadiendo que a la auditoría gubernamental le conciernen no sólo los aspectos de regularidad y legalidad, sino también la economía y eficiencia de las operaciones, así como la efectividad de los resultados.

PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que se formulan como resultado de las evaluaciones, análisis y conclusiones que se practicaron y obtuvieron, se expresan en forma de metas a cumplir como acciones concretas de corto y mediano plazos, referidas a cada una de las áreas que fueron objeto de nuestro diagnóstico, a saber:

- o Régimen Jurídico de la Administración Financiera Pública
- o Presupuesto
- o Crédito Público
- o Tesorería
- o Contabilidad
- o Recursos Humanos de la Administración Financiera Pública
- o Sistemas de Información para la Administración Financiera Pública
- o Control y Auditoría Gubernamental

Los elementos de orden descriptivo y las conclusiones particulares que ofrecen el panorama general de la administración financiera pública de la República de Costa

Rica, se detallan en la primera sección de los informes individuales preparados por los especialistas en cada una de las áreas del estudio.

La síntesis siguiente, en consecuencia, corresponde al resumen de las conclusiones y recomendaciones principales contenidas en el informe global, que las presenta en forma estructurada para su apreciación objetiva de conjunto.

Sobre el Régimen Jurídico de la Administración Financiera Pública

La meta principal recomendada es formular el "Código de Administración Financiera, Control y Auditoría del Sector Público", que ofrezca un conjunto completo y armónico de normas, además de la versión legal de un macrosistema integrado de administración financiera pública. Una parte significativa de esta meta es la actualización de la Ley de la Administración Financiera Pública, que deberá contener los principios y doctrinas relativos a presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad. Asimismo, la Ley de la Contraloría General de la República tendría que modificarse para incluir los aspectos modernos del control y de la auditoría gubernamental.

De esta meta principal recomendada, el Informe Global deriva cinco metas relacionadas, cuatro acciones por realizar en el corto plazo y una más por atender en el mediano plazo. De todo esto se destaca la preparación de un reglamento al Código sugerido, y la conformación de un grupo de trabajo que prepare el plan de cumplimiento de las metas.

Presupuesto

En esta sección del capítulo de conclusiones y recomendaciones se presentan las metas y las respectivas acciones por realizar, clasificadas conforme a los enfoques del

diagnóstico como sigue: (1) En cuanto a la organización, (2) En cuanto a los instrumentos, y (3) En cuanto a las etapas del proceso.

La principal meta recomendada en el primer enfoque es la de ejecutar un Plan de Desarrollo Institucional, para adecuar la organización administrativa de varias entidades y dependencias al funcionamiento de un solo sistema presupuestario, en el que el Ministerio de Hacienda se convierta en el principal responsable de la conducción de las finanzas públicas y de la política fiscal, interrelacionado con los demás componentes de la administración financiera y de la planificación.

Referidas a esta meta principal se expresan seis metas relacionadas que la detallan, complementadas con las correspondientes acciones por realizar en el corto plazo, así como por las de mediano plazo que destacan el objetivo de consolidar la integración del sistema presupuestario con los demás componentes de la administración financiera.

Por lo que se refiere al segundo enfoque (instrumentos) y después de formular las conclusiones del diagnóstico, esta sección presenta tres metas principales, a saber: Preparar la metodología para la formulación de un Programa Financiero como instrumento de planificación y gestión a corto plazo, organizar y poner en funcionamiento el sistema nacional de proyectos, y formular la metodología para la preparación, ejecución, control y evaluación de los presupuestos sectoriales a cargo de los diversos ministerios, con la asesoría del Ministerio de Planificación.

Para cada una de estas tres metas principales que se recomiendan, el informe incluye siete metas relacionadas para detallar el objetivo de las principales, complementadas asimismo con las acciones que se sugiere realizar a corto y mediano plazo, entre las que se señalan la constitución del grupo de trabajo que prepare el respectivo cronograma y la metodología necesaria, la actualización del inventario de proyectos de inversión del sector público que sirva para iniciar el funcionamiento del sistema, la formulación de las políticas y directivas para elaborar presupuestos sectoriales y la simplificación del documento presupuestario a fin de que se constituya en la principal

fuerza de información para alimentar el control y la evaluación de la gestión financiera, a base de indicadores previamente definidos.

En el tercero de los enfoques mencionados (etapas del proceso), esta sección indica como meta principal recomendada la preparación de la metodología que se base en criterios uniformes y compatibles entre sí, y que unifique los calendarios, las instrucciones y las estructuras presupuestarias en todo el sector público. El detalle para cumplir esta meta se refiere a la elaboración del "Manual de Administración Presupuestaria del Sector Público Costarricense".

Crédito Público

Al igual que en las demás secciones de este capítulo, se describen en ésta las conclusiones relativas a la organización de la función, así como las correspondientes a los instrumentos y procesos propios de la misma función objeto del diagnóstico.

La meta principal recomendada en el primer caso es la de integrar todas las funciones referentes a la ejecución y control de la política de endeudamiento público en una dependencia que, a nivel de viceministro, facilite la unidad de conducción de las finanzas públicas y de la política fiscal, en el Ministerio de Hacienda. En el segundo enfoque, la meta principal que se recomienda es la de centralizar la formulación y aprobación de la política de crédito público en el Consejo Económico, el que basará sus decisiones en los estudios técnicos del Banco Central, del Ministerio de Planificación Nacional y del Ministerio de Hacienda. Las metas relacionadas y las acciones por realizar a corto y mediano plazo detallan las dos metas principales antes mencionadas, destacándose la formulación del Manual de Crédito Público y su correspondiente aplicación posterior.

Tesorería

La principal meta recomendada en cuanto a la organización de esta función administrativa, con base en las conclusiones del diagnóstico efectuado, es la de dotar al subsistema de tesorería, de la estructura orgánica y funcional conforme a un nuevo diseño que convierta a la Oficina del Tesorero General en su órgano rector. Por lo que se refiere a la programación y ejecución de caja consideradas como instrumentos básicos de la función, o la meta principal que se recomienda es la de crear y aplicar los mecanismos de programación, recaudación y uso de los recursos monetarios del sistema de tesorería y documentarlos en manuales y reglamentos generales.

Las metas relacionadas y las acciones de corto y mediano plazo que se sugiere realizar destacan, entre otros aspectos, la necesidad de constituir un equipo interinstitucional que diseñe un esquema de desarrollo organizacional en que la tesorería constituya uno de sus principales elementos, así como la de preparar los instrumentos del sistema de tesorería y asesorar a las entidades públicas en la elaboración de sus instrumentos particulares y de sus manuales correspondientes.

Contabilidad

En cuanto a la organización observada para el ejercicio de esta función, la meta principal recomendada es la de establecer y aplicar un nuevo modelo de organización administrativa para todo el sistema de contabilidad nacional, en el que todas las entidades públicas cuenten con una unidad responsable del registro primario de sus operaciones y de la producción de estados financieros. Para ello será necesario reorganizar la actual Dirección de Contabilidad Nacional y convertirla en el órgano rector del Sistema de Contabilidad Gubernamental, constituir un grupo interinstitucional con delegados de las áreas de presupuesto, crédito público y tesorería del Ministerio de Hacienda, con usuarios de la información financiera a producirse, con representantes de la Contraloría de la República y, por supuesto, con funcionarios de la Dirección de Contabilidad Nacional, para diseñar el esquema global

del sistema, y ejecutar el programa conforme a las prioridades previamente establecidas.

Por lo que se refiere a los instrumentos, registros e informes contables, la meta principal recomendada para corregir las deficiencias y omisiones determinadas en el diagnóstico, es la de contar con el conjunto de normas que expliquen los principios y las políticas técnicas del sistema de contabilidad, así como con los manuales correspondientes.

Recursos Humanos en la Administración Financiera Pública.

Vista la importancia del régimen del servicio civil en la historia administrativa de Costa Rica, se llevó a cabo el estudio particular de los aspectos normativos y operativos de este elemento y se formularon diversas conclusiones generales para basar en ellas la principal meta recomendada que se expresa como sigue: Disponer en todas las áreas del macrosistema de administración financiera pública, a nivel nacional, de un equipo idóneo de colaboradores y mantenerlo motivado para el cumplimiento de sus responsabilidades a través, entre otros factores, de un programa de capacitación que asegure el desarrollo institucional y el fortalecimiento de los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad.

Sistemas de Información para Administración Financiera

Una amplia descripción de las condiciones imperantes en la administración pública costarricense del procesamiento automático de datos, se presenta en esta sección del informe con carácter de conclusiones e incluyen la exposición de diversas deficiencias de los sistemas. Con el propósito de subsanar estas deficiencias se propone la siguiente meta principal: Diseñar y ejecutar un "Plan Maestro de Sistemas de Información" que contemple para su concepción y desarrollo, las áreas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad, de manera que puedan satisfacerse todos los

requerimientos de información en los niveles operativos y ejecutivos, así como en los de definición de políticas y de control.

Las metas relacionadas con esta recomendación principal describen con más amplitud las estrategias sugeridas, destacándose las siguientes: Establecer el funcionamiento de los Comités de Usuarios para dirigir los esfuerzos de la Oficina Técnica Mecanizada que depende del Ministerio de Hacienda, reestructurar la organización interna de esta oficina y de los demás centros informáticos con un propósito integrador, elaborar una política de selección y adquisición de equipo de computación y programas con criterios de racionalización de la inversión, descentralizar las funciones del sistema de emisión y pagos del gobierno central, elaborar planes de capacitación para el personal de las unidades de informática y diseñar políticas que eviten el alto grado de rotación del personal en esta área especializada.

Control y Auditoría Gubernamental

El análisis de esta función de apoyo a los elementos de la administración, la descripción de las características bajo las que actualmente opera y la correspondiente recomendación de metas y acciones por realizar, se enfoca desde cuatro ángulos, a saber: (1) la base legal, (2) la organización, (3) los instrumentos y procesos de la auditoría, y (4) los recursos humanos.

En el orden respectivo de este análisis, las cuatro metas principales recomendadas son las siguientes: Establecer un nuevo enfoque en materia de control gubernamental de acuerdo con modernas concepciones de coordinación entre las funciones de auditoría interna y externa y la práctica del control interno por las propias entidades actoras de las operaciones, según lo recomienda la INTOSAI, y adecuar los ordenamientos jurídicos a dicho enfoque; poner en práctica un plan de reforma institucional que transforme a la Contraloría de la República en el órgano rector del sistema de control y auditoría para la práctica eficiente de la auditoría financiera y operacional; disponer de un conjunto de manuales de auditoría de cumplimiento obligatorio para

las unidades de auditoría interna de las entidades públicas, para las firmas privadas de auditoría externa cuando examinen entidades públicas y para la Contraloría; y, por último, disponer del grupo necesario de auditores que cumplan eficientemente las tareas de auditoría gubernamental.

Tanto las metas relacionadas como las acciones que se sugieren realizar en el corto, mediano y largo plazo, para alcanzar las metas principales, se traducen en una estrategia detallada, la primera de cuyas alternativas sería la de constituir bajo la dependencia directa del Contralor General y con asesoría competente, un Comité de Organización que tome a su cargo la ejecución del plan de desarrollo organizacional. Se destaca también por su importancia la estrategia de corto plazo relativa al funcionamiento del Centro de Capacitación que, en una primer etapa, prepare y dicte cursos de auditoría operacional para los funcionarios de la Contraloría General y, posteriormente, de las áreas prioritarias de la auditoría interna.

Debe mencionarse finalmente, que a la fecha del presente informe ya se están llevando a cabo en la Contraloría General de la República dos subproyectos de asistencia técnica relativos a estas recomendaciones, con la asistencia técnica de la Agencia para el Desarrollo Internacional, también mediante contrato con Price Waterhouse.

I. INTRODUCCION

DIAGNOSTICO DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA PUBLICA
EN LA REPUBLICA DE COSTA RICA
INFORME GLOBAL

I. INTRODUCCION

A. Antecedentes

La firma consultora Price Waterhouse, mediante contrato suscrito con la Agencia para el Desarrollo Internacional, Oficina para América Latina y el Caribe (AID/LAC), se encuentra ejecutando el Proyecto LAC/RFMIP, y como parte del mismo, ha llevado a cabo el diagnóstico de la Administración Financiera de la República de Costa Rica, que se inscribe en el mejoramiento de la administración financiera pública de los países que integran dichas regiones, y uno de cuyos productos es el presente informe global.

A los propósitos de este estudio-diagnóstico, hemos considerado que la administración financiera pública se halla constituida por varios elementos, a saber: presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad. Por la vinculación que con ella tienen, en el estudio se incorporaron también otros aspectos relacionados, tales como los controles internos que le son propios, la auditoría externa y el procesamiento automático de datos.

B. Objetivos

Han constituido propósitos básicos cuya consideración llevaron a A.I.D. decidir el presente estudio-diagnóstico, la necesidad de identificar problemas susceptibles de mejoras en la Administración Financiera Pública de Costa Rica; la presentación de recomendaciones concretas y factibles que contribuyan a la preparación de una estrategia que aplicada por el gobierno logre una administración financiera más eficiente y efectiva; y, por otra parte, la determinación de los aspectos más sobresalientes que se hubiesen logrado en Costa Rica, a los efectos de la adopción de estrategias que permitan su aplicación en otros países de América Latina y el Caribe.

Constituyen objetivos específicos del presente estudio:

- o Lograr y disponer de un análisis de las normas jurídicas (leyes, reglamentos y disposiciones administrativas) relacionadas con la organización, sistemas, métodos, instrumentos, procedimientos y operaciones financieras que llevan a cabo las principales entidades responsables de la Administración Financiera Pública y el grado de participación que en ella tienen los diferentes niveles jerárquicos del Gobierno.

- o Disponer de una evaluación sobre los elementos organizativos de la Administración Financiera Pública de Costa Rica y del grado en que ellos contribuyen a hacerla eficaz.
- o Contar con un estudio efectivo que determine si la información producida sobre las operaciones y la situación financiera de las entidades públicas del sector central del ejecutivo y de otras unidades administrativas seleccionadas, es confiable, útil y oportuna, y si es utilizada por los funcionarios responsables de la gestión pública en la adopción de sus decisiones más importantes.
- o Identificar, con claridad, las áreas débiles de la Administración Financiera Pública y las oportunidades existentes para llevar a cabo acciones que tiendan a su mayor eficiencia y efectividad.
- o Disponer de un conjunto de acciones a tomar, recomendadas para mejorar la Administración Financiera Pública, mediante estudios adicionales o proyectos a ser llevar a cabo por el Gobierno Nacional, inclusive programas de capacitación o perfeccionamiento, etc., con o sin asistencia técnica.

C. Alcance del Trabajo

El estudio se concretó fundamentalmente en las áreas de: presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad, procesamiento automático de datos y control y auditoría.

Previo acuerdos adoptados entre la A.I.D. y las pertinentes autoridades del Gobierno Costarricense fueron seleccionadas varias entidades, representativas del conjunto del sector público, que constituye la muestra institucional del diagnóstico. Esta estuvo constituida por:

- o Ministerio de Hacienda
 - La Autoridad Presupuestaria
 - Tesorería Nacional
 - Contabilidad Nacional
 - Departamento de Crédito Público
 - Dirección de Presupuesto Nacional
 - Control de Presupuesto
 - Dirección de Financiamiento Externo
 - Oficina de Control de Deuda Pública
 - Departamento de Planificación Fiscal
 - Oficina Técnica Mecanizada

- o **Contraloría General de la República**
 - Dirección General de Presupuesto Público
 - Dirección General de Estudios Económicos
 - Dirección General de Auditoría

- o **Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica**
 - Dirección de Inversiones Públicas: Departamento de Evaluación y Control y de Financiamiento
 - Dirección de Proyectos
 - Dirección de Racionalización del Estado
 - Dirección de Planificación Nacional
 - Dirección de Planificación Sectorial
 - Dirección de Cooperación Internacional para el Desarrollo

- o **Direcciones, departamento o unidades administrativas de presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad, procesamiento automático de datos y auditoría interna de:**
 - Ministerio de Obras Públicas y Transporte
 - Ministerio de Salud
 - Instituto de Desarrollo Agrario, IDA
 - Instituto Costarricense de Electricidad, ICE
 - Municipalidad de Puntarenas

D. Metodología

Llevamos a cabo visitas a las principales entidades responsables de la Administración Financiera a nivel nacional y a las demás seleccionadas como representativas de la situación general.

Se efectuaron entrevistas a los funcionarios apropiados y se examinaron las normas jurídicas, las disposiciones administrativas, los manuales, instructivos, documentos, registros, informes y operaciones que consideramos apropiados. A medida de lo posible también obtuvimos información de fuentes externas relacionadas.

Para asegurar la suficiente cobertura y la efectividad del estudio, previamente se efectuaron programas específicos para aplicar en cada una de las áreas de actividad. Nuestras conclusiones están respaldadas principalmente con evidencia documental.

E. Limitaciones

Por expreso acuerdo entre la A.I.D. y las autoridades del Gobierno, el estudio no incluyó aspectos relacionados con la administración tributaria y aduanera ni con las políticas fiscal y monetaria. Al examinar las unidades de tesorería se tuvo presente dicha limitación y, por tanto, no se consideraron los mecanismos para la percepción de ingresos y sus procedimientos relacionados. No obstante, al examinar el área de procesamiento automático de datos dentro del Ministerio de Hacienda, tangencialmente, hubo de hacerse consideración de ciertos aspectos en materia de ingresos.

F. Resultados

El producto formal resultante del estudio-diagnóstico se halla integrado por:

- o El presente informe global sobre la Administración Financiera Pública que, en esencia, complementa la perspectiva de carácter conceptual cuya primera parte se expuso en el informe del diagnóstico de la Administración Financiera Pública de Colombia, y presenta las principales conclusiones y recomendaciones resultantes del estudio actual.
- o Una síntesis ejecutiva de las principales conclusiones y recomendaciones.
- o Sendos informes individuales detallados que se acompañan como apéndices del informe global y que fueron presentados por cada uno de los consultores en las áreas objeto de su estudio, a saber:
 - Informe sobre Presupuesto Público
 - Informe sobre Crédito Público
 - Informe sobre Tesorería
 - Informe sobre Contabilidad
 - Informe sobre Procesamiento Automático de Datos
 - Informe sobre Control y Auditoría Gubernamentales

Cada uno de los informes particulares tiene la cobertura específica del ámbito institucional ya mencionado y contiene principalmente, los siguientes elementos:

- o Una parte descriptiva que se refiere a:
 - Base Legal
 - Organización
 - Instrumentos y Procedimientos de Trabajo

- Recursos Humanos
- Sistemas de Información
- o Una parte analítica que incluye:
 - Comentarios
 - Conclusiones
 - Recomendaciones, expresadas en metas a alcanzar en el tiempo, acciones a llevar a cabo en el corto y mediano plazos
- o Perfil de un Proyecto de Asistencia Técnica, no necesariamente extranjera, que básicamente cubre las siguientes áreas:
 - Antecedentes
 - Problemas principales
 - Objetivo del proyecto
 - Acciones específicas a llevar a cabo
 - Productos a obtener
 - Nivel de esfuerzo requerido
 - Perfil profesional y técnico de los consultores

El informe sobre Control y Auditoría Gubernamental no incluye el pertinente perfil por cuanto ya se están llevando a cabo en la Contraloría General de la República dos subproyectos de asistencia técnica brindada por la propia Agencia para el Desarrollo Internacional, A.I.D., en este caso, también mediante contrato con P.W.

II. PERSPECTIVA CONCEPTUAL Y METODOLOGIA

II. PERSPECTIVA CONCEPTUAL Y METODOLOGICA

En el capítulo segundo del informe global del estudio-diagnóstico de la Administración Financiera Pública llevado a cabo hace poco tiempo en la República de Colombia, y que tiene la misma denominación del presente capítulo, aparecen algunas de las más importantes consideraciones de carácter doctrinario en materia sistémica. Fueron mencionados sus antecedentes, concepto, aplicación general, características principales, su adaptación a las ciencias administrativas, la conceptualización de la Administración Financiera Pública como sistema y los elementos que forman parte de ésta.

En aquél, también formulamos declaraciones de carácter jurídico-doctrinarias, técnicas, metodológicas y profesionales sobre control y auditoría y su aplicación en el sector público.

Finalmente, planteamos la necesidad de diseñar y aplicar un "Macrosistema de Administración Financiera, Control y Auditoría", MAFYCA, como una respuesta válida para superar las deficiencias que, de modo general, caracterizan a la Administración Financiera Pública, especialmente en estas regiones del continente americano.

Con el objeto de facilitar la comprensión de las principales conclusiones y recomendaciones del presente estudio-diagnóstico de la Administración Financiera Pública de Costa Rica, cuyo resumen aparece en el capítulo siguiente, y, para completar el esquema conceptual que ha ido delineando los contornos del pensamiento de los mentalizadores y ejecutores del proyecto LAC/RFMIP -esquema que tuvo en cuenta la dirección del equipo consultor- es preciso recordar y, si acaso, ampliar la explicación de algunos de los puntos que constituyen el meollo de ese pensamiento.

- o En su acepción más general, SISTEMA entraña dinámica ordenada de las cosas animadas e inanimadas, e implica finalidad y resultados obtenidos con ese esfuerzo. Su concepto nace del estudio de los mecanismos de regulación biológica que los seres universales poseen para intra e interactuar con su medio, y su aplicación técnica se concreta en la ingeniería de los procesos autoregulados.
- o Son elementos del sistema: el insumo que lo alimenta; el procesador que incide, afecta y transforma el insumo; el producto, materia o resultado de la acción procesadora; el regulador que coordina y orienta todo; y un mecanismo de retroalimentación de todos los referidos elementos y que es el responsable de ejercer una actividad controladora y evaluadora del funcionamiento de todo el sistema, incluyéndose a si misma.

- o **La Teoría General de Sistemas o el concepto de SISTEMA se aplica o se puede aplicar a todos los campos científicos, entre ellos, al de las ciencias sociales. Cuando el trabajo y el comportamiento humano se disciplinan y someten a una finalidad, se habla también de sistema. Igualmente, se aplica para elaborar desarrollos teóricos y técnicos en cualquier disciplina y para lograr una visión interdisciplinaria de un hecho, objeto o situación.**

- o **Partiendo de la Teoría General, se concibe al SISTEMA como un "conjunto de elementos o partes (Subsistemas) interrelacionados, interactuantes e interdependientes cuyo funcionamiento, en un todo (Sistema) coherente y armónico, logra la consecución de objetivos previamente establecidos".**

- o **Son características del Sistema las siguientes:**
 - **Los elementos que lo integran pueden subdividirse en elementos menores, y el todo, por su parte, puede constituirse en elemento componente de un todo o sistema mayor; de allí que sea lógico hablar de macrosistemas, sistemas, subsistemas y microsistemas;**
 - **El todo posee propiedades sinérgicas, esto es, la cualidad por la cual la capacidad de actuación del sistema es superior a la simple suma de las capacidades de sus elementos, considerados individualmente.**
 - **En virtud del principio del orden que existe dentro del Sistema, cada uno de sus elementos ocupa el lugar que le corresponde en el conjunto.**
 - **Cada componente cumple funciones especializadas específicas (Especialización Funcional), sin interferir en el campo de acción de los demás;**
 - **Ninguna de sus partes tiene supremacía sobre las demás y todas son igualmente importantes para el funcionamiento eficiente del todo en su conjunto.**
 - **La imperfección o defecto en el funcionamiento de uno sólo de sus elementos, destruye la eficacia del Sistema en su totalidad.**
 - **Todo esquema organizado con la CONCEPCION SISTEMICA es adaptable y, como tal, posee la cualidad de evolucionar dinámicamente en arreglo a su entorno.**
 - **Siendo así, todos los elementos de un sistema ostentan un alto grado de eficiencia ya que insumen únicamente lo que requieren para su participación en el conjunto, y porque se dedican a producir únicamente aquellos resultados que esperan y requieren de él los demás elementos y sistemas.**

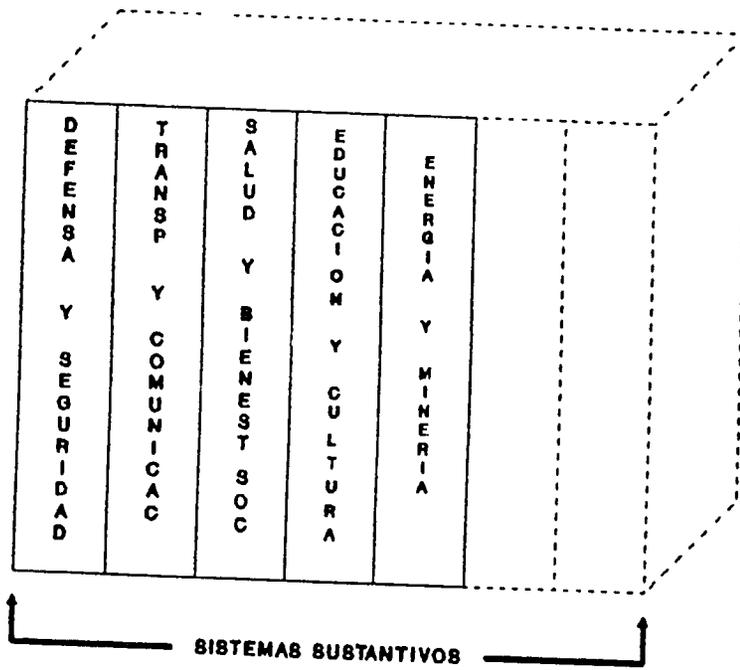
- o Adaptada esta concepción a la esfera de lo político, y más concretamente a la teleología o doctrina de fines del estado -fines que la administración pública gestiona- éstos constituyen un macrosistema cuyos elementos (sistemas) buscan en conjunto el bien común. De diversa índole son los fines que el estado persigue y están en función de las concepciones doctrinarias -filosóficas, políticas y sociales- que prevalecen en un estado determinado.

- o Independientemente de la mayor o menor amplitud de fines que dichas concepciones asignen al estado, hay uno característico de la democracia y al cual denominamos **fin jurídico**. A partir de la doctrina de Montesquieu, dicho fin supone: de un lado, producir la ley; del otro, asegurar el mantenimiento del derecho creado por la ley; y, finalmente, proveer a las necesidades del cuerpo social mediante la aplicación de la ley. Mas allá del fin esencialmente jurídico, existen otros que rebasan su contenido y suelen denominarse **fines sociales**. Dentro de esta categoría se encuentran los afanes moralizadores, civilizadores, culturales, de desarrollo económico-social, etc. que la sociedad políticamente organizada pretende convertir en realidad de vida. Dado que el cumplimiento de sus fines es lo que de manera medular y esencial se propone el estado democrático, los conocemos como los **Sistemas Sustantivos o Sectoriales**, que en la siguiente matriz aparecen verticalmente, como la variable N₀ 1.

MATRIZ VARIABLE 1

SISTEMAS DE GESTION PUBLICA

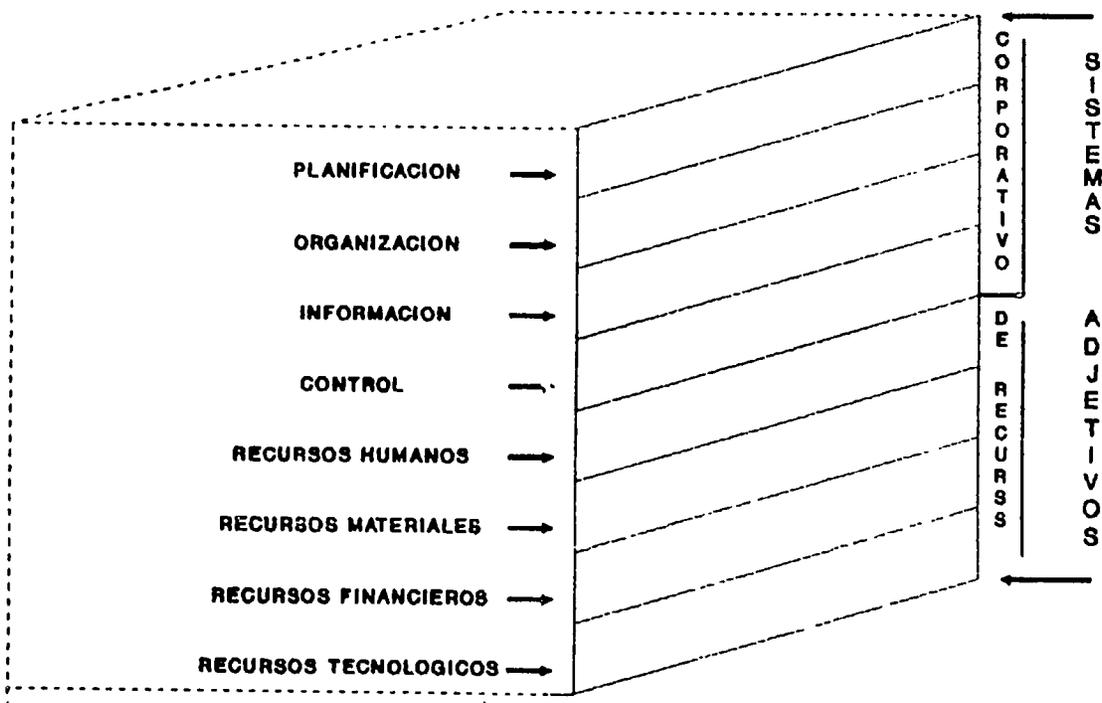
VARIABLE 1.- SISTEMAS SUSTANTIVOS



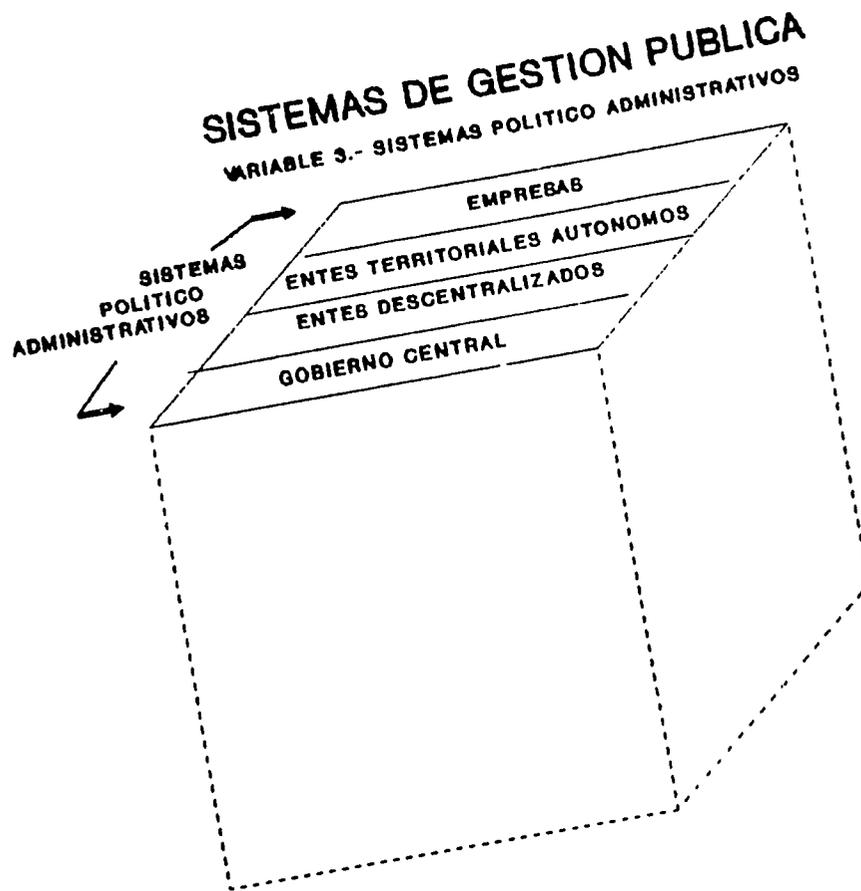
MATRIZ VARIABLE 2

SISTEMAS DE GESTION PUBLICA

VARIABLE 2.- SISTEMAS ADJETIVOS



MATRIZ VARIABLE 3



- o Para el cumplimiento de los fines del estado, es decir, para el funcionamiento de las áreas sectoriales, se requieren medios e instrumentos que lo posibiliten, cuya provisión está a cargo de la administración. Aplicada a ésta la teoría sistémica, es posible concebirla también como un macrosistema, desde luego subordinado a lo político como se subordinan los medios al fin. En virtud de esta concepción, desde el punto de vista de las Ciencias Administrativas, es usual hablar de los Sistemas Adjetivos o Funcionales, que en la matriz aparecen presentados de modo horizontal, como la variable No.2, circunstancia por la cual se los conoce también como los Sistemas Horizontales de la Administración. Según aceptación generalizada, los más importantes sistemas adjetivos son:
 - Planificación
 - Organización
 - Administración de Recursos Humanos
 - Administración de Recursos Financieros
 - Abastecimiento
 - Control y Auditoría

- o El cumplimiento de los fines mediante la utilización de los medios, se halla atribuido a la responsabilidad de diversos entes que se crean y establecen dentro del estado por voluntad de éste. El conjunto de esos entes realizadores de los fines del estado en cuanto al llamado sector público concierne, se concibe también como un macrosistema cuyos elementos son los sistemas del nivel político-administrativo que en la matriz aparecen en profundidad, como la variable No. 3. Esta delimitación en modo alguno significa que el sector privado no pueda también ser considerado bajo un enfoque sistémico, pero se le ha excluido por que él no interesa a los fines del presente estudio.

- o Desde el punto de vista de la organización, para el funcionamiento de cada sistema es requisito indispensable que en la cúspide del mismo exista un Organismo Rector responsable de su coordinación, exigencia ésta que se aplica por igual a todas las referidas clases de sistemas.

- o Analizadas las partes o elementos de la administración financiera, ellas pueden ordenarse dentro de un proceso conceptual lógico: planeación de recursos; obtención de recursos; administración de recursos; registro e información; y, control de los resultados. Deliberadamente se ha dejado fuera de la consideración del proceso los elementos responsables del funcionamiento del sistema de intermediación financiera, no porque no

sean integrantes de aquél, sino, exclusivamente porque no son materia de este estudio.

- o Aplicada la concepción sistémica a la administración financiera pública, consideramos convencionalmente a ésta también como un macrosistema integrado por los sistemas de presupuesto, tesorería, crédito y contabilidad, cuyo fin es la eficiente obtención, asignación, utilización, e información de los recursos financieros del estado.
- o Para los fines de este modelo conceptual consideramos al sistema de tesorería constituido, a su vez, por los subsistemas de administración de rentas tributarias o no y de administración de caja. No obstante, se reconoce que respetables opiniones puedan considerar a cada una de éstas como sistemas con identidad propia.
- o Los sistemas componentes de la administración financiera pública no pueden ser considerados aisladamente, pues, están ligados entre sí formando una unidad conceptual indisoluble en virtud del fin único que a todos engloba. En el cumplimiento de ese fin los organismos públicos deben ser idóneos y eficaces mecanismos puestos al servicio de los sectores para los que fueron creados.
- o Las desviaciones que se produzcan en uno o varios de sus elementos, afectan al conjunto de la administración financiera pública y, simultáneamente, las modificaciones de las políticas gubernamentales inciden en las partes o elementos de aquélla.
- o El diseño conceptual, los cambios y modificaciones de los elementos de la administración financiera pública, cuando obedecen a criterios de racionalidad, se prevén y ejecutan mirando el conjunto de lo financiero y dentro de las políticas gubernamentales del estado.
- o Bajo otra perspectiva, la administración financiera, que en toda la extensión de los sistemas del nivel político administrativo es de carácter funcional, puede y de hecho se constituye, en un sistema sectorial si es gestionada como el fin a cumplirse en ese nivel. Tal ocurre en un Ministerio de Hacienda o Finanzas respecto del nivel de gobierno nacional o con un departamento financiero dentro del nivel institucional.
- o El sistema presupuestario, elemento del sistema superior, o sea la administración financiera, desde otro punto de vista es también parte del sistema de planificación. Los dos enfoques conceptuales son válidos y por ello, para este trabajo al presupuesto se le considera equidistante y vinculador de la planificación y de la administración financiera; es decir,

simultánea y concurrentemente formando parte y vinculando a los dos sistemas.

- o Algo parecido ocurre con las operaciones de crédito. En este estudio se mira a dichas operaciones integradas en y formando parte tanto del sistema de tesorería como de crédito público. Corresponden al primero cuando se realizan y liquidan dentro de la vigencia del período presupuestario y tienen por objeto suplir deficiencias temporarias y cíclicas de caja; y, del segundo cuando rebasan ese límite.
- o Para el funcionamiento de la administración financiera pública los estados le dotan de mecanismos constituidos por un complejo institucional y orgánico. La responsabilidad central del funcionamiento de aquella recae en el Jefe de la Función Ejecutiva y en el Ministerio de Hacienda o Finanzas. No cabe duda que la rectoría del macrosistema de administración financiera pública corresponde a quien, en el nivel central, ha asumido la responsabilidad de conducirla. Ello exige que ese ministerio cuente con los pertinentes órganos rectores de los sistemas de presupuesto, crédito, tesorería y contabilidad, de los cuales han de emanar las políticas y directrices que coordinen a sus diferentes elementos, cualquiera sea el nivel político-administrativo en que se encuentren. En los demás niveles del sistema político-administrativo, incluyendo el nivel institucional de cada entidad u organismo público, dicha responsabilidad radica en su principal ejecutivo y en su correspondiente unidad financiera que, igual que en el nivel central, debe también contar con sus subunidades de presupuesto, crédito, tesorería y contabilidad. Responsabilidad de éstas es el cumplimiento de las políticas, directrices y otras normas emanadas de los precitados Organos Rectores.
- o Es así como concebimos también al control como un sistema retroalimentador y como tal apoya el accionar de la administración y la gerencia, fundamenta e impulsa el proceso administrativo, y se concreta en un conjunto articulado de actos y operaciones profesionales e independientes tendientes a identificar la realidad, examinarla y compararla con un modelo preestablecido, para luego modificarla conforme a ese modelo, y adecuarla a los fines del desarrollo integral.
- o Son subsistemas del sistema de control: el control interno y el control externo.

- o Dentro del sector público los órganos accionadores del control externo son por antonomasia las contralorías, cortes o tribunales de cuentas, genéricamente denominados Instituciones Superiores de Auditoría (ISA).
- o El mecanismo técnico-profesional que activa el sistema de control, cuando es accionado por profesionales que no intervienen en los sistemas controlados, es la auditoría.
- o La concepción doctrinaria en materia de control gubernamental aplicable actualmente a las ISA, es aquella que en el nivel mundial ha delineado la Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría, (INTOSAI), de la cual forman parte las ISA de los países suscriptores de la Carta de las Naciones Unidas.
- o Aspectos importantes de aquella concepción son los siguientes:
 - El control dentro del sector público es función y actividad compartida entre la administración y la ISA.
 - El control interno es responsabilidad de la entidad actora de las operaciones.
 - El control previo es parte consubstancial del control interno y se construye dentro del proceso normal de las operaciones.
 - El control externo, que es siempre posterior, es responsabilidad inherente a la ISA.
 - Tanto el control interno posterior como el control externo se practican profesionalmente, mediante el ejercicio de una disciplina especializada, la auditoría.
 - Los postulados y normas para el ejercicio profesional de la auditoría en general se hallan contenidos en las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas (NAGA) y, para la práctica de la auditoría gubernamental en particular, en las Normas de Auditoría de INTOSAI.
 - Para el ejercicio de la auditoría es requisito sine qua non la independencia, exigida tanto a la entidad como al personal que la lleva a cabo. Ello exige la autonomía de la ISA y la abstención, de ella y de su personal, en la gestión o cogestión de los actos y operaciones objeto de su examen.
 - La auditoría se efectúa a base del examen de una muestra selectiva, representativa del universo de operaciones.
 - A la auditoría gubernamental le conciernen no solamente los aspectos de regularidad y legalidad de las operaciones, sino también la economía y eficiencia de las mismas así como la efectividad de los resultados.

- o Dadas las estrechas vinculaciones existentes entre los sistemas financieros y de control y auditoría es conveniente la integración de los mismos en un conjunto denominado Macrosistema de Administración Financiera, Control y Auditoría (MAFYCA), que permita hablar con mayor propiedad acerca del control en el presupuesto, control en la administración de las rentas y de la caja (tesorería), control en el crédito y control en la contabilidad y en la información.

III. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los elementos de orden descriptivo que singularizan a la Administración Financiera Pública de la República de Costa Rica se encuentran detallados en la primera sección de cada uno de los Informes Individuales preparados por nuestros consultores en sus área respectivas de especialización.

En esta parte del Informe Global se presentan únicamente las principales conclusiones y recomendaciones de cada uno de dichos Informes Individuales, estructurados de modo que posibilitan la apreciación objetiva del conjunto.

Reconocida la complejidad de la situación, lo cual se puede inferir de la lectura de las conclusiones, se plantean las recomendaciones con el pensamiento de que constituirán cambios coayuvantes y singulares de la Reforma del Estado que, a medida que pase el tiempo con la tendencia actual, se tornará inevitable. Es evidente que la adopción del modelo conceptual a que se refiere el capítulo anterior implica una decisión política de enormes proporciones en cualquier latitud y singularmente en Costa Rica, dadas sus condiciones y características particulares, entre las que sobresale el extraordinario respeto a las instituciones jurídicas fundamentales, dentro de un contexto democrático.

Las recomendaciones, al igual que lo hicimos en nuestro informe sobre la Administración Financiera Pública de Colombia, se expresan en forma de metas a cumplir en el tiempo y como acciones concretas a realizar a corto y mediano plazo. A estos efectos, entendemos al corto plazo como un período de hasta un año calendario y como mediano plazo, a aquel que rebasa de ese tiempo y se extiende hasta por tres años.

A. Sobre el Régimen Jurídico de la Administración Financiera Pública

La organización eficiente de las entidades públicas, entendida como el conjunto de elementos requeridos para desarrollar las actividades tendientes al cumplimiento de los fines institucionales, descansa en un ordenamiento jurídico básico, claro, sencillo, congruente, armónico y jerárquico. Procurar y alcanzar tal ordenamiento jurídico es una necesidad actual de la administración financiera pública de la República de Costa Rica.

La conclusión general que antecede se fundamenta en las consideraciones siguientes:

- o La Carta Fundamental de la República, expedida en 1949, da origen constitucional a un sistema presupuestario, integrado por dos organismos, cuyas características institucionales son marcadamente diferentes:
 - El primer componente institucional es el Poder Ejecutivo el cual, a través del departamento especializado que crea el artículo 177, administra una parte importante de las finanzas públicas y de la política fiscal, que se expresa en el presupuesto del Gobierno Nacional.
 - El otro organismo que señala la Constitución como parte del sistema presupuestario del sector público, es la Contraloría General de la República, la cual constituye un organismo auxiliar de la Asamblea Legislativa. Entre sus deberes y atribuciones consta el de aprobar o rechazar los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas y el de fiscalizar su ejecución y eventual liquidación.

- o Las disposiciones constitucionales de 1949, seguramente tomaron en cuenta la composición de la totalidad de los recursos financieros del sector público, que daba un porcentaje significativo al Gobierno Nacional y un porcentaje mucho menor al resto de instituciones del Sector Público. Esta composición ha variado sustancialmente; y es así que en 1987 -el período más próximo del que se pudo obtener información completa- mientras los recursos del resto del sector público representaron el 70,50%, los del Gobierno Nacional llegaron tan sólo al 29,50% del total.
 - Aproximadamente el 29% del total de los recursos del sector público se administra a través del presupuesto ordinario y extraordinario de la República, el cual incluye asignaciones para la Asamblea Legislativa; Contraloría General de la República; Presidencia de la República; ministerios; Tribunal Supremo Electoral; y, otras asignadas para obras específicas.
 - En cambio, los recursos asignados al resto de las instituciones del sector público -aproximadamente el 71%- no son controlables directamente por quien en el Poder Ejecutivo responde de la conducción de las finanzas públicas.

- o Esta tendencia se ha ido complicando con la creación de instituciones con diferente grado de autonomía, descentralización o desconcentración, financiadas con recursos propios o con recursos con destino específico. Ello ha dado origen a la creación de una serie de diferentes normas, reglamentos e instrumentos técnicos, que permitirían afirmar que en el sector público funcionen dos sistemas presupuestarios paralelos: uno administrado a través de la Dirección de Presupuesto Nacional, Oficina de Control de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Presupuestos Públicos de la Contraloría en cuanto tiene a su cargo el control previo de este sistema; y, otro sistema presupuestario paralelo, que se maneja por intermedio de la Dirección General de Presupuestos Públicos de la Contraloría y las áreas de planificación en algunos casos y de finanzas, en otros casos, de las propias entidades descentralizadas, desconcentradas o de las municipalidades.

- o La creación de la Autoridad Presupuestaria en octubre de 1982 habría sido una iniciativa adecuada para centralizar la formulación de la política presupuestaria del sector público, velar por su aplicación y controlar la eficacia de la función presupuestaria. No obstante, la acción de la Autoridad Presupuestaria, con el devenir del tiempo se ha ido concentrando en decisiones inherentes a una política de austeridad fiscal y conecuentemente de control, pero especialmente de gastos de personal.

- o La Ley de Planificación incluye entre los organismos del sistema nacional de planificación, al departamento que establece el Artículo 177 de la Constitución Política, encargado de la preparación del presupuesto por programas. La Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público dispone que la dependencia especializada, establecida en el Artículo 177 de la Constitución Política, formulará el presupuesto de la República, y que este presupuesto será por programas, bajo los lineamientos del Ministerio de Hacienda. De esta manera se transfirió la función de preparación del presupuesto de la República, del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica al Ministerio de Hacienda.

- o Por lo que al crédito público respecta, la superabundancia normativa en unos casos y su escasez en otros, demoran la autorización y ratificación de los créditos externos; y es así que en algunos casos han transcurrido hasta tres años, entre las gestiones iniciales y la recepción de los primeros desembolsos. Como es fácil inferir, ello trae consigo una secuela de problemas cuya incidencia repercute en la ejecución oportuna de las obras así como en el encarecimiento de las mismas.

- o Aunque los procedimientos a seguir para la deuda externa e interna pueden ser diferentes, esto no significa que las normas que los rigen deban apartarse de una concepción integral sobre el financiamiento del sector público en su conjunto.
- o Si bien los artículos 185 de la Constitución Política y 10 de la Ley de Administración Financiera de la República, insituyen a la Tesorería Nacional como el centro de las operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales y el único organismo facultado para pagar a nombre del Estado y recibir las cantidades que a título de rentas u otro cualquiera deban ingresar a las arcas nacionales; las funciones de Cajero General del Gobierno han sido confiadas al Banco Central de Costa Rica, considerado como auxiliar de la Tesorería Nacional, el que, por otra parte, se halla autorizado para hacer directamente los arreglos para el servicio de caja en los demás lugares del interior del país. En este mismo aspecto, cabe resaltar que también la percepción de ingresos se efectúa por intermedio de la red bancaria nacional que se halla obligada a depositarlos luego en el Cajero del Gobierno.
- o El Capítulo III del Título II de la Ley Nº 1279 de 1951, determina la existencia de una Oficina de Tesorería Nacional a la cual exige llevar una contabilidad de caja, limitada exclusivamente a satisfacer las necesidades de información financiera y de control interno que le son propios. La Ley de Administración Financiera establece, además, que la Tesorería Nacional de común acuerdo con cada Ministerio, fijará el monto de sus cajas chicas; y, al efecto, se dispone de un Reglamento General expedido por Decreto Presidencial Nº 16863-H. Todo ello explica el fundamento jurídico de un manejo centralizado de Tesorería, cuyo funcionamiento dista mucho de su conceptualización como Sistema.
- o La ley básica de Administración Financiera no incluye disposición alguna sobre programación de flujos de caja ni recursos de capital, tales como letras del Tesoro, bonos de Deuda Pública y Política y otros recursos del Tesoro.
- o Las normas que rigen la contabilidad son insuficientes para el sistema contable en su conjunto. No existe referencia alguna en la Ley de Administración Financiera ni en ninguna norma complementaria, en virtud de la cual se ordene a cada entidad u organismo llevar el registro contable de todas sus propias operaciones financieras o preparar sus estados financieros, aplicando en uno y otro casos, al menos en alguna medida, los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados. Las normas aplicables a la contabilidad sientan el fundamento de un sistema

centralizado que en ese nivel considera como único ente contable al Gobierno Nacional.

- o El Decreto 2487-H, sobre Bienes del Estado, establece la contabilización simultánea entre el egreso o compromiso presupuestario, y el incremento de los inventarios. Este equívoco de la ley da lugar a que el compromiso se registre como gasto ejecutado, contradiciendo el espíritu de la Ley de Administración Financiera, que prescribe que la contabilidad refleje la realidad en un momento dado.
- o Si bien es excelente que el Decreto 2487-H responsabilice a las personas por los bienes entregados para su uso, así como las formas de valorización de los bienes del Estado; pues, esos aspectos reflejan el deseo de controlar el patrimonio público; en cambio, establece funciones incompatibles tales como el registro y, a la vez, una parte de la administración de los mismos.
- o Dentro del Ministerio de Hacienda se ha constituido, aunque de modo informal, una Comisión para la actualización de la Ley de Administración Financiera, en la cual, al menos inicialmente también habría participado la Contraloría. Los estudios resultantes que en forma fragmentaria se nos dio a conocer, no tienen un verdadero concepto integrador de la Administración Financiera y apenas si entrañarían modificaciones cosméticas de las disposiciones actuales.
- o En el nivel descentralizado, en el de las empresas públicas y en el de las municipalidades, la base legal para el funcionamiento de la Administración Financiera es más ordenada y concreta, sin llegar por ello al grado de eficiencia que es menester en este campo.

En resumen, la base legal es exageradamente abundante en materia presupuestaria, ya sea en cuanto a leyes, reglamentos u otras disposiciones; entraña a veces contradicciones, o por lo menos falta de claridad, como acontece entre las funciones de la Dirección de Presupuesto Nacional y la Oficina de Control de Presupuesto, integradas ambas en la organización del Ministerio de Hacienda, o en aspectos de Tesorería y de Contabilidad. En otros casos, en cambio, es insuficiente o adolece de un cierto grado de obsolescencia, como acontece principalmente en materia de Crédito Público Interno, Tesorería y Contabilidad.

La sencillez normativa no es una característica del sistema presupuestario; al contrario, al coexistir tantas leyes y reglamentos que, además, en la mayoría de los

casos no especifican los preceptos que quedan derogados, pierden claridad y siembran dudas sobre si están o no vigentes.

Además, aunque no se menciona en este estudio, hay otras disposiciones legales que inciden en el manejo de la Administración Financiera Pública, tales como la Ley General de la Administración Pública, la Ley de Salarios de la Administración Pública, y el Código de Trabajo.

Estas conclusiones permiten afirmar que un área sustancial que debería abordar la Comisión para la Reforma del Estado, es un replanteamiento o rediseño de todo el sistema financiero público, del cual, como se propone en este trabajo, los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad constituyen parte. Es decir, se deberían analizar las funciones y atribuciones del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, concernientes a la administración financiera y a la realización de sus controles internos.

Este esfuerzo demanda un complejo proceso político, que incluiría reformas de carácter constitucional, que se reconoce serían de difícil realización, dentro de un esquema de estabilidad y permanencia de las instituciones jurídicas y legales. No obstante, quienes deben adoptar una decisión política de tanta trascendencia, estarán tocando los umbrales de una verdadera reforma de la estructura del estado si ratifican que la Contraloría General de la República, como organismo auxiliar de la Asamblea Legislativa, debe vigilar las finanzas públicas, mediante controles en instancias posteriores, haciendo uso de la auditoría profesional.

El grado de respeto que ha logrado la Contraloría, ha dado origen a que se le vayan asignando por parte de la Asamblea Legislativa, un cúmulo de funciones que indudablemente le restan independencia y recursos para llevar a cabo las tareas inherentes a su condición de Institución Superior de Auditoría.

META RECOMENDADA

Formular un verdadero "Código de Administración Financiera, Control y Auditoría del Sector Público", que resulte en un conjunto completo, jerárquico, armónico y coherente de normas que, además de incluir la versión legal de un macrosistema integrado de Administración Financiera Pública compuesta de los elementos propuestos en el modelo conceptual de este informe, se complemente con los elementos del Sistema de Control y Auditoría y vincule a éstos con los demás Sistemas Adjetivos (funcionales), a fin de que la Administración Financiera Pública y

su Control y Auditoría sean instrumentos eficaces al servicio del funcionamiento de los Sistemas Sustantivos (Sectoriales) del Estado.

Una parte significativa de esta meta, es la actualización de la Ley de la Administración Financiera Pública, que debe fundamentalmente contener aspectos relativos a doctrinas y principios, entre los cuales deben constar los referidos a presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad. A su vez, la actualización de la Ley de la Contraloría General de la República debe, igualmente, incluir los aspectos relativos a doctrinas y principios que inciden sobre el Control y la Auditoría. Si no existe este ámbito y esta cobertura, no estarían dadas las bases esenciales para la observancia y aplicación armónica de tales principios.

Es de particular importancia que, dado los principios del instrumento jurídico que se propone, el mismo tenga vigencia obligatoria en todos los organismos públicos que integran los sistemas político-administrativos, y en toda la extensión que le señala nuestro modelo conceptual.

La reglamentación, y demás instrumentos normativos, tales como normas técnicas, manuales e instructivos, deben tener como marco de referencia la legislación básica. Esta modalidad permitirá adaptar las normas a las exigencias particulares de cada entidad, y permitirá asimismo ir cambiando los reglamentos y demás instrumentos secundarios a medida que vayan surgiendo nuevas necesidades o cuando se decida hacer la incorporación de nuevas tecnologías que, en materia de administración financiera pública, surjan en el futuro.

METAS RELACIONADAS

- o Hacer un inventario de todas las dispersas normas legales y reglamentarias relacionadas con la administración financiera pública, el control y la auditoría y codificarlas.
- o Preparar los proyectos de cambios legales que sustituyan a la abundante legislación vigente. El Código de Administración Financiera, Control y Auditoría de la República, constituido en el centro de la reforma legal, debe incorporar los elementos conceptuales presentados en el Capítulo II que antecede, y contener títulos, capítulos o secciones para el régimen de cada uno de ellos. Las leyes con exceso de reglamentaciones restan flexibilidad a la acción.
- o Todos los cambios ulteriores que deban introducirse en esta materia deberán realizarse siempre dentro del espíritu del enfoque conceptual, en concordancia con él y, en cada

caso, con especificación expresa de lo que se modifica o deroga.

- o Preparar el reglamento(s) al sugerido código; puede ser un sólo reglamento o uno para cada uno de sus sistemas componentes, es decir, presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, control y auditoría. También será menester que la reglamentación guarde coherencia y armonía de conjunto.
- o Formular los cambios que sean necesarios en el Código Municipal para compatibilizarlo con el anterior, y obtener una perspectiva global del manejo de las finanzas públicas y de su control, incluyendo las que se refieren a las municipales, que tienen la condición de organismos territoriales de prestación de servicios y realización de obras, en una amplia gama de acción, conforme se desprende de sus objetivos y funciones.

ACCIONES QUE SE DEBEN REALIZAR

- o En el corto plazo:
 - Conformar un grupo de trabajo para la preparación de un plan cuya finalidad sea la consecución de las metas. Es indispensable que en dicho grupo de trabajo se cuente con funcionarios técnicos y juristas de las distintas áreas vinculadas del Ministerio de Hacienda, de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Planificación. El grupo de trabajo deberá estar familiarizado con el modelo conceptual propuesto.
 - Integrar grupos de trabajos dedicados al inventario y a la codificación de las normas actuales, para facilitar la información al grupo de elaboración del anteproyecto de la nueva ley.
 - Formular la nueva versión de la Ley y de su reglamentación inicial básica.
 - Las nuevas disposiciones legales y reglamentarias deben ser compatibles con el diseño de los instrumentos básicos de administración financiera, control y auditoría, con los reajustes organizacionales fruto de la ejecución de un Plan de Desarrollo Institucional, así como un plan concreto de capacitación del personal y con la ejecución de un Plan Maestro de Sistemas de Información.

- o En el mediano plazo:
 - Continuar con la ejecución del plan de codificación y de preparación de las nuevas normas legales y reglamentarias y someterlas al trámite de discusión y aprobación que corresponda.

B. Presupuesto

1. En cuanto a la Organización

- o Si bien la Autoridad Presupuestaria formula la política en este campo, existen otras instancias organizacionales que en sus respectivos ámbitos de actividad, también formulan políticas que inciden en la asignación de recursos presupuestarios. Tal es el caso de las políticas de inversiones, la prioridad de proyectos, la propia política institucional, la posibilidad de financiar proyectos con endeudamiento, etc., situación que resta unidad y coherencia a la política presupuestaria.

Si a esta situación, se agrega la falta de cumplimiento de los plazos, el efecto real es la carencia de orientación de política y la inevitable costumbre de formular el presupuesto para el próximo año a base del que está vigente.
- o De acuerdo a la muestra examinada, no existe a nivel ministerial una uniformidad organizacional y, en consecuencia, se carece de uniformidad en la asignación y cumplimiento de funciones. En efecto, mientras en el Ministerio de Salud todo el proceso de formulación, ejecución y control y evaluación se concentra en un solo departamento, en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes la formulación se prepara en la Dirección General de Planificación y la ejecución, control y evaluación, en el Departamento de Presupuesto de la Dirección General Financiera.
- o En lo concerniente a la relación de dichos departamentos con la Dirección de Presupuesto Nacional y las dependencias encargadas de la formulación, la misma no es tan estrecha como aquélla que existe entre la Oficina de Control de Presupuesto y las Oficinas Presupuestales o Departamentos de Presupuesto que funcionan en los ministerios.
- o En el conjunto de organismos del resto del sector público hay diferencias. Mientras en el Instituto de Desarrollo Agrario, la

formulación del presupuesto está a cargo de la Dirección de Planificación, en el Instituto Costarricense de Electrificación se coordina la formulación del presupuesto en la Sección de Presupuesto del Departamento Financiero; la ejecución y el control, se llevan a cabo en las áreas financieras.

- o Prácticamente no existe ninguna relación entre las entidades descentralizadas, desconcentradas, y/o empresas del estado con los ministerios afines, ya los respectivos ministerios no imprimen orientación de políticas en las instituciones que configuran o integran cada sector.
- o A nivel municipal, las unidades de contabilidad y de presupuesto cumplen con las funciones inherentes a la gestión presupuestaria, bajo la asesoría del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), y según las instrucciones de la Contraloría.

En resumen, en lo que concierne al campo organizacional no hay unidad de conducción en el nivel superior, mientras que en los ministerios, entidades descentralizadas y empresas del estado, no hay uniformidad en la asignación de funciones.

META RECOMENDADA

Ejecutar un Plan de Desarrollo Institucional, para adecuar la organización administrativa de varias entidades y dependencias al funcionamiento de un sólo sistema presupuestario, en el cual el Ministerio de Hacienda se convertiría en el principal responsable de la conducción de las finanzas públicas y de la política fiscal, interrelacionado con los demás componentes de la administración financiera y de la planificación.

Los cambios organizacionales, deben ser compatibles con la implantación y plena vigencia de una nueva legislación.

Del conjunto de instituciones y dependencias, se debe concentrar la atención en aquellas que, por su influencia en el comportamiento institucional, desencanden en su vez cambios en las demás.

Los principales organismos que se involucrarían serían las dependencias del Ministerio de Hacienda; de la Contraloría General de la República; de los núcleos sectoriales a nivel ministerial; y, del Consejo Económico del gobierno nacional.

METAS RELACIONADAS

- o Preparar el Plan de Desarrollo Institucional tomando en cuenta los proyectos que actualmente se estudian o tramitan, así como las reformas legales pertinentes a los organismos que participan en la Administración Financiera, dando énfasis y ratificando un enfoque de carácter sectorial que, tanto organizacional como instrumentalmente, constituya un verdadero eslabón entre el nivel nacional y el nivel institucional.**
 - o Organizar, a nivel de viceministro, una dependencia que integre a todas las unidades de presupuesto del Ministerio de Hacienda. Dicha dependencia se podría organizar por sectores, a fin de lograr especialización para el análisis de los presupuestos sectoriales y dentro de ellos, de los institucionales.**
 - o Organizar a nivel ministerial el enfoque del presupuesto sectorial, el cual podría incluir comités sectoriales de presupuesto. El gobierno nacional, actuando a través de sus ministerios y específicamente del Ministerio de Hacienda, tendrá la posibilidad de dirigir, en un porcentaje significativo, la asignación de recursos del sector público, para así lograr un mayor impacto en la ejecución de su política gubernamental.**
 - o Robustecer la Dirección de Inversiones Públicas del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, para que se constituya en el núcleo central del sistema nacional de proyectos o en el administrador del banco de proyectos.**
 - o Institucionalizar al Consejo Económico del gobierno, para que se convierta en el responsable de la formulación de la política económica, especialmente mediante la aprobación del Programa Financiero que se propone más adelante.**
- El Presidente de la República participaría en las sesiones en las que se discutan y aprueban decisiones del Programa Financiero, el cual será elaborado por los técnicos de las instituciones cuyos titulares forman el Consejo Económico.**
- o Concentrar el manejo de la gestión presupuestaria en las unidades de presupuesto de los departamentos financieros, dejando como responsabilidad de las unidades de planificación, la formulación y evaluación de los planes operativos anuales institucionales y de los proyectos de inversión.**

ACCIONES QUE SE DEBEN REALIZAR

- o En el corto plazo:
 - Organizar un grupo de trabajo que prepare el esquema organizacional integral para el sistema presupuestario, con la participación de técnicos de los organismos involucrados y de especialistas de la Dirección General del Servicio Civil y de la Dirección de Racionalización Administrativa del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
 - Formular el Plan de Desarrollo Institucional, como parte del fortalecimiento y modernización de la Administración Financiera Pública el cual, como está inicialmente proyectado, integra las acciones previstas por la Comisión Consultiva sobre la Reforma del Estado.
 - Diseñar la estrategia y las etapas de ejecución del Plan de Desarrollo Institucional, dando prioridad a aquéllos organismos en los que exista mejor "clima organizacional", para introducir, mantener y difundir nuevos valores, funciones y técnicas, propias del enfoque de "construcción y reconstrucción de instituciones sociales".
 - Reglamentar el funcionamiento del sistema nacional de proyectos, o de la administración del banco de proyectos, a base de los inventarios actualizados y del funcionamiento de mecanismos similares, como es el caso de el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
 - Diseñar y reglamentar la organización de las áreas financieras y de las unidades de planificación, tanto a nivel ministerial o sectorial, como a nivel institucional.
 - Coordinar con el IFAM para que las labores de planificación y presupuesto en las municipalidades guarden concordancia y similitud con el esquema propuesto y, además, incorporen el criterio espacial o regional.
 - Preparar el proyecto de ley y la reglamentación respectiva, para convertir al Consejo Económico en el principal organismo de formulación de política económica.

- o En el mediano plazo:
 - Continuar la ejecución del Plan de Desarrollo Institucional e introducir los ajustes que sean necesarios, previa la correspondiente evaluación.
 - Consolidar la integración del sistema presupuestario con los demás componentes de la administración financiera -tomando en

cuenta las experiencias válidas del Sistema Integrado de Planificación, Presupuesto y Contabilidad (SIPPCO)-, con versiones viables y sencillas de la integración de los mecanismos o instrumentos del sistema de planificación y presupuesto.

2. En cuanto a los instrumentos:

En el punto anterior, que se refiere a la organización, se han planteado varias conclusiones sobre los instrumentos; en esta parte del informe se puntualizan otras.

- o El Plan General de Desarrollo constituye un instrumento de orientación a mediano plazo de la sociedad y de la economía.

En cambio el Plan Nacional de Inversiones y los proyectos, aproximan mejor al presupuesto y al financiamiento, especialmente con recursos provenientes del crédito externo.

- o En la investigación realizada, no se ha podido identificar un instrumento de corto plazo, en el que se pueda ver con claridad en un programa financiero los objetivos de la política económica anual y las principales decisiones que en este campo se deben adoptar; el monto de los presupuestos del Sector Público; la inversión; el déficit y su financiamiento tanto externo como interno; el destino del endeudamiento; la transferencia de recursos entre sectores e instituciones de acuerdo a prioridades, etc.
- o De la revisión de todos los instrumentos, los cuales en forma desagregada forman el Plan General de Desarrollo, el Programa Nacional de Inversiones, el Programa Financiero, los Presupuestos Sectoriales, los Planes Operativos Anuales Institucionales y los Presupuestos Institucionales, se destacan el Programa Financiero y los Presupuestos Sectoriales, que constituyen las innovaciones de ejecución factible, que se pueden lograr a base de la experiencia costarricense en materia de planificación y presupuesto. Además, estos dos aspectos deben guardar coherencia con los ajustes legales y organizacionales.

META RECOMENDADA

Preparar la metodología para la formulación de un Programa Financiero, a fin de que se constituya en el principal instrumento de planificación y gestión de corto plazo, en el que se definan los objetivos de política económica y las medidas de política económica, tendientes a lograr los objetivos.

METAS RELACIONADAS

- o Definir los principales aspectos que se deban incluir en el Programa Financiero y asignar dependencias responsables para formular la metodología.
- o Conocer y discutir el diseño metodológico a fin de adoptarlo y aplicarlo para el subsiguiente año presupuestario.
- o Diseñar el sistema de información que soporte la preparación, control y evaluación del Programa Financiero.

ACCIONES QUE SE DEBEN REALIZAR

- o En el corto plazo:
 - Constituir un grupo de trabajo, que prepare el respectivo cronograma, orientado a la preparación de la metodología.
 - Seleccionar dos países con experiencia en programación financiera, para realizar visitas de observación y estudio por parte de funcionarios del Ministerio de Planificación, Banco Central y Ministerio de Hacienda.
 - Aplicar en vía experimental y mediante modelos de simulación, la factibilidad y consistencia del Programa Financiero.
 - Discutir la metodología, realizar los ajustes pertinentes y decidir la adopción de este mecanismo de política económica, que debe tomar en cuenta o tener como referencia el Plan General de Desarrollo, y los otros instrumentos.

- o En el mediano plazo:
 - Aplicar la metodología en la preparación del Programa Financiero, y utilizarla como instrumento de política económica.
 - Implantar todos los sistemas de información conducentes al mantenimiento de la programación financiera, en concordancia con los otros instrumentos de planificación.
 - Utilizar el Programa como el principal marco de referencia y de orientación para la formulación de los presupuestos de todo el sector público, y servirse de él como parámetro para la evaluación de los presupuestos y de las decisiones adoptadas, en función del propio Programa Financiero.

META RECOMENDADA

Organizar y poner en funcionamiento el sistema nacional de proyectos, o como alternativa la administración del banco de proyectos.

METAS RELACIONADAS

- o Definir los objetivos, los componentes y los recursos, para el funcionamiento del sistema nacional de proyectos o de la administración del banco de proyectos.
- o Asignar funciones específicas en el sistema nacional de proyectos al Ministerio de Planificación y a las unidades ministeriales o sectoriales e institucionales de planificación; es decir, definir el rol que deben cumplir el organismo planificador, los organismos ejecutores y el nivel intermedio entre los planificadores y ejecutores, constituido por los ministerios, que deben imprimir un enfoque sectorial y constituirse en núcleos centrales de cada sector.

ACCIONES QUE SE DEBEN REALIZAR

- o En el corto plazo:
 - Actualizar el inventario de los proyectos de inversión de todo el sector público, a fin de iniciar el funcionamiento del sistema o del banco.
 - Seleccionar dos países que tengan experiencia en el diseño y funcionamiento de un sistema nacional de proyectos o de un banco de proyectos, para realizar visitas de observación y estudio.
 - Diseñar y poner en funcionamiento los sistema de información, que sirvan de soporte para el funcionamiento del sistema o del banco, dependiendo de la decisión que se adopte.
 - Fortalecer a la Dirección de Inversiones Públicas del Ministerio de Planificación y a las unidades de planificación ministerial e institucional, para encausar sus esfuerzos hacia el funcionamiento del sistema o del banco.

- o En el mediano plazo:
 - Implantar el sistema o el banco y mantenerlo en funcionamiento.
 - Evaluar el funcionamiento del sistema o del banco para realizar ajustes que permitan relacionar el control de proyectos con los instrumentos de evaluación física, financiera y de resultados.

META RECOMENDADA

Preparar la metodología para la formulación, ejecución y control y evaluación de los presupuestos sectoriales que deberán preparar los ministerios, con la asesoría del Ministerio de Planificación, de las dependencias que integran la unidad de presupuesto y crédito público del Ministerio de Hacienda (a nivel de viceministro) y de las varias instituciones que conformen cada sector, debidamente seleccionadas.

METAS RELACIONADAS

- o Preparar el capítulo de "Presupuestos Sectoriales", que formará parte del Manual de Administración Presupuestaria, para el Sector Público de Costa Rica.

- o Diseñar los sistemas de información que sirvan de soporte a los presupuestos sectoriales y a los presupuestos institucionales.

ACCIONES QUE SE DEBEN REALIZAR

- o En el corto plazo:
 - Formular las políticas y directivas para la elaboración de los presupuestos sectoriales.
 - Coordinar el diseño metodológico del presupuesto sectorial con el sistema nacional de proyectos, con el programa financiero, con los planes operativos anuales institucionales y con los presupuesto institucionales.
 - Robustecer y reajustar la metodología y los planes operativos anuales institucionales, adecuándoles o integrándoles al nuevo esquema de presupuesto sectorial.

- o En el mediano plazo:
 - Iniciar la preparación, formulación y ejecución de los presupuestos sectoriales.
 - Evaluar la aplicación de los presupuestos sectoriales, realizar los ajustes pertinentes y utilizar como instrumento de evaluación sectorial, que se nutre de los planes operativos anuales y de los presupuestos institucionales.
 - Simplificar el documento presupuestario, a fin de que sea menos voluminoso, de fácil acceso, de fácil manejo, y se constituya en la principal fuente de información para alimentar el control y consecuentemente la evaluación, a base de indicadores de gestión cuyos parámetros deben ser definidos previamente.

3. En cuanto a las Etapas del Proceso:

- o Como se afirmó anteriormente, funcionan dos sistemas presupuestarios paralelos y diferentes; esta situación se ha producido, entre otras razones, por la evolución del sector público descentralizado y por el desarrollo y avance de metodologías e instrumentos técnicos para los presupuestos de estas entidades, preparados por la Contraloría, en un esfuerzo de permanente modernización.

- o Los calendarios, las instrucciones y los contenidos, son diferentes; consecuentemente, se impone integrar un solo sistema presupuestario que, en lo que sea pertinente, respete las características institucionales, tal el caso de las empresas públicas.

META RECOMENDADA

Preparar una metodología, que atienda a criterios uniformes y compatibles entre sí, que unifique los calendarios, las instrucciones y las estructuras presupuestarias en todo el sector público, a fin de facilitar su ejecución y control y servir como instrumento de evaluación de la incidencia de todo el Sector Público, en el quehacer social y económico del país. Sólo de esa manera se podrá afirmar con propiedad, el grado de participación del sector público y consecuentemente del estado en la situación económica y social de Costa Rica.

METAS RELACIONADAS

- o Preparar el "Manual de Administración Presupuestaria, del Sector Público Costarricense".
- o Diseñar el sistema de información, que soporte la administración presupuestaria de todo el sector público.

ACCIONES QUE SE DEBEN REALIZAR

- o En el corto plazo:
 - Formular políticas e instrucciones para la preparación de un nuevo esquema presupuestario, en sus tres etapas, incluyendo indicadores de gestión previamente definidos.
 - Aplicar el Manual de Administración Presupuestaria.
 - Participar en calidad de usuarios del sistema de información.

- o **En el mediano plazo:**
 - **Evaluar la aplicación y utilización del Manual de Administración Presupuestaria y realizar los ajustes que sean pertinentes.**
 - **Consolidar los sistemas de información, a fin de facilitar la gestión presupuestaria.**

C. Crédito Público

1. En cuanto a la Organización

- o **De la revisión de las funciones de algunos organismos y dependencias, se puede concluir que existe duplicidad; tal el caso de la Autoridad Presupuestaria y del Consejo de Financiamiento Exterior, en materia de formulación de políticas.**
- o **La proliferación de dependencias de alcance reducido y muy específico, ha fraccionado los procedimientos, registros e informes, tanto de la deuda externa como de la deuda interna.**
- o **Las funciones que se cumplen en los ministerios y entidades descentralizadas y municipalidades, fundamentalmente son de registro y contabilidad de la deuda.**

META RECOMENDADA

Integrar todas las funciones referentes a la ejecución y control de la política de endeudamiento público en una dependencia que, a nivel de viceministro, facilite la unidad de conducción de las finanzas públicas y de la política fiscal, en el Ministerio de Hacienda.

La centralización de esta política permitirá un mejor control y una mejor integración con la política económica nacional, a nivel del Consejo Económico.

METAS RELACIONADAS

- o Asignar la responsabilidad de formular y aprobar la política de endeudamiento público, tanto externa como interna, al Consejo Económico, a nivel presidencial.**
- o Incorporar en la base legal y reglamentaria del Consejo Económico, la responsabilidad de la formulación de la política de endeudamiento público en su conjunto.**

ACCIONES QUE SE DEBEN REALIZAR

- o En el corto plazo:**
 - Participar a través de funcionarios de las diferentes unidades administrativas, actualmente vinculadas con el crédito público, en el grupo de trabajo que diseña y prepara el Plan de Desarrollo Institucional, en lo concerniente a la dependencia de crédito público, que formará parte, a nivel de viceministro, del Ministerio de Hacienda.**
Sin perjuicio de los registros de la deuda pública que son propios del Sistema de Contabilidad, el organismo que se propone deberá mantener la información de la deuda externa e interna de todo el sector público, a fin de facilitar la formulación de las políticas y decisiones en este campo.
 - Participar en la implantación de la nueva organización, integrada en la parte pertinente con la actual Dirección de Financiamiento Externo y la Oficina de Control de la Deuda.**
 - Integrar grupos de trabajo, con representantes de varias dependencias del Ministerio de Hacienda para la formulación del Manual Orgánico Funcional del nuevo organismo.**
- o En el mediano plazo:**
 - Expedir y aplicar el Manual Orgánico Funcional de la Unidad de Crédito Público.**
 - Participar como usuarios en el sistema integrado de información, en cuanto concierne al crédito público e integrarlo con los demás elementos de la administración financiera pública.**

- Participar en la implantación de la nueva organización de crédito público, como parte del Plan de Desarrollo Institucional.
- Participar en los eventos de capacitación, en materia de administración financiera, que incluirán la revisión de las normas, los procedimientos, y las metodologías sobre el crédito público.

Un módulo de los eventos de capacitación, necesariamente deberá ser el de crédito público.

2. En cuanto a los instrumentos y procesos:

- o Por la información recopilada, se puede afirmar que la deuda externa recibe un tratamiento y trámite riguroso, que cuando culmina con la aprobación de la Asamblea Legislativa, ya han transcurrido aproximadamente tres años, situación que atenúa el cumplimiento del objetivo de financiar proyectos o inversiones con estos recursos.
- o El procedimiento para el endeudamiento interno, especialmente a través de la emisión de bonos, no sigue un trámite tan severo como el crédito externo, por cuanto, de acuerdo a la información recopilada, se le da un trámite más ágil.
- o Consecuentemente, a la deuda pública no se le da un tratamiento integral pese a que sus dos componentes, externo e interno, deben estar íntimamente relacionados, ya que constituyen los recursos que, fundamentalmente, posibilitan el financiamiento de las inversiones del sector público.

META RECOMENDADA

Centralizar la formulación y aprobación de la política de crédito público que, como parte del Programa Financiero, debe ser conocida y aprobada por el Consejo Económico, el cual deberá sustentar sus decisiones en los estudios técnicos del Banco Central, del Ministerio de Planificación Nacional y del Ministerio de Hacienda.

METAS RELACIONADAS

- o Concentrar la administración del crédito público de todo el sector público, en la dependencia que a nivel de Viceministro de Hacienda se sugiere integrar con las actuales unidades administrativas que tienen relación directa con el crédito público externo e interno.**

- o Formular el Manual de Crédito Público, en el que se deberán detallar, además de las orientaciones conceptuales y analíticas, los aspectos de carácter legal, reglamentario, de procedimientos, de metodología, de documentación y, fundamentalmente, de información consolidada, para facilitar un manejo integral de la deuda en su conjunto, cuya responsabilidad debe radicarse en el "Ministerio de Hacienda y Crédito Público".**

ACCIONES QUE SE DEBEN REALIZAR

- o En el corto plazo:**
 - Realizar la codificación de todas las disposiciones normativas que posibiliten la formulación del Manual de Crédito Público.**
 - Participar, en calidad de usuario en la definición de las necesidades de información que le deba ser provista en materia de deuda pública.**

- o En el mediano plazo:**
 - Expedir y aplicar el Manual de Crédito Público.**
 - Participar en la implementación y utilización del sistema de información de crédito público.**

Estas recomendaciones concretas deben formar parte de todo el proceso de modernización de la Administración Financiera Pública y guardar concordancia con las recomendaciones de carácter general y especialmente con aquellas referidas al sistema presupuestario.

D. Tesorería

1. En cuanto a la organización

- o La organización existente para el cumplimiento de las funciones de Tesorería dista mucho de la que sería deseable según el diseño conceptual propuesto, porque se halla orientada hacia el funcionamiento de un régimen totalmente centralizado a nivel del gobierno nacional.**
- o Prácticamente todas las oficinas tienen acceso directo al Tesorero y Subtesorero. La excesiva amplitud de su ámbito de supervisión directa trae una secuela de problemas que inciden principalmente en la lentitud de ciertos procesos.**
- o La división de unidades o subunidades no responde a criterios uniformes de departamentalización. No aparecen claramente diferenciadas las unidades auxiliares de las unidades operativas; no existen unidades de nivel asesor que se encarguen de los aspectos analíticos y de desarrollo del sistema de tesorería.**
- o En el nivel auxiliar se observa una clara duplicación de unidades de servicios administrativos.**
- o La coordinación en los trabajos de las diferentes unidades administrativas es casi nula.**
- o El énfasis de la organización recae en el área de los pagos; en cambio, el área encargada del manejo de la información de los ingresos aparece muy débil.**
- o No existe una unidad de organización encargada de la programación de caja, por lo que ésta es prácticamente inexistente.**
- o La Tesorería Nacional cuenta con una oficina auxiliar de distribución de giros y de pago denominada Pagaduría Nacional. Ella efectúa únicamente los pagos que por razones prácticas no puedan ser realizados directamente por los cajeros autorizados, a juicio del Tesorero Nacional.**

- o El manual descriptivo de funciones y procedimientos de la unidad no está al día. Su última revisión data de hace más de cinco años.
- o En los ministerios objeto de examen no existe uniformidad en cuanto a la organización de las unidades encargadas del cumplimiento de las funciones de tesorería. En el Ministerio de Obras Públicas ni siquiera existe una oficina de tesorería, salvo el funcionamiento de cajas chicas; en cambio, en el Ministerio de Salud existen cuatro programas, tres de los cuales cuentan con sus respectivas unidades de tesorería; el restante, denominado "Presupuesto Nacional", carece de dicha unidad. No es de extrañar que la concentración de los pagos en la Tesorería General haya dado lugar a la creación de esos programas descentralizados. De todos modos, tampoco existe uniformidad en la organización de las unidades de tesorería de dichos programas.
- o Las entidades descentralizadas cuentan con una organización mucho más ordenada, tanto en lo que respecta al interior de las mismas, cuanto en su ubicación dentro de las unidades financieras a que pertenecen.
- o El nivel municipal incluido en la muestra, si bien cuenta con una unidad de tesorería con funciones de recaudador y pagador, carece de instrumentos idóneos en materia de procedimientos. No obstante esto, es digno de destacarse la existencia de un Instituto de Fomento y Asesoría Municipal que realiza trabajos de racionalización administrativa para todas las entidades del sector.

META RECOMENDADA

Se recomienda dotar al subsistema de tesorería de la estructura orgánica y funcional requerida para poner en aplicación el nuevo diseño conceptual que convierta a la Oficina del Tesorero General en su órgano rector a nivel nacional, considerando las interrelaciones que deben existir con los otros elementos de la administración financiera pública y con los niveles descentralizados y autónomos de la misma, mediante la concepción y ejecución de un verdadero plan organizacional concebido para el efecto.

METAS RELACIONADAS

- o Reforzar la organización de las unidades del sistema de modo que sea posible programar, procesar, evaluar e integrar la información sobre el flujo de fondos.**
- o Crear en el nivel institucional del Gobierno Nacional los órganos encargados del funcionamiento del sistema, a fin de que cada entidad u organismo cuente con la capacidad de programar y procesar el pago de sus propias obligaciones por la recepción de bienes o servicios, de modo que se produzca una verdadera centralización normativa y de control y una descentralización operativa y de gestión.**

ACCIONES QUE SE DEBEN REALIZAR

- o En el corto plazo**
 - Constituir un equipo interinstitucional de trabajo que de manera global diseñe un esquema de desarrollo organizacional de la administración financiera pública en consonancia con el modelo conceptual propuesto, en el cual la tesorería constituya uno de sus principales elementos.**
 - Obtener la aprobación del esquema organizacional y establecer las estrategias, prioridades y fases de su ejecución.**
 - Poner en práctica el plan de desarrollo organizacional del área de tesorería; comenzar con la definición de su estructura, funciones y procedimientos y documentarlos de modo que constituyan herramientas que permitan el funcionamiento adecuado del sistema en todos los niveles. A ese respecto habrá necesidad de:**
 - oo Utilizar la infraestructura que existe en las secciones de estadística y estudios financieros y bonos de deuda pública.**
 - oo Desmontar las secciones de servicios administrativos de la pagaduría nacional y centralizar las actividades de servicios en la sección de secretariado y archivo que existe en el organigrama básico.**
 - oo Desmontar la sección de pagadores; eliminar los cargos y aprovechar los recursos para crear nuevas plazas de nivel profesional.**

- o En el mediano plazo
 - Continuar la ejecución del plan de desarrollo organizacional y preparar los reglamentos orgánico-funcionales en el nivel ministerial.
 - Brindar asistencia especializada a las entidades del nivel descentralizado para que adecúen sus procedimientos de tesorería a las concepciones básicas del sistema.
 - A los efectos anteriores, en el nivel municipal deberá contarse con el Instituto de Fomento y Desarrollo Municipal (IFAM), como el mecanismo idóneo para desencadenar cambios significativos en las entidades más importantes.

2. En cuanto a la Programación y Ejecución de Caja

- o La escasez de recursos y las necesidades del país exigen programar adecuadamente la canalización de recursos y la racionalidad con que se deben distribuir para cumplir eficazmente con las metas económico sociales del gobierno.
- o En el área de programación de las rentas ordinarias y egresos, la Tesorería está preparando flujos de caja resumidos. Sin embargo, ellos son básicamente instrumentos privados del tesorero y no son objeto de conocimiento y discusión a nivel de expertos de gobierno, lo cual es necesario en orden a la determinación de supuestos macroeconómicos confiables y a la metodología que se emplee para sus cálculos. Por otra parte, el cálculo de los principales impuestos no es tan detallado como el que se hace para los gastos.
- o El estimativo de las colocaciones de bonos, principal fuente de recurso del crédito, no corresponde a un estudio previo del ahorro nacional y las necesidades de los diferentes sectores de la economía, sino que se ha convertido en la variable que ajusta los requerimientos de financiamiento de caja.
- o Desde el punto de vista de la ejecución de los ingresos, el sistema utilizado es aceptable, puesto que los ingresos se recaudan casi en su totalidad por el sistema bancario y se consignan en la cuenta fondo general de la Tesorería a más tardar cinco días después. No obstante,

se detectaron inexplicables retrasos en los traspasos al Banco Central si bien a la fecha no se ha sancionado a ningún banco.

- o En cuanto a la ejecución de los egresos del presupuesto nacional, se tienen tantas modalidades y formas de pago que los procedimientos resultan engorrosos. Se tienen pagos con giros presupuestales; otros, con notas de cargo; algunos, que se legalizan posteriormente; los hay extrapresupuestales para el servicio de la deuda pública y para la transferencia de fondos. En materia de nóminas, por medio de la pagaduría auxiliar se entregan los giros a cada beneficiario ya sea en su puesto de trabajo, en la caja de la pagaduría o directamente en cuentas corrientes de los beneficiarios.
- o Los bonos de deuda pública, que deberían emplearse para solucionar problemas estacionales de liquidez de la Tesorería, se están utilizando cada año en mayor proporción como recurso de carácter presupuestal; es así como en el año en curso superará el 18% del presupuesto definitivo y para el próximo año se espera aumentarlo y sobrepasar del 20%.
- o Para competir en el mercado financiero a base de los bonos de deuda interna, se emiten títulos de propiedad reglamentados por el Ministerio de Hacienda, con vencimientos de siete días o más. Las principales colocaciones se hacen en la banca comercial, lo cual afecta el crédito para el sector privado, amén de la inversión forzosa de cerca de €3,000 millones que forma parte del encaje legal del sistema bancario.
- o En los recursos del crédito, la venta de los títulos de propiedad, reglamentados con tasas de interés superiores a las de los bonos autorizados, generan un mayor costo para el gobierno, superando los aportes presupuestales y ocasionando una presión adicional para la Tesorería.
- o Los desembolsos y monetización de recursos externos a la cuenta fondo general se producen después de haberse efectuado el pago por parte de Tesorería, dentro de las modalidades de empréstitos por recibir y fondo rotatorio. Esto señala la conveniencia de modificar la legislación para que aproximadamente el 50% que se tramita como desembolsos por recibir pase al fondo rotatorio.
- o El tesoro nacional tiene treinta y un fondos en el Banco Central y, pese a disposición expresa de la Ley de Administración Financiera, ni recibe del banco ni procesa diariamente el estado de caja y bancos. Es

extraño el procedimiento utilizado por la Tesorería para obtener información diaria de los saldos de sus cuentas en el Banco Central; pues, para el efecto no media la formulación de documento alguno, sino apenas información obtenida por la vía telefónica.

- o No existe un manual de procedimientos que explique en forma gráfica y narrativa, la secuencia de las operaciones y de los procesos, así como la utilización de los instrumentos y de los documentos.

META RECOMENDADA

Crear y aplicar los instrumentos y mecanismos indispensables para programar, recaudar y utilizar los recursos monetarios a disposición del sistema de tesorería en su conjunto, y documentarlos en una reglamentación general y en manuales que definan su utilización y aplicación. Tales instrumentos y mecanismos, incluirán como mínimo los siguientes: un programa de caja, institucional y consolidado; operaciones efectivas de la Tesorería; participación de la Tesorería Nacional en las operaciones de compra y venta de títulos valores en el sector privado y público; utilización del crédito flotante del Banco Central (letras de cambio); los relacionados con el pago de obligaciones en el nivel institucional y central; y, la utilización del mecanismo de cuenta única en la extensión del sistema presupuestario.

METAS RELACIONADAS

- o Preparar flujos de la Tesorería relacionados consistentemente con un programa financiero general del sector público, discutidos con las áreas de determinación directa, aduanas, programación presupuestal, planificación nacional y Banco Central, para que las expectativas de ingresos y gastos de inversión, deuda pública y otros, sean realistas.
- o El programa de caja deberá ser mensualizado en forma anual; detallará todos los ingresos corrientes, recursos de capital y egresos; se elaborará en cada entidad y se remitirá a la Tesorería Nacional para su consolidación.
- o La ejecución de caja se revisará por lo menos mensualmente y los programas se modificarán, si es el caso, para el resto del período, pero se requerirá la aprobación de la Autoridad Presupuestal.

- o La Tesorería deberá cumplir más adecuadamente su función de velar por la exacta y correcta recaudación de los ingresos, asignando recursos para estudiar y evaluar continuamente el cumplimiento de los convenios suscritos con el Banco Central como cajero del gobierno y otros bancos auxiliares. Si el gobierno les paga un cuarto del 1% por dicho trabajo, también les deberá cobrar intereses moratorios cuando no cumplan con el contrato.

- o Estudiar con el Banco Central y las autoridades monetarias el mecanismo de la venta de títulos de propiedad, de tal manera que el ahorro nacional se distribuya eficientemente entre los diferentes sectores de la economía.

- o Restringir la venta de títulos de propiedad mediante el sistema bancario en consideración de sus altos costos, y utilizar intensivamente para tales propósitos al Banco Central, la Bolsa Nacional de Valores (BNV) o, directamente, los servicios de Tesorería.

- o Modificar la legislación de desembolsos de empréstitos externos para que apróximadamente el 50% que se tramita como desembolsos por recibir, pase al sistema de fondo rotativo, ya que el pago previo de la Tesorería exige una mayor colocación de títulos de propiedad.

- o Modificar el procedimiento y la norma para los créditos con letras del Tesoro, de tal manera que el porcentaje a que tiene derecho el gobierno no se obtenga sobre la base del presupuesto del ejercicio en curso, sino como proporción de los ingresos corrientes del año anterior.

ACCIONES QUE SE DEBEN REALIZAR

- o En el corto plazo
 - Organizar una comisión de trabajo constituida por el Tesorero y por los representantes de investigaciones económicas (estudios fiscales), del Ministerio de Hacienda, Banco Central y Ministerio de Planificación.
 - Encargar a la comisión el diseño de una metodología para la preparación y funcionamiento de los principales instrumentos del sistema de tesorería.

- A los efectos de la preparación y funcionamiento de los instrumentos del sistema de tesorería, se deberá tomar en consideración los siguientes elementos de juicio:
 - oo El programa de caja deberá comprender todo el período presupuestario, y deberá clasificarse y ajustarse mensualmente.
 - oo Cada entidad pública estará obligada a preparar su correspondiente programa de caja, que servirá para la consolidación que habrá de realizar la Tesorería.
 - oo Las modificaciones del programa de caja sólo podrán autorizarse previa aprobación de la Autoridad Presupuestaria.
 - oo Las entidades públicas deberán asumir progresivamente una mayor responsabilidad y participación en el pago de sus propias obligaciones, por la percepción de bienes y servicios.
 - oo El órgano central del sistema de Tesorería accederá a la información sobre la situación de caja de todos los organismos y entidades a que se refiere el Presupuesto General del Estado.

- Aprobar y aplicar la metodología básica y preparar el pertinente Manual de Tesorería, que presente en forma gráfica y narrativa la utilización de los distintos instrumentos y la secuencia procedimental de las operaciones.

- o En el mediano plazo
 - Continuar con la ejecución del programa preparado para la documentación del sistema de tesorería y probar y ensayar la funcionalidad de los nuevos instrumentos que se apliquen.
 - Asesorar a las entidades públicas, en la preparación de sus particulares instrumentos de Tesorería y en la elaboración de sus correspondientes manuales.

E. Contabilidad

1. En cuanto a la Organización

- o El ejercicio de la función contable, esto es, el registro de las operaciones financieras y la presentación de información sobre las mismas, es una de las ineludibles obligaciones gerenciales. En el sector público el cumplimiento de esa obligación alcanza a todos los ejecutivos superiores de cada entidad u organismo, a fin de que puedan fundamentar sus decisiones en el conocimiento de las realidades financieras expresadas en cifras. Para que este concepto pueda aplicarse se requiere una estructura organizacional que, en buena medida, está ausente de determinados sectores de la administración pública de Costa Rica.**

- o El registro inicial de las operaciones financieras en el ámbito del gobierno nacional, está directamente atribuido a la Dirección de Contabilidad Nacional, tanto en materia de rentas como de gastos; de manera que en las dependencias directamente consideradas dentro del Presupuesto General del Estado no se cuenta con la organización estructural y funcional adecuada para dicho registro, salvo en el caso de programas especiales que, generalmente, se nutren de rentas destinadas.**

- o Entre las facultades que la Ley de Administración Financiera concede a la Dirección de Contabilidad Nacional está la de dictar normas, sistemas, prácticas y procedimientos en materia contable para el resto de las entidades y organismos públicos. Esta función demanda una alta especialización y exige creatividad y criterio profesional; sin embargo, ella no se cumple y eso ha dado lugar a prácticas y procedimientos empíricos y rutinarios.**

- o Al interior de la Dirección de Contabilidad hay una estructura orgánico-funcional que no satisface las exigencias de un moderno sistema de contabilidad, conforme se podrá apreciar en las consideraciones siguientes:**
 - El Departamento de Crédito Público, para llevar a cabo su función, requiere que la información fluya de modo natural para poder registrar la deuda externa. Como esto no está ocurriendo, no se cuenta con la seguridad razonable de que dicha información se registre oportunamente. Es posible que transcurran meses sin**

que Crédito Público la reciba y por ese motivo la información producida no es completa ni confiable.

- El Departamento Centralizador mantiene atrasos en los registros debido a que el Departamento de Tesoro-Ingresos tiene problemas en el manejo de altos volúmenes de documentación y no cuenta con el potencial necesario para responder a todo el trabajo que le corresponde.
- El Departamento Tesoro-Egresos dedica excesivo tiempo a la elaboración de las supercédulas de trabajo, denominadas Movimiento Mensual de Egresos Ordinarios, de Egresos Extraordinarios y de Asignaciones Familiares, que sirven básicamente para registrar el gasto clasificado por Ministerios, ya que no existe codificación auxiliar que los identifique, a pesar de su volumen y uso importante.
- El Departamento de Bienes Nacionales no desempeña funciones de importancia para el sistema de contabilidad nacional. Su labor no consigue, como era intención del decreto por el que se lo creó, conciliar las cuentas de activos del Mayor con los registros y controles correspondientes. Las funciones del departamento se han reducido a puntos verdaderamente críticos y, en algunos casos, son incompatibles con el registro.
- El Departamento de Auditoría realiza funciones de índole limitada que no corresponden a una unidad de esa naturaleza, y más aún, se encuentra ubicado fuera del ámbito que naturalmente le debería corresponder dentro de la estructura ministerial.

META RECOMENDADA

Establecer y aplicar un nuevo modelo de organización administrativa para todo el sistema de contabilidad a nivel nacional, de modo que en cada entidad pública haya una unidad administrativa responsable del registro primario de sus operaciones financieras y de la producción de estados financieros, tanto para uso gerencial como para propósitos de consolidación en niveles superiores del gobierno nacional y del sector público en general.

METAS RELACIONADAS

- o Reorganizar la actual Dirección de Contabilidad Nacional de manera que su estructura orgánico-funcional le posibilite convertirse en el Organismo Rector del Sistema de Contabilidad Gubernamental.**
- o Organizar en el nivel ministerial, en el de las entidades descentralizadas, en las empresas públicas y en el de las municipalidades, sus pertinentes unidades de contabilidad, como dependencias integradas en sus correspondientes direcciones o departamentos financieros institucionales.**
- o Definir y aplicar un plan estratégico que permita mantener la más estrecha coordinación entre el Organismo Central Rector del Sistema de Contabilidad con las unidades del nivel institucional y con el conjunto organizacional de los demás entes integrantes de la administración financiera pública.**

ACCIONES QUE SE DEBEN REALIZAR

- o En el Corto Plazo**
 - Constituir un grupo interinstitucional de trabajo integrado con delegados de las áreas de presupuesto, crédito público y tesorería del Ministerio de Hacienda, usuarios de la información financiera a producirse, y por supuesto, con los funcionarios de la Dirección de Contabilidad Nacional, así como de la Contraloría General de la República, de las unidades financieras a nivel ministerial, descentralizado y empresarial público y de las municipalidades, a fin de que se elabore el esquema organizacional global del sistema de contabilidad.**
 - Contar en el grupo interinstitucional antes referido, con la participación activa de las unidades que representen los intereses del Ministerio de Planificación y de las unidades administrativas encargadas de la reorganización administrativa del Estado, para prever en el esquema sus necesidades e intereses y compatibilizarlo con la reforma integral de la administración financiera pública.**
 - Preparar el programa de ejecución, trazar las estrategias a aplicar y seleccionar las áreas de interés prioritario, tendientes a satisfacer tanto las necesidades más apremiantes como a obtener los resultados más significativos en el menor tiempo.**
 - Ejecutar el programa de conformidad con las prioridades establecidas.**

- El programa de desarrollo organizacional tomará en cuenta la necesidad de que la Contraloría General de la República, en su carácter de Organismo Superior de Auditoría, emita opinión no solamente sobre los sistemas de contabilidad que se apliquen y la información que ellos produzcan, sino también sobre la eficiencia de la organización existente.
- o En el mediano plazo
 - Proseguir con la ejecución del programa de desarrollo institucional y prestar asistencia técnica a las entidades para el mejoramiento interno de cada una de ellas en la administración financiera en general y particularmente en sus unidades de contabilidad.
2. En cuanto a los instrumentos, registros e informes contables
- o Pese a que la doctrina es la base del sistema contable y de que ésta se expresa en instrumentos fundamentales que reflejan las políticas, principios y normas a las que está sometido, no existe instrumento de naturaleza alguna que establezca oficialmente los principios, políticas y normas técnicas aplicables al sistema en el área gubernamental.
 - o Entre los diferentes instrumentos que utiliza cualquier sistema de contabilidad, uno de los más importantes es el plan contable y el código de cuentas. Son ellos los que permiten revelar las operaciones financieras y sus resultados en los correspondientes estados financieros. La sencillez de esos instrumentos es la condicionante de la claridad de éstos. La Dirección de Contabilidad Nacional cuenta con un catálogo de cuentas sorprendentemente amplio, contenido en algunas decenas de páginas, cuyo manejo resulta en extremo complejo.
 - o A pesar de la complejidad del código y de los registros que se llevan a cabo, no existe una descripción de las cuentas ni los asientos típicos que definan la razón fundamental de cada una de ellas, su débito y crédito y lo que representa su saldo.
 - o La contabilidad se lleva por partida doble e íntegra, al menos teóricamente, las cuentas patrimoniales con las presupuestarias; sin

embargo, adolece de graves deficiencias de registro, como las que se mencionan brevemente a continuación:

- Muchas de las cuentas se hallan distorcionadas en cuanto a su propia concepción y naturaleza, así:
 - oo Los títulos, impresos a base de las emisiones de bonos de la deuda pública interna, cuya custodia se confía al banco cajero, son solamente papeles antes de su colocación en el mercado de valores; sin embargo aparecen como activos.
 - oo También se registran como activos los desembolsos pendientes de recepción que forman parte de la deuda pública externa contratada.
 - oo Los únicos activos fijos que se registran son aquellos que se adquieren por intermedio de la Proveduría Nacional. Quedan fuera de registro las otras adquisiciones y, por el contrario, no se registran las bajas de esos activos.
 - oo No existe consistencia en cuanto a los métodos aplicados para el registro de la depreciación de los bienes.
 - oo La deuda pública externa se halla registrada en moneda nacional solamente en un valor equivalente al 25% del valor del dólar en relación con el tipo de cambio, con una evidente subvaluación.

- Hay cuentas con atrasos de hasta más de un año como ocurre con la cuenta de "Giros por Pagar" - que en realidad son los cheques girados por Tesorería contra el banco depositario - y cuya conciliación tampoco se ha efectuado por igual período.

- o El registro se aparta en la mayoría de los casos de los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados.

- o Los registros de transacciones que implican dos asientos, por la necesidad de reflejar el efecto patrimonial y también el efecto presupuestario, no se realizan con la idea clara de los efectos distorcionantes que las contracuentas ocasionan en el sistema.

- o La documentación que da soporte a los registros contables, que es abundante y de uso repetido, no cuenta con un archivo razonable, de fácil acceso y con seguridades mínimas.

- o **Algunas características de la información financiera que no cumplen los estados financieros de la Dirección de Contabilidad Nacional del Ministerio de Hacienda son las siguientes:**
 - **Confiabilidad:** Nadie confía en la certeza de sus cifras. Por lo tanto, nadie toma decisiones a base de ellas.
 - **Integridad:** Los estados financieros del Ministerio de Hacienda no contienen todos los elementos y cifras que deberían contener; de este modo no expresan la materialidad que les da sustancia y utilidad.
 - **Utilidad:** La información financiera debe permitir la evaluación de sus diversos elementos; debe ser comprensible; si no lo es, no tiene utilidad y, en esas condiciones a nadie le interesa.
 - **Posibilidad de verificar los resultados:** El Sistema de Contabilidad es tan complejo que probar la veracidad de ciertas operaciones sería casi imposible por el tiempo y costos que requeriría.
 - **Objetividad:** Los estados financieros no reflejan las reglas del sistema; las cifras contenidas en ellos no reflejan la realidad.
 - **Oportunidad:** Este aspecto tan importante para tomar decisiones a tiempo tampoco es cumplido. Recuérdense los atrasos sostenidos en el Departamento de Tesoro-Ingresos y en el Departamento Centralizador. El Informe diario al Ministro mantiene entre 3 y 4 días de retraso en los últimos tiempos.
 - **Otras áreas con problemas son:**
 - oo Falta de formalidad en la presentación,
 - oo Falta de comparabilidad,
 - oo Revelación suficiente,
 - oo Políticas contables,
 - oo Importancia relativa.

- o **Aunque no examinamos todas las cuentas del sistema, por las observaciones formuladas, es evidente que los estados financieros no podrán reflejar razonablemente ni la posición financiera ni los resultados de las operaciones.**

- o **La estructura de control interno en la Dirección de Contabilidad Nacional debe acercarse al modelo que sería deseable para que se pueda proyectar hacia las otras dependencias gubernamentales. Se tienen evidencias de que eso no está ocurriendo.**
 - **Se ha visto que existen debilidades marcadas en el ambiente de control, y en la atmósfera que rodea la institución como un todo.**

- Estos controles, llamados también circundantes o generales, repercuten grandemente en el respeto a las normas establecidas.
- Igualmente, el sistema de contabilidad luce socavado; no presenta alternativas para la captación de la realidad, objetivo estratégico de la contabilidad, estrechamente ligado a la divulgación de tales hechos a través de los estados financieros.
 - Los procedimientos específicos de control son igualmente débiles, toda vez que reciben la influencia negativa de los controles generales, y del ambiente de control.
 - En general, el riesgo de control en la contabilidad nacional es elevadísimo. Plantearse la meta de irlos reduciendo sería ya un paso de avance.

META RECOMENDADA

Contar con un conjunto de normas de carácter secundario que expliquen las políticas, los principios y las normas técnicas que regirán el Sistema de Contabilidad en todo el sector público costarricense. Contar asimismo, con los manuales correspondientes que documenten en forma narrativa y gráfica los procedimientos contables que se aplicarán en la Dirección Nacional de Contabilidad, a fin de que tales instrumentos sirvan como término de referencia para el diseño de manuales especializados o específicos para las demás entidades integrantes del sistema.

METAS RELACIONADAS

- o Los principios de contabilidad que se adopten para aplicación obligatoria en el sector público deberán cubrir, entre otros aspectos, los que se refieren a la generalidad de los entes contables, al registro de los activos, de los pasivos, del patrimonio, a la determinación de resultados y a la presentación de los estados financieros.
- o Las Normas Técnicas de Contabilidad, asimismo deberán contener definiciones que, como mínimo se refieran a: aspectos generales, administrativos y de personal; plan de cuentas incluyendo las cuentas del activo, del pasivo, del patrimonio, de los ingresos y de los gastos; formularios y documentos incluyendo su empleo y archivo; información financiera en general, estados financieros básicos y sus características; información financiera suplementaria; información interna para uso gerencial; y, finalmente, consolidación de la información financiera en diferentes niveles de agregación.

ACCIONES QUE SE DEBEN REALIZAR

- o En el Corto Plazo
 - Integrar una comisión multisectorial con representantes del Ministerio de Hacienda, de la Contraloría General de la República, de las entidades públicas no financieras y de los organismos profesionales de la contaduría pública del país para determinar los principios de contabilidad que se aplicarán obligatoriamente al sector público de Costa Rica.
 - Integrar grupos de trabajo interinstitucionales que, dentro del marco fijado por los principios, prepare las correspondientes políticas y normas técnicas del sistema de contabilidad.
 - Preparar, teniendo como base los instrumentos mencionados, y con la participación de grupos interinstitucionales, un plan para la formulación del Manual del Sistema de Contabilidad del Gobierno Nacional, que comprenda tanto los aspectos referidos a la responsabilidad de la Dirección Nacional de Contabilidad, como aquellos que corresponda a las unidades contables del nivel ministerial y que incorpore en el proceso de las operaciones los controles internos que lo hagan confiable.
 - Ejecutar el programa establecido, de acuerdo con las prioridades previstas en él.

- o En el Mediano Plazo
 - Diseñar la estrategia y metodología necesarias para brindar asistencia técnica a las unidades de contabilidad a nivel institucional descentralizado y autónomo, y al de las municipalidades para la preparación de sus manuales especializados o específicos de contabilidad.
 - Aplicar la metodología establecida y brindar asistencia técnica.
 - Aplicar el Manual de Contabilidad del Gobierno Nacional (de la Dirección Nacional y de las unidades de contabilidad a nivel ministerial), evaluar su funcionamiento y llevar a cabo los ajustes que sea menester.

- F. Recursos Humanos de la Administración Financiera Pública
 - o En la historia administrativa de Costa Rica, tiene especial espacio el régimen del servicio civil, que surge de las disposiciones constitucionales

que lo establecen. Una serie de normas e instrumentos de carácter técnico han dado como resultado un sentimiento de estabilidad y una carrera administrativa que funciona con prescindencia de los cambios políticos que puedan ocurrir, como parte del proceso democrático del país. Entre dichas normas cabe destacar el Estatuto de Servicio Civil; el Reglamento del Estatuto de Servicio Civil; el Reglamento de la Carrera Docente; la Ley de Salarios de la Administración Pública; el Reglamento del Estatuto Nacional de Servicios Médicos; la Ley de Personal de la Asamblea Legislativa; el Reglamento de Servicios de Consejería de las Instituciones Educativas Oficiales; y, el Reglamento de Adiestramiento de Personal para los ministerios e instituciones bajo el régimen de servicio civil. Dentro de este marco de referencia, se inscriben las principales conclusiones que, a nuestro juicio, caracterizan la administración de recursos humanos asignados a las unidades de presupuesto, crédito, tesorería y contabilidad de las instituciones que forman parte de la muestra institucional.

- o En general, todas las instituciones se rigen por el Régimen de Servicio Civil, a excepción de la Contraloría General de la República que tiene su propia Ley y Reglamento de Salarios y Régimen de Méritos, que regula la carrera administrativa y el sistema de méritos con el objeto de garantizar la eficiencia en sus servicios; es decir, el propósito es el mismo que la Constitución Política establece para el servicio civil. En las municipalidades el régimen de personal tiene su propia reglamentación, inspirada en los principios del servicio civil, a nivel nacional.
- o Algunas instituciones tienen convenios colectivos de trabajo. También los laudos laborales han favorecido los planteamientos presentados a los Tribunales de Trabajo por las respectivas agrupaciones profesionales o de funcionarios y empleados.
- o La distribución de personal se ha clasificado en dos áreas típicas de actividad: el área profesional y técnica y el área administrativa. En algunas instituciones, especialmente en el área de presupuesto, hay un evidente predominio profesional y técnico; esta misma tendencia no se observa en las dependencias de los ministerios de Hacienda y de Salud ni en el área financiera del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- o Se puede apreciar que existe un predominio de profesionales y técnicos con estudios en economía, administración pública, administración de negocios y contabilidad, en su orden; también dentro de

la composición del personal hay un número significativo de funcionarios con nivel secundario o estudios universitarios incompletos.

- o La jerarquía de ciertos cargos previstos en la planilla (nómina) de algunas unidades financieras no guarda relación con las responsabilidades a ellos asignadas. Con toda seguridad el área más crítica es contabilidad. A ello contribuye principalmente el hecho de que el servicio civil no exige mayores requisitos académicos y experiencia profesional para el ejercicio de las funciones inherentes a ella; y, además, el nivel de remuneración.
- o El Centro de Capacitación del Ministerio de Hacienda ha venido haciendo esfuerzos en el área de su responsabilidad; sin embargo, sus programas de capacitación, por lo general, no enfatizan en las áreas vinculadas con la administración financiera y dan preferencia a las actividades secretariales y de procesamiento. La capacitación constituye una verdadera inversión en los recursos humanos; no obstante, para que sea más rentable, sus acciones deben priorizar la consecución de objetivos concretos e importantes.
- o Por ello, se puede afirmar que en Costa Rica existen las condiciones de tipo institucional que permiten llevar adelante la capacitación necesaria e intensiva, en función de un nuevo sistema de Administración Financiera Pública.

META RECOMENDADA

Disponer en todas las áreas del macrosistema de Administración Financiera Pública, y a nivel nacional, de un equipo idóneo de colaboradores y mantenerlo motivado para el cumplimiento de sus responsabilidades, entre otros factores, mediante la definición y ejecución de un plan de capacitación, que asegure el desarrollo institucional y el fortalecimiento de los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad.

METAS RELACIONADAS

- o Preparar, conjuntamente con la Dirección General del Servicio Civil, con otros centros de capacitación del sector público, con instituciones de educación superior, y con las asociaciones profesionales del área financiera, el plan de capacitación por niveles, sectores y regiones, a fin de tener una cobertura a nivel nacional.**

- o Preparar en detalle, prototipos de eventos de capacitación, fijando sus objetivos específicos y operacionales, contenidos, técnicas de instrucción, métodos de evaluación, recursos necesarios, y procurar que esta capacitación concreta tenga relación con la carrera administrativa, de acuerdo con la legislación que está vigente.**

ACCIONES QUE SE DEBEN REALIZAR

- o En el Corto Plazo**
 - Realizar el diagnóstico de necesidades de capacitación que incluya fundamentalmente a los funcionarios directamente relacionados con el manejo de las finanzas de cada institución. Este diagnóstico debe estar perfectamente estratificado, con el objeto de que los eventos respondan exactamente a cada necesidad.**
 - Solicitar a los organos que administran el servicio civil una revisión de los requisitos académicos que deben cumplir los funcionarios y empleados, especialmente del área de contabilidad, a fin de que sean congruentes con las responsabilidades que deban asumir.**
 - Preparar el material para cada uno de los eventos prototipo, a fin de asegurar que el proceso de enseñanza provea las habilidades y destrezas requeridas para el funcionamiento del sistema.**
 - Realizar eventos para preparar instructores en el campo de la administración financiera en general, para asegurar un efecto multiplicador de la capacitación.**
 - Coordinar las actividades de capacitación a fin de no entorpecer el calendario de cada una de las etapas del proceso financiero.**

- o En el Mediano Plazo**
 - Continuar con la ejecución del plan de capacitación y evaluar sus resultados, comparando con los propios objetivos y metas del plan y con los objetivos y metas del fortalecimiento y modernización del sistema.
 - Coordinar, con las instituciones de educación superior y de nivel medio, la posibilidad de incorporar en sus respectivos programas de estudio, aspectos especialmente referidos al manejo de recursos financieros en el sector público.

G. Sistemas de Información para la Administración Financiera

Desde el punto de vista de la administración, la información está llamada a dar a conocer en todo momento la realidad y los factores que la condicionan, y a servir de soporte del proceso de toma de decisiones, para que, conocida esa realidad, sea posible orientarla hacia el cumplimiento de los fines, metas y objetivos propuestos. Con este fin, cualesquiera sean sus usuarios, pero especialmente para quienes asuman la responsabilidad de conducir la administración financiera pública y controlarla, la información debe ser útil, adecuada, oportuna y confiable. Prever, obtener, producir y utilizar información de tales características exige realizar un importante esfuerzo por parte de las autoridades gubernamentales de Costa Rica.

La importancia de contar con sistemas de información integrados es determinante, ya que de éstos depende la posibilidad de efectuar cambios normativos, organizacionales, técnicos, de recursos humanos y materiales y, principalmente, de lograr acierto en ellos.

- o La organización de las unidades administrativas de las direcciones del Ministerio de Hacienda, así como de los ministerios y demás entidades examinadas, no es la más adecuada para presentar a la dirección superior la información que ella precisa para la gestión financiera.**
- o La información procesada por las unidades administrativas del complejo interinstitucional de la administración financiera, en muchos casos es de carácter extracontable y no está sujeta al rigor**

metodológico que le da esta disciplina especializada del conocimiento; por ello pierde confiabilidad.

- o Los sistemas existentes no se hallan integrados y se encuentran divididos entre distintas secciones de un mismo organismo, como ocurre en el Ministerio de Hacienda. La fragmentación de datos afecta gravemente a su integridad.

Examinadas las unidades de procesamiento de datos de las entidades comprendidas en la muestra, a continuación se plantean las más importantes conclusiones.

- o La información no es confiable ni está estructurada adecuadamente, para apoyar la toma de decisiones a los distintos niveles jerárquicos, ni como parte integral de un sistema global del sector público no financiero.
- o Existen soluciones parciales, desde el punto de vista informático, para el sistema de administración financiera en general.
- o Los reportes producidos con valiosa información no siempre se utilizan óptimamente por estar dispersos y fraccionados.
- o Si bien la Oficina Técnica Mecanizada, OTM, depende directamente del Ministro de Hacienda, lo cual es correcto porque ofrece la posibilidad de servir equitativamente a todas las áreas, ante la ausencia de un Comité de Usuarios que dirija coordinadamente los esfuerzos del centro de cómputo, la dirección de la unidad ha devenido en un órgano determinante de sus propias políticas, sin considerar las prioridades de aquellos.
- o Los resultados de la situación planteada es la palpable insatisfacción de algunas áreas, las cuales han promovido la creación de sus propias unidades de informática para solventar sus necesidades en esta materia. Así, puede observarse la creación de una unidad de informática en la Dirección General de Tributación Directa, los planes de creación de otra unidad de informática en la Dirección General de Aduanas, y los pequeños centros de cómputo de otros departamentos y secciones.

Si es adecuado en una organización amplia y compleja, como lo es el Ministerio de Hacienda, el funcionamiento de centros de cómputo departamentales, éstos se limitan al manejo de sistemas departamentales y no de carácter institucional. Lo que ocurre es que los sistemas de carácter institucional se están desarrollando departamentalmente, sin considerar las demás áreas de la organización tomada en su conjunto.

- o La estructura administrativa típica de una unidad de informática, destaca cinco funciones principales, a saber:
- Desarrollo de Sistemas, dedicado a la producción y mantenimiento de sistemas informáticos.
 - Procesamiento de datos, encargado de administrar los sistemas en producción.
 - Centro de Información, responsable de proveer apoyo de informática a los usuarios.
 - Soporte Técnico y Administración de la Base de Datos, encargados del adecuado funcionamiento del equipo, de programas de control del sistema, de programas de soporte al desarrollo de aplicaciones y la administración y seguridad de la información almacenada en la base de datos.
 - Soporte Administrativo, responsable de proveer los insumos y servicios necesarios para la operación de la unidad de informática.

A excepción del Centro de Información, éstas funciones se encuentran presentes en OTM, empero, con algunas deficiencias:

- La función de procesamiento de datos se encuentra compartida entre dos áreas, la División de Procesamiento de Datos y la División de Control de Calidad, lo cual ocasiona la necesidad de coordinación entre dos áreas para ejecutar una sola tarea. Esta coordinación es más compleja en un centro de cómputo de la magnitud de OTM, lo que resulta en mayores esfuerzos invertidos en las labores de planificación, control y creación de mecanismos adecuados.
- La función de apoyo técnico y administración de la base de datos, la cual debería depender directamente del director de la unidad de informática, en el caso de OTM, depende de la División de Procesamiento de Datos, convirtiéndose así en un ente independiente de las tareas principales de dicha división.

- o La falta de un Centro de Información ocasiona mayor carga de trabajo, generalmente innecesario, para el área de desarrollo de sistemas y/o apoyo técnico.
- o En las instituciones en proceso de desarrollo de sistemas es necesario elaborar un plan maestro de informática, el cual detalla todas las áreas a mecanizar en la organización, así como las relaciones entre ellas. Este plan puede formularse de acuerdo a diferentes metodologías, tal como la planeación estratégica de sistemas.
- o En cuanto al Ministerio de Hacienda, se observó la falta de un plan maestro de informática, por lo cual no puede apreciarse el grado de avance en esta materia en relación a la institución. Más aún, el Ministerio de Hacienda, como parte fundamental del sistema de la administración financiera pública, debe participar en la formulación de planes de desarrollo a nivel de ese sector del Gobierno Central.
- o Actualmente, la OTM desarrolla los sistemas en la medida en que éstos son solicitados por los usuarios. No hay una planificación en cuanto a prioridades de desarrollo institucional y, en este caso, se podría estar realizando una gran inversión de recursos en los sistemas de menor trascendencia, existiendo otras áreas más importantes sin atención.

En síntesis, no se ha establecido una meta cuantificable que permita evaluar el proceso de desarrollo de sistemas.

- o Las políticas de adquisición de equipo y programas deben ser también de un carácter institucional, como medio de racionalizar la inversión del sector público. Basta apreciar la cantidad de microcomputadoras de marcas y modelos diferentes instaladas en el Ministerio de Hacienda y demás entidades y organismos para determinar la falta de una política unificada. Las ventajas de una política general de compra de equipo de computación se pueden medir en términos de economías de escala.
 - Véase por ejemplo, las fallas en cuanto a las políticas actuales: OTM y la unidad de informática de Tributación Directa adquirieron los mismos programas de control del sistema y de soporte de aplicaciones. Se pagaron licencias independientes en ambos casos, aproximadamente unos 200.000 dólares en cada centro de cómputo.

Existen además, otras ventajas de orden técnico. Si eventualmente se requiere comunicar todos los equipos, se desearía que ellos provengan del mismo vendedor y/o al menos sean compatibles en cuanto a comunicaciones de datos, para facilitar este proceso. Adicionalmente, se podrían obtener otros beneficios en relación a la capacitación del personal.

- o La seguridad de los datos y los programas es un aspecto de importancia particular en todo centro de cómputo.

Las situaciones típicas sobre seguridad giran en torno a los siguientes aspectos:

- Plan de recuperación en caso de desastres, el cual incluye, por lo menos, la seguridad de las copias de respaldo y el acceso a otros equipos para procesar en caso necesario. Las copias deben almacenarse fuera de las instalaciones del centro de cómputo.
- Seguridad en el acceso a la información, para evitar que personas no autorizadas consulten o modifiquen la información.
- Seguridad en la administración de los datos, rechazando la ejecución de procesos no autorizados que puedan dañar la integridad de la información.

En OTM las copias de respaldo se almacenan en una bóveda, en las mismas instalaciones. Esta situación no garantiza la pérdida parcial o total de los datos y los programas para manipularlos. Una pérdida total de la información y los programas, significaría varios años de esfuerzo para reconstruirla. El riesgo es demasiado alto.

- La seguridad en cuanto al acceso de la información es razonablemente aceptable.

Por otra parte, la seguridad en la administración de los datos no es adecuada. No se utiliza una base de datos alterna para realizar pruebas a los programas; éstos son catalogados directamente por los programadores sin establecer un control previo; por lo tanto, en algunos casos, se debe reconstruir la información afectada y/o restaurar una copia del archivo dañado.

- o Las labores de desarrollo y mantenimiento de sistemas pueden optimizarse, con el afán de incrementar su productividad. Algunos

aspectos importantes que deben observarse para lograr esta optimización son:

- Aplicación de una metodología adecuada al desarrollo y mantenimiento de sistemas de la institución.
- Establecimiento de un mecanismo de control al proceso de desarrollo y mantenimiento de sistemas.
- Utilización de estándares para nomenclatura, programas y manuales.
- Documentación de los sistemas y las modificaciones realizadas a los mismos.
- Utilización de herramientas para apoyo al desarrollo de aplicaciones.

OTM ha puesto en práctica una metodología de desarrollo y mantenimiento de sistemas muy buena, ha establecido un sistema de control aceptable para tal fin, y ha instalado una serie de herramientas para soporte al desarrollo de sistemas.

Hay dos aspectos en los cuales se encuentran fallas: la estandarización utilizada abarca exclusivamente a la nomenclatura y a los manuales, restando utilizar un método de estandarización para las labores de programación; la documentación de los sistemas se ha desactualizado considerablemente, a una tasa estimada del 40% al 50%.

En términos generales, se han adoptado las medidas para optimizar el proceso de desarrollo de nuevos sistemas, en tanto no se han establecido las normas que faciliten el posterior mantenimiento.

- o Las aplicaciones de mayor volumen de operación en OTM son aquellas relacionadas con el sistema de control y emisión de pagos.

Este sistema, particularmente, se ve afectado por problemas fuera del alcance técnico: procedimientos, normas, leyes y demás criterios alrededor de un sistema.

El sistema de control y emisión de pagos no responde con la flexibilidad requerida para adaptarse a todas las posibles situaciones que se presenten.

El sistema de pagos es básicamente una macroplanilla, que administra la emisión de cheques de 70.000 funcionarios en forma quincenal. Se observan al menos 250 instituciones en las cuales se deben realizar descuentos al personal. La otra función del sistema

consiste en establecer un control previo al gasto público del Gobierno Central. Pero dicho sistema no controla la emisión de cheques de todo el Gobierno, ni tampoco controla todos los presupuestos del Estado.

Las entidades del Gobierno que tienen su sistema de emisión de pagos en forma descentralizada operan adecuadamente, según pudo establecerse en visitas a la muestra institucional, por lo cual, es evidente que una mayor descentralización en dicho sistema, no sólo se comportará adecuadamente, sino le proveerá de mayor flexibilidad y permitirá a OTM dedicarse a otras labores de informática en el Ministerio de Hacienda.

Es nuestra opinión, por lo tanto, que es necesaria la descentralización del sistema computarizado de control y emisión de pagos, a fin de eliminar un proceso demasiado complejo y rígido.

- o La administración de recursos humanos de OTM no tiene la fuerza que un departamento de esta naturaleza debe tener en un centro de cómputo de 216 funcionarios. Su resultado es la emigración de personal calificado, especialmente en el área técnica (43 en los últimos 5 años), en la cual es difícil reemplazarlo. Esta situación es considerablemente mejor en las entidades descentralizadas.

Las remuneraciones al personal son aproximadamente un 50% de los estándares en la empresa privada, razón por la cual, OTM se convierte en una escuela de capacitación para personal técnico de la empresa privada.

- o Las unidades de informática requieren de un plan de capacitación formal, con el propósito de mantener actualizado al personal en cuanto a los equipos, productos de software y versiones nuevas de los mismos, nuevas técnicas de desarrollo y dirección de sistemas, etc.
- o OTM no cuenta con un plan de capacitación, ésta se imparte a medida que se necesitan y los recursos lo permitan. Situación similar existe en las entidades descentralizadas.

META RECOMENDADA

Diseñar y ejecutar un "Plan Maestro de Sistemas de Información", para la Administración Financiera que debe incluir en su concepción, desarrollo, implantación y producción, las áreas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad, en el ámbito general que en el modelo conceptual tienen esos sistemas, de manera que se satisfagan todos los requerimientos de información que encaucen las decisiones de los niveles operativos, ejecutivos, de definición de políticas y de control.

Consecuentemente, en este Plan se deben incorporar las sugerencias planteadas en este informe sobre sistemas de información, a excepción de aquellos que por la oportunidad requieren soluciones urgentes. Sin embargo, con un criterio "modular" se puede iniciar con cualquiera de ellos, siempre que exista una concepción global y estructurada.

METAS RELACIONADAS

- o Establecer el funcionamiento de sendos Comités de Usuarios de los sistemas de información financiera, tanto del Ministerio de Hacienda, como de las demás entidades u organismos, con el propósito de dirigir los esfuerzos de OTM y demás unidades de informática hacia metas globales e institucionales.**
- o Formular el Plan Maestro de Sistema de Información para la administración financiera pública, con el propósito de unificar los esfuerzos de sistematización en esta área.**
- o Diseñar los sistemas de información, con la participación de los funcionarios usuarios de la información, principalmente con los funcionarios del área de planificación, administración financiera y control.**
- o Reestructurar la organización interna de OTM y de los demás centros informáticos a fin de integrarlos adecuadamente a un sistema institucional, como proveedor de servicios de apoyo a la gestión administrativa pública del Ministerio de Hacienda y de sus respectivas entidades.**

- o **Elaborar una política de selección y adquisición de equipo de computación y programas, racionalizando la inversión del sector público.**
- o **Preparar y aplicar políticas y normas para la labor de desarrollo y mantenimiento de sistemas, en lo que respecta a la documentación y estándares de programación, con el propósito de facilitar las actividades de mantenimiento futuro.**
- o **Aplicar políticas adecuadas de seguridad en la administración de la información, especialmente en lo referente a un plan de recuperación en caso de desastres.**
- o **Descentralizar las funciones del sistema de emisión y pagos del gobierno central, previa preparación de los sistemas para que cada entidad pueda realizar estas tareas.**
- o **Elaborar planes de capacitación para el personal de las unidades de informática del Ministerio de Hacienda y de los demás centros de cómputo para mayor calificación profesional de sus recursos humanos.**
- o **Diseñar políticas para evitar el alto grado de rotación del personal de esta área especializada.**

ACCIONES QUE SE DEBEN REALIZAR

- o **En el corto plazo**
 - **Formular la base legal y administrativa para la creación de los Comités de Usuarios del Ministerio de Hacienda y demás entidades públicas.**
 - **Organizar las funciones y responsabilidades de los Comités de Usuarios en la gestión del área de informática.**
 - **Coordinar la elaboración de una estrategia de desarrollo de un Plan Maestro de Informática a nivel Institucional, bajo la responsabilidad del Comité de Usuarios del Ministerio de**

Hacienda, de Planificación y de la Contraloría General de la República.

- Constituir una comisión de técnicos del más alto nivel de la OTM y de las demás áreas vinculadas para llevar a cabo la elaboración del Plan Maestro de Informática.
- Recopilar toda la información disponible, sobre el SIPPCO, a fin de recuperar la inversión realizada y actualizar los aspectos vinculados con la propuesta que se hace, incorporando nueva tecnología informática.
- Realizar el inventario de los recursos informáticos actuales y de los sistemas de información en producción, en todas las instituciones y dependencias vinculadas, a fin de aprovechar sistemas ya diseñados y probados y evitar duplicaciones en el trabajo.
- Transferir los sistemas de información anteriormente anotados a otras instituciones, una vez que se estandaricen procesos, instrucciones y metodologías.
- El Comité de Usuarios deberá validar el producto elaborado por esta comisión, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos y políticas institucionales.
- Realizar reuniones de Planeamiento Ejecutivo, con la participación de los Directores y Jefes de Departamentos, para establecer las prioridades de atención en cuanto a los procesos de sistematización previstos en el Plan Maestro de Informática.
- Desarrollar las acciones recomendadas en el Plan Maestro de Informática, en lo referente a las actividades a corto plazo.
- Establecer comisiones para elaborar un análisis y diagnóstico de la estructura organizativa de OTM y otros centros informáticos con el fin de simplificar las operaciones y corregir algunas deficiencias señaladas anteriormente.
- Aplicar las recomendaciones del diagnóstico a la estructura administrativa de OTM y demás centros de cómputo al servicio de la administración financiera y organizar las funciones de dichas unidades en torno a ella.
- Elaborar una serie de políticas sobre adquisición de equipos y programas, para proteger adecuadamente la inversión de los recursos de la institución, bajo la responsabilidad del Comité de Usuarios.
- Formar una comisión para desarrollar un manual de estándares en cuanto a la elaboración de programas.
- Establecer una estrategia y designar personal especializado para realizar funciones de documentación de sistemas.

- Diseñar un plan de recuperación en caso de desastres, puntualizando el hecho de resguardar las copias de respaldo de la información y los programas en forma externa.
- Practicar ejercicios simulados sobre la aplicación del plan de recuperación en caso de desastres, con el fin de garantizar su adecuación ante los posibles inconvenientes.
- Requerir de la Comisión Interinstitucional dedicada a las tareas de administración del sistema de control y emisión de pagos, la elaboración de un proyecto de descentralización del referido sistema.

A efecto de lo anterior se deberá:

- oo Elaborar un análisis de la factibilidad en cada caso.
 - oo Formular una estrategia de desarrollo de los sistemas en cada entidad.
 - oo Establecer la configuración de los equipos necesarios para recibir los sistemas
 - oo Elaborar un plan detallado de trabajo, identificando actividades, productos, fechas de entrega, responsables y recursos.
 - oo Establecer un plan de evaluación y control de cada uno de dichos casos.
- Solicitar a la unidad de capacitación del Ministerio de Hacienda la elaboración de un plan formal de capacitación de los funcionarios de OTM, de los demás centros de cómputo, así como del personal de las áreas usuarias de los sistemas.
 - Solicitar a la Unidad de Recursos Humanos del Ministerio de Hacienda y al Servicio Civil, la formulación de políticas de personal que logren frenar la emigración del personal técnico de la OTM y de los demás centros de cómputo del sector público.
 - Efectuar gestiones para conseguir recursos informáticos, que no requieran ingentes inversiones del Sector Público.
- o En el mediano plazo
- Continuar con la ejecución del Plan Maestro y atender nuevos requerimientos y proseguir la descentralización de los pagos.

- Realizar permanentemente actividades de capacitación para el usuario, sobre los sistemas integrados de información y fundamentalmente para la racional y eficiente utilización de recursos informáticos disponibles.
- Evaluar los resultados obtenidos en la ejecución del Plan, y realizar los ajustes necesarios, que deben incorporar nuevas tecnologías informáticas que se vayan liberando en el mercado nacional.

H. Control y Auditoría Gubernamental

1. En cuanto a la Base Legal

- o La Constitución Política de la República y la Ley Orgánica de la Contraloría General le conceden atribuciones y facultades para ejercer la auditoría gubernamental; pero, del mismo modo, le imponen obligaciones que, desde el punto de vista principista y doctrinario, por lo menos afectan la independencia que la Institución requiere para el cumplimiento de su función sustantiva.
- o Entre las funciones incompatibles con la práctica de la auditoría se encuentran las de aprobar o desaprobar los presupuestos de determinadas entidades descentralizadas o autónomas y ejercer el control previo sobre gastos.
- o La Ley de la Administración Financiera de la República y la Ley General de la Administración Pública se refieren en el ámbito de sus respectivas especialidades a los distintos sectores y componentes de la administración pública costarricense; pero no definen con precisión el marco conceptual de la actuación del sector central del gobierno y el de sus organismos y entidades; tampoco reconocen formalmente la existencia e identificación de los distintos sectores de la economía nacional, en cuyo contexto se realizan las funciones de la administración.
- o Las responsabilidades y deberes morales de los servidores públicos se señalan y describen en muy diversos ordenamientos legales

dispersos; por consiguiente, pueden no estarse logrando su cabal comprensión y cumplimiento por parte de los servidores públicos, ni la identificación de su vocación ética por parte de la comunidad nacional.

- o La Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público establece la obligación que el Poder Ejecutivo tiene para llevar a cabo la evaluación de todos sus programas e instituciones; pero la tarea no ha podido realizarse. Los enfoques modernos de la función de fiscalización superior deben incluir obligadamente el proceso de la auditoría cualitativa de la gestión pública, que complemente e integre a la auditoría tradicional del cumplimiento financiero y de la legalidad.
- o La normatividad emitida por la Contraloría General ha establecido la necesidad y conveniencia de coordinar las labores de las unidades de Auditoría Interna de los entes y organismos sujetos a su fiscalización; pero no contiene lineamientos específicos para realizarlo. Tampoco ha considerado, ni expresa ni tácitamente, las relaciones formales entre dichas unidades, la propia Contraloría y las firmas de auditores externos del sector privado que ejercen sus actividades en el sector público.

META RECOMENDADA

Establecer un nuevo enfoque en materia de control gubernamental, en consonancia con las modernas concepciones doctrinarias que propician el ejercicio independiente de la auditoría interna y externa y la práctica del control interno por las propias entidades actoras de las operaciones, de acuerdo con las reiteraciones de la INTOSAI. Adecuar a este enfoque el ordenamiento jurídico, armónico y jerárquico, que lo haga exigible en el ámbito del sector público.

METAS RELACIONADAS

- o Definir el nuevo enfoque del control, procurando adecuarlo al modelo teórico establecido en el capítulo II del presente informe, en la medida que las condiciones sociales, políticas y jurídicas lo permitan.

- o Preparar las reformas de orden constitucional y legal que den viabilidad al modelo conceptual. En la preparación de los instrumentos jurídicos que se sugiere será menester tomar en consideración:
- Que las facultades, atribuciones y responsabilidades de la Contraloría General de la República deben convertirla, sin lugar a dudas, en el Organismo Central Rector del Sistema de Control y Auditoría y eliminar las funciones incompatibles con esa responsabilidad fundamental.
 - Replantear la sistematización de la administración pública en razón de los fines del estado que a ella corresponde gestionar, definiendo el marco conceptual de las acciones que correspondan al gobierno central, integrado principalmente por los ministerios que funcionarían como cabeza de cada uno de los sistemas sectoriales, así como aquellas otras que, ubicadas dentro de ellos, cumplan las funciones de entidades o establecimientos públicos y de servicio, bajo la coordinación del ministerio correspondiente.
 - La posibilidad de expedir una Ley de Entidades y Empresas Públicas.
 - Recopilar en un solo instrumento jurídico las responsabilidades y deberes de los servidores públicos, destacando la misión preventiva y moralizadora de la Contraloría.
 - Definir el concepto de evaluación de la gestión pública y la obligación de todos los organismos e instituciones y de sus servidores, de ejercer control propio y dar cuenta de todos sus actos, efectuados en el ejercicio de facultades conferidas por el ordenamiento jurídico y haciendo uso de recursos públicos; y, precisar también el papel que a ese respecto corresponde a la Contraloría.
 - Normar la relación formal del trabajo técnico de las unidades de auditoría interna para que la función básica de la Contraloría se beneficie de, y comprendan sus potencialidades.
 - Dictar los lineamientos relativos a la intervención de los auditores externos del sector privado para el ejercicio profesional de sus actividades en las entidades y organismos públicos

ACCIONES QUE SE DEBEN REALIZAR

- o En el Mediano plazo
 - Integrar un equipo para que se encargue de preparar un plan de trabajo tendiente a la reforma constitucional y legal correspondiente a fin de que, previa la recopilación de las disposiciones dispersas y su codificación en un proyecto de ley única, se establezcan las bases jurídicas que den soporte al funcionamiento del nuevo sistema de Administración Financiera, Control y Auditoría.
 - Difundir del modo más amplio posible las nuevas concepciones sobre el sistema, recogidas en los proyectos de reforma, y crear el ambiente necesario en la opinión pública, para facilitar la aprobación de los mismos en el seno de la legislatura.
 - Presentar los proyectos a consideración, aprobación y expedición de los órganos que corresponda.
 - Mientras se aprueban los instrumentos jurídicos mencionados, adelantar la preparación de las normas de carácter secundario que posibiliten la aplicación inmediata de la reforma constitucional y legal.

- o En el largo plazo
 - Una vez aprobados tales instrumentos, ajustar las normas secundarias a la letra y al espíritu de aquellos.
 - Brindar asistencia técnica a las entidades públicas en la preparación de sus normas secundarias específicas, requeridas para la aplicación de los nuevos sistemas.

- 2. En cuanto a la Organización
 - o La función substancial de la auditoría que realiza la Contraloría General de la República está a cargo de su Dirección de Auditoría, cuya estructura funcional consiste en la operación de cinco departamentos identificados, cada uno y respectivamente, con el grupo de organismos públicos sujetos a su examen, en los que se encuentran entidades e instituciones de la más variada índole en cuanto a sus áreas de competencia y funciones, fines económicos y de servicio público. Esta organización departamental de la Dirección de Auditoría ha resultado rígida al requerir la

concentración de un equipo completo de auditores y supervisores en cada unidad; está frenando la especialización profesional y técnica de los auditores y afectando su motivación; y, es insuficiente para auditar la ejecución de los presupuestos públicos.

- o Como consecuencia de los defectos de la organización, el balance de la Hacienda Pública en el que aparece la ejecución y liquidación del presupuesto del Gobierno Nacional que, por mandato constitucional debe presentar el Ejecutivo, por intermedio del Ministro de Hacienda, a consideración de la Asamblea Legislativa, no ha sido objeto de dictamen anual por parte de la Contraloría General. Ello incide en las condiciones que caracterizan a las finanzas públicas y a la información contable, conforme se describen en los numerales 4 y 5 de este capítulo.
- o La participación de otras direcciones generales de la Contraloría en el ejercicio de las funciones de fiscalización, de algún modo similares a las que realiza la Dirección de Auditoría, constituye un elemento adicional a considerar en la definición de la estructura interna y funciones que deba adoptar la contraloría en sus áreas sectoriales.
- o La organización estructural y funcional actual adolece de ciertas deficiencias como:
 - Unidades con ámbitos de control que resultan excesivos para sus reales potencialidades.
 - Unidades con ámbitos muy limitados en relación con los recursos humanos que les están asignados.
 - Concentración de funciones incompatibles con la división del trabajo, en los casos en que los auditores deben atender ellos mismos al proceso de establecimiento de resultados de la auditoría.
- o La organización estructural de las unidades de auditoría interna es, en términos generales, adecuada; pero, no en todos los casos se halla sujeta a los mismos lineamientos. Además del impulso que requieren de la Contraloría, principalmente entre las Juntas Directivas de las instituciones para robustecer su rango, objetividad e independencia, requieren una mayor vinculación y coordinación para utilizar su verdadero potencial en beneficio de éstas y de la auditoría externa.

META RECOMENDADA

Elaborar y poner en práctica un plan de reforma institucional para la modernización y fortalecimiento de la organización interna de la Contraloría, que la prepare para desempeñarse como el Órgano Rector del Sistema de Control y Auditoría y para la práctica eficiente de la auditoría financiera y operacional; que posibilite el cumplimiento de éstas con criterios de la más alta calidad y eficiencia; y, que coordine e integre los esfuerzos de las unidades de auditoría interna y de las firmas privadas.

METAS RELACIONADAS

- o Organizar las actividades de la Contraloría, identificando sus principales áreas sectoriales y funcionales, tendiendo al robustecimiento de su función fiscalizadora y evitando la concentración de funciones incompatibles en los órganos y servidores a cargo de la auditoría.
- o Departamentalizar las unidades de Auditoría en función del criterio sectorial a fin de que sea posible verificar el cumplimiento de la diversidad de fines en atención a su naturaleza intrínseca, desde la emisión de políticas en el nivel central de Gobierno, hasta su cumplimiento, a través de todas las categorías de la organización políticoadministrativa.
- o Prever en la organización estructural y funcional de la Contraloría la posibilidad de llevar a cabo investigaciones especiales sobre irregularidades en el ejercicio de la función pública y su pesquisa, preservando la independencia de las unidades de auditoría y de sus servidores.
- o Asegurar que las unidades de Auditoría Interna sean objeto del reconocimiento permanente de los órganos directivos de las entidades a que pertenecen y que cumpla cabalmente la auditoría profesional con el grado de independencia que les es aplicable.

- o Asegurar que los sistemas funcionales de la Contraloría General, puestos al servicio de los fines institucionales, se adecuen a las necesidades de un remozado y eficiente modelo de gestión.

ACCIONES QUE SE DEBEN REALIZAR

- o En el corto plazo
 - Constituir, bajo la dependencia directa del Contralor General y con asesoría competente, un Comité de Organización integrado por los directores departamentales, del cual surja como Secretaría Ejecutiva la Dirección de Evaluación y Sistemas.
 - Asignar a la Secretaría Ejecutiva la obligación de preparar un plan de desarrollo organizacional integral de la entidad, conocerlo, discutirlo y aprobarlo en el Comité. El plan deberá:
 - oo Prever la organización de la Contraloría, tanto para el futuro inmediato, como los cambios que sufrirá en el mediano y largo plazo, en función de la evolución que se espera para el Sistema de Control y Auditoría.
 - oo Contener los objetivos, metas y acciones específicas, la prioridad de las mismas, la identificación de los responsables de su cumplimiento, los productos intermedios y finales de las acciones, el nivel de esfuerzo y recursos requeridos, los estimativos de tiempo para cada una de ellas y preparación de un calendario.
 - Ejecutar el plan de desarrollo organizacional de acuerdo con las prioridades establecidas en él.
- o En el mediano plazo
 - Continuar la aplicación del plan de desarrollo organizacional, en cuanto respecta a las acciones de mediano plazo previstas por el mismo.
 - oo En esta fase será necesario diseñar y aplicar metodologías para brindar asistencia a las unidades de auditoría interna en sus específicos programas de desarrollo organizacional.

oo También será necesario diseñar y aplicar un plan estratégico y metodológico, orientado a construir en el interior de cada entidad pública un conjunto articulado de procedimientos en virtud del cual se vayan capacitando progresivamente para sustituir a la Contraloría en la práctica de los controles previos, entendida como una típica responsabilidad gerencial.

- Establecer los medios y mecanismos que permitan a la Contraloría llegar a una verdadera compatibilización de intereses recíprocos con las firmas privadas de auditoría.

3. En cuanto a los Instrumentos y Proceso de Auditoría

- o La función de auditoría gubernamental que realizan la Contraloría de la República y las Unidades de Auditoría Interna de las entidades y organismos sujetos a su fiscalización, se está llevando a cabo de conformidad con los planes y programas que cada una formula para cumplir durante el ejercicio anual correspondiente; pero la ausencia de coordinación adecuada en el proceso de la preparación de los respectivos programas, significa que no existe un Plan Nacional de Auditoría, cuya ejecución coordinada y comunicada entre todas las partes actuantes y la Contraloría, permitiría aprovechar mejor los recursos disponibles y conseguir más efectividad en la función de fiscalización.
- o Las condiciones presentes en la planificación anual de las acciones de auditoría son determinantes de la carencia de perspectivas de mediano y largo plazo; de la ausencia de una visión global del comportamiento en el orden sectorial y funcional del Estado y de la falta de definición de objetivos propios para el desarrollo profesional de la función auditora.
- o Los trabajos de auditoría realizados "a pedido" y la investigación de denuncias, cuando no se encuentran previstos en la planificación global, como un conjunto limitado de actividades al que se debe destinar una cuota del tiempo y esfuerzos disponibles, pueden obstaculizar el cumplimiento de las acciones planificadas y desviar la atención institucional del logro de sus propios objetivos.

- o Los manuales de Procedimientos de Auditoría y demás instrumentos necesarios para elevar la calidad del trabajo y promover su constante uniformidad, que la Contraloría de la República ha emitido como resultado de sus estudios en el ejercicio de su facultad normativa, en términos generales, son competentes. Sin perjuicio de la complementación y actualización permanentes de dichos manuales, basándose en la respuesta proveniente de las áreas responsables de la ejecución de los programas de auditoría y del desarrollo alcanzado por la profesión, especialmente en los últimos tiempos, requieren cumplimiento más estricto y uniforme en los aspectos relacionados con:
 - Asignación formal de tareas y especificación de los objetivos de cada auditoría.
 - Evaluación del control interno institucional como determinante de las pruebas a aplicar y del alcance mismo del examen.
 - Actualización constante de los archivos permanentes de las entidades a examinar.
 - Utilización estandarizada de papeles de trabajo, de marcas y de referencias cruzadas.
 - Supervisión efectiva de las labores en el campo.
 - Comunicación oportuna de los resultados.
 - Seguimiento de las recomendaciones formuladas.
 - Autoevaluación periódica del cumplimiento de sus propios planes.

META RECOMENDADA

Disponer de un conjunto de manuales de auditoría que prevean los lineamientos, los instrumentos y los procedimientos a observar, utilizar y seguir para la práctica de la auditoría gubernamental, tanto financiera como operacional, emitidos por la Contraloría General de la República en el ejercicio de su función rectora del Sistema de Control y Auditoría, cuyo cumplimiento sea obligatorio para las propias unidades de auditoría de la Contraloría; para las unidades de auditoría Interna de las entidades públicas; y para las firmas privadas de auditoría cuando examinen entidades públicas.

METAS RELACIONADAS

- o Contar con un conjunto completo de directrices que, a título de Normas Técnicas de Control Interno, sirvan para el establecimiento de los procedimientos de esa naturaleza en cada entidad pública,

como parte de la responsabilidad institucional que a todas ellas concierne.

- o Contar con los lineamientos y orientaciones necesarios para que las unidades de auditoría interna preparen sus planes anuales de auditoría, los comuniquen y coordinen con la Contraloría General y ésta diseñe y formule el plan anual de auditoría, con la participación activa de todas sus unidades directamente concernientes, con miras al examen de la gestión pública en su conjunto.
- o Lograr que el ejercicio de la auditoría por parte de los auditores gubernamentales se cña al cumplimiento de los más exigentes estándares de eficiencia, con el grado de profesionalismo y especialización que la misma impone y con apego irrestricto a las normas emitidas para ese fin por la Contraloría.
- o Asegurar la comunicación oportuna de los resultados y la adopción de decisiones gerenciales institucionales tendientes al cumplimiento de las recomendaciones formuladas.

ACCIONES QUE SE DEBEN REALIZAR

- o En el corto plazo
 - Integrar en la Secretaría Ejecutiva del Comité de Organización sugerido en este informe, un grupo de trabajo que, con la asistencia técnica requerida, se avoque a la preparación de las normas técnicas, de los lineamientos, guías y manuales a que se refieren las metas de este numeral, a efectos de su conocimiento y discusión en el Comité, como paso previo a su aprobación y expedición por el Contralor General.
 - Efectuar la más amplia divulgación de las normas entre el personal llamado a ponerlas en práctica.
 - Ampliar la práctica de la auditoría financiera al mayor número posible de entidades públicas, de modo que se asegure una cobertura razonable del universo.
 - Dictaminar el balance de la Hacienda Pública preparado por la Dirección de Contabilidad Nacional del Ministerio de Hacienda, antes de su presentación a consideración de la Asamblea Legislativa, por el período fiscal terminado el 31

de diciembre de 1989, y, a partir de entonces, en forma anual.

- Iniciar el Control de proyectos de inversión en obras públicas, en uso de la capacidad adquirida en este campo.

o En el mediano plazo

- Iniciar la práctica de la auditoría operacional, comenzando por los sistemas funcionales de la gestión pública, para extenderla luego a los sistemas sectoriales.
- Iniciar la práctica de la auditoría mediante el uso del computador.
- Ampliar la cobertura de la auditoría financiera y del control de proyectos de inversión en obras públicas, considerado este último como una especialización de la auditoría operacional.

4. En cuanto a los Recursos Humanos

- o La administración de los recursos humanos que participan en la función de auditoría gubernamental en la Contraloría General de la República y en las entidades y organismos sujetos a su fiscalización, precisa disponer de los lineamientos y bases suficientes para asegurar su adecuada selección y contratación; la evaluación periódica de su rendimiento y la promoción que, en consecuencia, merezcan los elementos mejor calificados o, en su caso, la acción de ayuda o rectificación que proceda; la constante capacitación y actualización de conocimientos, prácticas y experiencias; y la identificación permanente de sus aspiraciones profesionales y de desarrollo personal, con los fines de la fiscalización superior de la administración pública.**

- o Ciertamente, la Contraloría General de la República ha venido cumpliendo en los años recientes un programa de mejoramiento y modernización.**

Mientras se realizaban las actividades de campo del presente estudio-diagnóstico con financiamiento de la Misión local de la Agencia para el Desarrollo Internacional, (A.I.D.), nuestra firma estaba ejecutando un proyecto que, entre otros elementos, incluía la organización de un Centro de Capacitación de auditores gubernamentales, la preparación y el dictado de cursos de auditoría

mediante el uso del computador, de control de proyectos de inversión en obras públicas y de formación de instructores.

A la fecha de redacción de este informe ha concluído el proyecto en mención, salvo un último módulo del componente de auditoría informática que se encuentra postergado; sin embargo, aún no está en funcionamiento el Centro.

- o Del personal disponible para la ejecución de la auditoría una pequeña parte ha recibido capacitación en programas desarrollados principalmente por el Instituto Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras, ILACIF, pero es evidente que en este campo deben llevarse a cabo esfuerzos significativos, especialmente en orden a la práctica de la auditoría operacional.

META RECOMENDADA

Disponer de un grupo importante de auditores que se encuentre en posibilidad de llevar a cabo la auditoría gubernamental, financiera y operacional, tanto para que la Contraloría de la República cumpla el papel que en el Estado Moderno corresponde a una Institución Superior de Auditoría, como para que las unidades de auditoría interna de las entidades públicas sean de verdad el control gerencial que mide la eficiencia de otros controles, en guarda del interés ciudadano.

ACCIONES QUE SE DEBEN REALIZAR

- o En el corto plazo
 - Poner a funcionar el Centro de Capacitación cuya organización está ya prevista, a fin de que pueda llevar a cabo los programas que para el mismo se han elaborado.
 - Preparar y dictar cursos de auditoría operacional, comenzando por los funcionarios de la Contraloría General, para luego cubrir con la capacitación las áreas prioritarias de la auditoría interna.

- o En el mediano plazo
 - Continuar el desarrollo de los programas concebidos para el Centro de Capacitación y ofrecer los cursos diseñados ya con

dicha finalidad, ampliando el número de beneficiarios de los mismos hacia otras áreas de la administración financiera pública.