PN ABJ
72818

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

PRESUPUESTO

Noviembre de 1989

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

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

AREA DE PRESUPUESTO

INDICE

Sección		Página
I.	INTRODUCCION	
	A. Antecendentes	1
	B. Objetivos	2
	C. Alcance del Estudio	2
	D. Metodología	4
	E. Limitaciones	4
II.	NUEVO ENFOQUE CONCEPTUAL	
	A. Sistema	6
	B. Presupuesto como parte del Sistema de Administración Financiera Pública	6
	C. Sistema Presupuestario	7
III.	BASE LEGAL	
	A. Aspectos Descriptivos	9
	B. Aspectos Analíticos, Conclusiones y Recomendaciones	25
IV.	ORGANIZACION PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO	
	A. Aspectos Descriptivos	32
	B. Aspectos Analíticos, Conclusiones y Recomendaciones	45
V.	PRINCIPALES INSTRUMENTOS QUE INTEGRAN EL SISTEMA PRESUPUESTARIO	
	A. Aspectos Descriptivos	50
	B. Aspectos Analíticos, Conclusiones y Recomendaciones	62

VI. ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

A. Aspectos Descriptivos 67
B. Aspectos Analíticos, Conclusiones y Recomendaciones 71

VII. RECURSOS HUMANOS

A. Aspectos Descriptivos 73
B. Aspectos Analíticos, Conclusiones y Recomendaciones 79

VIII. SISTEMAS DE INFORMACION

A. Aspectos Descriptivos 82
B. Aspectos Analíticos, Conclusiones y Recomendaciones 89

IX. SISTEMA PRESUPUESTARIO A NIVEL INSTITUCIONAL

A. Ministerio de Salud 91
B. Ministerio de Obras Públicas y Transporte 93
C. Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) 96
D. Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) 98
E. Municipalidad Central del Cantón de Puntarenas 100

X. TERMINOS DE REFERENCIA DE UN PROYECTO DE ASISTENCIA TECNICA

I. Antecedentes 103
II. Objetivos 107
III. Naturaleza del Proyecto de Asistencia Técnica 107
IV. Campos de Actividad 107
V. Nivel de Esfuerzo Requerido 110
VI. Requisitos de Formación, Experiencia y Especialización de los Consultores 111

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

AREA DE PRESUPUESTO

I. INTRODUCCION

A. Antecedentes

La Agencia Internacional para el Desarrollo (A.I.D.) encargó a la firma Price Waterhouse la realización de varios proyectos que forman parte del "Programa Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera Pública de los países de América Latina y del Caribe" (LAC).

Entre los proyectos de mayor importancia, incluidos en el plan de trabajo del segundo semestre de 1989, está el "Estudio Diagnóstico sobre la Administración Financiera Pública en la República de Costa Rica".

Para este trabajo, se entiende que la Administración Financiera Pública está formada por Presupuesto, Tesorería, Crédito y Contabilidad. Se incorpora a la Auditoría como elemento que hace posible el control de los recursos financieros del Estado.

Por lo tanto, el presupuesto se analiza enmarcado en el conjunto de la Administración Financiera y en sus relaciones con todos los demás componentes que lo integran.

El diagnóstico incluye Procesamiento Automatizado de Datos (PAD) y excluye Administración Tributaria, Aduanera, Política Fiscal y Política Monetaria.

Los propósitos básicos de esta parte del diagnóstico son los mismos del proyecto, concentrados en el área de presupuesto; es decir, identificar los logros alcanzados en Costa Rica con miras a la preparación de una estrategia a aplicarse en otros países de América Latina y del Caribe e identificar aquellos campos que se podrían mejorar, a fin de formular recomendaciones concretas de factible aplicación.

B. Objetivos

1. Lograr un análisis de las normas que rigen al sistema presupuestario en Costa Rica, para establecer las principales características y atributos de su funcionamiento

2. Obtener un examen de la organización y funciones de las instituciones y dependencias que tienen relación directa con la administración presupuestaria, para determinar su participación en el actual nivel de eficiencia institucional

3. Procurar el conocimiento de los principales instrumentos vinculados a la gestión presupuestaria, para identificar el rol que cumplen y la incidencia que tienen, en la administración presupuestaria

4. Describir el proceso o ciclo presupuestario, en las etapas de formulación, ejecución, control y evaluación para determinar el grado de coordinación entre ellas, dentro de una perspectiva integral de la administración

5. Relacionar la disponibilidad de recursos humanos y de información, con el esfuerzo que se debe realizar para la implantación de cambios en el sistema presupuestario

6. Identificar áreas de mejoramiento y proponer recomendaciones y acciones inmediatas y mediatas, cuya ejecución hace posible un mayor nivel de eficiencia y efectividad presupuestaria.

C. Alcance del estudio

El diagnóstico en el área de presupuesto tiene un alcance que procura abarcar todo el Sector Público, a través del análisis de un conjunto de organismos que se

consideran representativos de la situación actual. La muestra institucional está formada de la siguiente manera:

1. Ministerio de Hacienda

- Dirección de Presupuesto Nacional.
- Oficina de Control de Presupuesto.

2. Autoridad Presupuestaria

3. Contraloría General de la República

- Dirección General de Presupuestos Públicos.
- Dirección General de Estudios Económicos.

4. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

- División de Inversiones.

5. Ministerio de Salud

- Departamento de Presupuesto de la Gerencia de la División Financiera Contable.

6. Ministerio de Obras Públicas y Transportes

- Departamento de Formulación Presupuestaria y Control de Inversiones de la Dirección General de Planificación.
- Departamento de Presupuesto de la Dirección General Financiera de la División Administrativa.

7. Entidades decentralizadas: Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)

- Departamento de Programación y Planificación Administrativa de la Dirección de Planificación.
- Sección Tesorería del Departamento de Finanzas de la Dirección Administrativa.

8. Empresas del Estado: Instituto Costarricense de Electricidad, (ICE)

- Sección de Presupuesto del Departamento Financiero de la Dirección de Finanzas, de la Subgerencia de Administración y Finanzas.

9. Nivel Municipal: Municipio de Puntarenas

- Unidad de Contabilidad y Presupuesto.

El estudio de la muestra institucional incluye aspectos relativos a la base legal, la organización, los principales instrumentos técnicos, el proceso o ciclo presupuestario, los recursos humanos y los sistemas de información en cada uno de estos aspectos se presenta la descripción de las partes sustantivas y el análisis puntual que permite sustentar las conclusiones y recomendaciones.

Además, se incorpora una breve descripción, análisis y recomendaciones en el área de presupuesto, de los organismos que integran la muestra institucional. Como corolario se plantea el perfil de un proyecto de cooperación técnica para el fortalecimiento institucional del sistema presupuestario, dentro del nuevo enfoque de la administración financiera pública.

D. Metodología

El estudio se realizó a través de visitas a las dependencias de presupuesto de las instituciones señaladas en el alcance del trabajo; entrevistas a los titulares de cada dependencia, utilizando un esquema de preguntas por temas y, examen de leyes, reglamentos, manuales, lineamientos, formularios, informes y demás documentos que respaldan los aspectos descriptivos, analíticos y las conclusiones y recomendaciones.

E. Limitaciones

Las principales limitaciones de este estudio diagnóstico fueron el tamaño de la muestra institucional y el tiempo destinado especialmente a la investigación de campo. Sin embargo, se considera que las generalizaciones que se plantean guardan consistencia con el común denominador de las normas, lineamientos y prácticas

vigentes, que constituyen el telón de fondo en el que funciona la administración presupuestaria.

Las limitaciones han sido ampliamente superadas por la espontánea colaboración puesta de manifiesto por todos los funcionarios entrevistados, quienes pusieron a disposición del consultor, además de la documentación de respaldo, sus conocimientos y experiencias fruto de muchos años de trabajo.

II. NUEVO ENFOQUE CONCEPTUAL

Con el objeto de orientar la descripción, el análisis, las conclusiones y las recomendaciones, se citan dos conceptos fundamentales.

A. Sistema

Es un conjunto de elementos o componentes interrelacionados, interdependientes e interactuantes que procuran el logro de objetivos predeterminados.

B. Presupuesto como Parte del Sistema de Administración Financiera Pública

El concepto de sistema aplicado a la Administración Financiera Pública permite definir a ésta como un "Sistema Integrado por Presupuesto, Tesorería, Crédito y Contabilidad, orientado a la óptima asignación y eficiente utilización de los recursos (financieros) del Estado". Este concepto se propone en el siguiente gráfico:

UBICACION DEL PRESUPUESTO COMO PARTE DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA PUBLICA

ADMINISTRACION	PRESU-PUESTO	TESORE-RIA	CREDITO PUBLICO	CONTA-BILIDAD
PLANIFICACION	X	X	X	X
ORGANIZACION	X	X	X	X
DIREC-EJECUCION	X	X	X	X
CONTROL	X	X	X	X
COORDINACION	X	X	X	X

Referencia: X= Relaciones

C. Sistema Presupuestario

El sistema presupuestario no se puede concebir en forma aislada, sino formando parte de un sistema superior que en este caso es el de Administración Financiera. No obstante, desde el punto de vista de la planificación el presupuesto también es parte de ésta.

Los dos enfoques conceptuales son válidos y para este trabajo al presupuesto se le considera equidistante y vinculador de la planificación y de la Administración Financiera; es decir, simultánea y concurrente formando parte y vinculando a los dos sistemas, como se sugiere en el siguiente gráfico:

PRESUPUESTO: PARTE DE LA PLANIFICACION
Y DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA

SISTEMA DE PLANIFICACION PRESUPUESTO	SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA

Ubicado de esta manera al sistema presupuestario, se han identificado a sus principales elementos o componentes, tales como las normas o base legal: la organización, los instrumentos; los recursos humanos y la información. Todos estos componentes se relacionan entre si a través de las etapas del proceso presupuestario, como se propone en el siguiente gráfico:

SISTEMA PRESUPUESTARIO

PROCESO PRESUPUES-TARIO	BASE LEGAL	ORGANIZA CION	INSTRU MENTOS	RECURSOS HUMANOS	INFOR-MACION
FORMULACION	X	X	X	X	X
EJECUCION	X	X	X	X	X
CONTROL Y EVALUACION	X	X	X	X	X

Referencias: X= Relaciones

Al definir el nuevo enfoque conceptual, a continuación se presenta la descripción, el análisis, las conclusiones y las recomendaciones que se expresan como metas que se pueden alcanzar, a través de la ejecución de las acciones de corto y mediano plazo, que se sugieren en este informe.

III. BASE LEGAL

III. BASE LEGAL

La administración del presupuesto debe funcionar a base de un cuerpo legal, orgánico, fundamental, coherente y armónico, que exprese los principios que deben seguir y orientar todas las actividades que conforman el sistema presupuestario, así como de las normas reglamentarias y secundarias de ágil reforma, para adaptarlas a las circunstancias de cambio diferente.

Este esquema evitará que la legislacion, por la dificultad de su actualización, se constituya en obstáculo para una dinámica administración. Concomitante las normas reglamentarias y secundarias no deben caer en un "tecnicismo legal innecesario".

En este apartado del estudio, se describen y analizan las principales normas constitucionales, legales y reglamentarias que tienen relación con el sistema presupuestario, a fin de presentar conclusiones y recomendaciones tendientes a lograr su modernización e integración.

A. Aspectos descriptivos

1. Constitución Política de la República de Costa Rica; noviembre de 1949.

En el título XIII de la "LA HACIENDA PUBLICA", capítulo I, constan las normas para el funcionamiento del presupuesto de la República, cuyas principales partes son las siguientes:

- En el artículo 176 se determina que "el presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la Administración Pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables."

- En el artículo 177 se asigna al Poder Ejecutivo la responsabilidad de preparar el proyecto de presupuesto ordinario de la República, a través de un departamento especializado, cuyo "Jefe será de nombramiento del Presidente de la República, para un período de seis años".

  Igualmente el Poder Ejecutivo, preparará en el respectivo año económico, los proyectos de presupuestos extraordinarios, con el objeto de invertir los recursos provenientes del crédito público o de cualquier otra fuente extraordinaria de financiamiento.

- El Poder Ejecutivo, de acuerdo al artículo 178, someterá a conocimiento de la Asamblea Legislativa, el proyecto de presupuesto ordinario, a más tardar el 1 de setiembre de cada año y la Ley de Presupuesto deberá estar aprobada antes del 30 de noviembre del mismo año.

- De acuerdo al artículo 179 la Asamblea Legislativa podrá aumentar los gastos presupuestados en el proyecto, señalando los nuevos ingresos y previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal.

- En el artículo 180 se fija el procedimiento para las modificaciones de los presupuestos ordinario y extraordinarios, asi como para la variación del destino de las partidas para casos de emergencia nacional.

- El Poder Ejecutivo a más tardar hasta el 1 de marzo del año siguiente, presentará a la Contraloría General de la República la liquidación de los presupuestos ordinario y extraordinarios, la cual a su vez remitirá conjuntamente con su dictamen a la Asamblea Legislativa antes del 1 de mayo del año siguiente. Corresponde a la Asamblea la aprobación o desaprobación definitiva de las respectivas cuentas.

- En el capítulo II del título XIII se establecen las normas referentes a la Contraloría General de la República. Por ser de significativa importancia los aspectos constitucionales referidos a los deberes y atribuciones de la Contraloría, a continuación se transcribe el artículo 184 que dice: "Son deberes y atribuciones de la Contraloría:

  a) Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República

     No se emitirá ninguna orden de pago contra los fondos del Estado sino cuando el gasto respectivo haya sido visado por la Contraloría; ni constituirá obligación para el Estado lo que no haya sido refrendado por ella.

b) Examinar, aprobar o no aprobar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas y fiscalizar su ejecución y liquidación

c) Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugestiones que éste considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos

d) Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos y

e) Las demás que esta constitución o las leyes le asignen".

2. Ley de la Administración Financiera de la República; abril de 1951.

La Ley señala que la Oficina del Presupuesto forma parte de la organización financiera básica del Estado. El título III se refiere al Presupuesto Nacional, e incluye todas las disposiciones, ordenadas por capítulos, cuyos aspectos más relevantes se indican a continuación:

- El capítulo I se refiere al presupuesto en general, el cual se clasifica en presupuesto fiscal ordinario y en presupuestos extraordinarios; se señala que en los presupuestos se deben incluir todos los gastos autorizados; y, la estimación de todos los ingresos probables de la Administración Pública, sin deducciones ni omisiones de ninguna especie.

- En el capítulo II se determina el proceso de preparación y formulación del presupuesto, así como el calendario para cada una de las etapas.

  En el artículo 41 se indica que, por separado pero al mismo tiempo, se puede presentar el proyecto de presupuesto extraordinario para las inversiones del respectivo ejercicio, financiadas con los recursos provenientes del uso que se haya hecho o que se vaya a hacer del crédito público, interno o externo, o cualquier otra fuente extraordinaria de financiamiento.

- Luego se indica el orden en que la Asamblea Legislativa discutirá el proyecto de presupuesto, así como el procedimiento que debe seguir para el aumento de los gastos propuestos por el Poder Ejecutivo.

- En el capítulo III se dictan las normas sobre el presupuesto de egresos, los cuales no podrán exceder al presupuesto ordinario de ingresos. Además se establecen las disposiciones para la ejecución del Presupuesto, el cual en general se dividirá en 12 cuotas mensuales de igual cuantía, a excepción de aquellos gastos cuya características y fines justifiquen una forma distinta de ejecución.

- En el artículo 50 se determina que "se tendrán por canceladas, automáticamente al final del ejercicio para el cual fueron votadas, en su totalidad, o en la parte que no hubieran sido giradas o comprometidas todas las partidas del presupuesto de egresos que no estuvieran agotadas al terminar el año fiscal".

- En el capítulo IV se dictan las normas del presupuesto de ingresos, y se indica que todos los ingresos o recursos públicos, cualquiera que sea su fuente o naturaleza, constituirán un solo fondo indivisible con el cual se cubrirán los gastos de la Administración Pública.

  Da las normas, a través de las cuales se asignarán las subvenciones a las instituciones del sector público o se transferirán los fondos para su financiamiento.

- En el artículo 53 se establece que " El Poder Ejecutivo podrá hacer uso de crédito público interno a referéndum, únicamente cuando fuere indispensable para cubrir los gastos autorizados en el presupuesto ordinario, por no haber producido las rentas previstas las sumas que se calcularon; o bien cuando se trate de cancelar créditos de la deuda interna de modo que el total de la deuda pública no aumente ni sus condiciones resulten más onerosas para el Estado. En uno y otro caso deberá someter la operación, a más tardar dentro de un mes desde su fecha, a conocimiento de la Asamblea Legislativa para su aprobación o desaprobación, conforme a la fracción 15 del artículo 121 de la Constitución Política".

- En el capítulo V se indica que la Oficina del Presupuesto realizará la liquidación del presupuesto ordinario y de los extraordinarios que hubieren sido aprobados, asi como de las ampliaciones.

  Este informe de liquidación se presentará al Ministro de Hacienda antes del 15 de febrero, y éste a su vez presentará a la Contraloría General de la República a más tardar el 1 de marzo siguiente. El Organismo Contralor remitirá a la Asamblea Legislativa a más tardar el 1 de mayo siguiente para la aprobación o desaprobación final y definitiva de la cuenta presupuestaria de consumo.

- En los artículos 55 y 56, se indica el detalle que se debe presentar, tanto para la liquidación del presupuesto de egresos, como para la liquidación de presupuesto de ingresos, respectivamente.

- En el capítulo VI, se dan las normas relativas a la Oficina del Presupuesto, considerado como un organismo técnico especializado. En una de las partes del artículo 58 se dice que corresponderá a dicha oficina "sin perjuicio de la superior y externa vigilancia de la Contraloría General de República, el control jurídico-contable, económico y financiero del presupuesto, así como la ejecución de las disposiciones que le son propias conforme a lo dispuesto por la Ley.

  Además se definen algunas funciones y obligaciones tales como recopilar y analizar las leyes que tengan relaciones con ingresos y egresos del Tesoro Nacional; y, llevar los registros que estime conveniente limitados al establecimiento de un control presupuestario satisfactorio.

  Finalmente en este capítulo se establece que los oficiales presupuestales dependen (para fines técnicos del sistema presupuestario) de la Oficina del Presupuesto, aún cuando estén subordinados a la autoridad jerárquica del ramo respectivo.

- En el capítulo VII se indica que el jefe de presupuesto deberá ser persona de reconocida capacidad e integridad y que su nombramiento corresponde al Presidente de la República, teniendo un período para su gestión de seis años pudiendo ser reelecto. Además se especifican los requisitos que debe cumplir quien ejerza el cargo de jefe de presupuesto.

- En el capítulo VIII, se dictan normas sobre los presupuestos de las Instituciones y corporaciones autónomas o semiautonomas, y se indica que hasta donde sean razonablemente aplicables, se deberán seguir las normas y disposiciones contenidas en el título III del Presupuesto Nacional, de la Ley de la Administración Financiera de la República.

  Se define el calendario presupuestario, según el cual las citadas instituciones, deberán presentar sus presupuestos a la Contraloría General de la República, a más tardar el 31 de octubre de cada año, para su estudio y aprobación. El Organismo Contralor se deberá pronunciar antes del vencimiento del segundo mes siguiente al recibo del proyecto de presupuesto.

  Además se establece que las instituciones y corporaciones autónomas o semiautonomas, podrán presentar a la Contraloría General, presupuestos extraordinarios indicando el origen de los recursos y su destino; el Organismo Contralor se deberá pronunciar dentro de los 15 días siguientes a su presentación.

Finalmente dentro de los tres primeros meses de concluido el ejercicio económico. Las instituciones citadas anteriormente deberán enviar a la Contraloría una cuenta consultiva del presupuesto del año anterior con indicación de las partidas presupuestadas y las efectivamente ingresadas o gastadas.

3. Reglamento General de la Preparación, Ejecución y Liquidación del Presupuesto; mayo de 1952.

El Poder Ejecutivo, mediante decreto Nº 22, del 3 de mayo de 1952, de conformidad con el respectivo artículo de la Ley de la Administración Financiera de la República, aprobó el Reglamento, cuyas partes sustantivas se citan a continuación:

- El capítulo I del Reglamento dicta las normas sobre la Oficina del Presupuesto, e indica que sus funciones son la preparación del proyecto de presupuesto y el encauzamiento y control de su ejecución.

- En el capítulo II se indican las funciones de los Oficiales Presupuestales, quienes colaborarán con la Oficina del Presupuesto, la Tesorería Nacional, la Proveeduría Nacional y la Contraloría General para poner en practica en toda la Administración los principios y métodos que se consideren convenientes en relación con la preparación y ejecución del presupuesto.

- En el capítulo III se detalla la forma y el contenido de los proyectos de presupuesto.

  En el artículo 8 se indica el esquema de la presentación de los ingresos; y, en el artículo 10 se establece la forma en que se deberán agrupar los gastos.

- En el capítulo IV se dan las normas sobre la preparación del proyecto de presupuesto.

  Se señalan los procedimientos para realizar el cálculo de los ingresos; y, en lo que corresponde a los egresos se indica que la Oficina del Presupuesto a más tardar el 1 de mayo distribuirá entre las oficinas de presupuesto de las instituciones, los formularios y los lineamientos para consignar la estimación de los gastos.

  Con la firma de los funcionarios titulares de cada una de las instituciones se remitirán los proyectos de presupuesto al Ministerio a más tardar el 1 de junio; la Oficina del Presupuesto preparará el

proyecto definitivo, que se presentará por intermedio del Ministro a la Asamblea Legislativa, a más tardar el 1 de setiembre.

El artículo 24 manifiesta que "Con el objeto de que las instituciones que perciban subvenciones del Estado cuenten con una suma de subvención previamente conocida, que les pueda dar base para calcular los ingresos de sus presupuestos, se fijarán con la debida anticipación las cuotas para cada una de ellas".

- En el capítulo V se fijan las normas para la ejecución del presupuesto, entre las cuales cabe destacar que todos los ingresos servirán para cubrir todos los gastos públicos, es decir que ningún recurso tendrá un destino o fin específico.

  En el artículo 29 se determina que por medio de la Oficina del Presupuesto, se procurará conservar el equilibrio presupuestario durante su ejecución.

  En los demás artículos que integran el capítulo V se definen los procedimientos, los requisitos, los documentos y demás etapas para la ejecución del presupuesto.

- En el capítulo VI se dan las normas para proceder a la liquidación del presupuesto, que será preparada por la Oficina del Presupuesto, a más tardar hasta el 15 de febrero siguiente.

4. Decreto sobre la ejecución y el control presupuestario; marzo de 1971.

En los considerandos del decreto Nº 1607-H, se hace referencia a los artículos 58 y 62 de la Ley de la Administración Financiera de la República; y se determina que la Oficina de Control del Presupuesto, debe efectuar los controles jurídico y contable del Presupuesto, así como la aplicación de sus propias disposiciones. Las partes más importantes del decreto se citan a continuación:

- Sobre el "control administrativo previo", señala que la Oficina de Control del Presupuesto del Ministerio de Hacienda, es el órgano técnico especializado a cargo de la vigilancia administrativa, de la gestión presupuestaria en el poder central. Para este propósito se definen los siguientes controles:

  - Control jurídico
  - Control contable

- Coordinación de su gestión con la Contraloría General de la República y la Oficina de Planificación

o En lo correspondiente al "registro e información inmediata", la Oficina de Control del Presupuesto deberá llevar al día la contabilidad administrativa del presupuesto y codificará por conducto de los Oficiales Presupuestales las solicitudes de reservas, solicitudes de mercaderías, planillas, servicios de la deuda externa y demás documentos que forman la fuente informativa para ejecutar el presupuesto por programas. Para llevar los registros, se especifican los siguientes instrumentos:

- Presupuesto y modificaciones
- Control previo administrativo
- Registro de operaciones
- Diario de apropiaciones
- Mayor de apropiaciones-liquidación mensual
- Coordinación con la Oficina Técnica Mecanizada, con los oficiales presupuestales de los ministerios y las dependencias del Poder Central, en lo referente a los trámites y documentos sobre la ejecución del presupuesto

o En lo referente a los Oficiales Presupuestales, se señala que para fines técnicos y de control administrativo los oficiales presupuestales dependen de la Oficina de Control del Presupuesto del Ministerio de Hacienda; se detallan las funciones que dichos oficiales deben cumplir.

o En cuanto a los "registros", se señala que para llevar la contabilidad administrativa del presupuesto, se debe mantener al día el libro mayor de apropiaciones. Se señala en forma pormenorizada cada uno de los pasos y los documentos que se utilizan en el procedimiento.

Los documentos para "ejecutar el presupuesto" son los siguientes:

- Reserva de crédito especial
- Solicitud de mercancías o servicios
- Ordenes de compra
- Notas de cargo o de abono al presupuesto de egresos
- Nota de cancelación
- Planilla de gastos fijos y gastos variables
- Acuerdos de pago

o En lo concerniente al "registro e información a posteriori" el decreto establece que para llevar el control de las operaciones presupuestarias se debe utilizar el sistema electrónico de procesamiento de datos; señala en forma detallada las diferentes actividades, pasos y documentos que se producirán en el sistema automatizado.

- Finalmente se determina la codificación del presupuesto y las siguientes clasificaciones:

  - Clasificación por fuente de financiamiento
  - Clasificación funcional
  - Clasificación económica
  - Clasificación de gastos según su objeto
  - Clasificación institucional
  - Clasificación por programas

- La aplicación del decreto presentó divergencias de criterio, entre los oficiales presupuestales, la Oficina de Control del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y el Departamento de Control de Presupuesto de la Contraloría General de la República. Para solucionar esta inconsistencia, se aprobó el diccionario de imputaciones presupuestarias.

5. Ley de creación de la Autoridad Presupuestaria; octubre de 1982.

Las principales disposiciones de la ley son las siguientes:

- Las funciones de este Organismo son:

  - Formular las directrices de la política presupuestaria del Sector Público, incluso en los aspectos relativos a inversión, endeudamiento y salarios
  - Velar por la ejecución de las políticas formuladas, una vez que hayan sido aprobadas por el Presidente de la República, en consulta con el Consejo de Gobierno
  - Controlar la eficacia en la ejecución de los presupuestos de las instituciones del Sector Público

- Con el objeto de fijar el ámbito de aplicación de la Ley, en el artículo 2º se presenta la clasificación institucional del Sector Público, en instituciones financieras bancarias, instituciones financieras no bancarias; e, instituciones no financieras.

- La Autoridad Presupuestaria está integrada por el Ministro de Hacienda, quien la presidirá; el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica; y, el Presidente del Banco Central.

  Cuando se formulan las directrices de la política salarial, se incorpora, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, un representante de las organizaciones sindicales nombrado por el Consejo de Gobierno, con el

criterio de las organizaciones sindicales legalmente constituídas y con la asesoría técnica del Director General del Servicio Civil.

- La Autoridad Presupuestaria cuenta con una Secretaría Técnica, que desempeña la Dirección de Presupuesto Nacional.

- Cabe destacar que la Autoridad Presupuestaria cuando formule los lineamientos, debe tomar en consideración los criterios globales, sectoriales y programáticos, sustentados en el Plan Nacional de Desarrollo y en los planes operativos anuales.

- Tanto la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, como el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y la Contraloría General de la República "revisarán y prescribirán los sistemas de presupuesto, en lo que atañe a sus correspondientes áreas de competencia y en cuanto a presupuestos globales y sectoriales".

- Se establece el calendario sobre la publicación y aplicación de los lineamientos generales y especifícos adicionales, que deberán seguir las instituciones del Sector Público, en la formulación de los presupuestos.

- Se señala que "a más tardar el 28 de febrero de cada año, esas instituciones deberán presentar ante la Contraloría General de la República, con copia para la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, la liquidación del presupuesto del año anterior de acuerdo a las instrucciones de la Contraloría General de la República, a fin de ejercer el control de eficacia ...".

- Finalmente se establecen sanciones a los funcionarios que no cumplan las disposiciones emanadas de la Autoridad Presupuestaria.

6. Reglamento a la Ley de creación de la Autoridad Presupuestaria; marzo de 1983.

Los principales aspectos del Reglamento se resumen a continuación:

- El Capítulo I señala en forma detallada las funciones de la Autoridad Presupuestaria; en el capítulo II se dictan las normas para el funcionamiento de la Autoridad Presupuestaria, en concordancia con varias disposiciones de la Ley General de la Administración Pública.

- El capítulo III se destina a las normas para el funcionamiento de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, señalando las funciones que debe cumplir; indica el Departamento Especializado que formará parte de la Secretaría Técnica, las disposiciones del personal

que se puede integrar a la Secretaría Técnica y las funciones del Director Ejecutivo de la Secretaría Técnica.

- El capítulo IV, menciona la facultad del Director Ejecutivo para solicitar el traslado del personal técnico a la Secretaría Ejecutiva.

- El capítulo V contiene las disposiciones de carácter general, los procedimientos; y, el calendario para el cumplimiento de las actividades de formulación de los presupuestos. Además señala las formas de coordinación entre la Secretaría Técnica y todas las instituciones y empresas del Sector Público, a través de la designación de un titular y un suplente, que servirán de nexos de trabajo e información.

  También en el capítulo V, se señalan los procedimientos para realizar modificaciones presupuestarias, la liquidación que se debe entregar a la Contraloría General de la República y los documentos de carácter informativo que deberán suministrar las instituciones de educación superior y los gobiernos locales.

- En el capítulo VI se normalizan las sanciones que se impondrán a los funcionarios que no cumplieron con el Reglamento, llegando a la destitución.

7. Acuerdos mediante los cuales se ratifica los lineamientos de la Autoridad Presupuestaria.

El Presidente de la República y el Ministro de Hacienda, de conformidad a lo que en cada caso dispone el Consejo de Gobierno, ratifica los lineamientos generales de política salarial y presupuestaria, como es el caso del acuerdo publicado en La Gaceta del 5 de octubre de 1989, que ratifica los lineamientos para 1990:

- Lineamientos generales de política salarial para 1990
- Lineamientos generales de política presupuestaria para 1990

El artículo 9 del acuerdo señala que oportunamente se dictarán los lineamientos específicos para las instituciones que se señalan en el mismo artículo.

Finalmente se establece que la Autoridad Presupuestaria podrá facilitar el procesamiento de la aplicación de los lineamientos, previo estudio de la Secretaría

Técnica. Este acuerdo se ratificó el 12 de julio de 1989; la Autoridad Presupuestaria aprobó los lineamientos en la sesión Ordinaria N15, celebrada el 1 de junio de 1989.

8. Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público; febrero de 1984.

Contiene una serie de disposiciones de carácter financiero, y algunas que inciden directamente en el funcionamiento del sistema presupuestario. Los principales aspectos de esta ley son los siguientes:

- Se organiza la Comisión de Reordenamiento Hacendario, para que presente un informe con una serie de proyectos, que incluye modificaciones a la Constitución Política.

- El capítulo II contiene las normas para la estructuración del proyecto de presupuesto de ingresos y egresos. Señala que el presupuesto de la República será por programas, y lo formulará el departamento especializado que señala el artículo 177 de la Constitución Política.

- En el capítulo III se dispone que el presupuesto se ajustará al Plan Nacional de Desarrollo dentro de las posibilidades reales.

Se extiende la disposición de que las instituciones descentralizadas del Sector Público, excepto las municipalidades, deberán remitir sus presupuestos a la Contraloría General de la República, con copia a la Autoridad Presupuestaria, con la versión de presupuesto por programas y la indicación del costo unitario de los servicios que presta.

Además dicta disposiciones inherentes a la aplicación de una política de austeridad en el gasto público.

- El capítulo VI, establece la contribución extraordinaria que las instituciones pagarán al Gobierno durante 1984, fruto de reducciones en sus presupuestos.

- Entre las disposiciones de importancia que se deben citar, constan las del capítulo VII "De la evaluación del gasto público" que dicen que "el

Poder Ejecutivo deberá organizar una evaluación completa de programas e instituciones de todo el Sector Público". Señala que el análisis y la evaluación se deberán iniciar con una lista de instituciones, tales como el ICE, la Caja Costarricense del Seguro Social, el Instituto Nacional de Seguros, RECOPE y otras.

Establece que cada institución deberá presentar y financiar el correspondiente presupuesto de gastos de la evaluación. Los informes de evaluación deberán incluir recomendaciones concretas sobre:

- Definición de los objetivos de la institución y de sus programas
- Grado de cumplimiento de los objetivos de la institución y de sus programas
- Eliminación, fusión o cambio de los programas
- Acciones que tomará sobre los ingresos y la racionalización del gasto
- Reestructuración administrativa para cumplir los objetivos en forma más racional y económica
- Justificación para que la institución se elimine o continúe funcionando

9. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; diciembre de 1950; y, Reglamento Orgánico de la Contraloría General de la República; marzo de 1985.

La Ley Orgánica de la Contraloría desarrolla en el capítulo II del título XIII de la Constitución Política; entre otros aspectos fundamentales norma lo relativo al objeto y a las funciones del Organo Contralor. Entre las principales atribuciones se citan las siguientes:

- Vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales relativas a las finanzas públicas, especialmente las concernientes al presupuesto y al tesoro de la nación, a la contabilidad y proveeduría nacionales
- Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos de la República y ejercer el control previo de los egresos fiscales. Respecto de la liquidación, la Contraloría procederá como se indica en le artículo 181 de la Constitución Política
- Realizar el control jurídico-contable, financiero y económico, de los gastos públicos

- Revisar y ajustar el cálculo de los ingresos de los presupuestos extraordinarios de los proyectos de ley que contengan creación de impuestos o egresos no previstos en los presupuestos aprobados
- Examinar, aprobar o no aprobar los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación

La normativa de la Contraloría General de la República se complementa con su Reglamento Orgánico, en el que se detalla la organización interna y las funciones de cada una de las dependencias que la integran.

10. Ley de Planificación Nacional; mayo de 1974.

La Ley establece el Sistema Nacional de Planificación que entre sus objetivos tiene los de participar en las labores de coordinación de los programas e instituciones encargadas de los planes y políticas; y, evaluar sistemática y permanentemente los resultados que se obtengan de la ejecución de planes y políticas y de los respectivos programas.

Entre los organismos del sistema, crea las unidades u oficinas de planificación de los ministerios, instituciones descentralizadas y entidades públicas locales y regionales.

En la organización de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, transformada en Ministerio en setiembre de 1982, se establece que "Habrá un departamento encargado de preparar los proyectos de presupuesto bajo la forma de presupuesto por programa. Este departamento y su jefe tendrán las atribuciones, potestades y funciones que determina el artículo 177 de la Constitución Política".

Señala que corresponde a la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, velar por los programas de inversión pública, incluidos los de las instituciones descentralizadas, sean compatibles con las previsiones y prioridades definidos en los planes de desarrollo. Para este objeto, las entidades públicas deberán obtener el visto

bueno, antes de presentar sus presupuestos a la aprobación de la Contraloría General de la República.

11. Decreto mediante el cual se crea la Comisión para dirigir, coordinar e implantar sistemas relativos a la administración presupuestaria; enero de 1975.

Este decreto, entre sus considerandos manifiesta "que resulta necesario mejorar todo el proceso de administración presupuestaria del Gobierno Central, comprendiendo tanto la etapa de formulación, como las de ejecución, control y evaluación".

Se afirma que se debe contar con un sistema presupuestario integrado para todo el Sector Público, para cuyo objeto se debe crear un grupo interinstitucional de trabajo, entre la Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

El decreto en la parte resolutiva define la función principal de la Comisión: su organización interna, la obligación de presentar y actualizar programas de trabajo, la emisión de informes periódicos sobre el avance del programa de trabajo aprobado, y la posibilidad de incorporar funcionarios vinculados con el proceso presupuestario o que sean expertos en la materia.

12. Ley de Presupuestos Ordinario y Extraordinario de la República, Fiscal y por Programa para el Ejercicio Fiscal de 1989; diciembre de 1988.

La Ley de Presupuestos Ordinario y Extraordinario de la República, en su articulado contiene lo siguiente:

- Artículo 1º Apruébanse los siguientes ingresos ordinarios para el ejercicio fiscal de 1989 ...

- Artículo 2º Apruébanse los siguientes ingresos extraordinarios internos para el ejercicio fiscal de 1989 ...

- Artículo 3º Autorízace al Poder Ejecutivo a incorporar, mediante decreto ejecutivo, a la presente Ley, los ingresos extraordinarios provenientes del crédito externo, aprobados en leyes debidamente ratificadas por la Asamblea Legislativa y que no hubieren sido contempladas en la Ley de Presupuesto. Estos decretos deberán ser sometidos previamente a un estudio jurídico-contable y a la aprobación de la Contraloría General de la República.

- Autorízace al Poder Ejecutivo para emitir ¢6,879,400,000 (Seis mil ochocientos setenta y nueve millones, cuatrocientos mil colones) en bonos Deuda Interna 1989; y ¢435,000,000.00 (Cuatrocientos treinta y cinco millones de colones) en bonos Deuda Política 1990.

  El Ministerio de Hacienda establecerá, vía reglamento, el plazo, el tipo de interés, y demás características de esta emisión.

- Artículo 4º Apruébanse los siguientes egresos ordinarios y extraordinarios para el ejercicio fiscal 1989 ...

- Artículo 5º Apruébase la siguiente relación de puesto para cargos fijos de la Administración Pública...

- Artículo 6º Apruébase la siguiente relación de puesto para los centros educativos del Ministerio de Educación Pública, por direcciones regionales de enseñanza, para el año 1989...

- Artículo 7º Apruébase la siguiente relación de puestos de servicios especiales del Gobierno Central, para el año 1989...

- Artículo 8º Se aprueba el siguiente presupuesto de la Asamblea Legislativa para el ejercicio fiscal de 1989...

- Artículo 9º Se aprueba el siguiente presupuesto de la Contraloría General de la República para el ejercicio fiscal de 1989...

- Artículo 10º Para la ejecución de lo dispuesto en los artículos precedentes, así como para el control de esta ejecución, se establecen las regulaciones que a continuación se señalan, las cuales tendrán vigencia exclusivamente, durante el período fiscal de 1989..." (Normas de Ejecución del Presupuesto).

- Entre los artículos 11º y 53º se dictan disposiciones sobre situaciones apremiantes y de interés social.

- La Asamblea Legislativa, mediante la respectiva ley, modificó los ingresos extraordinarios y otros rubros de la ley de Presupuestos Ordinario y Extraordinario de la República, para el ejercicio fiscal de 1989.

13. Código Municipal; abril de 1970.

El Código Municipal, en su título III de la Organización Municipal, capítulo I del Concejo Municipal, determina que son atribuciones del Concejo:

- Acordar los presupuestos, fijar las contribuciones y tasas y proponer los impuestos; ...
- ... autorizar los egresos de la municipalidad, con la salvedad de los gastos fijos y de la adquisición de bienes y servicios...

De acuerdo al artículo 57 el Ejecutivo Municipal ejerce las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales, y consecuentemente debe presentar al Concejo, para su aprobación, los proyectos de presupuesto de la municipalidad.

El título IV contiene las disposiciones sobre la Hacienda Municipal en el siguiente orden:

- Capítulo I: Disposiciones generales
- Capítulo II: De Los Ingresos
- Capítulo III: Crédito
- Capítulo IV: Presupuesto
- Capítulo V: Tesorería y Contaduría.

B. Aspectos Analíticos, Conclusiones y Recomendaciones

- La Constitución Política 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, que 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, que constituye un organismo auxiliar de la Asamblea Legislativa; entre sus deberes y atribuciones tiene el de aprobar o no aprobar los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas y fiscalizar su ejecución y liquidación.

- 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 las instituciones del Sector Público. Esta composición ha variado sustancialmente, como se demuestra en el siguiente cuadro:

COMPOSICION DE LOS RECURSOS DEL SECTOR PUBLICO

(En miles de colones)

	1979		1987	
GOBIERNO NACIONAL	6,978,771	29.08%	54,683,050	29.50%
RESTO DEL SECTOR PUBLICO	17,017,581	70.92%	131,042,103	70.50%
TOTAL	23,996,352	100%	185,725,153	100%

Como se puede observar, aproximadamente el 29% del total de recursos del Sector Público se administra a través de lo que se denomina el presupuesto ordinario y extraordinario de la República, que incluye las asignaciones para la Asamblea Legisla-

tiva, la Contraloría General de la República; la Presidencia de la República, los ministerios, el Tribunal Supremo Electoral, y los recursos asignados para obras específicas.

En cambio los recursos asignados al resto de las instituciones del Sector Público son de aproximadamente el 71%; es decir aquellos recursos que no son controlables directamente por el Poder Ejecutivo.

- 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.

  Esta situación ha dado origen a la creación de una serie de diferentes normas, reglamentos e instrumentos técnicos, que permitirían afirmar que en el Sector Público funcionan dos sistemas presupuestarios paralelos, el administrado a través de la Dirección de Presupuesto Nacional, la Oficina de Control de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Presupuestos Públicos de la Contraloría, que tiene a su cargo el control previo de los egresos del presupuesto del Gobierno Nacional.

  El otro sistema presupuestario paralelo 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 entidades descentralizadas, desconcentradas y municipalidades.

- La creación, en octubre de 1982, de la Autoridad Presupuestaria habría sido una iniciativa adecuada que posibilitó centralizar la formulación de la política presupuestaria del Sector Público, velar por la ejecución de las mismas y controlar la eficacia de la ejecución 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 consecuentemente de control especialmente de gastos de personal. Además las decisiones de política, no se conocen oportunamente y por lo tanto no constituyen guías de orientación para la formulación de los presupuestos.

- Como fácilmente se puede advertir del resumen de la base legal que se incluye en la parte descriptiva, ésta es exageradamente abundante, tanto a nivel legal como reglamentario, existiendo a veces contradicciones o

por lo menos falta de claridad, como por ejemplo entre las funciones de la Dirección de Presupuesto Nacional y la Oficina de Control de Presupuesto, las dos formando la organización del Ministerio de Hacienda.

- Por lo tanto, la simplicidad normativa no constituye una característica del sistema presupuestario; al contrario, al coexistir tantas leyes y reglamentos, que en la mayoría de los casos no explican en sus disposiciones finales, cuales quedan derogadas, no hay claridad y exactitud sobre las que están o no vigentes.

- Merece mención especial la Ley de Planificación, que 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 Constitución se refiere únicamente a la preparación del proyecto ordinario y de los proyectos de presupuestos extraordinarios.

- La Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, en el artículo 3º señala que, la dependencia especializada establecida en el artículo 177 de la Constitución Política formulará el presupuesto de la República, que será por programas, bajo los lineamientos del Ministerio de Hacienda. Además, en una disposición transitoria traslada el Programa 024 del Presupuesto Nacional, título 04-Presidencia de la República, al título 09-Ministerio de Hacienda. De esta manera se traslada la función de preparación de presupuesto de la República, del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica al Ministerio de Hacienda.

- Estas disposiciones institucionalizan una anterior cuando se establece que la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria estará desempeñada por la dependencia especializada, creada en el mencionado artículo 177.

- Como elemento de juicio complementario cabe mencionar que cuando la Ley de la Administración Financiera de la República se refiere a la oficina del presupuesto, como parte de la organización financiera básica del Estado, se está refiriendo a la Oficina de Control de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

- En el orden municipal la base legal es concreta, para el interior de cada municipalidad y la Contraloría General de la República.

- Adicionalmente, aunque no se menciona en este estudio, hay otras disposiciones legales que inciden en el manejo del presupuesto, tales como la Ley General de la Administración Pública, la Ley de Salarios de la Administración Pública, y el Código de Trabajo, entre otras, dentro de la estructura jurídica del sistema democrático de Costa Rica.

- Todas estas consideraciones, permitirían concluir que una parte 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, el sistema presupuestario constituye una parte.

- Es decir, se deberían analizar las funciones y atribuciones del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, concernientes al manejo presupuestario y a la realización del control previo.

- Este esfuerzo, obviamente demanda un complicado proceso político, que incluiría reformas de carácter constitucional, que se reconoce 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 al ratificar que la Contraloría General de la República, como organismo auxiliar de la Asamblea Legislativa, debe vigilar las Finanzas Públicas, mediante controles en instancias posteriores.

- El indudable prestigio institucional y profesional que tiene la Contraloría, ha dado origen a que se le vayan asignando por parte de la Asamblea Legislativa, un cúmulo de funciones que las debe estar ejecutando en forma eficiente, pero que eventualmente pueden restarle independencia y recursos para las tareas inherentes a su condición de superior organismo de control.

- Reconociendo la complejidad de la situación que se puede inferir de la lectura de los párrafos anteriores, a continuación se plantean varias recomendaciones concretas, con el pensamiento de que constituyen cambios coadyuvantes y tributarios, de aquella reforma del Estado, que a medida que pasa el tiempo, de continuar la tendencia actual, será inevitable.

META RECOMENDADA

Formular una codificación de la Administración Financiera Pública que además de incluír la versión legal de un sistema compuesto por los elementos que se proponen en el estudio, incorpora a la planificación a fin de que el "Sistema Presupuestario del Sector Público", entre otras concepciones, sea la expresión financiera de los planes.

Una parte significativa de esta meta es la actualización de la Ley de la Administración Financiera Pública, que debe fundamentalmente contener aspectos doctrinarios y principalistas entre los cuales deben constar los referidos al "Sistema Presupuestario del Sector Público" en su conjunto, por cuanto si no existe este ámbito y esta cobertura no se podrán aplicar, entre otros, los principios como la unidad, la universalidad, la previsión y el equilibrio presupuestario.

La vía de la reglamentación y demás instrumentos normativos, (tales como manuales, normas técnicas e instrucciones) deben tener como marco de referencia la ley básica. Esta modalidad permitirá ir cambiando los reglamentos e instrumentos secundarios, a medida que vayan surgiendo nuevas necesidades o decidan incorporar nuevas tecnologías presupuestarias que vayan surgiendo en el futuro.

METAS RELACIONADAS

- Hacer un inventario de todas las normas legales y reglamentarias, relacionadas con la administración financiera pública, para codificar y establecer la vigencia de la mismas.

- Preparar el proyecto de cambios legales que sustituyan a toda la abundante legislación vigente. La ley de la Administración Financiera de la República, debe constituir el centro de la reforma legal.

  Todos los cambios ulteriores, siempre se deberán realizar en concordancia con lo que está vigente, señalando en forma expresa lo que se deroga, en cada caso.

- Preparar el reglamento(s) a la sugerida ley doctrinaria y principista; puede ser un sólo reglamento o uno para cada parte componente, es decir para presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público y control.

- Formular los cambios que sean necesarios, en el Código Municipal, para compatibilizar y tener una visión global del manejo de las finanzas públicas, incluidas las finanzas municipales, que tienen la condición de organismos territoriales y organismos 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

- Corto plazo

  - Conformar un grupo de trabajo para la preparación del plan, orientado a la consecución de las metas. Es indispensable que en dicho grupo de trabajo, se cuente con funcionarios técnicos y juristas del Ministerio de Hacienda, de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Planificación.
  - Formular la nueva versión de la Ley de Administración Financiera de la República y de su reglamentación.
  - Integrar grupos de trabajos, dedicados al inventario y a la codificación, para facilitar la información al grupo de elaboración de la nueva versión de la ley y del reglamento.

- Mediano plazo

  - Continuar con la ejecución del plan de codificación y de la preparación de las nuevas normas legales y reglamentarias.
  - Coordinar las nuevas disposiciones legales y reglamentarias con el diseño de simplificados instrumentos presupuestarios, con los reajustes organizacionales fruto de la ejecución de un Plan de Desarrollo Institucional, así como con un plan concreto de capacitación del personal y con la ejecución de un Plan Maestro de Sistemas de Información.

IV. ORGANIZACION PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO

IV. ORGANIZACION PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO

La administración del Estado requiere el manejo idóneo de una variedad compleja de recursos, entre los que cabe mencionar a los recursos humanos, tecnológicos, materiales, temporales y financieros.

Por lo tanto, cada administrador, cualquiera que sea su nivel jerárquico, es responsable directo de la eficiente y adecuada utilización de los escasos recursos, frente al aumento de necesidades que se expresan en una mejor y mayor calidad y cantidad de bienes y servicios, que se ofrecen a la sociedad.

Con este esquema conceptual la administración del presupuesto es inherente a toda la burocracia pública; sin embargo, se han creado una serie de instituciones y dependencias que tienen mayor responsabilidad, que para el caso de Costa Rica, se describen a continuación.

A. Aspectos Descriptivos

1. Dirección de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda

La base legal de esta dependencia es la Ley de Planificación Nacional, la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, y la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, las cuales hacen referencia a lo que determina el artículo 177 de la Constitución Política.

- Funciones: La Dirección de Presupuesto Nacional, tiene las siguientes funciones:

  - Preparar el proyecto de ley del presupuesto ordinario, así como de los extraordinarios
  - Preparar las modificaciones a la ley de presupuesto vigente
  - Realizar la proyección de ingresos y gastos para la formulación del proyecto de ley de presupuesto y para los proyectos de ley de presupuestos extraordinarios

- Preparar las informaciones del Gobierno para los reportes periódicos que se envían al Fondo Monetario Internacional y proveer de información financiera a otras instituciones nacionales e internacionales, sobre el comportamiento y evolución de los ingresos, gastos y financiamiento del Sector Público
- Revisar los presupuestos de las instituciones y empresas del Sector Público que se encuentran bajo la competencia de la Autoridad Presupuestaria; y, controlar el cumplimiento de los lineamientos mediante el análisis de los informes periódicos y de las modificaciones presupuestarias, en especial de aquellas que conforman el "Sector Público no Financiero Reducido"
- Actuar como secretaría técnica de la Autoridad Presupuestaria, y consecuentemente cumplir las siguientes funciones:

    oo "Preparar la información básica para que la Autoridad Presupuestaria formule las directrices generales de la política presupuestaria
    oo Comprobar el cumplimiento de las directrices adoptadas por la Autoridad Presupuestaria
    oo Efectuar estudios sobre el comportamiento de los ingresos y egresos del Sector Público
    oo Realizar estudios para mejorar el proceso presupuestario
    oo Las que adicionalmente le asigne la Autoridad Presupuestaria".

o Organización: La Dirección de Presupuesto Nacional ha iniciado un proceso de reorganización interna; sin embargo, a continuación se describe la organización administrativa que se encuentra en vigencia:

- Despacho de la Dirección General

    oo Sección Servicios Administrativos
    oo Sección Legal
    oo Sección de Estudios Especiales
    oo Sección de Cómputo

- Departamento de Formulación, Evaluación e Ingresos

    oo Sección de Servicios Generales
    oo Sección de Servicios Económicos y Financieros
    oo Sección de Servicios Sociales
    oo Sección de Ingresos

- Departamento de Investigaciones Fiscales

    oo Sección Instituciones Descentralizadas
    oo Sección Servicios Técnicos Asistenciales

oo Sección Estadística Fiscal
oo Sección Empresas Públicas
oo Sección Empleo y Salarios.

En la reorganización, el área de Investigaciones Fiscales se jerarquiza a nivel de División de Investigaciones Fiscales, de la cual depende la Unidad de Asistencia Técnica y Administrativa y los Departamentos de Estudios Económicos y Estadísticas Fiscales, con tres secciones; y, el Departamento de Programación Financiera Asesoría y Seguimiento Presupuestario, de los cuales dependen tres secciones.

2. Oficina de Control de Presupuesto del Ministerio de Hacienda

o Funciones: Su funcionamiento se basa en el Decreto Nº1607-H del 31 de marzo de 1971, y sus principales funciones son las siguientes:

- Regular la ejecución de los gastos presupuestados, con base en las normas de la Ley de la Administración Financiera, a las que regulan la ejecución del presupuesto nacional y a las instrucciones del Ministro de Hacienda
- Coordinar la ejecución presupuestaria con la Contraloría General de la República, institución responsable del control previo
- Realizar el control jurídico-contable de cada autorización para contraer compromisos, efectuar el control financiero de la ejecución presupuestaria; y, llevar la contabilidad presupuestaria
- Determinar los compromisos pendientes al finalizar cada período fiscal, en coordinación con la Contraloría General de la República
- Emitir los acuerdos de pago correspondientes a las instituciones que integran el presupuesto
- Presentar el balance o liquidación anual del presupuesto
- Refrendar las ordenes de compra emitidas por la Proveeduría Nacional y por las proveedurias de los Ministerios
- Aprobar las órdenes de modificación de contratos de construcción, consultoría y alquileres de los ministerios.

o Organización: La Oficina de Control de Presupuesto tiene la siguiente organización administrativa interna:

- Despacho del Director de la Oficina

oo Sección de Ordenes de Compra
oo Sección de Análisis de Documentos de Ejecución Presupuestaria
oo Sección de Acuerdos de pago
oo Sección de Contaduría

De acuerdo a la información recibida se está realizando un estudio que permitirá que la Oficina de Control de Presupuesto, cuente con dos unidades, posiblemente con rango de departamento, de ejecución presupuestaria; y, de control y evaluación de presupuesto.

3. Autoridad Presupuestaria

Entre los organismos y las dependencias que participan en forma directa en la administración presupuestaria, la Autoridad Presupuestaria constituye el núcleo directriz de lo que se podría denominar sistema presupuestario.

- o Funciones: Las funciones detalles de este Organismo, constan en los artículos 1º y 2º de su Reglamento, que dice: "La Autoridad Presupuestaria tendrá la siguientes funciones:

  - Elaborar las directrices globales, sectoriales e institucionales, de la política de ingresos y egresos del Sector Público, incluidas las materias de crédito interno y externo, inversiones y salarios, con el propósito de:

    - oo Racionalizar el uso de los recursos, promoviendo el desarrollo del país en los campos económico y social, de acuerdo con la estrategia de los planes nacionales de desarrollo y de los planes operativos anuales
    - oo Procurar que las instituciones que generen sus propios recursos cubran con ellos la totalidad de sus gastos y que produzcan un rendimiento acorde con los criterios que establezca el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

  - Supervisar el cumplimiento de las directrices emitidas
  - Velar por la eficaz ejecución de los presupuestos de las instituciones del Sector Público
  - Autorizar las gestiones de préstamos externos, en especial las condiciones de los respectivos contratos, que las instituciones y empresas del Sector Público requieran para financiarse, de acuerdo con la capacidad de endeudamiento de la institución solicitante y del sector en su conjunto y una vez que el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica haya emitido la aprobación correspondiente, según el artículo 10 de la Ley de Planificación Nacional

- Implantar, por medio de la Secretaría Técnica y en coordinación con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y con la Contraloría General de la República, los sistemas de formulación, ejecución y control de los presupuestos de las instituciones del Sector Público
- Certificar que 'os presupuestos y sus modificaciones, de las instituciones sometidas a directrices específicas cumplen esos lineamientos
- Someter al Poder Ejecutivo la emisión de directrices complementarias relativas a materias no presupuestarias, al tenor del literal b) del artículo 28 y del inciso 1 del artículo 27 de la Ley General de la Administración Pública
- Establecer la organización interna de la Secretaría Técnica y nombrar a su Director Ejecutivo".

La Autoridad Presupuestaria pondrá a conocimiento del Presidente de la República, las directrices, para que las emita previa consulta al Consejo de Gobierno.

o Organización: La organización de la Autoridad Presupuestaria, consta en su Ley Constitutiva.

4. Dirección General de Presupuestos Públicos de la Contraloría General de la República

o Funciones: Esta dependencia constituye uno de los principales componentes de la organización para el sistema presupuestario. Esta afirmación se puede corroborar con la revisión de las funciones, que de acuerdo al artículo 23 del Reglamento Orgánico de la Contraloría, son las siguientes:

- Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos de la República y ejercer el control previo de los egresos fiscales
- Aprobar o no aprobar, total o parcialmente, los presupuestos y sus modificaciones que dicten, acuerden o aprueben en primera instancia los organismos descentralizados, las municipalidades, las empresas públicas organizadas como sociedades, los entes adscritos a los ministerios, así como los que formulen con base en fondos públicos manejados independientemente del presupuesto nacional
- Aprobar o no aprobar, total o parcialmente, los presupuestos y sus modificaciones que dicten, las entidades privadas que manejen fondos públicos en los casos particulares que la Contraloría determine, en uso de sus atribuciones legales

- Revisar la liquidación de los presupuestos a que se refieren los dos incisos anteriores
- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales que en materia presupuestaria deben acatar los entes del sector público y el privado, cuando los entes de este sector estén obligados a ello
- Prescribir, en coordinación con el Departamento de Evaluación y Sistemas la nomenclatura y la codificación presupuestaria que deben adoptar las entidades y dependencias públicas o privadas sujetas a controles de esa naturaleza por parte de la Contraloría General. Para lo anterior, deberá tomarse en consideración las observaciones y criterios que expresen las entidades y dependencias involucradas, cuando la ley así lo señale
- Asesorar en materia presupuestaria a las entidades y dependencias públicas o privadas referidas en el inciso anterior

o Organización: La Dirección General de Presupuestos Públicos, tiene la siguiente estructura administrativa:

- Despacho del Director General

  oo Departamento Gobierno Central
  oo Departamento Gobiernos Locales
  oo Departamento Empresas Públicas
  oo Departamento Instituciones Públicas de Servicios.

Esta organización obedece a una clasificación de las instituciones que integran el Sector Público de Costa Rica.

5. Dirección General de Estudios Económicos de la Contraloría General de la República

o Funciones: Esta dependencia tiene a su cargo general los estudios económicos y financieros del Sector Público, relativos a las atribuciones de la Contraloría General. Las funciones directamente relacionadas con el presupuesto son las siguientes:

- Realizar estudios y preparar los informes respectivos sobre la efectividad fiscal de los ingresos corrientes del Gobierno Central y de otros impuestos nacionales
- Fiscalizar las emisiones de bonos y demás títulos valor que den origen a obligaciones para el Estado
- Dictaminar sobre los aspectos financieros de los contratos de empréstitos que deben ser refrendados por la Contraloría General, así como de los documentos de garantía que se suscriban
- Estudiar y tramitar solicitudes de autorización de empréstitos que competan a la Contraloría

- Organización: Está integrada por un Director General, un Subdirector General y un grupo de economistas, organizados de acuerdo a los estudios que lleva a cabo la Dirección General. De acuerdo con la información recibida, en el futuro realizará un control de los ingresos.

6. Dirección de Inversiones del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

- Funciones: Esta dependencia forma parte del nivel superior del Ministerio y tiene como objetivo fundamental, "Velar y garantizar que los programas y proyectos de inversiones con financiamiento interno y externo, y los presupuestos de inversiones de las instituciones públicas, se ajusten a las prioridades y lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en las políticas del Gobierno Nacional".

  Para cumplir con el objetivo, las funciones principales son las siguientes:

  - Sugerir a las autoridades superiores la política de inversiones públicas
  - Preparar el programa de inversiones públicas, y realizar el seguimiento, control y evaluación de su ejecución
  - Analizar y autorizar los programas de preinversión e inversión que constan en los presupuestos de las instituciones del Sector Público
  - Asesorar a las instituciones públicas en los campos de la formulación, evaluación y ejecución de proyectos
  - Aplicar los mecanismos de relación entre la planificación y el presupuesto, en concordancia con las políticas aprobadas por el Gobierno y la disponibilidad de recursos existentes.

- Organización: Para el cumplimiento de las funciones la Dirección cuenta con la siguiente organización administrativa:

  - Despacho del Director

    - Departamento de Evaluación y Programación de Inversiones
    - Departamento de Seguimiento y Control de Proyectos
    - Departamento de Coordinación Presupuestaria

Entre las dependencias citadas anteriormente, cabe destacar el rol que cumple el Departamento de Coordinación Presupuestaria, que constituye el mecanismo organizacional que vincula la gestión del Ministerio de Planificación, con la Dirección

de Presupuesto Nacional, la Autoridad Presupuestaria y la Contraloría General de la República.

Este Departamento tiene como objetivo específico la coordinación para el diseño y la implantación de sistemas de información y bases de datos que contribuyan al mejoramiento de la administración presupuestaria. Este objetivo deberá ser conjunto con el de la Autoridad Presupuestaria y su Secretaría Técnica.

7. Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa

De conformidad con el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa, la Comisión de Asuntos Hacendarios analizará los presupuestos nacionales y los asuntos de Hacienda, conforme establecen los artículos 75 y 76, que forman el capítulo XIII del Reglamento y que indican el trámite y el procedimiento que se debe observar para la discusión del presupuesto ordinario de la República y para el tramite de los presupuestos extraordinarios y las modificaciones a los presupuestos vigentes ordinarios o extraordinarios.

La Comisión de Asuntos Hacendarios está formada por once miembros quienes durarán en su cargo un año.

La Comisión cuenta para su trabajo con una subcomisión de presupuesto, la cual tendrá delegados del Banco Central de Costa Rica que actuarán como asesores, además de los funcionarios de la Contraloría General de la República y de la Dirección de Presupuesto Nacional.

Cabe destacar que el capítulo XVI del Reglamento norma el recurso de insistencia, cuando la Contraloría hubiese desaprobado un egreso de alguno de los supremos poderes, o hubiese negado su aprobación a un presupuesto de las municipalidades e instituciones autónomas, y tales poderes, municipalidades e instituciones hubiesen presentado ante la Contraloría, el respectivo recurso de insistencia".

8. Departamento de Presupuesto de la Gerencia de la División Financiera-Contable del Ministerio de Salud

o Funciones: En el Ministerio de Salud, todas las actividades de la administración presupuestaria se concentran en el Departamento de Presupuesto. cuyas principales funciones son las siguientes:

- Elaborar el proyecto de presupuesto del Ministerio de Salud, de conformidad con las políticas emanadas de las autoridades del Ministerio, de los lineamientos de la Autoridad Presupuestaria, de las políticas del Sector Salud formuladas por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y conforme las instrucciones del Ministerio de Hacienda y de la Dirección de Presupuesto Nacional
- Formular los proyectos de presupuesto del Consejo Técnico de Asistencia Médica, (CTAMS); de la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud, (OCIS); de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares; y, del Consejo Técnico de Asistencia Médico Social, en lo referente a los puestos de salud y centros de nutrición y atención integral, (CEN-CINAI);
- Preparar y tramitar las modificaciones a los presupuestos indicados anteriormente, durante la vigencia de los mismos
- Ejecutar y controlar la ejecución de los presupuestos, e informar sobre los mismos a la Autoridad Presupuestaria y a la Contraloría General de la República
- Realizar la liquidación de los presupuestos y enviar los correspondientes informes tanto a la Dirección de Presupuesto Nacional como a la Contraloría General de la República

o Organización: Para el cumplimiento de las funciones el Departamento de Presupuesto tiene la siguiente organización administrativa:

- Despacho del Jefe del Departamento

  oo Sección de Formulación y Evaluación
  oo Sección Control de la Ejecución Presupuestaria
  oo Sección Revisión

De acuerdo a los datos obtenidos, actualmente se está elaborando el manual de funciones del Departamento y la descripción de algunos procedimientos, especialmente referidos a la ejecución presupuestaria.

9. Departamento de Formulación Presupuestaria y Control de Inversiones del Ministerio de Obras Públicas y Transporte

o Funciones: El Departamento de Formulación Presupuestaria y Control de Inversiones, conjuntamente con los departamentos de Análisis, Planes y Proyectos; Estudios Económicos; y, Estudios Básicos, integran la Dirección General de Planificación, que constituye un organismo que depende directamente del Ministro y del Viceministro.

Tiene las siguientes funciones:

- Participar en la selección de proyectos de inversión y en la formulación de políticas de los sectores de obras públicas y transporte, tomando en cuenta las restricciones presupuestarias
- Mantener actualizado el banco de proyectos de preinversión e inversión, en obras del sector transporte, así como la información actualizada para coordinar con la Dirección General Financiera lo relacionado con las subejecuciones y otros aspectos presupuestarios del Ministerio
- Asesorar a las dependencias del Ministerio y coordinar la preparación del proyecto de presupuesto, revisar la estructura programática y definir la metodología de evaluación presupuestaria
- Coordinar con la Comisión Permanente de Análisis Presupuestario, la presentación del proyecto de presupuesto del Ministerio.

o Organización: Para el cumplimiento de las funciones el Departamento tiene la siguiente organización administrativa interna:

- Despacho del Jefe de Departamento

    oo Sección Control de Inversiones
    oo Sección Formulación de Presupuesto

Cabe señalar que en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes consta, como parte de los organismos asesores con la Comisión Permanente de Análisis Presupuestario, encargada de estructurar el presupuesto y definir las modificaciones presupuestarias.

10. Departamento de Presupuesto de la Dirección General Financiera, de la División Administrativa del Ministerio de Obras Públicas y Transportes

o Funciones: El Departamento de Presupuesto, conjuntamente con el Departamento de Contabilidad y el Departamento Financiero, integran la

Dirección General Financiera. El Departamento "Oficialía Presupuetal", tiene las siguientes funciones básicas:

- Ejecutar el presupuesto ordinario y los extraordinarios asignados al Ministerio
- Controlar la ejecución de los presupuestos del Ministerio, de conformidad a las disposiciones legales y a las normas de la Oficina de Control de Presupuesto del Ministerio de Hacienda
- Coordinar sus actividades con la Oficina de Control de Presupuesto del Ministerio de Hacienda
- Confeccionar y aprobar las solicitudes de reservas de créditos, de mercancías y servicios, las notas de cancelación y demás documentos que afectan las partidas del presupuesto
- Llevar la contabilidad administrativa de los presupuestos del Ministerio
- Presentar informes periódicos sobre la ejecución del presupuesto
- Tramitar los pagos que se realizan, de acuerdo con el presupuesto y sus modificaciones.

o Organización: El Departamento, para el cumplimiento de sus funciones tiene la siguiente organización administrativa:

- Despacho del Jefe del Departamento

  oo Sección de Control de Presupuesto
  oo Sección de Control de Fondos
  oo Sección de Análisis y Trámites de Documentos
  oo Sección de Remuneraciones y Sobresueldos.

11. Entidades descentralizadas: Instituto de Desarrollo Agrario (IDA): Departamento de Programación y Planificación Administrativa de la Dirección de Planificación

o Funciones: El Departamento de Programación y Planificación Administrativa, conjuntamente con el Departamento de Planificación Regional y Proyectos, el Departamento de Evaluación y Estadística y la Unidad de Cooperación Externa, integran la Dirección de Planificación que depende directamente de la Presidencia Ejecutiva. El Departamento tiene las siguientes funciones básicas:

- Formular el plan de corto, mediano y largo plazo de la institución
- Formular el presupuesto por programas con base en la información proporcionada por las unidades administrativas que integran el IDA

- Coordinar con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en las áreas de su competencia
- Realizar análisis institucional con el propósito de mejorar la eficiencia operativa y funcional de la institución

o Organización: El Departamento cuenta con un conjunto de profesionales, organizados en grupos de trabajo, a manera de una organización administración abierta.

12. Entidades descentralizadas: Instituto de Desarrollo Agrario, (IDA): Departamento de Finanzas de la Dirección Administrativa

o Funciones: Conjuntamente con el Centro de Información, el Departamento de Recursos Humanos y el Departamento de Servicios Generales, integran la Dirección Administrativa. El Departamento de Finanzas cumple las siguientes funciones básicas:

- Informar sobre la situación financiera de la Institución, flujo de caja, estado de resultados, balance general, estado de origen y aplicación de fondos y demás información financiera
- Asistir a la Dirección Administrativa en materia económica y financiera

o Organización: Para el cumplimiento de sus funciones el Departamento tiene la siguiente organización administrativa:

- Despacho del Jefe de Departamento

  oo Sección Tesorería
  oo Sección Contabilidad
  oo Sección Ingresos
  oo Sección Recaudación Fiscal
  oo Revisión y Tramitación.

  El manejo presupuestario se concentra en la Sección de Tesorería que tiene como funciones básicas las siguientes:

- Ejecutar y controlar el presupuesto ordinario
- Controlar y depositar en cuentas bancarias los ingresos recaudados, en coordinación con las unidades generadoras de los mismos
- Controlar y efectuar los pagos
- Preparar informes presupuestarios y brindar información que le solicitaron

13. Empresas del Estado: Instituto Costarricense de Electricidad, (ICE): Sección de Presupuesto del Departamento Financiero de la Dirección de Finanzas, de la Subgerencia de Administración y Finanzas

La Sección de Presupuesto, que también se denomina Sección de Planeamiento Operativo, conjuntamente con la Sección de Planeamiento Estratégico, integran la Oficina de Planeamiento Financiero, la cual a su vez con la Oficina de Administración de Fondos y la Tesorería integran el Departamento Financiero.

Este Departamento, con los de Contabilidad, Cómputo Electrónico, y Coordinación y Evaluación de Sistemas de Información, forma la Dirección de Finanzas, la cual a su vez depende de la Subgerencia de Administración y Finanzas, dependiente de la Gerencia y de la Presidencia Ejecutiva, en su orden.

o Funciones: La Sección de Presupuesto, cumple las siguientes funciones básicas:

- Formular los proyectos de presupuesto, conjuntamente con los coordinadores de presupuestos asignados en cada sector de la institución, conforme las políticas emanadas de la Junta Directiva, los lineamientos generales y específicos de la Autoridad Presupuestaria y las instrucciones y normas técnicas de la Contraloría General de la República; además se toman en cuenta las directrices del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en la parte correspondiente a inversiones
- Realizar las actividades referentes a la ejecución del presupuesto, de acuerdo con los coordinadores de presupuesto de cada una de las áreas institucionales
- Controlar la ejecución del presupuesto, a través de la aprobación de los documentos inherentes a la realización de los pagos
- Estudiar y proponer los cambios internos de los presupuestos, así como tramitar los cambios externos, de conformidad a las normas legales, reglamentarias y a las instrucciones de la Contraloría General de la República
- Preparar y remitir a la Contraloría, informes trimestrales de ejecución presupuestaria
- Realizar la liquidación del presupuesto y enviar para su conocimiento y aprobación a la Contraloría General de la República

- Organización: En la Sección de Presupuesto, para el cumplimiento de sus funciones, se asignan labores específicas, entre su personal integrado por siete funcionarios.

14. Nivel Municipal: Municipio de Puntarenas: Unidad de Contabilidad y Presupuesto

El manejo del presupuesto municipal se concentra en la unidad de Presupuesto y Contabilidad que es la encargada de la formulación, ejecución y control de presupuesto, de acuerdo a las disposiciones del Código Municipal, y a las instrucciones técnicas de la Contraloría General de la República y a las decisiones del Administrador de la Institución, que es el Ejecutivo Municipal.

B. Aspectos Analíticos, Conclusiones y Recomendaciones

- Si 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 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 suma 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.

- De acuerdo a la muestra institucional, a nivel ministerial, no existe uniformidad organizacional y consecuentemente, uniformidad en la asignación y cumplimiento de funciones.

  En efecto, excepto con 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 y el control y evaluación, en el Departamento de Presupuesto de la Dirección General Financiera.

- En lo concerniente a la relación a nivel ministerial, de la Dirección de Presupuesto Nacional y las dependencias encargadas de la formulación, no es tan estrecha como aquella que existe entre la Oficina de Control de Presupuesto y las Oficiales Presupuestales o Departamentos de Presupuesto, que funcionan en los ministerios.

- En el conjunto de organismos del resto del Sector Público y de acuerdo a la muestra institucional, igualmente hay diferencias. Mientras en el Instituto de Desarrollo Agrario la formulación del presupuesto realiza 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.

- La relación que existe entre las entidades descentralizadas, desconcentradas, y las empresas del Estado, con los ministerios afines, prácticamente no existe, pues el respectivo ministerio no imprime orientación de política en las instituciones que configuran o integran cada sector.

- En el nivel municipal, las unidades de contabilidad y de Presupuesto, con la asesoría del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y con las instrucciones de la Contraloría, cumplen las funciones inherentes a la gestión presupuestaria.

En resumen, en el campo organizacional no hay unidad de conducción en el nivel Superior y en los ministerios y 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 solo sistema presupuestario, en el cual el Ministerio de Hacienda se convierta en el principal responsable de la conducción de las finanzas públicas y de la política fiscal, interrelacionadas con los demás componentes de la Administración Financiera y con la de Planificación.

Como se indicó anteriormente, estos cambios organizacionales deben ser coadyuvantes a la implantación y plena vigencia de una nueva legislación.

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

Los principales organismos que se involucrarían son las dependencias del Ministerio de Hacienda; de la Contraloría General de la República de los núcleos sectoriales a nivel ministerial; y el Consejo Económico del Gobierno Nacional.

METAS RELACIONADAS

- Preparar el Plan de Desarrollo Institucional, tomando en cuenta los proyectos que actualmente se estudian o tramitan así como las reformas legales, en la parte de los organismos que participan en la Administración Financiera, dando énfasis y ratificando un enfoque de carácter sectorial, que constituya tanto organizacional como instrumentalmente un verdadero eslabón entre el nivel nacional y el nivel institucional.

A pesar de que se conoce que hay varios estudios y procesos de reorganización en camino, se considera oportuno tomar en cuenta el enfoque sectorial.

- Organizar, a nivel de Viceministro, una dependencia que integre a todas las unidades de presupuesto y crédito público, del Ministerio de Hacienda, que se podría organizar por sectores, a fin de lograr especialización para el análisis de los presupuestos sectoriales y dentro de ellos, los institucionales.

- Organizar en el nivel ministerial el enfoque sectorial presupuestario, o de presupuesto sectorial, que podría incluir comités sectoriales de presupuesto. El Gobierno Nacional, a través de todos los ministerios y básicamente del Ministerio de Hacienda, tendrá la posibilidad de canalizar la asignación de recursos del Sector Público, en porcentaje significativo, para lograr una mayor incidencia y ejecución de su política gubernamental.

- 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 administrador del banco de proyectos.

- Institucionalizar al Consejo Económico del Gobierno, para que se constituya en el responsable de la formulación de la política económica, especialmente mediante la aprobación del Programa Financiero, que se propone en la parte pertinente de los instrumentos.

El Presidente de la República participará 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.

- 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

- 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 de 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, que como inicialmente está 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 aquellos organismos en los que exista mejor "clima organizacional", para introducir, mantener y difundir, nuevos valores, nuevas funciones y nuevas técnicas, propias del enfoque de la "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 Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, IFAM, para que las labores de planificación y presupuesto en las municipalidades, guarden concordancia y similitud con el esquema propuesto y además incorpore 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 Mediano plazo

- Continuar la ejecución del Plan de Desarrollo institucional, introduciendo 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 simplistas de la integración y de los mecanismos o instrumentos del sistema de planificación y presupuesto.

V. PRINCIPALES INSTRUMENTOS QUE INTEGRAN EL SISTEMA PRESUPUESTARIO

A. Aspectos descriptivos

El sistema presupuestario forma parte de los mecanismos propios de la conducción del Estado que se expresa en acciones y decisiones de Gobierno y en instrumentos relacionados con la Planificación y el manejo de las Finanzas Públicas; al presupuesto, en este trabajo se le considera como elemento vinculante de la Planificación y de la Administración Financiera.

1. Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990

En el mes de abril de 1987, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica publicó el Plan Nacional de Desarrollo, cuyo contenido básico es el siguiente:

- o Objetivos
- o Diagnóstico
  - La Estuctrura productiva
  - Empleo, ingresos y propiedades
  - Satisfacción de necesidades básicas
  - Medio ambiente y recursos naturales
  - Síntesis de los principales problemas
- o Estrategia
  - Exportaciones y desarrollo
  - Características y requisitos de la estrategia de desarrollo
  - Areas estratégicas de acción
- o Lineamientos de política
  - Programas estratégicos
  - Programas sectoriales

Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se orientan a contribuir, a la consecución "De una sociedad en la cual:

- El producto interno bruto recobre y mantenga su capacidad de crecer en forma sostenida a un ritmo elevado.
- Existan niveles crecientes de equidad en el acceso a los recursos necesarios para la producción, y en la distribución de los frutos de ésta.
- La pobreza extrema tienda a reducirse a la par del crecimiento económico y se atiendan las necesidades básicas de todos.
- Exista un alto grado de movilidad social, basada en los méritos de cada uno de los habitantes del país.

Entre los programas estratégicos cabe destacar el de Racionalización del Sector Público, cuyas áreas prioritarias y acciones son la reestructuración del gasto público, la redefinición de las funciones del Sector Público; el incremento de la capacidad gerencial del Sector Público; el fortalecimiento del Sistema Nacional de Planificación, y la racionalización de las relaciones con los usuarios.

Entre los programas sectoriales, el de finanzas y crédito público plantea las áreas prioritarias y acciones para el mantenimiento de la estabilidad económica, la reestructuración del gasto público, la modernización del sistema tributario, la reforma del sistema financiero y la renegociación de la deuda externa.

A pesar de que todo el Plan Nacional de Desarrollo constituye el marco de referencia o instrumento orientador del presupuesto del Sector Público en su conjunto, se han señalado aquellos elementos que condicionan el contenido y la orientación del presupuesto, considerado como un instrumento de gobierno, de programación y de administración de corto plazo.

2. Programa Nacional de Inversiones Públicas

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en febrero de 1988, publicó el Programa Nacional de Inversiones Públicas cuyo contenido es el siguiente:

1 Introducción

2 El financiamiento del programa de inversiones públicas

3 La inversión pública programada institucional

4 Aspectos sectoriales de la inversión programada

5 Metodología

El Ministerio de Planificación en julio de 1989, presentó el estado actual de los principales proyectos de inversión pública, informe Nº 3, cuyo contenido es el siguiente:

1 Estado de los proyectos de inversión pública

2 Relación de los proyectos seleccionados con respecto al Plan Nacional de Inversiones

3 Clasificación regional y por fuente de financiamiento de los proyectos

4 Análisis de los proyectos

5 Conclusiones y recomendaciones

6 Anexos

Adicionalmente el Ministerio de Planificación, dispone de un programa de inversiones 1988-1992, que pone de manifiesto el interés institucional para mantener vigente este instrumento, que sirve de eslabón entre el Plan Nacional de Desarrollo y los presupuestos del Sector Público.

En el siguiente cuadro, se presentan las inversiones previstas, por sectores y por fuentes de financiamiento.

PROGRAMA NACIONAL DE INVERSIONES PUBLICAS 1988-1990
Resumen por Sectores
- Cifras en Millones de Colones de 1987 -

Sector	Subsector	TOTAL 1988	RECURSO INTERNO	RECURSO EXTERNO	TOTAL 1989	RECURSO INTERNO	RECURSO EXTERNO	TOTAL 1990	RECURSO INTERNO	RECURSO EXTERNO
1.0	Agropecuario	2529.0	762.9	1766.1	2457.9	556.6	1901.3	2985.4	764.8	2220.6
1.1	Agrícola	2084.6	621.3	1463.3	2092.0	402.7	1689.3	2676.3	613.2	2063.1
1.2	Pecuario	444.4	141.6	302.8	365.9	153.9	212.0	309.1	151.6	157.5
2.0	Economía, Industria y Comercio	293.7	293.7		625.5	322.9	302.6	423.6	185.3	238.3
2.1	Industrial	31.0	31.0		30.0	30.0		30.0	30.0	
2.2	Comercial	245.7	245.7		377.0	277.3	99.7	255.0	155.3	99.7
2.3	Turismo	17.0	17.0		218.5	15.6	202.9	138.6		138.6
3.0	Recursos Naturales, Energía y Minas	6627.8	3877.3	2750.5	10478.8	4744.2	5734.6	10173.6	4607.0	5566.6
3.1	Recursos Naturales	73.0	48.9	24.1	334.6	95.9	238.7	238.5	63.4	175.1
3.2	Energético	6554.8	3828.4	2726.4	10144.2	4648.3	5495.9	9935.1	4543.6	5391.5
5.0	Transporte y Comunicaciones	5813.3	2835.9	2977.4	9600.2	4692.8	4907.4	11996.0	5289.9	6706.1
5.1	Transporte	3393.6	1373.7	2019.9	5821.1	2411.7	3409.4	8147.7	3238.6	4909.1
5.2	Comunicación	2419.7	1462.2	957.5	3779.1	2281.1	1498.0	3848.3	2051.3	1797.0
7.0	Servicios Gubernament.	353.6	320.5	33.1	328.5	313.8	14.7	243.8	243.8	
8.0	Salud	3181.0	2017.3	1163.7	3924.9	2159.5	1765.4	3148.5	1539.9	1608.6
9.0	Educación y Recursos Humanos	167.8	166.8	1.0	419.5	162.8	256.7	1162.6	263.1	899.5
9.1	Educación General	101.3	101.3		65.0	19.5	45.5	958.7	191.7	767.0
9.2	Educación Superior			325.0	113.8	211.2	203.9	71.4	132.5	
9.3	Parasistema Educativo	66.5	65.5	1.0	29.5	29.5				
10.0	Cultura	463.0	413.0	50.0	508.5	428.5	80.0	163.0	133.0	30.0
13.0	Ciencia y Tecnología	287.2	81.5	205.7	995.2	96.7	898.5	650.1	90.7	559.4
TOTAL PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS		19716.4	10768.9	8947.5	29339.0	13477.8	15861.2	30946.6	13117.5	17829.1

Dirección de Inversiones, MIDEPLAN, 30-1-88

3. Planes Operativos Anuales Institucionales.

Estos constituyen los principales instrumentos, a través de los cuales se orienta la formulación, ejecución y control y evaluación del presupuesto.

De acuerdo a la información recibida hay una variada gama de cumplimiento: las instituciones cuyos presupuestos deben ser sometidos a la aprobación de la Contraloría General de la República cumplen en diferente grado el requisito de la planificación operativa institucional.

Para este propósito la Contraloría General de la República, en el mes de mayo de 1986, publicó el documento titulado " Una aproximación metodologíca para la elaboración y seguimiento de planes anuales operativos en los organismos descentralizados del Sector Público".

Este esfuerzo se ha ido complementando con la elaboración de otros instrumentos técnicos, tales como la "Metodología para analizar los planes operativos anuales institucionales", cuyas partes integrantes son:

- Diagnóstico institucional. Análisis crítico del diagnóstico, para definir los objetivos, las políticas, las metas y las actividades; y,
- La proyección de los recursos humanos, materiales, financieros y de planta física.

Con estos elementos de juicio y la aplicación del "Manual de normas técnicas sobre presupuesto que deben observar las entidades, órganos descentralizados, unidades desconcentradas y municipalidades, sujetas a la fiscalización de la Contraloría General de la República", se está regulando la formulación; discusión, aprobación y promulgación; la ejecución y contabilidad presupuestaria; y, el control y evaluación presupuestarios.

Además la Contraloría ha elaborado una serie de documentos que constituyen verdaderas orientaciones técnicas, tales como la "Hoja guía para el trámite del presupuesto ordinario para instituciones y empresas con un sistema de presupuesto por programas denominado caja, operaciones e inversiones", "Cuestionario para obtener información básica que debe contener el inventario de proyectos de obra pública que se ejecutan por administración en el sector público"; "Cuestionario que se ejecuta por contrato en el sector público"; y, las explicaciones y anexos que facilitan las respuestas a los cuestionarios.

El nivel de instrucciones, para la formulación de los planes operativos anuales institucionales de los organismos que integran el presupuesto del Gobierno Nacional, es diferente al obtenido e impartido por la Contraloría General de la República.

4. Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Fiscal y por Programas para el Ejercicio Económico de 1990.

El contenido del proyecto de presupuesto, es el siguiente:

- Carta de envío a la Asamblea Legislativa, por parte del Presidente de la República y de los Ministros de Hacienda y Planificación Nacional, en la que se hace un análisis de los ingresos y gastos consignados en el proyecto

- Comentarios sobre la estimación de ingresos corrientes, destacando la proyección del impuesto sobre la ventas, el impuesto selectivo de consumo, los derechos de exportación ad-valoren, los derechos de importación y el impuesto a la renta; estos comentarios se respaldan en estadísticas para los años 1988, 1989 y en la proyección de 1990

- Certificación de la Contraloría General de la República, sobre la efectividad fiscal, de los ingresos corrientes del Gobierno Central para 1990

- Análisis de la variación de los gastos presupuestados, de todas las instituciones y dependencias incluidas en el presupuesto de la República, con ilustraciones de lo gastado en 1988, el presupuesto autorizado a junio de 1989 y el proyecto de presupuesto de 1990

- Presentación del estado de la Hacienda Pública, al 30 de junio de 1989, mediante informe de la Contabilidad Nacional

o En los artículos 1º y 2º se incluye el detalle de los ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios internos, cuyo resumen se muestra en el siguiente cuadro:

INGRESOS ORDINARIOS

1990
(En miles de colones)

Ingresos Corrientes	67,263,850
Ingresos Tributarios	64,232,050(1)
Ingresos no Tributarios	2,158,100
Transferencias Corrientes	873,700

INGRESOS EXTRAORDINARIOS INTERNOS

1990
(En miles de colones)

INGRESOS DE CAPITAL	8,457,363
Bonos Deuda Interna 1990	8,040,000
Bonos Deuda Política 1990	417,363
TOTAL DE INGRESSOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS	75,721,213

Referencia: (1) Están deducidos los impuestos cancelados con Certificado de Abono Tributario por 3,000,000

- En el artículo 3º "se autoriza al Poder Ejecutivo a incorporar mediante Decreto Ejecutivo, a la presente ley, los ingresos extraordinarios provenientes del crédito externo, aprobados en leyes ratificadas por la Asamblea Legislativa y que no hubieren sido contempladas en la Ley de Presupuesto. Estos decretos, comprendiendo los gastos respectivos deberán ser sometidos previamente a un estudio jurídico-contable y a la aprobación de la Contraloría General de la República".

- En el artículo 4º se detallan los egresos ordinarios y extraordinarios.

- Los demás componentes del proyecto son la relación de los puestos; el detalle de gastos y relación de puestos de la Asamblea Legislativa; el detalle de gastos y relación de puestos de la Contraloría General de la República; y, las normas de ejecución presupuestaria.

- Finalmente entre los artículos 11º al 31º, del proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, se incluyen disposiciones sobre situaciones apremiantes y de interés social.

- Para cada institución, se consigna la siguiente información:

  - Presupuesto por programas
  - Función
  - Programa
  - Unidad Ejecutora
  - Costo Total
  - Base Legal (antecedentes del programa; descripción; descripción y objetivos; política de la Institución)
  - Funciones principales
  - Clasificación funcional
  - Clasificación económica
  - Resumen de gastos según el objeto
  - Clasificación por programas
  - Recursos humanos: número de puestos y costo
  - Resumen de financiamiento
  - Para ilustrar las características y el contenido del presupuesto, a continuación se presentan resúmenes de los gastos totales para 1990.

CLASIFICACION FUNCIONAL DE LOS GASTOS TOTALES
1990
(En miles de colones)

CONCEPTO	GASTADO	PTO. AUTORIZ.	PROY. LEY 1988 A JUNIO 1989 PTO. 1990
TOTAL	68,525,929	84,913,213	75,721,213
SERVICIOS GENERALES	10,046,660	13,465,267	15,012,191
SERVICIOS SOCIALES Y COMUNALES	34,592.613	36,158,285	34,420,339
SERVICIOS ECONOMICOS	9,014,853	15,049,284	7,306,100
SERVICIOS FINANCIEROS	13,259,935	17,709,124	14,105,960
DEUDA PUBLICA INTERNA	6,608,100	13,463,895	11,016,268
DEUDA PUBLICA EXTERNA	6,651,834	4,245,229	3,089,691
NO CLASIFICADOS	1,611,867	2,531,251	4,876,621

CLASIFICACION ECONOMICA DE LOS GASTOS TOTALES
1990
(En miles de colones)

	TOTAL	68,525,929	84,913,213	75,721,213
1	GASTOS CORRIENTES	46,282,806	61,767,940	65,117,064
11	GASTOS DE CONSUMO	19,757,591	25,448,108	31,203,746
12	INT. COMISIONES DEUDA PUBLICA	8,018,787	10,042,982	10,107,130
13	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	18,506,427	26,276,849	23,806,187
2	GASTOS DE CAPITAL	22,243,123	23,145,273	10,604,148
21	FORMACION DE CAP.	3,476,565	4,346,525	3,753,308
22	COMPRA DE MAQUINARIA Y EQUIPO	242,824	470,530	436,289
23	INVERSION FINANCIERA	122,807	111,662	309,302
24	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	13,160,017	13,643,701	2,106,420
25	AMORTIZACION DE PASIVOS	5,240,907	4,572,853	3,998,829

RESUMEN DE GASTOS SEGUN OBJETO DE LOS GASTOS TOTALES
1990
(En miles de colones)

TOTAL	68,525,929	84,913,213	5,721,213
	==========	==========	=========
SERVICIOS PERSONALES	18,321,326	22,631,123	28,377,423
SERVICIOS NO PERSONA.	1,601,440	2,386,076	3,158,688
MATERIALES SUMINISTROS	1,827,547	2,142,487	2,142,487
MAQUINARIA Y EQUIPO	242,779	470,530	436,389
DESEMBOL. FINANCIERO	122,807	109,000	309,302
CONSTRUCCION ADICIONES Y MEJORAS	1,605,865	1,738,234	1,041,774
TRANSF.CO-RRIENTES	18,506,427	26,275,849	23,806,187
TRANSF. DE CAPITAL	13,160,017	13,704,701	2,196,420
SERVICIO DEUDA PUBL.	13,259,695	14,615,835	14,107,160
ASIGNACIONES GLOBALES	110,013	954,314	145,382

RESUMEN DE LA FINANCIACION DE LOS GASTOS TOTALES
1990
(En miles de colones)

TOTAL	68,525,929	84,913,213	75,721,213
RECURSOS INTERNOS	62,085,595	69,454,933	75,721,213
INGRESOS CORRIENTES	51,150,706	58,651,512	67,263,850
SUPERAVIT DE TESORERIA	31,580		
BONOS	10,903,308	10,803,421	8,457,363
RECURSOS EXTERNOS	6,440,334	15,458,280	

PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO
1990
(En miles de colones)

CLASIFICACION INSTITUCIONAL	TOTAL DE PROYECTO	GASTO DIRECTO	GASTO INDIRECTO	GASTO PUBLICO
TOTAL	75,721,213	29,533,657	32,168.600	14,000,000
PODER LEGISLATIVO	1,139,900		1,139,900	
ASAMBLEA LEGISLATIVA	501,600		501,600	
CONTRAL. GRAL. REPUBLICA	638,300		638,300	
PODER EJECUTIVO	69,126,050	24,968,557	30,138,537	14,000,000
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA		396,864	396,864	
MIN. DE LA PRESIDENCIA		153,415	153,415	
MIN. GOBER. Y POLICIA		2,110,000	1,832,300	277,700
MIN. REL. EXTER. Y CULTO		1,204,739	1,186,981	17,758
MIN. SEGURIDAD PUBLICA		1,991,708	1,991,708	
MIN. DE HACIENDA		9,773,550	1,698,277	8,075,273
MIN. AGRIC. Y GANADERIA		1,558,000	993,575	564,425
MIN. ECON. IND. Y COMERCIO		271,283	241,783	29,500
MIN. OBRAS PUB. Y TRANSP.		5,272,210	1,264,615	3,988,640
MIN. EDUCACION PUBLICA		16,662,700	11,575,900	5,086,800
MIN. DE SALUD		2,236,200	822,752	1,413,448
MIN. TRABAJO Y SEG. SOC.		9,318,188	232,515	9,085,673
MIN. CULTURA, JUV. Y DEP.		790,100	282,965	507,134
MIN. JUSTICIA Y GRACIA		1,515,800	1,419,214	96,586
MIN. VIV. Y ASENT. HUMANOS		680,400	58,100	622,300
SERV. DE LA DEUDA PUBLICA		14,000,000	14,000,000	
MIN. COMERCIO EXTERIOR		139,913	51,313	88,600
MIN. PLAN. NAL. Y POL. ECO.		308,380	308,380	
MIN. CIENCIA Y TECNOLOGIA		92,000	27,000	65,000
MIN. RECUR. NAT. EN. Y MINAS		650,600	430,900	219,700
3. PODER JUDICIAL		4,036,000	4,036,000	
4. TRIB. SUPR. ELECCIONES		919,263	501,900	417,363
5. OBRAS ESPECIFICAS		500,000	27,200	472,800

5. Presupuestos de las entidades descentralizadas, desconcentradas y municipalidades.

La gestión presupuestaria de los organismos descentralizados, desconcentraos y municipalidades se realiza de acuerdo a las instrucciones de la Contraloría a las directivas o lineamientos generales y específicos de la Autoridad Presupuestaria y al Manual de Normas Técnicas sobre presupuesto, publicado en la Gaceta Nº 183 del 27 de setiembre de 1988.

Consecuentemente los presupuestos se deben preparar y expedir por programas, subprogramas, actividades y proyectos, y serán la expresión financiera del Plan Operativo Anual Institucional, en el que se deben definir objetivos, metas, recursos, unidad ejecutora y los mecanismos para el alcance de los objetivos y de las metas.

El Manual de Normas Técnicas proporciona disposiciones adicionales y complementarias para la preparación de presupuestos de caja, operaciones e inversiones, que se aplican en las empresas estatales y otras instituciones, señaladas por la Contraloría General de la República.

Como se indicó anteriormente, la Contraloría ha expedido una serie de documentos, orientadores de la gestión presupuestaria, de los organismos controlados por la Institución.

B. Aspectos Analíticos, Conclusiones y Recomendaciones

En los dos apartados anteriores y fundamentalmente en el que se refiere a la organización, se han planteado varias conclusiones sobre los instrumentos; en esta parte del informe se puntualizan algunas de ellas.

- 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.

- 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.

- De la revisión de todos los instrumentos, que en forma desagregada son 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 factible ejecución, que se puede 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 del 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

- Definir los principales aspectos que se deben incluir en el Programa Financiero y asignar dependencias responsables, para formular la metodología.

- Conocer y discutir el diseño metodológico, a fin de adoptarlo y aplicarlo para el subsiguiente año presupuestario.

- Diseñar el sistema de información que soporte la preparación y el control y evaluación del Programa Financiero.

ACCIONES QUE SE DEBEN REALIZAR

- 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, de funcionarios del Ministerio de Planificación, del Banco Central y del 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.

- Mediano plano

  - Aplicar la metodología en la preparación del Programa Financiero, y utilizar 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, así como, utilizar 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

- Definir los objetivos, los componentes y los recursos, para el funcionamiento del sistema nacional de proyectos o de la administración del banco de proyectos.

- 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 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, para realizar visitas de observación y estudio, que tengan experiencia en el diseño y funcionamiento de un sistema nacional de proyectos o de un banco de proyectos.
- Diseñar y poner en funcionamiento los sistemas de información, que sirvan de apoyo 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 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 y 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 asesorería 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 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 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 presupuestos institucionales.
  - Robustecer y reajustar la metodología y los planes operativos anuales institucionales, adecuándoles o integrándoles al nuevo esquema de presupuesto sectorial.

- o 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.

VI. ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

A. Aspectos descriptivos

En los apartados de la base legal de la organización, y de los instrumentos, se han discutido desde diferentes puntos de vista, las fases del ciclo o proceso presupuestario; por esta razón en esta parte del informe se presenta una síntesis de cada una de ellas.

1. Formulación de los proyectos de presupuestos del Sector Público.

o Proyecto del Presupuesto de la República o del Gobierno Nacional.

La Autoridad Presupuestaria constituye el organismo encargado de formular los lineamientos generales y específicos de la política presupuestaria de todo el Sector Público, incluyendo lo relacionado con inversiones, endeudamiento y salarios.

- Con estas directrices la Dirección de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, emite las instrucciones y entrega los formularios para la presentación del anteproyecto de presupuesto. Además con anterioridad, aproximadamente en el mes de abril, el Ministerio de Hacienda hace conocer los techos inicialmente aprobados, a los titulares cuyos presupuestos se incluyen en el de la República.
- Cada uno de los ministerios, con la asesorería de funcionarios de la Dirección de Presupuesto Nacional, preparan los anteproyectos a fin de enviar hasta el 1 de junio, fecha que generalmente no se cumple, dándose un margen adicional de 15 a 30 días.
- El cálculo de los ingresos, se realiza con anterioridad o en forma paralela, en coordinación con la Contraloría General de la República, a fin de realizar las respectivas proyecciones sobre la efectividad fiscal.
- Las instituciones envían al Ministerio de Planificación y Política Económica los proyectos de presupuesto, en la parte que corresponde a la inversión pública.
- Con todos estos elementos de juicio entre julio y agosto se prepara el proyecto de presupuesto, que se somete a consideración de la Asamblea Legislativa, hasta el 1 de septiembre. La Ley de Presupuesto debe estar definitivamente aprobada el 30 de noviembre de cada año.

o Proyectos de presupuestos de los organismos descentralizados, desconcentrados y municipalidades.

Los presupuestos del resto de instituciones del Sector Público, se formulan a base de los lineamientos generales y específicos de la Autoridad Presupuestaria y de las instrucciones de la Contraloría General de la República.

- La Ley establece que a más tardar el 1º de junio de cada año, la Autoridad Presupuestaria publicará en la Gaceta los lineamientos generales y específicos adicionales.
- Este calendario, en los ejercicios anteriores, no se ha cumplido en forma estricta, ya que las publicaciones se han realizado en fechas posteriores.
- Las instituciones también deberán enviar los proyectos, hasta el 1º de junio de cada año a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, con el objeto de recibir la certificación que se deberá presentar a la Contraloría General de la República, para continuar con el respectivo trámite.
- También las instituciones presentarán sus presupuestos en la parte de las inversiones al Ministerio de Planificación, de acuerdo al artículo 9 de la ley de Planificación Nacional. Las instituciones presentarán a la Contraloría General sus proyectos, a más tardar hasta el 30 de setiembre de cada año.
- Las instituciones del resto del Sector Público que se financian con recursos, a través del presupuesto de la República, deben realizar el cálculo de sus ingresos en forma preliminar, hasta conocer las cifras relativamente ciertas, que deberán incluír en sus presupuestos.
- Los presupuestos que se tramitan para la aprobación de la Contraloría General de la República, se promulgarán mediante acuerdos de las máximas autoridades que aprobaron, autorizando su ejecución a partir del 1º de enero del siguiente año.

2. Ejecución de los presupuestos del Sector Público

o Presupuesto de la República o del Gobierno Nacional.

- Se ejecuta en toda la administración ministerial y de los otros organismos incluidos en el presupuesto, a través de la Oficina de Control de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y de los Departamentos de Presupuesto, u Oficiales Presupuestales.
- El control previo, realiza la Contraloría General de la República, a través de un sistema computarizado que permite agilidad en la ejecución presupuestaria y además sirve para la conciliación y

liquidación aportuna del presupuesto. Este sistema está funcionando desde el 1º de enero de 1989.

- Como producto del sistema, se está preparando un reporte de ejecución presupuestaria, que facilita el cumplimiento de las funciones de la Comisión de Pagos, así como las decisiones del Ministro de Hacienda, en relación al presupuesto.
- La Oficina de Control de Presupuesto, lleva la contabilidad administrativa del presupuesto y participa en los estudios conducentes a la realización de traslados de partidas o modificaciones del presupuesto, facilitando de esta manera un manejo flexible del presupuesto.
- Para la ejecución se utilizan varios instrumentos o documentos, que se tramitan a través de los Oficiales Presupuestales o secciones o departamentos de Presupuesto a nivel ministerial, la Dirección General de Presupuestos Públicos de la Contraloría, la Oficina de Control de Presupuesto y complementariamente de la Tesorería Nacional y de la Proveeduría Nacional.

o Presupuestos de los organismos deestralizados, desconcentrados y municipalidades.

- En relación a la ejecución del presupuesto de las instituciones del resto del Sector Público, se llevan a cabo de acuerdo a su organización financiera interna y al sistema de contabilidad presupuestaria, utilizando instrumentos o documentos de características similares a las que se utilizan en el Gobierno Central.
- Igualmente se deben preparar reportes de ejecución presupuestaria con la información financiera de avance y cumplimiento de los planes anuales operativos institucionales, en aquellos organismos que utilizan este instrumento de administración.

3. Control y Evaluación

o Presupuesto de la República o del Gobierno Nacional.

- La Oficina de Control de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Presupuestos Públicos de la Contraloría, constituyen las principales dependencias para el control de presupuesto, como mecanismos complementarios al control y evaluación que deben realizar todos los administradores en sus respectivos niveles de gestión.
- En lo que se refiere al proceso de control presupuestario, se lleva información referente a las apropiaciones; solicitudes; comprometido; reconocido; para establecer la disponibilidad y los saldos en relación a la totalidad de los gastos.

- Estas instancias del control, combinado con los cambios o las modificaciones de los presupuestos ordinario y extraordinarios, permite producir información oportuna sobre el estado de ejecución del presupuesto, con fines de control. Esta afirmación se sustenta por cuanto, por ejemplo, el 5 de octubre ya se disponía de la información al 30 de setiembre; además se produce información "Gerencial", que facilita las tareas de ejecución y de control.

o Presupuestos de los organismos descentralizados, desconcentrados y municipalidades.

- En relación al control y evaluación en las instituciones del resto del Sector Público, en cada una de las instituciones, se tienen sus propios mecanismos de acuerdo a su organización financiera e instrumentos de control.
- Se deben preparar informes trimestrales, que son remitidos a la Contraloría General de la República, para fines de control. Adicionalmente se envía la información, desde hace poco tiempo a la Autoridad Presupuestaria, para verificar el cumplimiento de los lineamientos.

4. Liquidación de los presupuestos

La Oficina de Control de Presupuesto, de acuerdo al sistema computarizado para el control de presupuesto, prepara la liquidación que recibe la Contraloría, para realizar el trámite legal correspondiente.

La liquidación de los presupuestos de las entidades del resto del Sector Público se remite a la Contraloría con información que refleje el resultado de la ejecución del presupuesto, tanto de ingresos como de egresos presupuestados y reales.

Cabe anotar que existe un volumen considerable de ingresos y egresos extrapresupuestarios, que impiden la aplicación de un principio de universalidad, que de acuerdo a la Memoria del Contralor, para 1988, registra un saldo deficitario de ¢5,881,700 millones, que significa aproximadamente un 8% del total de recursos del presupuesto de la República para ese año.

B. Aspectos Analíticos, Conclusiones y Recomendaciones

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.

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, control y uso como instrumento de evaluación, de la incidencia de todo el Sector Público, en el quehacer social y económico del país. Solo de esa manera se podrá afirmar con propiedad, del grado de participación del Sector Público y consecuentemente del Estado en la situación económica y la situación social de Costa Rica.

METAS RELACIONADAS

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

ACCIONES QUE SE DEBEN REALIZAR

- 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 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

VII. RECURSOS HUMANOS

A. Aspectos descriptivos

En la historia administrativa de Costa Rica tiene especial espacio el régimen de Servicio Civil que surge de las disposiciones constitucionales. En el artículo 191 establece el Servicio Civil, que se encargará de regular las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración Pública.

Para este objeto se han dictado una serie de normas e instrumentos de carácter técnico que han dado como resultado un sentimiento de estabilidad y una carrera administrativa que funciona sin importar los cambios políticos que ocurran, como parte inherente al proceso democrático que se vive en el país.

Entre las 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 Consejo de las Instituciones Educativas Oficiales, y el Reglamento de Adiestramiento de Personal para los ministerios e instituciones bajo el régimen de Servicio Civil.

Con este marco de referencia, se describen las principales características de la administración de recursos humanos asignados a las unidades de presupuesto de las instituciones que constituyen la muestra institucional.

1. Régimen de Personal

En este apartado del informe se presenta el siguiente cuadro, que demuestra la tendencia actual de este importante aspecto de los recursos humanos.

REGIMEN DE PERSONAL

DEPENDENCIAS	SERVICIO CIVIL	ESPECIAL CONVENIO Y/O LAUDO
MINISTERIO DE HACIENDA: DIRECCION PRESUPUESTO NACIONAL	X	
MINISTERIO DE HACIENDA: OFICINA CONTROL DE PRESUPUESTO	X	
CONTRALORIA: DIRECCION GRAL. PRESUPUESTOS PUBLICOS	X	
CONTRALORIA: DIRECCION GRAL. INVESTIGACIONES ECONOMICAS	X	
MINISTERIO DE PLANIFICACION: DIRECCION DE INVERSIONES	X	
MINISTERIO DE SALUD: DEPARTAMENTO DE PRESUPUESTO	X	
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS: DEPARTAMENTO FORMULACION PRESUPUESTARIA Y CONTROL INVERSIONES	X	
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS: DEPARTAMENTO DE PRESUPUESTO	X	
IDA: DEPARTAMENTO PLANIFICACION Y PROGRAMACION ADMINISTRATIVA	X	
IDA: DEPARTAMENTO FINANCIERO Y TESORERIA	X	
ICE: SECCION DE PRESUPUESTO	X	
MUNICIPIO DE PUNTARENAS: CONTABILIDAD Y PRESUPUESTO	X	

De la revisión del cuadro se deben destacar los siguientes aspectos:

- 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 se consigna en la Constitución Política, para el Servicio Civil.

  También a nivel municipal, el régimen de personal tiene su propia reglamentación, inspirada en los principios del Servicio Civil, a nivel nacional.

- Dos instituciones tienen convenios colectivos de trabajo. También los laudos laborables, han favorecido los planteamientos presentados a los Tribunales de Trabajo, por las respectivas agrupaciones profesionales o de funcionarios y empleados.

2. Distribución de Personal

La distribución de personal se ha clasificado en dos áreas típicas de actividad: la profesional y técnica y la administrativa.

Como se puede observar en el siguiente cuadro, en algunas instituciones hay un evidente predominio profesional y técnico; esta misma tendencia no se observa en las dependencias de los ministerios de Hacienda, Salud y en el área financiera del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

DISTRIBUCION DE PERSONAL

DEPENDENCIAS	PROFESIONAL TECNICO		ADMINISTRATIVO		TOTAL
MINISTERIO DE HACIENDA: DIRECCION PRESUPUESTO NACIONAL	55		18		73
MINISTERIO DE HACIENDA: OFICINA CONTROL DE PRESUPUESTO	19		9		28
CONTRALORIA: DIRECCION GRAL. PRESUPUESTO PUBLICO	80		15		95
CONTRALORIA: DIRECCION GRAL. INVESTIGACIONES ECONOMICAS	18		2		20
MINISTERIO DE PLANIFICACION: DIRECCION DE INVERSIONES	17		4		21
MINISTERIO DE SALUD: DEPARTAMENTO DE PRESUPUESTO	4		27		31
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS: DEPARTAMENTO FORMULACION PRESUPUESTARIA Y CONTROL INVERSIONES	7		1		8
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS: DEPARTAMENTO DE PRESUPUESTO	5		28		33
IDA: DEPARTAMENTO PLANIFICACION Y PROGRAMACION ADMINISTRATIVA	9		1		10
IDA: DEPARTAMENTO FINANCIERO Y TESORERIA	6		2		8
ICE: SECCION DE PRESUPUESTO	6		1		7
MUNICIPIO DE PUNTARENAS: CONTABILIDAD Y PRESUPUESTO	4		1		5
TOTAL	230	68%	109	32%	339

3. Clasificación del Personal Profesional y Técnico

En el siguiente cuadro, se presenta la clasificación del personal profesional y técnico.

CLASIFICACION DEL PERSONAL PROFESIONAL Y TECNICO

DEPENDENCIAS	ECONOMIA	ADM. PUBLICA	ADM. NEGOCIOS	CONTABILIDAD	INCOMPLETO	OTROS	TOTAL
MINISTERIO DE HACIENDA: DIRECCION PRESUPUESTO NACIONAL	14	11	-	-	25 (1)	5	55
MINISTERIO DE HACIENDA: OFICINA CONTROL DE PRESUPUESTO	1	3	3	3	8 (2)	1	19
CONTRALORIA: DIRECCION GRAL. PRESUPUESTO PUBLICOS	-	22	21	18	17	2	80
CONTRALORIA: DIRECCION GRAL. INVESTIGACIONES ECONOMICAS	18 (3)	-	-	-	-	-	18
MINISTERIO DE PLANIFICACION: DIRECCION DE INVERSIONES	(4) 4	4	5	-	-	4	17
MINISTERIO DE SALUD: DEPARTAMENTO DE PRESUPUESTO	(5) -	-	4 (6)	-	-	-	4
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS: DEPARTAMENTO FORMULACION PRESUPUESTARIA Y CONTROL INVERSIONES	2	-	2	2	-	1 (7)	7
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS: DEPARTAMENTO DE PRESUPUESTO	-	-	1	4	-	-	5
IDA: DEPARTAMENTO PLANIFICACION Y PROGRAMACION ADMINISTRATIVA	-	2	-	-	3	4 (8)	9
IDA: DEPARTAMENTO FINANCIERO Y TESORERIA	-	1	1	3	1	2	8
ICE: SECCION DE PRESUPUESTO	1	-	3	-	2	6	
MUNICIPIO DE PUNTARENAS: CONTABILIDAD Y PRESUPUESTO	-	-	-	3 (9)	1 (9)	-	4

CLASIFICACION DEL PERSONAL PROFESIONAL Y TECNICO (Cont.)

DEPENDENCIAS	ECONO-MIA	ADM. PUBLICA	ADM. NEGOCIOS	CONTA-BI'IDAD	INCOM-PLETO	OTROS	TOTAL
TOTAL	40	43	40	33	55	21	232

Referencias:

(1) Incluye 4 con educación secundaria.
(2) Incluye 5 computación y 3 con educación secundaria.
(3) Incluye 3 estudiantes de economía.
(4) Departamento de Coordinación Presupuestaria: 4 adm. públicos, 2 adm. negocios, 1 secretaria. Total 7.
(5) Parte del personal consta en el Presupuesto de la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud, OCIS.
(6) 4 contadores graduados en colegio vocacional y estudiante de administración de empresas.
(7) 1 filósofo.
(8) Incluye 3 agrónomos y 1 sociólogo.
(9) Contadores medios de nivel medio.

De la muestra institucional, se puede deducir 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 profesionales de otros campos y de servidores con nivel secundario o estudios universitarios incompletos.

4. Capacitación

Existen esfuerzos en materia de capacitación, a nivel general, sin tener previsiones completas para la capacitación en el campo específico de la administración financiera y concretamente en el campo presupuestario. Una prueba de ello constituye el Seminario Taller "Control y Evaluación del Presupuesto Institucional", realizado por una empresa privada, al cual asistieron funcionarios de varias instituciones públicas.

B. Aspectos Analíticos, Conclusiones y Recomendaciones

La capacitación, por definición, constituye una verdadera inversión en los recursos humanos; no obstante, para que esa inversión sea más rentable, se deben realizar acciones de capacitación en función de objetivos concretos y específicos.

Como se anotó anteriormente, el Servicio Civil de Costa Rica tiene una serie de atributos que ha permitido reconocer su prestigio y operacionalidad.

Por ello, se puede afirmar que en Costa Rica existen las condiciones de tipo institucional, que permitan llevar adelante la capacitación necesaria e intensiva en función de un nuevo sistema de Administración Financiera Pública.

META RECOMENDADA

Ejecutar un plan de capacitación, para asegurar el desarrollo institucional y el fortalecimiento del sistema presupuestario como parte de una reforma integral de la

Administración Financiera Pública, que a su vez debe ser parte de la Reforma del Estado que actualmente está en estudio.

METAS RELACIONADAS

- Preparar, conjuntamente con la Dirección General del Servicio Civil, e instituciones de educación superior, el plan de capacitación por niveles, sectores, y regiones, a fin de tener una cobertura a nivel nacional.

- 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

- Corto plazo

  - Realizar el diagnóstico de necesidades de capacitación, que incluya fundamentalmente a los funcionarios directamente relacionados con el sistema presupuestario en particular y en general 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.
  - Preparar el material para cada uno de los eventos prototipos, a fin de asegurar que el proceso de enseñanza aprendizaje, además de las técnicas inherentes al presupuesto, incluya normas, planificación institucional y sistemas de información.
  - Realizar eventos para preparar instructores en el campo de la administración financiera en general y particularmente en el sistema presupuestario, para que no solamente se transmitan nuevos conocimientos, sino que se transfieran experiencia y tecnología burocrática, copiada a través del tiempo.
  - Ejecutar actividades debidamente coordinadas, a fin de no entorpecer el calendario de cada una de las etapas del proceso presupuestario.

- 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 presupuestario.
  - Coordinar, con las instituciones de educación superior y de nivel medio, la posibilidad de incorporar en sus respectivos currículum, de

cualquier carrera, aspectos inherentes al manejo de recursos financieros y específicamente del sistema presupuestario.

VIII. SISTEMAS DE INFORMACION

A. Aspectos Descriptivos

El estudio diagnóstico sobre la Administración Financiera Pública en la República de Costa Rica contempla el área de procesamiento automatizado de datos (PAD). No obstante, con el propósito de conocer los sistemas de información que sirven de soporte al sistema presupuestario en la investigación de campo, se incluyó una breve referencia a los sistemas de información, cuyos resultados se describen a continuación

1. Sistemas de Información Integrados.

La generalidad de los sistemas en producción son sistemas aislados que no se encuentran integrados al interior de cada dependencia o institución, ni tampoco con sistemas de otras dependencias o instituciones. La excepción es la del sistema de ejecución y control de presupuesto que integra las gestiones y actividades que deben cumplir la Oficina de Control de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Presupuestos Públicos de la Contraloría General de la República.

Sobre los sistemas de información en Costa Rica, cabe destacar el proyecto denominado "Sistema Integrado de Planificación, Presupuesto y Contabilidad (SIPPCO)".

El proyecto se inició en junio de 1983, mediante convenio entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo: la responsabilidad de la administración del proyecto se asignó al Ministerio de Planificación y la coordinación, asignación de personal local, apoyo logístico y colaboración técnica, se asignó conjuntamente al Ministerio de Hacienda, a la Contraloría General de la República y al Banco Central.

El SIPPCO está conformado por los subsistemas de Planificación y Presupuesto, Contabilidad Integrada, y Procesamiento de Datos, que será el instrumento de soporte

de la planificación,presupuesto y contabilidad, con el propósito de contar con un banco de datos financieros del Sector Público.

Por la información recibida y los documentos obtenidos, el SIPPCO no llegó a ser aprobado, no funcionó y consecuentemente los sistemas de información no están integrados, habiéndose logrado resultados fraccionarios y aislados. Las tendencias de la muestra institucional, se pueden observar en el siguiente cuadro:

SISTEMAS DE INFORMACION INTEGRADOS

DEPENDENCIAS	INTERNO	EXTERNO
MINISTERIO DE HACIENDA: DIRECCION PRESUPUESTO NACIONAL	NO	NO
MINISTERIO DE HACIENDA: OFICINA CONTROL DE PRESUPUESTO	-	SI
CONTRALORIA: DIRECCION GRAL. PRESUPUESTOS PUBLICOS	-	SI
CONTRALORIA: DIRECCION GRAL. INVESTIGACIONES ECONOMICAS	-	NO
MINISTERIO DE PLANIFICACION: DIRECCION DE INVERSIONES	-	NO
MINISTERIO DE SALUD: DEPARTAMENTO DE PRESUPUESTO	-	NO
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS: DEPARTAMENTO FORMULACION PRESUPUESTARIA Y CONTROL INVERSIONES	-	NO
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS: DEPARTAMENTO DE PRESUPUESTO	NO	NO
IDA: DEPARTAMENTO PLANIFICACION Y PROGRAMACION ADMINISTRATIVA	NO	NO
IDA: DEPARTAMENTO FINANCIERO Y TESORERIA	NO	NO
ICE: SECCION DE PRESUPUESTO	NO (1)	NO
MUNICIPIO DE PUNTARENAS: CONTABILIDAD Y PRESUPUESTO	NO	NO

(1) Se está preparando un sistema de información gerencial.

Fuente: Entrevistas y disponibilidad de recursos computacionales y sistemas en producción.

2. Proceso Presupuestario y Automatización.

En la generalidad de las dependencias que forman la muestra institucional, se cuenta con varios computadores personales (PC) destinados exclusivamente a proyectos específicos, los cuales en algunos casos se utilizan para la formulación del presupuesto o como procesadores de palabras.

Cabe destacar que la ejecución, el control y la liquidación del presupuesto de la República se lleva a cabo con un soporte computacional muy adecuado, que produce los reportes de ejecución y control, requeridos por las autoridades del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría.

En las otras instituciones, la generalidad del control está automatizado, sirviendo de base para la presentación de los informes periódicos y la liquidación de fin del ejercicio.

En el siguiente cuadro se presenta la situación encontrada, en las que se observan las tendencias cualitativas, hacia la automatización del sistema presupuestario.

PROCESO PRESUPUESTARIO Y AUTOMATIZACION

DEPENDENCIAS	FORMU-LACION	EJECU-CION	CONTROL Y EVAL.	LIQUI DACION
MINISTERIO DE HACIENDA: DIRECCION PPTO NACIONAL	-	-		X (1) -
MINISTERIO DE HACIENDA: OFICINA CONTROL DE PPTO	-	X	X	X
CONTRALORIA: DIRECCION GRAL.PPTOS PUBLICOS	-	X (2)		X (2) -
CONTRALORIA: DIRECCION GRAL.INVESTIG ECONOMICAS	-	-	-	-
MINISTERIO DE PLANIF.: DIR. DE INVERSIONES	-	-	X	-
MINISTERIO DE SALUD: DEPTO DE PPTO	X	-	X	-
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS: DPTO FORM. PPTARIA Y CNTRL INVERSIONES	X	-	-	-
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS: DPTO DE PPTO	-	X	X	X
IDA: DPTO PLANIF Y PROGR ADMIN.	X (3)	-	-	-
IDA: DPTO FIN Y TESORERIA	-	X	X	X
ICE: SECCION DE PPTO	X	X	X	X
MUNICIPIO DE PUNTARENAS: CONT Y PPTO	-	X	X	X

Referencias:
(1) Para el sector reducido.
(2) Sistema de ejecución y control previo conectado con la Oficina de Control de Presupuesto.
(3) Se está diseñando un sistema integrado.
Fuente: Entrevistas y disponibilidad de recursos computarizados.

3. Nivel Informático

De acuerdo a la información obtenida y al siguiente cuadro, se puede afirmar que básicamente hay un nivel informático que podría ubicarse en un estado intermedio entre inicial y desarrollado, en razón de que muchos procesos están automatizados en computadores personales, muy distantes a formar parte de una concepción de sistemas integrados de información, y más bien enfocados a solución de problemas o situaciones específicas.

NIVEL INFORMATICO

DEPENDENCIAS	INICIAL	DESARROLLADO	MUY DESARROLLADO
MINISTERIO DE HACIENDA: DIRECCION PRESUPUESTO NACIONAL	X	-	-
MINISTERIO DE HACIENDA: OFICINA CONTROL DE PRESUPUESTO	-	X	-
CONTRALORIA: DIRECCION GRAL. PRESUPUESTOS PUBLICOS	X	X (1)	-
CONTRALORIA: DIRECCION GRAL. INVESTIGACIONES ECONOMICAS	X	-	-
MINISTERIO DE PLANIFICACION DIRECCION DE INVERSIONES	X	-	-
MINISTERIO DE SALUD: DEPARTAMENTO DE PRESUPUESTO	X	-	-
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS: DEPARTAMENTO FORMULACION PRESUPUESTARIA Y CONTROL INVERSIONES	-	X	-
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS: DEPARTAMENTO DE PRESUPUESTO	-	X	-
IDA: DEPARTAMENTO PLANIFICACION Y PROGRAMACION ADMINISTRATIVA	X	-	-
IDA: DEPARTAMENTO FINANCIERO Y TESORERIA	X	-	-
ICE: SECCION DE PRESUPUESTO	X	-	-
MUNICIPIO DE PUNTARENAS: CONTABILIDAD Y PRESUPUESTO	X	-	-

Referencia:

(1) Sistemas de ejecución y control previo conectado con la Oficina de Control de Presupuesto.

Fuente: Entrevistas personales y disponibilidad de recursos computacionales y sistemas en producción.

B. Aspectos Analíticos, Conclusiones y Recomendaciones

Como se anotó, existen soluciones parciales, desde el punto de vista informático, para el sistema de administración financiera en general y para el sistema presupuestario en particular.

META RECOMENDADA

Ejecutar un "Plan Maestro de Sistemas de Información", que debe incluir en su concepción, desarrollo, implantación y producción, las áreas de presupuesto, tesorería, contabilidad y crédito público y planificación.

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

- Formular el Plan Maestro de Sistema de Información para la administración financiera pública.
- Realizar los procesos de contratación pública, para la compra de los recursos informaticos para ejecutar el Plan.
- Diseñar los sistemas de información, con la participación de los funcionarios usuarios de la información, que son básicamente de planificación, administración financiera y control.

ACCIONES QUE SE DEBEN REALIZAR

- Corto plazo
  - Recopilar toda la información disponible, sobre el SIPPCO, a fin de recuperar la inversión realizada, actualizar los aspectos vinculados con la propuesta que se hace, incorporando nueva tecnología informática, que deberá soportar instrumentos más sencillos como los presupuestos sectoriales, el programa financiero, los planes anuales operativos institucionales y los presupuestos institucionales.

- Formar un grupo de trabajo interinstitucional, a fin de integrar y dirigir todo el esfuerzo.
- 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.
- Realizar eventos de capacitación para los usuarios de los sistemas actualmente en producción, y de los nuevos sistemas integrados de información.
- Efectuar gestiones para conseguir recursos informáticos, que no requieran ingentes inversiones del Sector Público.

o Mediano plazo

- Continuar con la ejecución del Plan Maestro y evaluar sus resultados a fin de realizar los ajustes necesarios, para atender nuevos requerimientos e incorporar nueva tecnología informativa.
- 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.

IX. SISTEMA PRESUPUESTARIO A NIVEL INSTITUCIONAL

En este apartado del informe no se incluyen las dependencias del Ministerio de Hacienda, de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Planificación y Política Económica, por cuanto ya se ha descrito en forma detallada su rol dentro del sistema presupuestario y se han planteado varias conclusiones y recomendaciones concretas.

El sistema presupuestario a nivel institucional se presenta en forma resumida y uniforme con el objeto de facilitar su consulta, especialmente de las recomendaciones, que guardan concordancia con aquellas que constan en los apartados anteriores.

A. Ministerio de Salud

A continuación se detallan las funciones, dependencias, procesos, y recomendaciones del Ministerio de Salud.

1. Funciones

De acuerdo al proyecto de Ley de Presupuesto Nacional para 1990, el Ministerio de Salud tiene como objetivo fundamental satisfacer el derecho universal a la vida (a los servicios de salud y a la alimentación) como uno de los elementos para el mejoramiento de la calidad de vida y de bienestar económico y social de la población; este objetivo se cumple mediante la siguientes funciones:

- Formular la Política Nacional de Salud y organizar y conducir los servicios de salud del país
- Realizar el control técnico de las entidades de salud públicas y privadas y fiscalizar a las instituciones de Asistencia Médica o de Salud cuando su financiamiento se realice con fondos públicos
- Dictar las normas técnicas y ordenar las disposiciones pertinentes, en resguardo de la salud de la población

- Realizar actividades y ordenar medidas tendientes a la conservación y mejoramiento del medio ambiente, para proteger la salud de la población

- Realizar actividades de medicina preventiva, curativa y de rehabilitación, como complementarias a las que ejecuten otras instituciones

2. Dependencias relacionadas con el manejo presupuestario

- Departamento de Presupuesto de la Gerencia de la División Financiera-Contable, la cual depende del Ministro y del Viceministro

3. Proceso presupuestario

En el Ministerio se administran los siguientes presupuestos:

- Presupuesto del Ministerio que forma parte de la Ley de Presupuesto Nacional

- Presupuesto de la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS)

- Presupuesto del Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS)

- Presupuesto de los Centros de Educación y Nutrición y de los Puestos de Salud (CEN-CINAI)

- Presupuesto de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares

El presupuesto del Ministerio se formula, ejecuta, controla, evalua y liquida, siguiendo el proceso de todas las instituciones que constan en el Presupuesto General de la República.

En cambio, los presupuestos de la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud, del Consejo Técnico y del CEN-CINAI siguen el proceso de aquellas instituciones que deben someter a la aprobación de la Contraloría General de la República. El presupuesto de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, se presenta a la Contraloría, a través de la dirección respectiva.

Todos los pasos del proceso presupuestario, de los citados presupuestos, están concentrados en el Departamento de Presupuesto.

4. Recomendaciones

- Organizar los sistemas de planificación y presupuesto a nivel del Ministerio de Salud, de tal manera que la unidad de planificación, se concentre en la formulación del plan operativo anual institucional y en los proyectos de inversión; y, el Departamento de Presupuesto, se encargue del presupuesto de todo el Sector Salud, es decir del presupuesto sectorial de salud.

- Asignar la responsabilidad del presupuesto sectorial al Departamento de Presupuesto, no para un manejo directo, sino como mecanismo integrado de todo el sector y coordinador con el Ministerio de Hacienda y con la Contraloría General de la República.

- Fortalecer al Departamento de Presupuesto, el cual además de cumplir las funciones anteriores, tendrá la responsabilidad de administrar en forma directa el presupuesto del Ministerio de Salud.

- Participar en el plan de capacitación y de desarrollo institucional, para conocer las normas, la nueva organización y las metodologías técnicas, dentro de la perspectiva global de la administración financiera.

Participar, en calidad de usuarios, con sus opiniones en el diseño de los sistemas integrados de información y además participar en el respectivo programa de capacitación.

Todas estas recomendaciones, forman parte del plan de desarrollo institucional para el fortalecimiento del sistema presupuestario.

B. Ministerio de Obras Públicas y Transportes

A continuación se encuentran las funciones, dependencias, procesos, y recomendaciones del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

1. Funciones

El Ministerio de Obras Públicas y Transportes tiene como propósito fundamental la construcción, conservación y mantenimiento de la infraestructura del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aeroportuario. Para cumplir este propósito el Ministerio tiene las siguientes funciones:

- Formular la política y fijar prioridades en materia de construcciones viales, portuarias y aeroportuarias
- Construir, mantener y mejorar la red de carreteras y caminos del país, con la colaboración de las municipalidades
- Controlar y regular el uso de carreteras y vías terrestres para el transporte de pasajeros y de carga
- Regular y controlar el tránsito aéreo
- Construir, mejorar y mantener las vías fluviales, puertos de altura de cabotaje, aeropuertos, edificios escolares y otras obras de ayuda a la comunidad

2. Dependencias relacionadas con el manejo presupuestario

- Departamento de Formulación Presupuestaria y Control de Inversiones, que forma parte de la Dirección General de Planificación, que es un organismo que depende del Ministro y Viceministro
- Departamento de Presupuesto de la Dirección General Financiera, de la División Administrativa, la cual depende del Ministro y del Viceministro
- Comisión Permanente de Análisis Presupuestario

3. Proceso Presupuestario

De acuerdo a la organización administrativa vigente, el Departamento de Formulación Presupuestaria y Control de Inversiones prepara o formula el presupuesto del Ministerio, de acuerdo con los lineamientos de la Autoridad Presupuestaria, la política del Ministerio, las orientaciones del Plan General de Desarrollo y al Programa Nacional de Inversiones, y las opiniones de la Comisión Permanente de Análisis Presupuestario.

En la ejecución presupuestaria, fundamentalmente actúa el Departamento de Presupuesto y la Comisión Permanente de Análisis Presupuestario. El control de la ejecución realiza el mismo Departamento, el cual coordina sus actividades con el Ministerio de Hacienda y prepara y presenta informes de ejecución presupuestaria.

4. Recomendaciones

- Reajustar la organización administrativa del Ministerio, siguiendo la estructura sectorial, a fin de que la Dirección General de Planificación, se concentre en la administración del plan operativo anual institucional y en los proyectos de inversión.

- Asignar la responsabilidad de la consolidación del presupuesto sectorial de obras públicas y transportes, y de la administración del presupuesto del Ministerio, a la Dirección General Financiera.

- Participar en la capacitación, relacionada con el fortalecimiento del sistema presupuestario en particular y de la administración financiera en general.

- Intervenir, o colaborar con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en el diseño del sistema nacional de proyectos, o en el diseño de la administración del banco de proyectos, aportando la experiencia que posee, especialmente la Dirección General de Planificación.

- Cooperar en calidad de usuarios, en el diseño del sistema integrado de información, dentro de una perspectiva de conjunto de la administración financiera pública.

- Fortalecer la organización y los recursos humanos, del Departamento de Presupuesto, ya que en esta unidad administrativa, se concentrarán los cambios funcionales y metodológicos, en el manejo presupuestario.

Las recomendaciones deben formar parte del Plan de Desarrollo Institucional, para el fortalecimiento del sistema presupuestario.

C. Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)

1. Funciones

De acuerdo al proyecto de presupuesto ordinario para 1990, el IDA es una Institución Autónoma de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio, e independencia administrativa. Su propósito y actividad ordinaria constituye el tráfico de tierras que comprende la compra, venta hipoteca, arrendamiento y adquisición de bienes y servicios necesarios para el desarrollo de la tierra y su explotación rural. Para cumplir su propósito, el IDA tiene las siguientes funciones:

- Ejecutar la política agraria, con la colaboración de los diferentes organismos del Poder Ejecutivo y de las entidades descentralizadas del Sector Público
- Administrar las reservas nacionales y las tierras que se traspasan para cumplir su propósito, y ejecutar en ellas planes de desarrollo integral, asentamientos campesinos, colonización, parcelación y adjudicación
- Promover y ejercer las medidas legales necesarias para cumplir el principio de la función social de la propiedad
- Cooperar en la conservación de los recursos naturales, promover y coadyuvar en la labor de recuperación de tierras, para aumentar su productividad y facilitar la transformación de la propiedad rural
- Promover en asocio con el Sistema Bancario, la ejecución de planes para la eficiente organización, extensión y uso del crédito agrícola
- Fomentar la protección de las actividades agropecuarias mediante la extensión y ampliación de la cobertura de los seguros agrícolas y pecuarios
- Plantear las acciones pertinentes, para revertir al Estado las tierras ilegalmente apropiadas
- Fomentar las organizaciones sociales, como empresas comunitarias de autogestión campesina, cooperativas y otras formas asociativas dedicadas a las actividades agrarias y agropecuarias
- Ser parte en todos los juicios que se tramitan en los Tribunales Agrarios

- Realizar actividades para transformar la estructura de la tenencia de la tierra, para que cumpla su función social, de conformidad a su facultades legales de afectación, adquisición, expropiación y adjudicación de predios

- Promover y realizar estudios para determinar la aptitud productiva de las tierras, a fin de elevar o incrementar la producción

2. Dependencias relacionadas con el manejo presupuestario.

- Departamento de Programación y Planificación Administrativa, que forma parte de la Dirección de Planificación, la cual depende de la Gerencia y en su orden de la Presidencia Ejecutiva y Junta Directiva

- Sección Tesorería del Departamento de Finanzas de la Dirección Administrativa, que depende de la Gerencia

- Comisión de Presupuesto.

3. Proceso Presupuestario

La formulación del presupuesto está a cargo del Departamento de Programación y Planificación Administrativa; se prepara de acuerdo a las políticas de la Junta Directiva y a los lineamientos de la Autoridad Presupuestaria. Para el proyecto de 1990 se ha preparado el documento titulado "Clasificación de los egresos e instructivo para llenado de formulario de asignación presupuestaria".

La ejecución, el control y la liquidación presupuestaria se realiza en el Departamento de Finanzas a través de la Sección Tesorería.

La revisión y el análisis de las modificaciones presupuestarias, tanto internas como externas, se realiza en la Comisión de Presupuesto del IDA.

4. Recomendaciones

- Diseñar los reajustes organizacionales y funcionales, a fin de responsabilizar a la Dirección de Planificación, de la gestión del plan operativo anual

institucional y de los proyectos de inversión; y al Departamento de Finanzas, de todo el proceso presupuestario

- Fortalecer a la Dirección de Planificación, para el diseño en vía experimental y como proyecto piloto, de un sistema de evaluación, ubicado en cada una de las unidades ejecutorias, e integrado a nivel de la Dirección de Planificación

- Diseñar en vía experimental y como proyecto piloto, un presupuesto simplificado, que incorpore indicadores de gestión, como insumos para el sistema de evaluación.

- Participar en el plan de capacitación, tanto en lo concerniente al desarrollo institucional, como a la administración financiera en su conjunto.

- Colaborar como usuarios en el diseño del sistema integrado de información y participar en los respectivos programas de capacitación.

Estas recomendaciones deben formar parte del Plan de Desarrollo Institucional para el fortalecimiento del sistema presupuestario.

D. Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

1. Funciones

El objetivo básico del ICE es satisfacer eficientemente las necesidades de los servicios eléctricos, de comunicaciones telefónicas, telegráficas, radiotelegráficas y radiotelefónicas en el país. Para cumplir este objetivo realiza las siguientes funciones:

- Unificar los esfuerzos, a fin de satisfacer las necesidades de energía eléctrica y sus sistemas de distribución

- Promover el desarrollo industrial y la mayor producción nacional, haciendo posible el uso de la energía eléctrica

- Procurar la utilización racional de los recursos naturales y promover el uso doméstico de la electricidad en sustitución de los combustibles obtenidos de los bosques nacionales

- Conservar y defender los recursos hidráulicos del país protegiendo las cuencas, las fuentes y los cauces de los ríos y corrientes de agua, en colaboración con otras instituciones del Estado

- Ayudar a la habilitación de tierras para la agricultura por medio del riego y la regulación de los ríos, en los sitios que se usen para producir energía eléctrica

- Procurar el establecimiento, mejoramiento, extensión y operación de los servicios de comunicaciones telefónicas, telegráficas, radiotelegráficas y radiotelefónicas

2. Dependencias relacionadas con el manejo presupuestario.

- Sección de Presupuesto, o Planeamiento Operativo que forma parte de la Oficina de Planeamiento del Departamento Financiero, que conjuntamente con el Departamento de Contabilidad forman la Dirección de Finanzas, la cual depende de la Subgerencia Administrativa y Financiera, que a su vez depende de la Gerencia.

3. Proceso Presupuestario

- En la elaboración, ejecución y control del presupuesto, participa directamente la Sección de Presupuesto de la Oficina de Planeamiento, en coordinación con la unidad de Administración de Fondos y la Tesorería.

- La sección de Presupuesto trabaja en íntima colaboración con los Coordinadores de Presupuesto, que forman parte de las respectivas unidades que funcionan en cada sector institucional. Estas áreas o sectores cuentan con unidades de apoyo entre las que constan las de presupuesto.

- El ICE maneja la modalidad de presupuesto de caja, operación e inversión, para cuya formulación además de las instrucciones emanadas de la Contraloría General de la República, ha preparado sus propias instrucciones, de acuerdo a sus características institucionales de Empresa del Estado, a su modalidad de gestión financiera y a su forma de organización, que tiene ciertos atributos propios de una holding.

- Por el tamaño y complejidad de la organización del (ICE), se puede afirmar que la Sección de Presupuesto constituye el eslabón que coordina y lleva adelante todo el proceso presupuestario, conjuntamente con las unidades destacadas en cada uno de los sectores institucionales.

- Las diferentes instancias del proceso, así como los documentos que se producen, en la generalidad están soportados por recursos computacionales. No obstante, las soluciones son individuales y parciales, sin estar orientadas a un sistema integrado de información, que apoye a la administración financiera en su conjunto, cuya relación con la planificación institucional y los proyectos que ejecuta, se debe lograr a través del presupuesto.

4. Recomendaciones

- Realizar los ajustes organizacionales que posibiliten que las unidades de planificación de los sectores eléctricos y de telecomunicaciones, concentren su atención en dos instrumentos: el plan anual operativo institucional y la administración de los proyectos, formando parte significativa del sector respectivo y aportando con su experiencia y capacidad técnica.

- Concentrar en el Departamento Financiero todo el proceso presupuestario, poniendo énfasis en la integración de los sistemas de información.

- Diseñar y ejecutar un Plan Maestro de Información para el ICE, con el objeto de incluir no solamente los aspectos operativo y financieros, sino fundamentalmente la información de carácter gerencial.

- Participar en el plan de capacitación para el desarrollo institucional del sistema presupuestario.

- Colaborar como usuarios en el sistema integrado de información, para la administración financiera del Sector Público.

Estas recomendaciones deben formar parte integral del Plan de Desarrollo Institucional, para el fortalecimiento del sistema presupuestario.

E. Municipalidad del Cantón Central de Puntarenas.

1. Funciones

La Municipalidad de Puntarenas, de conformidad con el Código Municipal, es responsable de la administración de los servicios e intereses locales, con el fin de promover el desarrollo integral del Cantón en armonía con el desarrollo nacional. Para cumplir con su cometido, la Municipalidad realiza las siguientes funciones:

- Promover el progreso de la cultura, las ciencias y las artes mediante la realización de las actividades necesarias, y financiando o subvencionando aquellas que contribuyan al avance de la cultura, la ciencia y el arte de la zona

- Impulsar la educación general y vocacional de los habitantes del Catón, en coordinación con los organismos nacionales o particulares
- Velar por la salud física y mental de los habitantes del Catón
- Establecer una política integral de planeamiento urbano de acuerdo con la ley respectiva y el Código Municipal
- Formular una política de desarrollo rural integral, tendiente a brindar a las comunidades un mínimo de servicios públicos y los estímulos para que mejore sus condiciones de vida y de trabajo
- Estimular y proteger el desarrollo agropecuario, industrial y comercial, por medio de estímulos y facilidades adecuadas
- Proteger los recursos naturales en colaboración con otros organismos
- Fomentar el turismo interno y externo, protegiendo los recursos naturales y estimulando los programas públicos y privados de turismo y cuidando la fauna y la flora marina
- Velar por la seguridad de las personas y del orden público, en coordinación con las autoridades nacionales
- Promover la conciencia cívica de la población para que los ciudadanos en ejercicio de los principios de autodeterminación democrática, participen oportuna y concientemente en la actividad del Gobierno Municipal.

2. Dependencias relacionadas con el manejo presupuestal

- Unidad de Contabilidad y Presupuesto, que depende del Ejecutivo Municipal.

3. Proceso Presupuestario

Las etapas del proceso presupuestario se concentran en la unidad de Contabilidad y Presupuesto y en la gestión directa del Ejecutivo Municipal y de otras dependencias como la Tesorería.

Para la administración municipal en general y particularmente para la administración presupuestaria, se cuenta con las instrucciones y directivas técnicas de la Dirección

General de Presupuestos Públicos de la Contraloría y la asistencia financiera, asesoría técnica y cooperación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, (IFAM).

Para tal propósito, por ejemplo en 1988, en el curso de Administración Presupuestaria ofrecido por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, (IFAM) y la Contraloría General de la República se presentó y analizó un "Modelo de Presupuesto Ordinario para las Municipalidades".

4. Recomendaciones

- Mejorar o crear las condiciones institucionales, para una adecuada formulación, ejecución y control del plan operativo anual institucional de la Municipalidad.
- Participar en el diseño del sistema de información integrado, en el módulo que corresponde al nivel municipal debidamente integrado al sistema global del Sector Público.

Estas recomendaciones deberán formar parte del Plan de Desarrollo Institucional para el sistema presupuestario.

El rol del municipio en la organización del país, especialmente en relación a criterios espaciales o regionales y a la prestación de servicios y realización de obras, dependerá de la política del Gobierno y de los criterios y decisiones que se adopten, para asignar ciertas responsabilidades y los correspondientes recursos financieros.

X. TERMINOS DE REFERENCIA DE UN PROYECTO DE COOPERACION TECNICA

I. ANTECENDENTES

Para los fines de este proyecto de cooperación técnica, se entiende a la Administración Financiera Pública como un sistema integrado por Presupuesto, Tesorería, Crédito y Contabilidad, orientado a la óptima asignación y eficiente utilización de los recursos del Estado (financieros). Se incluye a la auditoría como componente que posibilita el control de los recursos financieros.

Al presupuesto, se le debe enmarcar en la Administración Financiera, y simultánea y concurrentemente, relacionar con la panificación en sus diferentes niveles de desegregación: planes, programas y proyectos. De esta manera al presupuesto se le concibe como el componente vinculante entre la administración financiera y la planificación.

Este documento es complementario al Estudio Diagnóstico, que se presenta por separado. Consecuentemente, se hace un resumen de la situación encontrada, en lo referente a la base legal, a la organización, a los instrumentos técnicos, al proceso presupuestario, a los recursos humanos, y a los sistemas de información; luego se plantean los objetivos concretos del proyecto de cooperación técnica, así como la tipificación de su naturaleza y campos de actividad, que permitan medir y proponer el nivel del esfuerzo requerido y las condiciones de formación, experiencia y especialización de los consultores.

A. Base Legal

En el estudio diagnóstico del área de presupuesto, se ha destacado la copiosa normatibidad, expresada en leyes, reglamentos e instrucciones, que no responden a un

ordenamiento coherente y simple, y en casos pueden llevar a interpretaciones diferentes que produzcan conflictos.

Esta aseveración se corrobora con el estudio de las reformas a la Ley de Administración Financiera, que actualmente se está llevando a cabo.

B. Organización

En lo referente a la organización administrativa para el sistema presupuestario, se encuentran a la cabeza de dos sistemas paralelos, el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda y concretamente de la Dirección de Presupuesto Nacional y de la Oficina de Control de Presupuesto; y, el Poder Legislativo, que independientemente de la atribución de aprobar el presupuesto del Gobierno Nacional, a través de su organismo auxiliar que es la Contraloría General de la República, maneja mediante la aprobación y liquidación, los presupuestos de las entidades descentralizadas, desconcentradas y municipalidades, que en su conjunto movilizan aproximadamente el 71% de los recursos de todo el Sector Público.

Por otro lado, el funcionamiento de todo el proceso o ciclo presupuestario, tanto a nivel ministerial, como a nivel institucional, no se realiza por medio de una organización uniforme.

Por lo tanto, los diferentes componentes del sistema de presupuesto de todo el Sector Público, se encuentran dispersos, en varios organismos, cuyas características y naturaleza son marcadamente diferentes.

Parte de una solución, constituyó en su momento, la creación de la Autoridad Presupuestaria, que ha ido reduciendo su campo de influencia, al imprimir una política de austeridad en el gasto público y una política salarial, que por efectos de los laudos laborables, en la práctica no necesariamente se aplica.

C. Instrumentos Técnicos

Configuran el instrumental técnico, para el sistema presupuestario una serie de documentos, que van desde el Plan General de Desarrollo hasta el proyecto de Presupuesto del Gobierno Nacional, que se somete a consideración de la Asamblea Legislativa, el 1 de setiembre de cada año.

No obstante y a pesar del esfuerzo realizado, todavía se advierten situaciones que no facilitan la relación entre planificación y presupuesto.

Existe la intención y la vocación de solucionar este y otros problemas colaterales, por ejemplo, a través del proyecto "Sistema Integrado de Planificación, Presupuesto y Contabilidad", SIPPCO, que lamentablemente, por diferentes razones no se llevó a la practica, con sus objetivos originales.

Cabe destacar la opinión de que, en el SIPPCO se proveen instrumentos que desde el punto de vista teórico, son importantes, pero que, su construcción y funcionamiento práctico es extremadamente complejo, pudiendose encontrar soluciones alternativas.

D. Proceso Presupuestario

Al coexistir lo que en el estudio se ha llamado "dos sistemas paralelos", los procesos que se siguen son diferentes, los calendarios no son uniformes, creando algunos inconvenientes, especialmente a las instituciones descentralizadas y desconcentradas, que deben formular sus presupuestos con los recursos provenientes del presupuesto del Gobierno Nacional.

Si la tendencia continua, el presupuesto del Gobierno Nacional financiará salarios y pensiones, quedando en manos del resto del Sector Público, la realización de inversiones, fundamentalmente con recursos provenientes del crédito.

Se reconoce el gran esfuerzo técnico desplegado por la Contraloría General de la República, para imprimir una serie de orientaciones, con el objeto de lograr una permanente tecnificación presupuestaria.

E. Recursos Humanos

Se ha reconocido el desarrollo y madurez del Servicio Civil en Costa Rica, que en los últimos años, debido a la situación prevaleciente en materia de salarios, ha debido enfrentar ciertos inconvenientes.

No obstante, existe el clima organizacional adecuado, para introducir cambios en diferentes aspectos, y básicamente llevar a cabo un plan de capacitación, en función de un replantamiento global de la administración financiera.

F. Sistemas de Información

Es indudable el gran esfuerzo realizado para utilizar la tecnología informática, en el manejo presupuestario, especialmente a través de la implantación del sistema de información de ejecución, control y liquidación del presupuesto del Gobierno Nacional y la introducción generalizada de computadores personales.

Sin embargo, las soluciones de información, basadas en tecnología informática, con excepción de la anotada anteriormente, son parciales y no atienden a un esquema global de un sistema de información integrada.

Para la solución de los problemas anotados y para mejorar algunas áreas, dentro del concepto que en la "administración nada es perfecto, todo es perfectible", es posible brindar cooperación técnica para coadyuvar en el propósito nacional, para reformular la Administración Financiera Pública, en forma integral, como parte del esfuerzo de reformas del Estado, para la cual, actualmente está funcionando una comisión consultiva.

II. OBJETIVOS

El proyecto de cooperación técnica pretende alcanzar los siguientes objetivos:

Brindar asistencia técnica en los campos descritos anteriormente; auspiciar visitas para adquirir experiencias, especialmente en programación financiera y en el sistema nacional de proyectos o administración de bancos de proyectos; realizar planes integrales de capacitación; y, propiciar las condiciones mínimas para obtener recursos informáticos, que no sean demasiado onerosos para el Gobierno.

III. NATURALEZA DEL PROYECTO DE ASISTENCIA TECNICA

Este proyecto, se orientará a colaborar en el diseño e implantación, de las principales reformas, tanto en el plazo inmediato como mediato. Consecuentemente este proyecto se podría denominar "Proyecto de diseño e implantación".

IV. CAMPOS DE ACTIVIDAD

A. Colaborar en la formulación y realización de un Plan Integral de Modernización de la Administración Financiera Pública, que debe formar parte de las reformas del Estado.

Dentro de este esquema, la asesoría, tendrá las siguientes actividades principales:

- Colaborar en las reformas legales, con el objeto de disponer de un cuerpo legal, que integre todas las normas y que constituya la fuente de información común, que unifique criterios, normas y comportamientos.

- Participar en la formulación de los instrumentos reglamentarios y normas secundarias, que compatibilicen los aspectos normativos con los aspectos técnicos y de práctica administrativa.

B. Contribuir en la preparación y ejecución del Plan de Desarrollo Institucional, para adecuar la organización administrativa de los organismos y dependencias que participan directamente en la gestión presupuestaria. Para este propósito se deberán realizar las siguientes actividades fundamentales:

- Colaborar en la preparación del proyecto de organización, del organismo de presupuesto y crédito público, ubicado a nivel de Viceministro del Ministerio de Hacienda.

- Participar en la organización y reglamentación, organización a nivel ministerial de las dependencias de la planificación y del presupuesto sectorial.

- Intervenir en la organización y reglamentación de las dependencias, a nivel de instituciones descentralizadas y desconcentradas, encargadas de la planificación y del presupuesto institucional.

C. Colaborar para la organización y puesta en funcionamiento del Sistema Nacional de Proyectos o de la administración del banco de proyectos, así como brindar facilidades para adquirir experiencias en el diseño y utilización de algunos instrumentos, fundamentalmente del Programa Financiero y los Presupuestos Sectoriales.

Para este propósito, se deben realizar las siguientes actividades básicas:

- Participar en el diseño y reglamentación del Sistema Nacional de Proyectos, o de la administración del banco de proyectos

- Seleccionar dos países en los que exista experiencia en el manejo de un sistema Nacional de Proyectos, o en la administración de un banco de proyectos, para realizar visitas de observación y estudio, que sirvan de experiencia y referencia, en el diseño del sistema o de la administración del banco, según sea la decisión.

- Participar en el diseño metodológico y en la preparación del Programa Financiero y de los Presupuestos Sectoriales; y, seleccionar dos países con experiencias en estos campos, para que funcionarios realicen visitas de observación y estudio, y enriquezcan sus conocimientos para diseñar, preparar y mantener vigente el Programa Financiero y los Presupuestos Sectoriales.

E. Respecto al manejo de la gestión presupuestaria o a la administración del sistema presupuestario, todos los cambios y las adecuaciones técnicas y documentales, deben estar en un sólo documento de fácil acceso, manejo y consulta y de contenido simplista, que sería un Manual de Administración del Sistema Presupuestario del Sector Público de Costa Rica.

Para este fin se deben llevar a cabo las siguientes actividades fundamentales:

- Participar en el diseño y en la elaboración del Manual, en el que se deben incorporar los nuevos instrumentos, especialmente los presupuestos sectoriales.

- Participar en la implantación del Manual de Administración del Sistema Presupuestario, con el objeto de evaluar sus resultados y realizar los ajustes necesarios.

- Colaborar en el diseño de indicadores de gestión, como principales mecanismos, para evaluar resultados, de tal manera que sirvan de información para la formulación de decisiones, y por agregación e integración se constituyan en los instrumentos "macro o globales", para evaluar la política de Gobierno en general y la política económica en particular.

F. En materia de recursos humanos, el esfuerzo se deberá concentrar en la capacitación, una vez que se conozcan claramente los esquemas de la reforma, su contenido, sus instrumentos, y consecuentemente las variaciones técnicas. Solamente de esta manera, la capacitación se transformará en una inversión que tiene alta rentabilidad.

Para lograr este propósito se deberán realizar las siguientes actividades principales:

- Participar en la elaboración del Plan de Capacitación.

- Intervenir en la ejecución del plan, y especialmente en el diseño y programación de los prototipos de eventos de capacitación, y por lo tanto en la definición de sus objetivos específicos y operacionales, contenidos, técnicas de enseñanza y otros aspectos propios del proceso enseñanza-aprendizaje.

- Participar en la ejecución de los eventos de capacitación y fundamentalmente en aquellos para preparar instructores, que no solo transmitan conocimientos, sino que además transmitan experiencias acumuladas a través del tiempo.

G. En relación a los sistemas de información que utilizan recursos informáticos, el esfuerzo se debe orientar a la integración actual del parque informático, y a la incorporación de nuevos recursos y nueva tecnología, a fin de mejorar la disponibilidad de información, veraz, confiable y oportuna. Con esta finalidad se deben realizar las siguientes actividades principales:

- Colaborar en la formulación y ejecución del Plan Maestro de Sistemas de Información, que sirva de soporte para la administración financiera pública.

- Participar en la capacitación, especialmente a nivel de usuarios.

- Colaborar en las gestiones que se lleven a cabo para obtener recursos computacionales en los términos más ventajosos para el Gobierno.

V. NIVEL DEL ESFUERZO REQUERIDO

1.	Reforma legal y reglamentaria	6 meses
2.	Desarrollo Institucional	18 meses
3.	Administración de proyectos	6 meses
4.	Presupuesto sectorial e institucional	18 meses
5.	Programación financiera	6 meses
6.	Capacitación	12 meses
7.	Sistemas de información	12 meses
	TOTAL	78 meses

Adicionalmente se debe contemplar un margen de flexibilidad de aproximadamente el 10%; dando un total de ochenta y seis meses consultor que manteniendo un promedio de tres, simultáneamente, daría como resultado una extensión del proyecto de dos años y cinco meses.

Durante el tiempo de ejecución del proyecto, se asignará a un consultor las funciones de jefe de misión o gerente del proyecto, con responsabilidades adicionales a las de su especialidad.

VI. REQUISITOS DE FORMACION, EXPERIENCIA Y ESPECIALIZACION DE LOS CONSULTORES.

1	Consultor para las reformas de la base legal y reglamentaria: Título en Derecho, o graduado en Administración Pública con especialidad en finanzas públicas; y, con experiencias en la formulación de leyes, normas e instrucciones de carácter financiero.	6 meses
1	Consultor en desarrollo institucional: Título universitario en administración pública o privada, economía o contabilidad, y preferentemente con estudios de postgrado; y, experiencia mínima de diez años en la conducción o asesorería de procesos de reestructuración administrativa o desarrollo organizacional, en instituciones relacionadas con las finanzas públicas.	18 meses
1	Consultor para administración de proyectos: Título universitario en administración, economía, ingeniería civil, o ingenieria industrial; experiencia mínima de diez años en dirección o gerencia de proyectos en el sector público, utilizando sistemas de computación; y, experiencia en formulación y evaluación de proyectos.	6 meses
1	Consultor en presupuestos sectoriales e institucionales: Título universitario en administración, economía, contabilidad o auditoría; y, experiencia mínima de diez años en la formulación, ejecución y control y evaluación de presupuesto.	18 meses
1	Consultor en Programación Financiera: Título en economía con estudios de postgrado en finanzas públicas o áreas relacionadas con asuntos monetarios; y, experiencia en la formulación y manejo de programas financieros, utilizando modelos de simulación y tecnología informática.	6 meses
1	Consultor en capacitación: Título universitario en educación y preferentemente estudios de postgrado en educación de adultos, o título en administración con especialización en capacitación; y, experiencia por lo menos de diez años en formulación de planes de capacitación, organización y realización de eventos de capacitación, preparación de material de enseñanza, y de técnicas de instrucción, en dependencias u organismos relacionales con la administración financiera.	12 meses

1	Consultor en sistemas de información: Título universitario en ingeniería de sistemas, sistemas de información, informática, o ramas afines; y, experiencia mínima de diez años en planificación de sistemas de información, análisis y diseño e implantación de sistemas informáticos, utilizando la metodología de sistemas integrados o estructurados y administración de bases de datos. Estos requisitos mínimos o perfil de los consultores, en este campo, se podría distribuir entre varios especialistas, dependiendo de las necesidades.	12 meses
	TOTAL:	78 meses

Con el objeto de cubrir ciertos cambios y demandas adicionales, en función de la propia ejecución del proyecto, se ha previsto un margen de flexibilidad de ocho meses consultor, que da un total de ochenta y seis meses. La experiencia acumulada por los consultores deberá ser en uno de los países de América Latina. Los consultores deberán hablar y escribir fluídamente en idioma español.