

Estrategias de planificación financiera en el ciclo presupuestario: Un análisis comparativo*

Mayra Rodríguez Quirós**

José Adrián Vargas Barrantes***

REALIZA UNA COMPARACIÓN ENTRE LA SITUACIÓN DE LOS PROCESOS DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA Y DE ADMINISTRACIÓN DE FLUJOS DE CAJA, TANTO PARA ALEMANIA COMO PARA COSTA RICA, CON ESPECIAL REFERENCIA AL GASTO SOCIAL.

PALABRAS CLAVES: PLANIFICACIÓN FINANCIERA / FORMULACIÓN / PRESUPUESTOS / GASTO SOCIAL / FLUJOS / ECONOMÍA / ALEMANIA / COSTA RICA

Introducción

Los procesos de formulación y ejecución presupuestaria, así como la administración del flujo de caja, son elementos fundamentales en la utilización de los recursos públicos, y

aunque si bien es cierto, en el caso de nuestro país se han generado importantes avances en los últimos años, no cabe duda de que existen espacios de mejora que deben ser aprovechados para lograr asegurar, en vez de entorpecer, el cumplimiento de los fines públicos, y que sean elementos facilitadores de ello.

* Informe final de la Pasantía “Estrategias de Planificación Financiera en el Ciclo Presupuestario: su Aplicación en el Gasto Social”, celebrada del 9 al 17 de octubre del 2006, en Berlín, Alemania, y organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH – InWEnt.

** Directora General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

***Tesorero Nacional, Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

Recibido: 3 de octubre del 2006.

Aceptado: 17 de noviembre del 2006.

En medio de estas consideraciones, la oportunidad de analizar comparativamente la situación con respecto a otros países de Centroamérica, y especialmente con la República Federal Alemana, permite destacar los aspectos de mayor interés identificados como resultado de la Pasantía sobre Estrategias de Planificación Financiera en el Ciclo Presupuestario: su Aplicación en el Gasto Social, y colaborar así, en la medida de nuestras posibilidades, a

que estos conocimientos se traduzcan en mejoras en el sistema de administración financiera costarricense, de especial manera en lo relativo al gasto social.

Para la elaboración del Informe final de la Pasantía se consideraron los siguientes aspectos.

1. Un resumen sobre lo observado en relación con el tema seleccionado y, cuando fuese pertinente, su relevancia con respecto a la planificación, ejecución y control presupuestario en materia de cohesión social.
2. Realizar un análisis comparativo entre lo observado en el país anfitrión y el receptor de las pasantías.
3. Establecer el grado de aplicabilidad efectiva, que podría tener en el caso del país receptor, la realidad observada y el intercambio de experiencias. Ello en lo referente a aspectos de la planificación, ejecución y control presupuestario en materia de cohesión social, con énfasis en los roles específicos de las entidades en que laboran los pasantes.

Generalidades del proceso presupuestario en Alemania

El Gobierno Alemán está organizado en tres poderes: Ejecutivo,

Legislativo y Judicial. Se tienen quince ministerios, una Cancillería y un Jefe de Gobierno. Dentro de esta organización el Ministro de Finanzas cumple una función estratégica, ya que responde directamente ante el Parlamento por el Presupuesto Nacional, analiza las solicitudes de inclusión de gastos de los ministerios, decide sobre su inclusión, el que está constituido por la suma de presupuestos de los Estados Federados.

El Parlamento puede incluir nuevos gastos, siempre y cuando incluya su financiación. También aprueba la gestión del Ministerio de Finanzas con base en las cuentas presentadas y en función de los comentarios expresados por el Tribunal de Cuentas.

El presupuesto de ingresos lo realiza un comité técnico de expertos del Ministerio de Finanzas, Ministerio Federal de Economía, Ministerios de Finanzas de los Estados Federados, Federación de Asociaciones de Mancocomunidades Municipales del Banco Central, Instituto Federal de Estadística del Consejo de Expertos para la evaluación del desarrollo macroeconómico, y de los institutos de estudios económicos de mayor renombre del país. Además, se cuenta con las recomendaciones del Consejo de Planificación Financiera, cuya función consiste en coordinar la planificación financiera de la Federación, de los Estados Federados y de los municipios, que se reúnen dos veces al año, los que analizan la situación de la economía alemana, y

con base en una serie de supuestos macroeconómicos proyectan la situación de la economía. Hay algunos impuestos que son propios de los Estados Federados y otros del Gobierno Federado, no obstante en el presupuesto alemán no se incluyen rentas con destino específico, sino que se presupuesta de acuerdo con las prioridades nacionales.

El proceso de formulación del presupuesto suele empezar a nivel de la Federación, más de un año antes al año que tendrá validez el presupuesto. El primer paso está constituido por una circular de formulación de presupuesto, enviada a finales de diciembre de cada año, a las autoridades superiores de la Federación.

La circular contempla entre otras cosas:

- Explicaciones relacionadas a la situación presupuestaria en general.
- Fechas en que deben entregar el Anteproyecto de Presupuesto
- Información para la inclusión de los ingresos y de los gastos, así como la forma en que deben constituir el presupuesto, recursos humanos, etc., límites de gasto para determinados bloques de cargos, bloques de cálculo e informaciones generales sobre regulaciones a determinadas partidas

El Ministerio de Finanzas tiene la potestad de modificar los planes presupuestarios presentados por las autoridades de los Estados Federados; para lo cual se llevan a cabo una serie de negociaciones presupuestarias de distintos niveles jerárquicos (jefes de sección, jefes de departamento).

El Tribunal de Cuentas también recibe los planes presupuestarios, y participan en las negociaciones que se realizan a nivel de jefes de sección, y no intervienen a nivel superior donde las negociaciones adquieren un nivel más político.

El Ministerio de Finanzas formula el proyecto de presupuesto con base en los planes presupuestarios de las autoridades públicas federales superiores, y considerando el resultado de las negociaciones, y envía el proyecto al despacho de la jefatura de gobierno en calidad de documento que será presentado al gabinete. Posteriormente, el Jefe de Gobierno entrega el Proyecto de Presupuesto simultáneamente al Consejo Federal y al Parlamento Federal. En esta instancia se debate en tres sesiones sobre el proyecto presupuestario. En el Consejo Federal en un lapso de seis semanas le da el primer debate al presupuesto, y prepara su recomendación para su debate y aprobación en el Parlamento Federal. Es importante señalar, que el Consejo Federal es la instancia donde los Estados Federados pueden influir políticamente sobre el Proyecto de Presupuesto, En este Consejo Federal existe una

Comisión de Presupuesto, quien analiza todas las partidas y puede decidir sobre posibles cambios para proponerlos posteriormente, las decisiones tomadas en el seno de la Comisión Presupuestaria son preparadas por sus miembros.

En setiembre, en la primera sesión del Consejo Federal, el Ministro Federal de Finanzas pronuncia su discurso de presentación del presupuesto, y explica las consideraciones básicas de la política presupuestaria y financiera, que tomó en cuenta el Gobierno Federal al elaborar el Proyecto de Presupuesto. Los diputados de los partidos políticos representados en el Parlamento Federal se expresan en términos generales respecto al presupuesto. En la segunda sesión del Parlamento se exponen en sesión plenaria, los resultados obtenidos con base a las deliberaciones de la Comisión Presupuestaria. Al término de la tercera sesión, se procede a la aprobación del Proyecto Presupuestario.

Durante las sesiones plenas, de las reuniones de la Comisión Parlamentaria, el Parlamento Federal analiza el contenido de las partidas presupuestarias, y puede establecer nuevas prioridades y preferencias. El Parlamento está facultado para exigir la presentación de informes orales y escritos de parte del gobierno, en relación con determinadas medidas que adopte. El derecho del Parlamento no se limita solamente a exigir la presentación de informes orales o escritos

de parte del gobierno, en relación con determinadas medidas que adopte, el derecho del Parlamento también se circunscribe al control de la ejecución presupuestaria.

Una vez que el presupuesto ha sido aprobado por el Parlamento Federal y por el Consejo Federal, refrendado por el Ministerio Federal de Finanzas y por la Cancillería Federal, es firmado oficialmente por el Presidente de la República, y a finales de diciembre es publicado por el boletín oficial de Estado, y pasa a ser ley de la República.

El presupuesto en Alemania presenta cierta flexibilidad en cuanto a su ejecución. Así:

- Las autorizaciones presupuestarias que tienen condición de flexibilizado, se indican explícitamente en la Ley de Presupuesto con una letra F.
- Las que mayoritariamente se refieren a las partidas orientadas a la operación de las diferentes administraciones; en el caso que no se haya llegado a la etapa del pago, se permite que sean trasladados al período siguiente, para darle "contenido presupuestario".
- Se consideran inicialmente los gastos autorizados en el período presupuestario posterior que son trasladados al siguiente, y en caso de que no sea suficiente, el Ministerio de Finanzas lleva el control e

incluye una asignación mediante una partida especial.

Para la elaboración del Presupuesto de la República Federal Alemana, se tiene como marco general el Acuerdo de Maastricht, conforme el cual los miembros de la Unión Europea, UE, se comprometen a tener un déficit igual o inferior al 3% del Producto Interno Bruto, PIB.

En Costa Rica no se tiene un sistema parlamentario como en Alemania, donde no se tiene una Cancillería nombrada por el Parlamento y dentro del mismo dividido en Cámaras. En términos generales, guardando las diferencias por tratarse de un Estado Federal, el proceso de formulación alemán sigue un esquema similar al costarricense. En el análisis y la aprobación, por la forma en que está estructurado el Parlamento, es más complejo, y aparentemente hay distintas instancias dentro del Parlamento en que se analiza el Proyecto de Presupuesto.

Una diferencia importante en el caso de Alemania es que el Presupuesto Nacional contiene el presupuesto del sector público, para el caso de Costa Rica sólo se tiene el presupuesto del Gobierno Central.

Dentro de los aspectos que podrían retomarse para valorar una posible aplicación en el caso de Costa Rica se tiene:

- Valorar la posibilidad de establecer alguna regla fiscal para ajustar el déficit del Gobierno

Central, y disminuir las presiones que se presentan a nivel legislativo sobre el gasto gubernamental.

- Considerar el tema de flexibilidad en la ejecución presupuestaria; podría retomarse y considerarse para el caso de gastos de inversión.
- Uno de los problemas que se presentan en el proceso presupuestario costarricense, es que la legislación definió una serie de gastos para la cual le asignó rentas constitucionales y legales. Sin embargo, hay gastos en el presupuesto en los que no se les definieron rentas para su financiamiento, por lo que al Gobierno le es imposible cumplir con estos destinos específicos, generando demandas de tipo legal y cuestionamientos por incumplimiento de la norma por parte de la Contraloría General de la República, CGR. En torno a este tema, uno de los aspectos que nos llamó la atención en Alemania es la inexistencia de destinos específicos, los que sin duda alguna, le da más flexibilidad al presupuesto.
- El tema de la revisión que se hace del presupuesto en el Parlamento no se analizó en la Pasantía, sin embargo, sería interesante conocerlo para mejorar el proceso de con-

trol político del presupuesto costarricense.

Visión conjunta de planificación de mediano y largo plazo

Durante los años que siguieron a la posguerra, la programación financiera en Alemania solo afectaba el año en curso. Sin embargo, a partir de los años sesentas, se dio una reforma presupuestaria, en la que el presupuesto se basó: a) en una ley, b) en principios presupuestarios y c) en la planificación financiera, a ser aplicada en forma quinquenal, tanto al Estado Central, como a las regiones y municipios. Es así, como la República Federal Alemana inició la planificación financiera en 1967, la que permite conocer las cargas presupuestarias que se van a tener en el futuro y planificar el flujo de caja, en consecuencia reducir los déficits fiscales.

La planificación financiera en Alemania es coordinada por el Consejo de Planificación Financiera, Comité encargado de coordinar la planificación financiera y presupuestaria entre los niveles del Estado, e integrado por los ministros de finanzas de los Estados Federados, y por los representantes de las municipalidades. Se realiza con base en el pronóstico que se tiene previsto sobre el comportamiento de la economía, generalmente se tiene información del año anterior y

como año base el presente año, y se efectúa un pronóstico de tres años siguientes. La planificación financiera se realiza en euros corrientes, y las cifras se “limpian” de los efectos de eliminar los acontecimientos “coyunturales”.

El plan financiero no incorpora posibles medidas fiscales de carácter sensible, para no generar polémicas innecesarias en el seno del Parlamento, para elaborarlo se utiliza la misma metodología que se tiene para la formulación del presupuesto de la República Federal Alemana, a partir de la remisión de una circular con las instrucciones y supuestos macroeconómicos, los que son formulados por el Ministerio de Finanzas. Se solicita a los ministerios que entreguen las solicitudes presupuestarias para los años siguientes. Se negocia partida por partida con el responsable de cada ministerio; si hay algún tipo de desacuerdo, se efectúan deliberaciones muy complejas. La calidad de los datos depende de la rigurosidad de la información que brinden los ministerios. La planificación financiera del presupuesto se negocia a nivel de Consejo de Ministros, y se informa al Parlamento.

La planificación financiera se formula en forma detallada, sin embargo, para efectos de presentación, en el documento adjunto en el presupuesto, se incluye en forma agregada según se muestra en el siguiente cuadro, suministrado a modo de ejemplo por el Ministerio de Finanzas. Como se puede ob-

servar, el documento de Planificación Financiera incluye, en primer término, los gastos totales y dentro de los ingresos se consideran los préstamos.

Es necesario destacar que se detallan los ingresos por préstamos para verificar que los recursos por créditos, no sean superiores a los de gasto de capital.

CUADRO No. 1

PLANIFICACIÓN FINANCIERA FEDERAL ALEMANA 2006-2007 (MILES DE MILLONES DE EUROS)

	Presupuesto proyectado				
	2006	2007	2008	2009	2010
Gastos totales	261,6	267,6	274,3	274,9	276,8
% de crecimiento	0,7	2,3	2,5	0,2	0,7
Ingresos	261,6	267,6	274,3	274,9	276,8
Impuestos	194,0	214,5	218,2	226,0	231,1
Otros ingresos	29,4	31,1	34,6	27,9	25,2
Préstamos	38,2	22,0	21,5	21,0	20,5
Gasto de capital					
Inversiones	23,2	23,5	23,4	23,6	23,3

Fuente: Ministerio Federal de Finanzas de Alemania.

Todos los Estados Federados y municipios están obligados a llevar una planificación financiera, coordinada por un Consejo de Planificación Financiera, que es el órgano encargado de coordinar la planificación presupuestaria y financiera entre los niveles del Estado. Esta instancia de coordinación estable-

cida a nivel de ministros, integrada por el Ministro Federal de Finanzas, quien asume la presidencia, por los Ministros de Finanzas de los Estados Federados, y por los representantes de las asociaciones municipales. Este plan es adaptado anualmente y de acuerdo con las condiciones económicas.

Con respecto a lo observado sobre este tema, en Costa Rica no se realiza una planificación de mediano y largo plazo, ya que únicamente se considera en el presupuesto lo del año en curso. Sin embargo, el Artículo No. 38 de la Ley No. 8131 señala entre otros aspectos relacionados con la fecha de presentación e información complementaria al presupuesto de la República, lo siguiente:

“.....Asimismo, al proyecto se le anexará un informe con los principales objetivos que se propone alcanzar, la información detallada sobre los compromisos plurianuales, el análisis, en un contexto de corto y mediano plazo de cinco años como mínimo, de los aspectos macroeconómicos y financieros considerados en la preparación, la explicación de las metodologías utilizadas en las estimaciones que se involucren, los criterios para definir prioridades y la información adicional que se considere oportuna.”....

Como se observa, la legislación establece que el presupuesto debe incluir información adicional sobre los compromisos plurianuales, el análisis en el contexto de corto y mediano plazo de cinco años como mínimo, requerimiento que hasta la fecha no se ha incluido en el Presupuesto Nacional.

Asimismo, el Artículo No. 34 del Decreto No. 32988-H-MP-PLAN

de reforma al reglamento de la Ley No. 8131 de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, establece sobre la información que debe contener el documento de presentación del Anteproyecto de Presupuesto de la República:

“Artículo 34. —‘Documento de presentación’. Adicionalmente al proyecto de ley de presupuesto, el Ministerio de Hacienda entregará al Poder Legislativo un documento de presentación en el que se incorporará la siguiente información:

A) Resumen de las políticas fiscales y presupuestarias establecidas y de los objetivos que se propone alcanzar el Gobierno de la República, las que deben ser consistentes con las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, los criterios utilizados en la definición de las prioridades y un análisis del impacto esperado en las variables macroeconómicas, en el mediano plazo, como respuesta a la política presupuestaria adoptada para la elaboración del proyecto de presupuesto...”

En ambos artículos establece que el Proyecto de Presupuesto debe contener, entre otros aspectos, un análisis del impacto esperado en las variables macroeconómicas, en

el mediano plazo, como respuesta a la política presupuestaria adoptada para la elaboración del Proyecto de Presupuesto.

En nuestra opinión, este proceso de planificación de mediano y largo plazo del presupuesto, debe considerarse en la formulación del Presupuesto Nacional. La metodología de trabajo que observamos en el Ministerio de Finanzas alemán, puede ser aplicada en el caso de Costa Rica, e incorporarla en el documento de exposición de motivos u otro documento adjunto al Presupuesto Nacional.

El mecanismo de planificación por agregación aplicado en Alemania puede incorporarse en el proceso de formulación costarricense, y ser armonizado con el establecimiento de un modelo de programación macroeconómica de equilibrio general, que incorpore los efectos de la política fiscal en los distintos sectores de la economía.

El ejercicio de adaptación anual del plan financiero, de acuerdo con las condiciones económicas que se efectúa en Alemania, es un procedimiento que podría aplicarse en Costa Rica, y así contribuir a mejorar la cultura de planificación de mediano y largo plazo, que es necesario incorporar en el proceso presupuestario costarricense.

Las siguientes consideraciones sobre la utilidad en la presentación de un plan financiero a mediano

y largo plazo son válidas para el caso de Costa Rica, y deben considerarse para implementar un proceso de planificación financiera.

- El plan financiero constituye para el Ministerio de Hacienda un medio sumamente útil para oponerse a exigencias exageradas de incorporar gastos en el presupuesto.
- Permite reconocer con suficiente antelación la necesidad de adoptar las medidas de política financiera.
- La obligación de preparar cada año un plan financiero contribuye a fortalecer la disciplina del Gobierno Federal en asuntos financieros, y a aumentar su sentido de responsabilidad en materia de política presupuestaria.
- La planificación financiera contribuye a darle una mayor continuidad a la política financiera, y a darle solidez a la presupuestaria.

Planificación de la liquidez

Posterior a la reforma presupuestaria de 1969, la gestión de caja de la Federación Alemana está en manos de cajas federales. Al efecto, existe una caja central (Caja Federal Principal, CFP), bajo la responsabili-

dad del Ministerio de Finanzas, que se constituye en la caja central de liquidación de cuentas de todas las cajas federales, y frente a éstas tiene el derecho de impartir órdenes e instrucciones técnicas. La CFP administra la cuenta central de la Federación, a través de la cual se

canalizan, en principio, la totalidad de los gastos de la Federación.

En la actualidad existen cuatro cajas federales que dependen y centralizan sus fondos en la CFP, de conformidad como se describe en el siguiente gráfico.

GRÁFICO No. 1



Fuente: *Idem.*

Según se muestra existen cuatro cajas federales regionales: Kiel, Halle/Saale, Weiden/O y Trier.

A los efectos de caracterizar la gestión de fondos es importante diferenciar tres conceptos que están claramente definidos:

- *Fondos presupuestarios:* se trata de ingresos, gastos, autorizaciones de asunción de obligaciones, cargos para funcionarios públicos y para empleados, contenidos en el presupuesto a raíz del respectivo proceso de inclusión. Éstos no están constituidos por dinero. La atribución de fondos presupuestarios más bien supone la autorización de dar órdenes de pago en el transcurso del ejercicio presupuestario.
- *Fondos operativos:* se refiere a la autorización concedida en una cartera de realizar gastos por un determinado monto durante un periodo definido, en función de los medios líquidos disponibles. En consecuencia, el Ministerio de Finanzas concede el derecho de decidir la cuantía a la que se recurre en base a una autorización de realizar gastos. Los fondos operativos tampoco están constituidos por dinero, sino que implican la autorización de dar órdenes de pago durante un período determinado, mes o trimestre.
- *Fondos de caja:* se trata de dinero en efectivo o contable.

Aplicando su sistema de caja, la Federación intenta que, en la medida de lo posible, todos los fondos de caja pasen diariamente a una cuenta central ubicada en el Banco Central Alemán (Bundesbank), y que en las cajas federales y agencias de pago únicamente se disponga de las cantidades realmente necesitadas. Para ello se aplica un sistema de cuentas centrales en el Bundesbank, con asientos en cuenta diarios mediante transferencias en concepto de pagos de tasas legales o de respaldo.

En cuanto al proceso de pagos es importante distinguir los siguientes roles y funciones:

- *Distribuidores de fondos.* Solo están autorizados a asignar o a retirar créditos comprometidos disponibles.
- *Administradores de títulos.* Dan órdenes de pago por escrito o por vía electrónica a las Cajas Federales (por transferencia) y a los entes de pago (en metálico). Además, dan instrucciones de contabilización por escrito o por vía electrónica a las Cajas Federales.
- *Constatación de la corrección numérica y de la legitimidad en la causa.* Antes de proceder a dar una instrucción de pago, ésta debe ser verificada en lo concerniente a la correc-

ción del monto en cuestión, y a la legitimidad de la misma por una segunda persona como mínimo.

Las personas que constatan la corrección del monto a pagar y la legitimidad del pago, así como las que tienen los poderes para dar las instrucciones de pago, sólo serán personalmente responsables de estos pagos en caso de errores, si actúan con premeditación o incurrir en negligencia grave.

- *Constatación de la corrección numérica y de la legitimidad en la causa.* El administrador de los títulos transmite la orden de pago por vía electrónica, (sobre un soporte para datos o de forma remota), o por escrito a la Caja Federal o al Organismo de Pago correspondiente.
- *Los pagos.* Únicamente pueden efectuarlos las Cajas Federales o los Organismos de Pago.
- *Las Cajas Federales.* Ejecutan los pagos por transferencia en nombre del Gobierno Federal, y contabilizan los pagos en el Balance del Gobierno Federal.
- *Los Organismos de Pago.* Realizan los pagos en metálico instruidos por el Gobierno Federal. Las Cajas Federales contabilizan estos pagos en el Balance del Gobierno Federal.

Las agencias de pago tienen principalmente la función de tramitar las operaciones de pago en efectivo dentro de la administración (sueldos, pago de viáticos, asistencias, etc.). Son creadas en el seno de las autoridades públicas con el propósito de aliviar el trabajo de las Cajas Federales, a diferencia de éstas no pueden realizar operaciones de contabilidad o de presentación de cuentas, de manera que, por regla general, saldan cuentas diariamente con sus respectivas Cajas Federales.

En la medida en que una autoridad pública no dispone de una agencia de pago, tiene el derecho de crear una caja de anticipos para realizar pagos de menor cuantía definidos detalladamente (gasolina para automóviles, sellos postales, etc.), la que tiene que saldar cuentas con una Caja Federal, ya sea directamente o, cuando proceda, a través de una agencia de pago. En términos jurídicos, las cajas de anticipos son agencias de pago simplificadas, y pueden realizar ciertos pagos determinados para los que la orden de caja se produce con posterioridad al pago como tal.

La CFP en principio únicamente asume funciones de caja central, lo que significa que se dedica fundamentalmente a gestiones de liquidación y coordinación, sin realizar pagos.

En lo que respecta a la gestión de crédito público, resulta de especial interés la organización utilizada, conforme la cual, la colocación de

los bonos, tanto a inversionistas institucionales, como privadas, se ha asignado a una empresa privada de propiedad estatal, a saber:

El espectro de servicios de la Agencia Financiera Alemana también incluye: la realización de análisis del mercado, desarrollo de modelos de administración de portafolio, y la formulación de opciones para la implementación de la política de administración de liquidez.

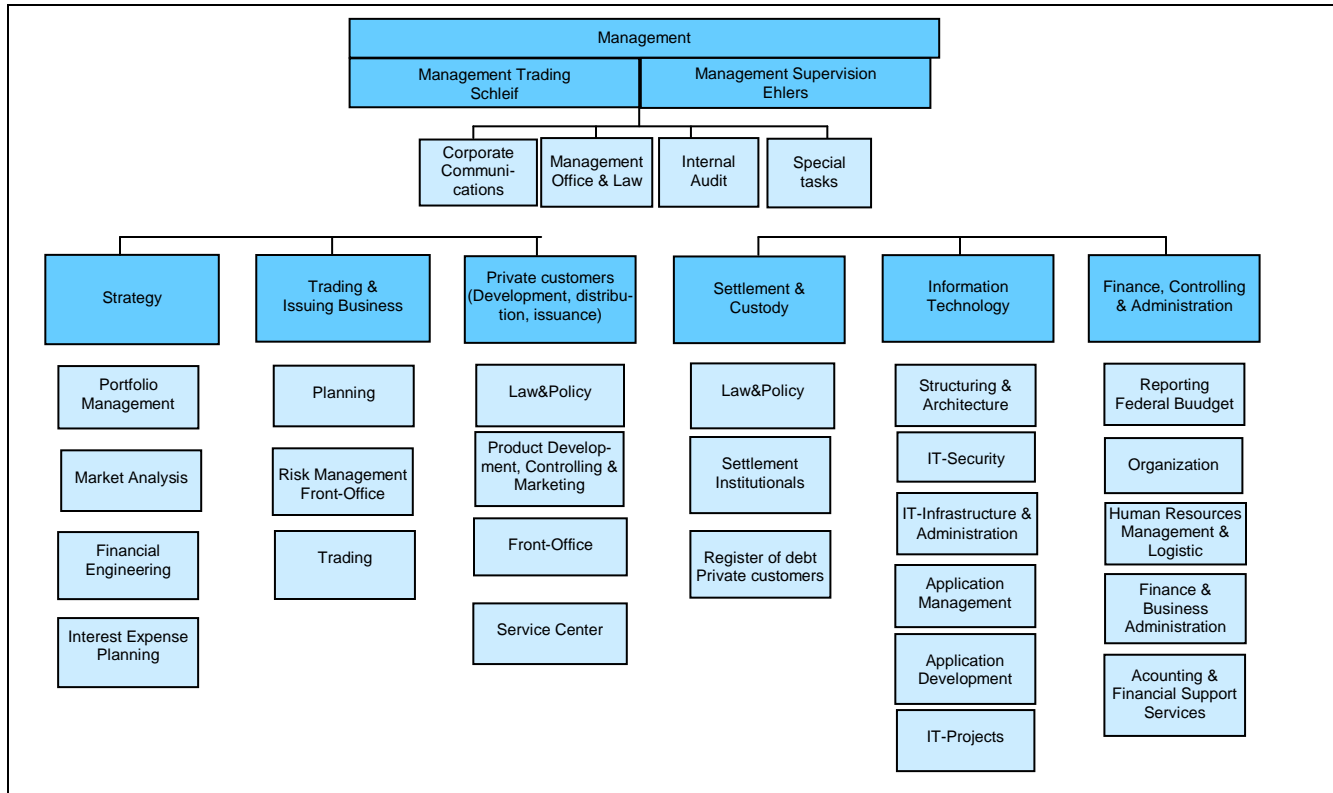
La agencia de las finanzas es quien presta el servicio central para la gerencia de las colocaciones de recursos y de deuda de la República Federal de Alemania. Fue establecida en setiembre del 2000, y

tiene su base de operaciones en Frankfurt, principal centro financiero de Alemania.

La compañía, propiedad de la República Federal de Alemania, representada por el Ministerio Federal de Finanzas, realiza las funciones con respecto al financiamiento del presupuesto, y a la liquidez a corto plazo que financian para el Gobierno de Alemania Federal, que fueron divididas previamente entre el Ministerio Federal de Finanzas, el Banco Central Alemán y la Federal Securities Administration.

A continuación se presenta el organigrama de la mencionada agencia financiera.

ORGANIGRAMA DE LA AGENCIA FINANZAGENTUR



Fuente: Idem.

Concesión de obra pública en asociación con sector privado (PPP)

La República Federal Alemana ha desarrollado importantes proyectos mediante esquemas de participación con el sector privado, y tiene un renovado interés en promoverlos como una vía para concretar importantes inversiones sin presionar más el nivel del endeudamiento público.

La utilización de estos esquemas se ha promovido considerando dos modelos distintos:

- *Modelo F:* el socio privado construye la obra y cobra peajes durante determinado tiempo para recuperar la inversión.
- *Modelo A:* obras ya construidas y el mantenimiento y operación de las mismas, es asumido por el operador que amplía y da mantenimiento, para lo cual cobra peajes. Especialmente aplicable a carreteras.

Para que estos esquemas funcionen adecuadamente es fundamental una clara identificación de los riesgos que corresponden a cada una de las partes. Al efecto se propone:

CUADRO No. 2

Sector público	Sector privado
Riesgos geológicos	Riesgos financieros
Riesgos financieros por cambios en la legislación	Riesgos de administración
Riesgos de diferencias en la moneda	Riesgos de ingreso

Fuente: *Idem.*

Etapas claves del proceso:

1. Clara descripción de la prestación que deberá proporcionar.
2. Análisis de costos comparativo en relación a lo que costaría desarrollar la obra en manos públicas.
3. Cálculo de la rentabilidad pública del proyecto.
4. Selección de candidatos.
5. Licitación.

Se tiene una percepción general de que alrededor de un 15% de la gestión pública, es posible desarrollarla mediante esquemas de PPP.

Se planteó la preocupación en torno a la manera en que puede desarrollarse la capacidad en la administración pública, para desarrollar actividades como la adecuada formulación y evaluación de los proyectos.

Es conveniente que se aproveche la experiencia de otros Estados o países que han desarrollado satisfactoriamente proyectos mediante esquemas PPP.

Conclusiones y recomendaciones

1. Muchos países desarrollados como Alemania tienen proyecciones presupuestarias de mediano plazo (tres a cinco años). Las proyecciones o presupuestos plurianuales han demostrado ser muy útiles en estos países porque brindan mayor previsibilidad. A nivel central se tiene un adecuado conocimiento de la situación macrofiscal esperada, y en los organismos se verifica mayor certidumbre sobre la posibilidad de disponer de fondos.

En Costa Rica la legislación prevé la elaboración de un plan de mediano y largo plazo, sin embargo, ésta no se ha realizado hasta ahora, ya que únicamente se considera en el presupuesto lo del año en curso. La presente administración

tiene previsto la formulación de presupuesto considerando estos escenarios multianuales, por lo que los conceptos aprendidos son de utilidad para su implementación.

2. El Presupuesto en Alemania presenta cierta flexibilidad en cuanto a su ejecución, especialmente en cuanto a los gastos requeridos para el funcionamiento de las diferentes administraciones. En Costa Rica, únicamente los saldos de recursos de los préstamos, y su correspondiente autorización de gasto se revalidan automáticamente cada año. No obstante, consideramos conveniente, para darle mayor flexibilidad a la ejecución de obras, analizar la posibilidad de introducir un esquema similar al que se tiene en Alemania.
3. El establecer algún tipo de regla fiscal como la de Mastrich, podría ser conveniente para establecer una disciplina fiscal, y reducir las presiones que se ejercen a nivel de Poder Legislativo sobre el gasto del Gobierno Central.
4. El tema de la revisión que se hace en el presupuesto en el Parlamento, no se analizó en la Pasantía, sin embargo, sería interesante conocerlo para mejorar el proceso de análisis y control político del

presupuesto del Poder Legislativo costarricense.

5. La función de gestión de caja está organizada bajo el concepto de una clara diferenciación de funciones y responsabilidades, de tal suerte que por una parte se encuentran las agencias de pago, y por otra las Cajas Federales y la Caja Central.
6. A pesar de la complejidad propia de un Estado Federado, consideramos que el esquema establecido para la gestión de caja, no solo es bastante simple, sino que resulta muy eficiente.
7. La figura de una empresa propiedad estatal regida por el derecho privado para la gestión de la deuda pública, y el manejo de las inversiones de excedentes, es una solución interesante a la necesidad de ofrecer remuneraciones atractivas para disponer de recurso humano especializado en este tipo de tareas.
8. La adecuada realización de esquemas de asociación público-privada, presupone una serie de condiciones y es-

fuerzos por parte de la administración pública.

9. Consideramos conveniente elaborar un proyecto para introducir un esquema de gestión de la liquidez, mediante la centralización automática de fondos como mecanismos para lograr mayor eficiencia. Este esfuerzo conforme el esquema tiene que ser coordinado con el Banco Central de Costa Rica, BCCR.
10. Promover el análisis y eventualmente el intercambio de experiencias con la Agencia Finanzagentur, a efecto de determinar las posibilidades de introducir un esquema similar en nuestro país.

Bibliografía

Apuntes tomados en sesiones de trabajo durante la Pasantía en Alemania.

InWEnt. El Sistema Presupuestario de la República Federal de Alemania, Ministerio Federal de Finanzas, agosto 1996 ◇