

2011

LEHOPARD

No. De palabras usadas:
7897

**ENSAYO SOBRE LA PLANIFICACION
OPERATIVA Y EL PRESUPUESTO**

**POBRE PRODUCCION DE SERVICIOS
PUBLICOS POR DEFICIENCIAS EN LA
PLANIFICACION OPERATIVA Y EL
PRESUPUESTO**

C O N T E N I D O

I.	Resumen Ejecutivo.....	3
II.	Introducción General.....	4 y 5
III.	Presentación y Formulación del Problema de Investigación.....	5 y 6
IV.	Deficiencias de la Planificación Operativa Según la Comunidad Intelectual.....	7 y 8
V.	Desarrollo del Trabajo.....	8
	a) El Estado Como Ente Productor de Servicios Públicos	9-13
	b) El Sistema Nacional de Producción de Servicios Públicos.....	14
	c) Causas que Afectan la Planificación Y Presupuestos Institucionales.....	15-17
	d) Déficit Institucional de la Planificación Operativa y el Presupuesto.....	17-19
VI.	Conclusiones del Trabajo.....	20-22
VII.	Recomendaciones.....	23-24
VIII.	Bibliografía	

I. RESUMEN EJECUTIVO

Insertados en el contenido y alcances del marco de la Visión de País y Plan de Nación hemos hecho un significativo esfuerzo de investigación por identificar, describir, analizar e interpretar las causas que impiden, limitan o evitan la elaboración de una Planificación Operativa y Presupuestos que respondan eficientemente a los intereses de la ciudadanía.

En consecuencia, es de relevante importancia que las autoridades consideren la aplicación de la técnica presupuestaria, basada en el sistema nacional de producción de servicios públicos que se desarrolla en el presente trabajo; Así mismo, se presentan análisis individuales a las causas externas e internas que tradicionalmente han disminuido por ineficiencias y corrupción la capacidad de los recursos públicos del país para resolver estructuralmente el problema presupuestario.

Como producto de lo anterior emitimos con respeto y ética profesional conclusiones y recomendaciones, que esperamos sirvan de base para que las autoridades introduzcan cambios que agreguen mucho valor a los procesos de planificación de corto plazo y sus relativos presupuestos anuales.

Por ultimo, agradecemos a los gestores de este tipo de ensayos, por que nos brinda la oportunidad de aportar a la patria nuestro mejor esfuerzo.

POBRE PRODUCCION DE SERVICIOS PUBLICOS POR DEFICIENCIAS EN LA PLANIFICACION OPERATIVA Y EL PRESUPUESTO

II. INTRODUCCION GENERAL

Con la puesta en marcha y oficialización de la Visión de País y el Plan de Nación, Honduras ya tiene clara la ilusión de país para el año 2038 con base en la declaración de principios, la identificación de cuatro Objetivos Nacionales de la Visión con sus respectivas metas, así como de Once (11) Lineamientos Estratégicos de Plan de Nación para 12 años, que cuentan a su vez con sesenta y cinco (65) indicadores sectoriales que a partir de una comparación de la información disponible como línea de base pueden facilitar la identificación de los avances por cada periodo de gobierno, (a partir de 2013). Esto es lo mejor que en materia de Planificación le ha pasado al país en las últimas décadas.

Adicionalmente, cada periodo de gobierno, (4 años) debe consensuar de abajo (representantes de los ciudadanos) hacia arriba, los programas y proyectos que por Región más convengan al país en el contexto de la planificación referida, la cual, al juzgarla por sus alcances y propósitos denota la inclusión de la teoría moderna de la planificación estratégica y económica que garantiza su calidad, la que a su vez, está avalada en sendos instrumentos legales que aseguran su validez.

Pero a este carro que nos ha de llevar por el camino del desarrollo, le hacen falta las llantas, es decir, lo que conocemos como Planificación y Presupuestación de Corto Plazo, en otras palabras, los escenarios en dónde pasamos de los dichos a los hechos o mejor dicho en donde lo planificado se empieza a ser realidad.

Dicho de esta manera, dado la creciente y grave crisis que vive Honduras en todos sus sectores, muy necesario y oportuno viene a ser la mejor utilización de los escasos recursos presupuestarios disponibles, orientados a producir la mayor cantidad posible de servicios públicos y proyectos que atiendan la demanda social a niveles aceptables.

Pero **“atender de una manera aceptable las demandas de una población”** no depende solo de la buena voluntad de las autoridades, sino que hay que ver también que el país esté en condiciones de generar por la vía de los tributos, los préstamos y otras fuentes posibles, los ingresos o recursos necesarios para financiar el conjunto de programas y proyectos relativos a atender aquella demanda.

“Atender de una manera aceptable las demandas de una población”, no solo depende de la cantidad de recursos financieros disponibles, sino que también requiere de la aportación real de los funcionarios y empleados públicos quienes como recursos humanos son los protagonistas directos de la cantidad y de la calidad de los servicios públicos, sin olvidar la aportación que en ese mismo sentido facilitan los recursos financieros invertidos en periodos presupuestarios pasados conocidos como Bienes del Estado.

Este enfoque de producción de servicios públicos, dependiente no solo de los recursos presupuestarios anuales, sino que también de los elementos conocidos como recursos humanos o talento humano y de los bienes del estado marcan la pauta principal sobre las cuales se desarrolla

esta investigación, lo cual, en nuestra opinión es sumamente importante porque amplía el análisis a estas variables, que tienen una incidencia relevante en la planeación de corto plazo.

Si al enfoque de producción de servicios públicos basado en el protagonismo de los recursos financieros, el talento humano y los bienes del estado, aplicados a la planeación operativa y al presupuesto anual, somos capaces de incorporar un proceso de identificación, descripción, análisis e interpretación de las causas que determinan la problemática presupuestaria y de planificación; que evitan, limitan, imposibilitan o encarecen la producción suficiente y competente de servicios y bienes públicos, diremos entonces que hemos sentado las bases sobre las cuales llevar a cabo **“EL ENSAYO SOBRE LA PLANIFICACION OPERATIVA Y SU VINCULACION CON LA POLITICA PRESUPUESTARIA”**, que nos brinde la oportunidad de estructurar propuestas y recomendaciones que agreguen valor a los procesos mencionados.

III. PRESENTACION Y FORMULACION DEL PROBLEMA DE INVESTIGACION

“Pobre Producción de Servicios Públicos, por Deficiencias e Irregularidades en la Planificación Operativa y el Presupuesto Anual”

Partiendo de la disposición constitucional contenida en el Título 5, Capítulo 6, Artículo 245, inciso 35, de que es atribución y responsabilidad del gobierno **“Crear y mantener servicios públicos y tomar las medidas que sean necesarias para su buen funcionamiento”**, orientamos el estudio de la problemática existente en la planeación operativa y el presupuesto anual con el propósito de aportar en el contexto de la Visión de País y Plan de Nación, análisis, conclusiones y recomendaciones que agreguen validez a los procesos de planificación de corto plazo.

Inicialmente, afirmaremos que el problema de la Planeación Operativa radica en el hecho de pretender abordar la atención de las demandas institucionales, con instrumentos orientados únicamente a obtener Recursos Financieros, excluyendo de ese proceso, la aportación de los recursos humanos y de los bienes nacionales de manera relevante.

La concepción de que la planeación de corto plazo debe integrar la aportación del presupuesto financiero, de los recursos humanos y de los bienes del estado, nos lleva a la conclusión de que el estado es un ente productor de bienes y servicios.

El estado en su afán por atender las grandes demandas de servicios y proyectos de los conglomerados, sobre todo en temas de educación, salud, seguridad e infraestructura viene cometiendo una serie de errores y deficiencias, cuyas causas, tanto externas como internas trataremos de identificar, describir, analizar e interpretar, para que finalmente, en el contexto de la Planeación Operativa y los Procesos Presupuestarios; podamos llegar a fundamentar Recomendaciones Técnicas que agreguen valor al proceso de eficientación de los recursos en el corto plazo.

Evidentemente estamos abordando la posibilidad de pasar de un presupuesto de sobrevivencia hacia uno que impulse el desarrollo.

GRAFICO UNO: EL ESTADO ENTE PRODUCTOR DE SERVICIOS PUBLICOS

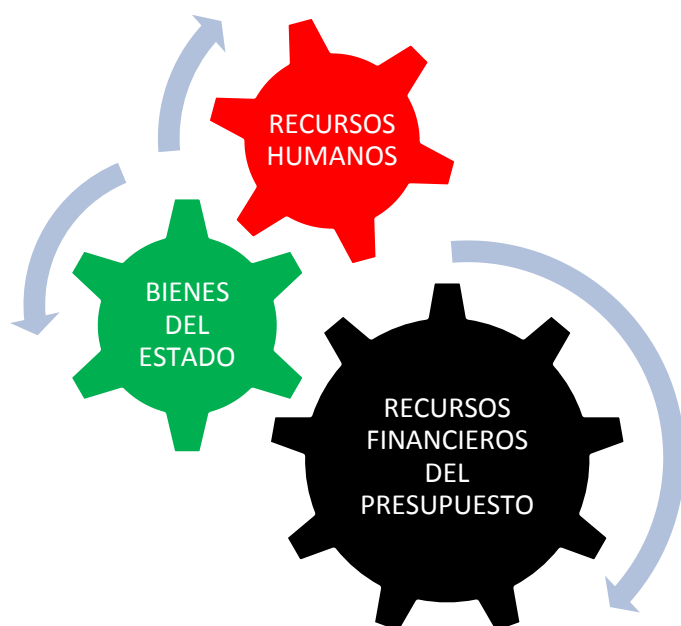


Grafico Uno: El fin primordial del estado en su conjunto y de sus instituciones en particular es la de producir servicios públicos para satisfacer las demandas de la sociedad.

Ese proceso productivo no es posible sin el concurso integral de los recursos humanos, de los bienes del estado y de los recursos presupuestarios.

III.a. JUSTIFICACION Y PROPOSITOS DEL TRABAJO

Las alarmantes noticias sobre la pobreza, la falta de educación y de salud, así como de otros rubros tan sensibles a la población como la inseguridad, justifican plenamente en términos de conveniencia, relevancia, importancia y oportunidad, la realización de cualquier esfuerzo investigativo, orientado a estructurar propuestas de solución sobre el tema que nos ocupa. En tal sentido y en el contexto de toda la formulación del problema, nos proponemos alcanzar los objetivos siguientes:

1. *Identificar y Analizar las causas internas, que determinan las ineficiencias en los procesos de Planeación Operativa y el Presupuesto Anual, para elaborar propuestas de solución.*
2. *Identificar y analizar causas externas al proceso de planeación operativa y presupuestaria, que inciden negativamente en la eficiencia para producir bienes y servicios en favor de la población, para estructurar propuestas de solución.*
3. *Introducir cambios en la forma de planear y presupuestar en el corto plazo, de tal manera de propiciar formas de potenciar la eficiencia, el control y la evaluación.*

IV. DEFICIENCIAS EN LA PLANIFICACION OPERATIVA Y EN LOS PRESUPUESTOS SEGÚN LA COMUNIDAD INTELECTUAL

Antes de identificar las causas que explican las deficiencias, hemos considerado conveniente la inclusión de conceptos teóricos positivistas sobre los temas abordados, con el fin de facilitar justamente la comprensión a partir de una diferenciación entre lo que está correctamente conceptualizado con lo que se hace en la práctica.

Dicho esto, queremos enfatizar que es muy difícil encontrar defectos en lo que la teoría y los intelectuales de la materia ya han establecido, consecuente con esta declaración, solamente diremos que el aporte de este trabajo, vendría a ser la de un análisis más específico a la cultura nacional de los elementos y las causas que forman parte de la Planificación Operativa y El Presupuesto Anual.

En tal sentido y de acuerdo con el prominente trabajo de Gonzalo Martner en su libro, La Planificación y el Presupuesto; La idea central de **planificar** es la de “Racionalidad” es decir, establecer que es lo mejor que se puede hacer con los escasos recursos disponibles tras objetivos precisos, lo que implica además del Diagnóstico, Pronosticar el futuro.

Por otra parte y buscando entre distintas definiciones disponibles, nos encontramos que, La **Planeación Operativa Anual**, es descrita adecuadamente en la Tesis de Maestría del Licenciado Robert Nava como “**La elaboración del documento o instrumento que se utiliza para ejecutar el Plan de Nación en periodos de un año**”, la cual es una buena definición que coincide con la mayoría de las disponibles en otras obras.

En relación con el tema y de acuerdo con el artículo No. 9 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto legislativo No. 83/2004, Publicada en La Gaceta N0. 30421 del 21 de Junio de 2004: **Presupuesto Anual**: Es la expresión del Plan Operativo Anual en términos de ingresos, gastos y financiamiento bajo una metodología presupuestaria que facilita el análisis, la discusión, la aprobación y el conocimiento público de la gestión financiera de las entidades del estado.

Seguidamente y de acuerdo con el Libro titulado, Modernización del Control de los Presupuestos Gubernativos, preparado por la Oficina de Desarrollo Educativo y Social de la Universidad de Chicago, **las causas que motivan deficiencias en los procesos de planeación y presupuestacion vienen dadas normalmente por:**

- a) Estimaciones de gastos compiladas con fundamentos en bases históricas
- b) Omisión del Presupuesto de Actividades
- c) Excesiva predestinación de impuestos para propósitos determinados
- d) Incongruente utilización de presupuestos extraordinarios y complementarios
- e) Practicas rígidas e inflexibles en la ejecución presupuestaria
- f) Defectos en la presentación, y
- g) Control excesivo y demasiado formalismo en detalles de la ejecución presupuestaria, etc.

Adicionalmente y con el fin de satisfacer los alcances de un adecuado marco teórico, se llevaron a cabo entrevistas alegóricas al tema con funcionarios y expertos; que en el medio hondureño han estado vinculados por varios años al tema, de donde se extrajeron las siguientes opiniones:

1. La licenciada Ana Barahona Amador, Técnico Normativo de la Secretaría de Salud, concluye que: “La planeación operativa ha fallado tradicionalmente por el hecho de que los programas son asignados a políticos, que no tienen instrucción suficiente ni están comprometidos con los servicios públicos, adicionalmente, los servicios de salud reciben cuantiosas donaciones de todo tipo que no están siendo administradas ni controladas adecuadamente”.
2. De acuerdo a la exposición de la Licenciada María Alba Arita Maldonado, Coordinadora de la Unidad de Planificación de la Secretaria de Educación el proceso anual de planeación operativa se circunscribe a llenar una serie de formatos pre elaborados, para llenar requerimientos de información en los diferentes niveles, cuyos procesos padecen de procesos de reajuste y corrección, debido a la influencia de los gremios de maestros que presionan a las autoridades centrales. Las entrevistas para evaluar el proceso de planeamiento operativo en el sector educación, la bajamos a nivel de la Dirección Departamental de Francisco Morazán y de la Escuela Monseñor Fiallos para corroborar los resultados obtenidos en la entrevista con la autoridad central.

Por último, para el caso del presupuesto nacional, algunos puntos de análisis deben ser ampliados y otros incorporados, para que en su conjunto nos faciliten la elaboración de un diagnóstico completo de la situación de ineficiencia en la planeación operativa y el presupuesto, que viene a constituirse entonces en el objeto de la presente investigación.

V. DESARROLLO DEL TRABAJO

Congruentes con nuestra hipótesis, de que la problemática de la Planeación Operativa y su vinculación con el Presupuesto debe abordarse a partir del enfoque de Producción de Servicios y Bienes Públicos, hacemos un esfuerzo por analizar individualmente los recursos humanos, los recursos financieros y los bienes del estado; como los elementos protagonistas de los procesos de producción, en el afán de encontrar las causas que contrarrestan la obtención de los resultados anuales a lo interior de las instituciones del sector público.

Con ese mismo propósito, se hace un esfuerzo adicional por diagnosticar la sensibilidad de los planes operativos y la presupuestación institucional, frente a la influencia del entorno externo, así como de otros análisis que sean capaces de hacer propuesta de mejoras a la planeación de corto plazo y a los procesos presupuestarios.

En ese sentido y apoyados por el trabajo intelectual existente, la legislación vigente y los puntos de vista de expertos nacionales, los hallazgos más relevantes sobre el tema se describen a continuación; con el propósito de que sirvan de base para la sustentación de conclusiones y recomendaciones técnicas como producto final de trabajo.

V.a. ANALISIS DEL ESTADO COMO ENTE PRODUCTOR DE SERVICIOS PUBLICOS

Cuando reflexionamos seriamente lo que significa la planeación de corto plazo, inmediatamente viene a nuestra mente la obtención de resultados y productos institucionales anuales en el contexto de los planes tácticos y estratégicos.

Así mismo cuando nos preguntamos, que se necesita para obtener esos resultados, independientemente de su carácter o naturaleza caemos a la conclusión cierta y verificable de que tres elementos son indispensables para su materialización, a saber:

- a) Los Recursos Humanos
- b) Los Recursos Financieros, y
- c) Los Bienes Activos del Estado

Esto es totalmente cierto, presentamos una matriz por medio de la cual demostramos que los servicios públicos no dependen exclusivamente del presupuesto financiero:

Matriz Uno: Tipos de Recursos que se Requieren para la Prestación de Servicios Públicos

Descripción del Servicio Estatal	Recursos Humanos Requeridos	Recursos Financieros Presupuestarios	Bienes o Activos Nacionales indispensables	Depende su Realización solamente del Presupuesto del año?
Cirugía Cesárea	Doctor Especialista Enfermeras	Sueldos Doctores y Enfermeras	Edificio inmueble Camas Equipo y materiales médico quirúrgico Medicamentos en general	NO
Operativo policial para dar seguridad	Policías de línea básica Oficiales Supervisores	Sueldos y Salarios de Policías, Oficiales y Supervisores	Carros patrullas Fusiles y Pistolas Uniformes y Municiones	NO
Horas clase en una escuela primaria	Maestro Vigilante de la escuela	Sueldo del Maestro Sueldo del Vigilante	Inmueble de la escuela Pizarrón Sillas Materiales educativos	NO

Si esto es cierto, vale la pena profundizar en el análisis individual de esos 3 elementos, para obtener fundamentos sólidos que sustenten nuestro enfoque, así tenemos:

V.a.1. La Aportación a los Procesos Productivos de los Recursos Humanos:

Los recursos humanos, bien llamados últimamente como Talento Humano, constituyen el elemento más importante en la producción de servicios y bienes, sean estos privados o públicos. A través de la historia, la sobrevivencia y deseos de superación humana marcaron el protagonismo del hombre para transformar la materia acorde a sus necesidades.

Así mismo el elemento humano frecuentemente constituye el costo o gasto más relevante en los procesos productivos, sean estos privados o públicos, y de ahí que la preocupación en administrarlos y controlarlos adecuadamente está más que justificada.

En un taller de carpintería, el dueño pagará salarios con base en los trabajos reales que realizó su operario, por ejemplo, cuantos escritorios pinto en la semana. De lo contrario no tendría control, sobre lo que debe pagar a su obrero y cuanto cobrar a su cliente.

Desgraciadamente en las instituciones del sector público, no se administra ni se controla la labor del recurso humano, en función de las actividades productivas que individualmente realiza, porque los sistemas de registro, de presupuesto, de contabilidad, de planificación, etc. No son capaces de vincular el sueldo que se le paga a un servidor público con las actividades, tareas, acciones, etc. que ejecuta. Constituyéndose esto en la más notable causa que encarece, que evita, o que limita la producción de servicios públicos en el sector público.

En otras palabras, la planificación operativa, el control y la evaluación tiene que bajar a un nivel en dónde se pueda relacionar, identificar, describir, detallar, comparar, etc. El sueldo o salario que se le paga a un servidor público, con los servicios públicos que produce o del cual es parte su esfuerzo.

Desde luego que estos párrafos son introductorios a una fundamentación general, que debería servir de base para una consideración oficial de las autoridades de planificación del estado. En tanto esto no se corrija:

- ✓ Un doctor especialista puede realizar 100 cirugías al año o solo dos, pero el costo financiero presupuestario es fijo.
- ✓ Un maestro puede dar 250 horas de clase o solo 80, pero el costo financiero presupuestario es fijo, igualmente.
- ✓ A un agente de tránsito se le puede asociar con la cantidad de horas efectivas de trabajo que dio vía en una calle, y no pagarle por el simple hecho de que aparezca en la nómina de policías, etc., etc.

V.a.2. Los Recursos Financieros Presupuestarios Como Apoyo a los Procesos Productivos de Servicios Públicos

En términos de financiamiento de las actividades, más que todo en rubros de sueldos y salarios, algunas compras de materiales y suministros y bienes activos, el aporte del presupuesto es decisivo para echar a andar el proceso productivo de servicios públicos de una institución.

De nuevo, la observación elemental consiste en que puede potenciarse su utilización en la medida en que su aporte se asocie al de los recursos humanos y de los bienes activos del estado, no obstante las siguientes son las principales causas que de acuerdo al resultado de nuestras investigaciones, estropean el uso mas racional de los recursos presupuestarios año con año:

a) **Los presupuestos son asignados, sin obligar la rigurosa planeación del corto plazo basada en Diagnósticos; y por esa razón la mayor parte de las instituciones no cuentan con Presupuestos Reales si no que con asignaciones financieras.**

Si las instituciones no basan sus esfuerzos de planificación en el porcentaje de la demanda que atenderán en el año, muy difícilmente podrán saber cuanto pedir y las posibilidades de tener presupuestos reales serán muy remotas. Muy frecuentemente se verán a mitad del año con déficits de presupuestos en rubros importantes.

b) **La desconsideración y la imposibilidad de poder hermanar los pagos del Grupo 100 y toda su desagregación existente a una estructura de servicios públicos reales, necesarios y ciertos; encarecen dramáticamente los costos de los servicios públicos, por que sus erogaciones no están en relación a una asignación lógica del costo del servicio publico.**

En tanto las instituciones del sector público, no justifiquen científicamente los pagos de sus sueldos y salarios en función de las cantidades de servicios públicos que facilitan a los ciudadanos, sus planillas de sueldos, salarios y conexos representaran la forma mas onerosa y anti ética de consumo irracional de recursos públicos.

Es urgente y relevante que el estado desarrolle políticas públicas orientadas a justificar el pago de sueldos y salarios, en función de los costos de los servicios públicos por cada servidor público.

c) **El poder adquisitivo real del presupuesto en las asignaciones correspondientes a materiales y suministros del grupo 300,del grupo 400 y otros respectivamente, casi siempre están sujetos o expuestos a determinados factores existentes que los disminuyen drásticamente, por las causas siguientes:**

- Precios exageradamente altos en comparación con el mercado
- Materiales y equipos entregados de menor costo al declarado en documentos
- Manipulación procedimientos de cotización en general

- Pagos duplicados o triplicados de la misma compra
- Pagos de compras no recepcionadas
- Compras de cantidades de materiales para varios periodos presupuestarios
- Compras de materiales y equipos innecesarios en detrimento de otras compras que si se necesitan
- Incapacidad de negociación con condiciones favorables para el estado
- Incapacidad de conseguir condiciones y precios favorables por cantidades a escala, para una o varias instituciones
- Compras o adquisiciones hechas sin el criterio de producción de servicios, o solo por gastar el presupuesto asignado
- Entrega de partidas presupuestarias globales por regularizar, etc.

En el tratamiento de las irregularidades antes identificadas y descritas, radica la solución mayor al problema de la planeación operativa y su relación con el presupuesto, de lo cual esperamos por parte de los técnicos calificadores de este trabajo, se hagan las valoraciones apropiadas en función de su real aporte a la problemática.

Un análisis específico con propuestas de solución por cada punto, amerita procesos de investigaciones específicas, pero vale la pena si lo que se quiere es la solución de los problemas desde su raíz.

- d) **Manipulación en la utilización de partidas presupuestarias para fines diferentes al de los regularizados en los documentos, por que una unidad ejecutora se quedo sin presupuesto para financiar una necesidad real, o por corrupción y enriquecimiento ilícito de sus ejecutores.**

Incapacidad manifiesta de los sistemas de control y de auditoria interna permiten escandalosamente la manipulación de las cifras y documentos del presupuesto para realizar actos de corrupción.

- e) **Centralización de procedimientos de trámites de ejecución presupuestaria y de control que retardan y encarecen la producción de servicios públicos**

El sistema actual esta diseñado para dar cuenta a jefes que esta en gabinetes y no para solucionar problemas operativos, y

- f) **Y las demás causas que se analizan en los capítulos restantes de este informe.**

V.a.3. Acerca de la Aportación de los Bienes Activos del Estado

Así como los recursos humanos son determinantes para la producción de servicios y bienes públicos, no podemos negar la importancia y el protagonismo de los bienes activos para el mismo fin. Que haría un grupo de expertos cirujanos sin el equipo médico quirúrgico para salvarle la vida a un contribuyente?

Cuando las instituciones elaboran el POA en el nivel de mayor desagregación, casi nunca toman en cuenta la aportación de su inventario de bienes de consumo, muebles e inmuebles de que disponen, ya que incluyen en sus pedimentos nuevas computadoras, más materiales y útiles de oficina, más medicamentos, más vehículos, etc., etc., sin tomar en cuenta las existencia de estos ya sea en la unidad ejecutora del programa, en otras direcciones o en otras dependencias; destinando el dato final condensado del POA y el Presupuesto a una expresión de recursos financieros que pudiera bajar notablemente, de considerarse lo antes mencionado.

Es urgente que el gobierno desarrolle un sistema en donde se identifique, se explote y se controle la aportación de las inversiones en bienes o activos, en el nivel de las actividades de los programas para:

- Evitar comprar lo que ya se tiene
- Utilizar lo que se tiene en las dependencias que lo demanden (Evitar vencimiento de medicinas por ejemplo)
- Determinar cuál es el inventario mínimo de bienes de consumo, muebles e inmuebles que requiere para prestar servicio, y a partir de entonces proceder a un programa de adquisiciones
- Administración y control real de todas las donaciones
- Identificar con criterio y oportunidad institucional, los activos que no se usan para buscar darles una utilidad, etc., etc.

Al igual que en el caso anterior, la estructuración de una propuesta para eficientar la administración y control de los bienes del estado vinculada a la producción de servicios públicos, debería ser objeto de un esfuerzo específico.

V.b. EL SISTEMA NACIONAL DE PRODUCCION DE SERVICIOS PUBLICOS, COMO TECNICA PARA ORDENAR LA PLANIFICACION OPERATIVA Y EFICIENTAR EL USO DEL PRESUPUESTO

Cuando una institución del estado alinea sus capacidades bajo el esquema del sistema nacional de producción de servicios públicos, se ve en la necesidad de justificar las cantidades y tipos de recursos humanos, financieros y de bienes nacionales, que requerirá para la producción de determinadas cantidades de servicios públicos.

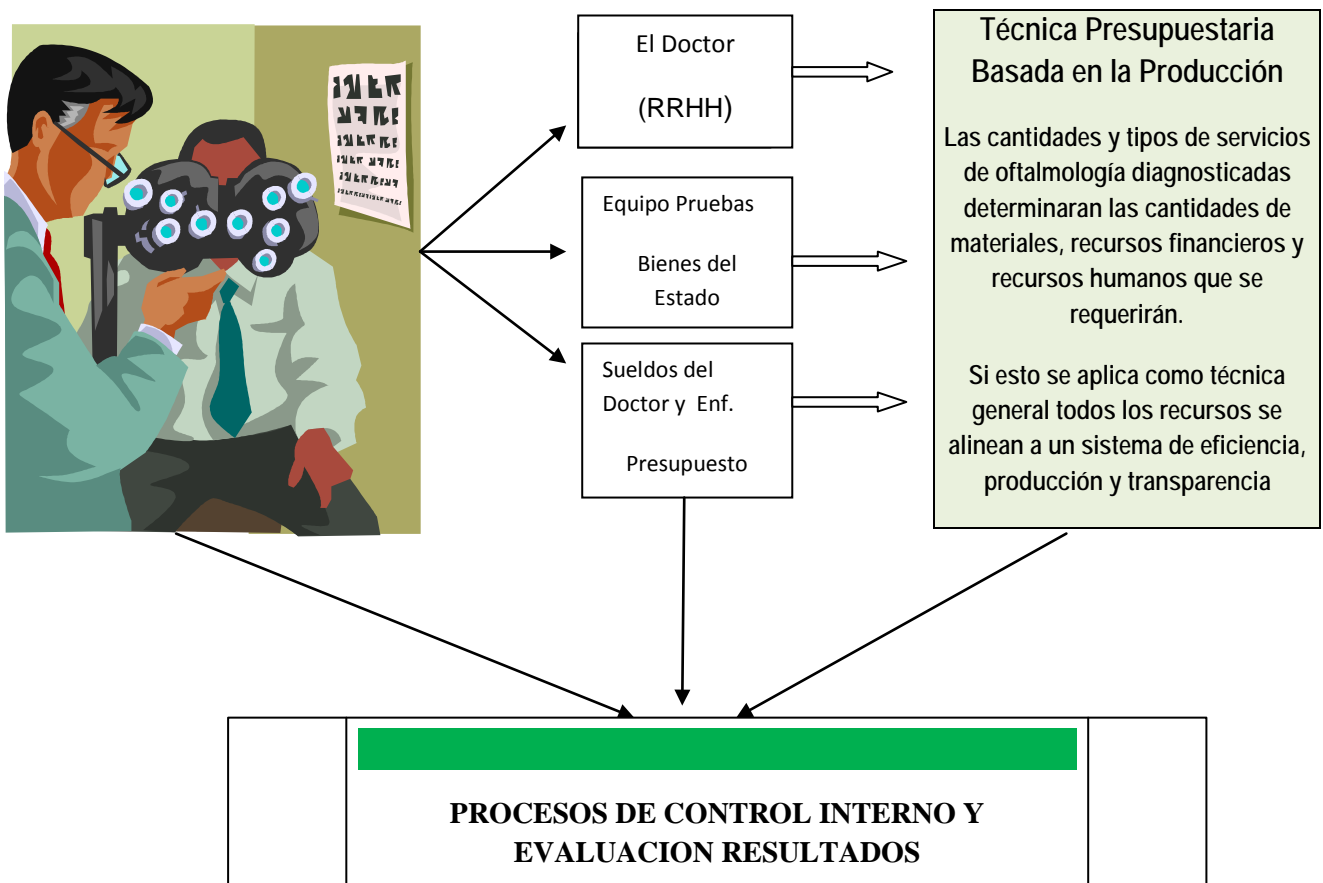
Si este esquema es capaz de desarrollarse en el nivel institucional, de la unidad ejecutora, del departamento, unidad, sección y a nivel de cada servidor publico; diremos que finalmente el país ha adoptado una técnica que determinará los mejores estadios de eficiencia del presupuesto general.

Las autoridades centrales no deberían esperar a que este tipo de apreciaciones solo tengan valor si las dice un extranjero. Una prueba regional o institucional podría probar su validez.

En tal sentido, la vinculación de los tres elementos productivos a las actividades programadas bajo esta técnica, servirá de base para disparar todo un orden predeterminado, por la justificación de los elementos productivos con las actividades programadas.

Nos referimos con esta declaración, a la justificación de la planificación operativa desagregada hasta justificar la utilización de los tres tipos de recursos, hasta en el nivel individual del servidor público.

Grafico Dos: **Representación del Sistema Nacional de Producción de Servicios Públicos**



V.c. CAUSAS QUE AFECTAN LA PLANIFICACION DE CORTO PLAZO Y LA ELABORACION DE PRESUPUESTOS

V.c.1. Influencia del Entorno Internacional

En los tiempos actuales en donde es imposible escapar a los efectos de la globalización económica, la tarea de planificar se vuelve más dependiente del dinamismo que impone ese fenómeno de nuestros tiempos. Como ignorar que si los países desarrollados aumentan la demanda de derivados del petróleo, tal circunstancia vendrá a encarecer los precios del diesel y la gasolina, aunque esto aumenta los tributos a favor del estado, mucho más negativo es el impacto por el encarecimiento de los procesos productivos dependientes de esa fuerza.

Pareciera que análisis de este tipo no tienen relación con la elaboración del POA y el Presupuesto de las instituciones, pero si asomamos un poco hacia la razón, bien le vendría a los que elaboraran estos instrumentos para el 2012, preguntarse:

- Cuantos viajes en las unidades motorizadas disponibles podemos disminuir, para no consumir combustibles en tareas que se pueden eliminar o abreviar?
- Por qué un Hospital presupuesta compra de medicamentos que se importan, si en otro centro asistencial existen y no se están ocupando?
- Cuál es el impacto verdadero que tendrá el deslizamiento del lempira frente al dólar en un proceso de devaluación, cuando compremos de nuevo tales o cuales productos importados con el mismo presupuesto?, etc.

Buscando ser concluyentes de una manera sencilla pero objetiva, utilizaremos la fundamentación y ejemplificación anterior para expresar que:

- La observación adecuada del entorno internacional, puede contribuir en la instancia institucional en la elaboración de planes operativos más racionales.
- El POA debe ser hecho en las instituciones por personal instruido con amplitud de criterio.

V.c.2 Actual Situación Económica, Política y Social de Honduras

Como relacionar la diversa, grave y compleja situación social, política y económica del país; para elaborar planes, metas y objetivos de corto plazo?

Los problemas de educación, salud y sobre todo de seguridad, entre otros, están adquiriendo perfiles realmente alarmantes, el aumento de la demanda en esos cada vez es inmanejable, dado sobre todo al crecimiento desproporcionado de la población en función de la capacidad de atender sus necesidades. Muchos maestros buscan denodadamente la manera de no dar clases y una buena parte de nuestros jóvenes no quieren recibirlas, en tanto el gasto por este rubro pasó del 6% al 11% del PIB entre 1998 a 2008; En la población reside la percepción de que el Doctor del hospital no tiene

conciencia de sus dolencias, de que el policía es un temible delincuente pagado por el gobierno, en fin, una pérdida de credibilidad muy delicada que predispone a la población frente al estado.

Cuando las instituciones del estado **“Planifican”** las actividades y metas para un año fiscal, salvo raras excepciones, jamás se toman la molestia de diagnosticarlas en función del comportamiento de las variables de la problemática social, política y económica.

Aspectos tales como, la explosión demográfica, la falta de acceso al agua potable, el aumento del desempleo, el increíble aumento de la ola delincriminal, son solo algunos elementos que en cada caso, el planificador institucional debe tomar muy en cuenta al momento de elaborar el POA, pues casi siempre se limita a copiar el del año pasado ignorando la razón de ser de la institución.

Por, ejemplo: ¿Por qué un hospital público se queda sin presupuesto de oxígeno a mediados de año?, posiblemente la respuesta más lógica ha de ser que no se presupuestó con base en la proyección de la demanda real. Luego, habría que preguntarse como hacen los hospitales para mantener oxígeno en las salas de atención de los enfermos?

Si la elaboración de los POA en el ambiente institucional, no se hacen en observancia de la problemática económica, social y política, jamás los planificadores y presupuestarios de las instituciones se preocuparan por contar con el diagnóstico de las demandas institucionales; y consecuentemente sus documentos de planificación solo representaran **“el cumplimiento de un requisito para que la Secretaria de Finanzas nos asigne el Presupuesto”**.

De nuevo y sin haber buscado la coincidencia, al menos en la etapa de la presentación de la Planificación Operativa, este problema radica en el hecho de que:

- La observación adecuada del entorno nacional, no es considerada como base en la elaboración de planes operativos más racionales a nivel de la institución.
- El POA debe ser hecho en las instituciones por personal instruido, con amplitud de criterio de la problemática nacional, para desarrollar la perspectiva de diagnóstico institucional.

V.c.3. Las Autoridades Centrales y sus Limitaciones de Atender las Demandas Presupuestarias Institucionales

Cuando analizamos los problemas actuales de la economía nacional y nuestros técnicos nos dicen que debemos mantener un 7.5% de crecimiento sostenido sobre el PIB, que la masa salarial aumentó del 6% al 12% del PIB desde 1998 a 2010, o que la población se ha triplicado en los últimos cincuenta años, y que la atención de los servicios básicos es imposible con los niveles de tributación actuales, etc. entendemos el celo y las duras políticas financieras restrictivas del gobierno.

Acá la situación es más compleja, pues se asemeja más al caso de una familia que ha crecido en número de miembros, pero el ingreso lejos de aumentar se lo está comiendo la inflación. Qué hacer entonces? Pues si no quieren morir de hambre y de frío, tienen que generar una cantidad de ingresos adicional que los mantenga.

Aunque pudiera conseguirlo, el gobierno no se puede endeudar para gasto corriente, porque ese sería el fin, ni tampoco puede pretender vivir de dadas internacionales por que están son muy limitadas, quedándole únicamente la vía de la generación de ingresos por medios tributarios.

En un país en dónde de acuerdo a las estimaciones de críticos y analistas la evasión fiscal anda por los 20,000 millones de lempiras al año, un 33% de presupuesto nacional, es evidente la necesidad de que las autoridades supremas impongan políticas publicas tributarias reales, que aumenten los flujos financieros para financiar con mayores posibilidades los servicios públicos que demandan los conglomerados.

V.d. DEFICIT INSTITUCIONAL DE LA PLANEACION OPERATIVA Y EL PRESUPUESTO

V.D.1. Sobre los Programas que Financia el Presupuesto General

Los programas actuales deben pasar por un serio proceso de justificación, sobre todo deben vincularse con procesos de producción de servicios públicos reales, necesarios, estratégicos, y eficientes.

Hay programas necesarios con baja asignación presupuestaria, hay programas que no soportan una evaluación de justificación de producción de servicios. Identificarlos no es problema, el asunto pasa por una evaluación y decisión política de las autoridades centrales.

V.d.2. Institucionalización Control Interno “COSO”

El éxito de las instituciones depende en gran medida de la forma en que han implantado su Sistema de Control Interno, con el propósito de promover la eficiencia y calidad de las operaciones, proteger los recursos públicos, cumplir las leyes y producir informes y buena comunicación.

Un sistema de control interno implantado bajo la responsabilidad y el compromiso de autoridad competente, garantiza con una seguridad razonable el logro de los resultados que se propone una institución.

En la actualidad la modalidad de control interno enfoque “COSO”, por sus siglas Comitee Of Sponsoring O de la Comisión Tradeway del Congreso de los Estados Unidos de América, ha probado representar la mejor opción para que las instituciones alcancen sus objetivos a través de la implementación y desarrollo de sus componentes principales a saber:

- Ambiente de Control
- Evaluación del Riesgo
- Actividades de Control
- Sistemas de Información y Comunicación, y

- Actividades de Monitoreo

Los Comités Regionales de Desarrollo son unidades estratégicas por donde se canalizan los planes operativos regionales, mucho convendría a los propósitos tanto de las instituciones como de los CDR, la institucionalización de los mecanismos de control interno “COSO” para aumentar significativamente las posibilidades del logro de los objetivos, los resultados y las metas.

La responsabilidad de implantar el control interno, es de las autoridades superiores de cada institución.

V.d.3. La Importancia de la Auditoria Interna

Operando la Auditoria Interna bajo la normatividad establecida en el enfoque “COSO”, el aporte evaluador y de asesoría de los Auditores Internos es invaluable frente al proceso de consecución de los logros institucionales. La implantación de las normas de control interno del presupuesto, de la administración, de los activos bienes y de los recursos humanos son los medios más idóneos conocidos hoy para alcanzar los objetivos institucionales.

Las instituciones deberían apresurarse y acercarse a la Oficina Nacional de Desarrollo Integral de Control Interno (ONADICI) de la Secretaria de la Presidencia, para nombrar sus Auditores Internos bajo la influencia de estas normas; y para obtener asesoría suficiente y competente de como institucionalizar el control interno mencionado.

Mucho valor agregaría a los CDR, si las autoridades incorporaran al seno de sus Comités la asesoría y la evaluación de un auditor Interno formado en ambiente “COSO”.

V.d.4. Inclusión de un Sistema de Premiación y de Castigos

Con el protagonismo que tendrán los CDR sobre la planeación operativa, es oportuno pensar en coaccionar toda la eficiencia y control que de ellos se pueda obtener.

- ✓ Al obtener de ellos todo su apoyo y aporte
- ✓ Al convertirlos en garantes de la calidad y oportunidad de los productos y los servicios
- ✓ Al representar el vínculo para propiciar el apoyo de terceros
- ✓ Al propiciar que sean los primeros en disparar los procesos de corrección y de ajustes, etc.

Por tanto, oportuno sería para el gobierno central, establecer un sistema de premios para aquellas instituciones que demuestren rendimientos aceptables en términos de calidad, cantidad y valor agregado de sus planes operativos y presupuestos, como resultado del trabajo en equipo con los CDR.

En que circunstancia se espera que el costo de construcción de una escuela o un centro de salud rural sea más económico y mejor construido?, con el actual o con la intervención de los representantes del CDR?

No convendría conceder un beneficio financiero al presupuesto de una Institución que demuestra este tipo de resultados?, *El incendio más grande se enciende con la chispa más pequeña.....*

V.d.5. Promotores de la Creación y Cobro de Tributos

En los inicios del siglo XXI, la administración pública debe dinamizarse de manera tal, que las instituciones no solo se atengan a que el gobierno central les conseguirá los fondos para financiar sus programas y proyectos. Esto debe ser cierto hasta cierto punto, dado la forma en que las autoridades entienden la operación del modelo de gobierno republicano, democrático y participativo, no obstante, vivimos tiempos en donde la filosofía de la descentralización, ha surgido como la gran estrategia para conseguir el compromiso de los ciudadanos y el desarrollo de los programas gubernamentales.

Congruente con esa filosofía y con la necesidad de atacar los grandes problemas del país, ¿por que no se empieza a delegar en las instancias institucionales y de los CDR, funciones orientadas a identificar y gestionar nuevas fuentes de ingresos para el estado, así como también en representar al gobierno central en identificar y gestionar el cobro de los tributos regionales?

Es posible pensar en una estrategia especial con la DEI al respecto.....?

En la medida que un CDR incremente los tributos regionales, no debería ser este un buen criterio para incrementarles su presupuesto, o para autorizarles un nuevo proyecto...?

Nosotros, los hondureños debemos demostrar hoy, que somos creativos y que no siempre dependeremos de que venga un organismo internacional, a recetarnos medidas para darles credibilidad.

Hagamos una investigación científica al respecto y apliquemos sus resultados.

VI. CONCLUSIONES DEL TRABAJO

Después de haber realizado un significativo esfuerzo de investigación, hemos encontrado en el enfoque de Producción de Servicios Públicos Estatales, la mejor manera de abordar el análisis y estudio a la Planeación Operativa y Procesos Presupuestarios, que le son relativos.

Consecuente con este punto de vista y sin perder la perspectiva del ensayo del proceso presupuestario, hemos orientado el esfuerzo de la investigación hacia la descomposición y análisis de las partes de la problemática identificada como la **“Pobre Producción de Servicios Públicos por Deficiencias en la Planeación Operativa y el Presupuesto”** con el ánimo de encontrar, describir, analizar e interpretar las causas que la motivan y así poder concluir en los puntos de vista siguientes:

1. La Planeación Operativa o de Corto Plazo en Honduras en el nivel institucional, es expresada de tal forma de justificar las necesidades financieras para el año corriente, estimadas casi siempre con base en la última asignación presupuestaria.

Esa circunstancia, ha llevado a los funcionarios planificadores a obviar la aportación de los recursos y bienes preexistentes, en el funcionamiento anual de las instituciones.

Al no considerarse la aportación de los recursos humanos propiamente dichos y de las inversiones en bienes nacionales, el estado de honduras no es capaz de desarrollar adecuadamente, una Planificación de Corto Plazo basada en la producción de servicios públicos, por que las asignaciones financieras presupuestarias no pueden asociarse apropiada y claramente a los servicios públicos que deben producir.

El sistema nacional de producción de servicios públicos, es la herramienta que al hermanar las asignaciones financieras, los recursos humanos y los bienes nacionales, con las cantidades y tipos de servicios públicos a producirse por institución, por programa, por división, departamento, sección y por servidor público en los casos que correspondan, potenciaran el orden, la eficiencia, la eficacia y probidad en el manejo de los recursos públicos.

El sistema nacional de producción de servicios públicos, al fundamentarse en la relación de los 3 insumos principales con los servicios que producirá, identifica con propiedad todas las ineficiencias con que se planifica, ejecuta y se liquida el presupuesto.

Es necesario y muy oportuno conocer los alcances de esta aportación.

2. En relación a la Planificación Operativa institucional, es evidente el poco o nulo esfuerzo que se materializa, para fundamentar las actividades con base en Diagnósticos, pues casi siempre las expresiones del POA se remiten al dato histórico del año pasado.

Aunque es cierto que los recursos presupuestarios son cada vez más limitados, la omisión de los diagnósticos, las proyecciones y los pronósticos, entre otros, ha llevado a las instituciones a no contar con presupuestos reales, lo que limita y muchas veces imposibilita la obtención de resultados.

Al limitar la Planificación de Corto Plazo “a lo que hicimos el año pasado más un porcentaje”, evita la posibilidad de que las instituciones tengan presupuestos reales y objetivos, metas y resultados de corto plazo, orientados a resolver los problemas del país.

El escenario del Presupuesto Real, debe servir de base a la institución para justificar las peticiones presupuestarias y para poder informar, hasta que nivel se está o no se está atendiendo la demanda de la población.

- 3 Los servidores públicos que elaboran la Planificación Operativa institucional, que finalmente sirve de base para la asignación de los presupuestos anuales, normalmente no toman en cuenta los fenómenos económicos, políticos y sociales del mundo y de la nación, y conciben la propuesta de objetivos, metas y resultados básicamente a partir de lo que pusieron el año anterior.

Esta circunstancia, se debe a que su análisis lo limitan a las directrices del órgano rector en materia de presupuesto, y a veces por la falta de instrucción y de experiencia.

Esta situación limita la elaboración de Planes Operativos a documentos de muy bajo perfil, que generalmente no sirven para la elaboración de un presupuesto “económico” en las instituciones.

4. Al analizar la planificación operativa y el proceso presupuestario anual, tanto en sus articulaciones como en sus relaciones, encontramos una serie de deficiencias e irregularidades que se materializan en las etapas de la formulación, ejecución, evaluación y liquidación de los recursos presupuestarios. Esas causas que a continuación enunciaremos, en nuestra opinión representan los ingentes problemas que se deben resolver; para que tanto los Planes de Gobierno, como el Plan de Nación y Visión de país se echen a andar con las mejores probabilidades de éxito.

Conscientes de que ordenar la planificación operativa y el presupuesto en cada una de las 89 instituciones del tinglado gubernamental en el marco de la planificación estratégica, táctica y operativa requiere algo más que crear nuevos códigos de desagregación de los gastos por regiones, subregiones, etc. Es cuestión de tocar el fondo del asunto, y en ese sentido se requiere que las autoridades den una respuesta idónea para corregir los problemas identificados en el numeral 5.2. Inciso c y otras mencionadas en el cuerpo de este informe que se relacionan.

5. Por último, en el trayecto de la presente investigación, al comparar la herramientas actuales de que dispone el sistema presupuestario y la planificación operativa con las que otros estados modernos han ido incorporando a sus procesos de modernización, es posible visualizar la incorporación de algunas medidas que en nuestra opinión, mucho pueden aportar al logro de los resultados de la planificación.

En ese sentido, identificamos y valoramos propuestas relacionadas con:

- Una auditoria científica que justifique los actuales programas que financia el presupuesto

- La institucionalización del Control Interno “Coso” en las dependencias estatales
- La incorporación de una Auditoría Interna Independiente comprometida y especializada para asesorar y evaluar con criterio y oportunidad los aspectos de los procesos presupuestarios.
- La inclusión de un sistema de premios y castigos para promover la eficiencia en la gestión, y
- Un estudio para incorporar a los CDR e instituciones en la promoción y cobro de los tributos.

VII. RECOMENDACIONES

Tratando de hacer una interpretación adecuada a los análisis y conclusiones sobre las causas que provocan una pobre producción de servicios públicos por ineficiencias en la planificación operativa y procesos presupuestarios; y en la búsqueda científica de soluciones a la problemática planteada, **SE RECOMIENDA:**

1. *Determinar con propiedad científica la conveniencia de adoptar la técnica del sistema nacional de producción de servicios públicos para planificar, asignar, controlar y evaluar la planificación operativa y el proceso presupuestario desde la instancia estatal hasta la del servidor público.*
2. *Institucionalizar la utilización DIAGNOSTICOS, para proyectar las cantidades y tipos de servicios públicos que cada dependencia debe comprometerse a producir, conforme a la demanda del sector o rubro nacional; y la máxima asignación presupuestaria que le pueda entregar la Secretaría de Finanzas.*
3. *Capacitar y ordenar a los funcionarios y empleados encargados de elaborar la planificación operativa institucional la consideración y análisis de factores y elementos políticos, sociales y económicos que provenientes del sector internacional o nacional, tienen una incidencia en la forma más racional y eficiente de ejecución del presupuesto asignado.*
4. *Gestionar ante el Consejo Nacional del Plan de Nación y ante las instancias que correspondan, el conocimiento, análisis, el impacto y las propuestas de solución de todos los hallazgos que propician la ineficiencia, ineficacia, encarecimiento y corrupción, en el manejo de los recursos presupuestarios encontrados a través de esta investigación y que están mencionados, descritos o referenciados en los numerales 5.2., inciso c y demás.*
5. *Ordenar la realización de una auditoria científica, orientada a determinar la justificación y conveniencia de todos los programas presupuestarios y de sus respectivos subprogramas, actividades, etc. Sobre todo para establecer con propiedad su vinculación a procesos productivos de servicios públicos del estado.*
6. *Estimular desde el Consejo Nacional del Plan de Nación la adopción de las instituciones hacia el Control Interno enfoque “COSO”, para aumentar con criterio profesional las posibilidades de logro de los resultados en un ambiente de eficiencia, de cumplimiento de la ley y de protección de los recursos públicos.*
7. *Incorporar al seno de los Comités de Desarrollo Regional (CDR), la aportación de un representante de la Auditoria interna con funciones de asesoría y de evaluación, para que con su labor contribuya a que el CDR identifique y ejecute con mayor criterio y oportunidad los aspectos relacionados con ajustes y correcciones.*

8. *Evaluar la posibilidad cierta de conceder premios financieros a las Instituciones o regiones, que a cierto tiempo demuestran los mejores niveles en la obtención de resultados, a si como a penalizar aquellas que de acuerdo con los indicadores muestran ineficiencia y corrupción.*
- 9 *Llevar a cabo un estudio completo que demuestre la conveniencia y posibilidad de asociar, las funciones de los CDR e instituciones conformantes a procesos relacionados con la mayor captación, generación y cobro de tributos en los contribuyentes regionales.*

Muchos tributos pierden perspectiva de cobro, por que es muy difícil que una sola institución se haga cargo de tanto contribuyente, en ese sentido, las instancias regionales pueden ayudar a la materialización de políticas más efectivas de recaudación de tributos.

8. REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

- Constitución de la República de Honduras, Decreto Legislativo No. 131 del 11 de enero de 1982, versión actualizada a marzo 2011
- Metodología para la Investigación y el Análisis, Dr., Carlos Villela, Primera Edición 2010
- Guía para la Investigación y Desarrollo de un Tema, Dr. Isaac Felipe Azofeifa, Segunda Edición 1983
- La Planificación y el Presupuesto, Gonzalo, Dr. Gonzalo Martner, Séptima Edición 1971
- Tesis Maestría en Ciencias Contable del Lic. Robert Andrés Nava, Universidad de los Andes, Enero 2009
- Principios de Administración Financiera, Lawrence J. Gitman. Decimo Tercera Edición
- Modernización del Control de los Presupuestos Gubernativos, Oficina Desarrollo Educativo y Social, Universidad de Chicago, Ill, USA.
- Documento Visión de País y Plan de Nación, Secretaria de Planificación, SEPLAN, 2011

