

El presupuesto como concreción del sistema de pesos y contrapesos

Delegación de Costa Rica**

en Costa Rica*

ANALIZA EL TEMA PRESUPUESTARIO EN EL MARCO DE LA DINÁMICA DE LOS PODERES DEL ESTADO, COMO UN SISTEMA DE PESOS Y CONTRAPESOS, QUE AUTOLIMITE LA AUTORIDAD GUBERNAMENTAL, ILUSTRÁNDOLO CON EL CASO COSTARRICENSE.

Conceptualización

El tema del control sobre los ingresos y los gastos públicos, ha sido un elemento fundamental dentro de la dinámica de poderes desde el principio de los sistemas políticos modernos. Como prueba de lo anterior tene-

mos la revolución impulsada por Oliver Cronwel en 1648, que buscaba entre otros objetivos, limitar la capacidad de la Monarquía para definir impuestos y establecer límites y controles a los gastos de ésta, lo que logró mediante un fortalecimiento de las potestades del Parlamento frente al Rey en materia impositiva y presupuestaria.

* Informe final presentado en la Pasantía "La Colaboración entre los Poderes del Estado en Centroamérica, en el marco de la Gestión Financiera de los SIAF's", del Programa de Pasantías para los Profesionales de los Países Beneficiarios del Programa de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2004", realizada en San José, Costa Rica, del 19 al 23 de julio del 2004, y organizada conjuntamente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt.

** Mayra Rodríguez Quirós, Juan Carlos Chavarría Herrera, Juan Carlos Barboza Sánchez, Guillermo Bonilla Delgado.

De igual manera, los abusos de la monarquía francesa en cuanto a la fijación de impuestos a los ciudadanos, y los gastos desproporcionados de Luis XVI, conllevó a la Revolución Francesa, la que inspirada en los principios filosóficos de Montesquieu dividió las funciones del Estado en tres Poderes diferentes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con el objetivo que éstos funcionaran como un sistema de pesos y contrapesos, limitándose mutuamente en favor de potenciales abusos de poder en contra de la ciudadanía. En el marco de esta división de poderes el tema presupuestario fue un

aspecto central, ya que impulsó una nueva forma en cuanto a la fijación de impuestos y la asignación de los gastos del Estado.

En América Latina, la sustitución de sistemas políticos dictatoriales por sistemas democráticos, conllevó importantes efectos en cuanto a la interacción de poderes en el ejercicio presupuestario público, pasando de sistemas centralizados, cerrados y tecnocráticos, a descentralizados en el marco de la división de poderes, abiertos a las demandas de grupos sociales, así como de mayor complejidad en cuanto a la integración de aspectos políticos y técnicos. Es necesario advertir que las experiencias dictatoriales con relación al ejercicio fiscal, en algunos casos lograron efectos estabilizadores a nivel macroeconómico, aunque a costa de profundos desequilibrios sociales reflejados en la distribución de la riqueza y rezagos, aún no solventados, en el desarrollo humano integral de estas naciones. Por el otro lado, tenemos la experiencia populista, la que dejó evidencia clara que una acción fiscal basada únicamente en criterios políticos, genera desequilibrios que impactan a la postre negativamente, en el bienestar de la población que inicialmente se intentó ayudar, muestra de ello es la crisis de la deuda de los ochentas, que afectó a la región, a lo que los teóricos han definido como la "década perdida del desarrollo latinoamericano".

El presupuesto público en sociedades democráticas, es sin lugar a dudas el mejor reflejo de una relación compleja entre los criterios técnicos y los políticos, que busca lograr, con

mayor o menor éxito, esquemas macroeconómicos estables, a la vez de satisfacer las demandas que la sociedad, por medio de grupos organizados (demandas focalizadas), o por el sistema electoral (expectativas difusas), obliga a quienes representan el poder institucional a atender de acuerdo a las posibilidades fiscales existentes.

El acto de presupuestación por parte del gobierno es el reflejo puro de la teoría de la escasez, dado que las necesidades y demandas sociales son prácticamente ilimitadas, y en muchos casos contradictorias entre sí, lo que obliga a un costo de oportunidad social y político, ante el hecho de que satisfacer las demandas de un segmento de la sociedad obliga a desatender otro.

El presupuesto es por consiguiente, el mejor instrumento de medición real de las políticas prioritarias de una administración de gobierno, y de las fuerzas políticas que desde el Poder Ejecutivo y el Legislativo interviene en su diseño y aprobación. Es decir, el presupuesto, refleja con claridad cuáles son las preferencias de política pública y los sectores beneficiados de las mismas, rasgando el velo de la mera discursiva política ante la concreción fría del destino de los recursos. Este aspecto nos remite al impacto que tiene el presupuesto y la adecuada planificación sobre la que debe fundamentar su diseño, es el tema de la gobernabilidad.

La asignación de los recursos define qué, cómo y cuándo se van a atender las diferentes demandas

sociales, si el Estado no es capaz de atenderlas en forma oportuna cae en una crisis de eficacia, definida ésta como la pérdida de capacidad de responder oportunamente a las demandas que la sociedad le impone, lo que de prolongarse se genera una crisis de legitimidad (una pérdida de confianza crónica por parte de la sociedad en el sistema político y sus instituciones), lo que provoca una crisis de gobernabilidad.¹ Es decir, una profunda dificultad de eficacia, por la incapacidad de cumplir oportunamente las demandas que la sociedad le plantea, lo que se ha ido transformando en una crisis de legitimidad del ordenamiento político-institucional y por consiguiente, un riesgo para la estabilidad política nacional, si tomamos como cierto lo expuesto por Constantino Urcuyo y Mitchell Seligson sobre que una prolongada crisis de eficacia se transforma en una de legitimidad.²

Para disminuir el riesgo de caer en una crisis de gobernabilidad, el pre-

supuesto debe responder a un plan estratégico definido en el Plan Nacional de Desarrollo de cada administración de gobierno,³ para lograr que éste no se disgregue y diluya en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo nacional o sectorial, y que sirva de plataforma programática a la acción de gobierno, para lo que debe tener las siguientes características:

- **Congruente:** las políticas concretadas en el presupuesto (sociales y económicas) deben estar interrelacionadas, evitando que unas neutralicen a las otras. Además, deben enmarcarse en un modelo de desarrollo estratégico, que trascienda lo meramente coyuntural hacia una visión de desarrollo sostenible.
- **Sistemático:** las acciones de política planteadas en el presupuesto deben realizarse a la velocidad y plazos debidos, para evitar que sus efectos se diluyan

1. Las instituciones del sistema político, el régimen político o los representantes de dicho régimen (gobernantes, diputados, magistrados, partidos políticos, etc.) manifiestan una aparente pérdida de legitimidad de parte de la sociedad civil, al punto en que la ciudadanía ha dejado de acatar en una proporción importante los lineamientos emanados del poder institucional (político y jurídico), lo que se refleja en un aumento en las manifestaciones de protesta (mecanismos de presión), y algún grado de desobediencia civil, producto de la incapacidad del sistema político de procesar en forma oportuna las demandas que la sociedad civil le impone, bien por una sobrecarga de demandas sobre las posibilidades del sistema, o por ineficiencias estructurales.

2. Referencia en: Urcuyo Fournier, Constantino. *Más democracia*. San José, Costa Rica. Ediciones Sanabria, 1992, pp. 10-22.

Seligson, Michael A.; *Elecciones ordinarias en tiempos extraordinarios*, Anual de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones Sociales, Vol. XIII, Fascículo 1, 1987, pp 5-8.

3. Existe una amplia discusión referente a si para lograr una acción presupuestaria eficaz y eficiente, es necesario trascender a la inmediatez de un solo período constitucional, debiendo ser el Parlamento y no el Ejecutivo, quien defina la planeación estratégica de largo plazo que sirva como base para la formulación de los presupuestos.

y pierdan concordancia con las otras acciones de política que se están implementando.

- **Eficiente:** tienen que establecerse mecanismos de control “a priori” y “a posteriori” que garanticen la maximización de los recursos disponibles.
- **Eficaz:** debe contener los recursos suficientes y en la distribución correcta para lograr los objetivos planteados.
- **Viable:** que en el diseño del presupuesto se consideren las restricciones en cuanto a los recursos disponibles y necesarios para realizar los planes a que se les asignan; tomando muy en cuenta sus costos e incluyendo aquellas variables de carácter político-social que puedan afectar su realización.
- **Concertado:** el presupuesto implica dos niveles de concertación, uno político-partidista con las fuerzas representadas en el Parlamento que deben discutirlo y aprobarlo, de manera que no se le introduzcan modificaciones que el Ejecutivo no esté dispuesto a realizar, o se afecten programas y proyectos al trasladar recursos entre ellos. El otro nivel es social, de manera que los programas contenidos en el presupuesto reflejen en realidad las necesidades de los diferentes grupos y segmentos sociales, para evitar que se pierdan recursos o no se puedan ejecutar proyectos con contenido pre-

supuestario ante la oposición social.

- **Flexible:** el presupuesto debe tener la suficiente flexibilidad para lograr adaptarse a condiciones coyunturales inesperadas que impliquen la movilización urgente de recursos, lo que se logrará en muchas legislaciones por medio de las declaraciones de emergencia por parte del Poder Ejecutivo, (en algunas se requiere aprobación legislativa).
- **Cierto:** que los proyectos y programas presupuestarios sean estables, para generar certidumbre en los agentes económicos y sociales.

Dinámica interpoderes: el caso costarricense

Se ha puesto de manifiesto la “dinámica interpoderes” por medio de la promulgación de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, cuyo proceso de modernización está basado en los principios de centralización normativa y desconcentración operativa, lo que significó la transformación de la gestión de los recursos financieros.

El Sistema de Administración Financiera, SAFI, conceptúa la existencia de organismos centrales u órganos rectores de cada subsistema, que son los encargados de diseñar, elaborar y evaluar el cumplimiento de las políticas, así como de establecer normas, metodologías, siste-

mas y procedimientos que deberán aplicar los organismos periféricos, y finalmente, de centralizar la información generada por estos últimos, siendo el Ministerio de Hacienda el órgano rector del Sistema.⁴

A su vez redimensiona y da vigencia efectiva a la Ley de Planificación Nacional, definiendo el concepto de Gobierno de la República, entendido como la Administración Central, los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, TSE, sus dependencias y órganos auxiliares,⁵ a partir de los compromisos adquiridos con la sociedad civil y plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo, elaborado y evaluado en su implementación por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, preparan los

presupuestos respectivos. En el caso del Gobierno Central es elaborado por el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General de Presupuesto Nacional y remitido al Parlamento para su aprobación. El Poder Ejecutivo debe enfrentar dos espacios de presión en la formulación presupuestaria:

- Al interior de las mismas instancias públicas que presionan por mantener o aumentar los recursos de que disponen para el cumplimiento de sus objetivos, recurriendo en muchas ocasiones cuando son sujetas de recorte presupuestarios, a buscar alianzas a lo interno del Congreso para que éste en su potestad constitucional de modificación del presupuesto, les

4. En el Artículo 28 de la Ley N° 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos del 18 de setiembre del 2001, se establecen las competencias del órgano rector:

“Serán competencias del Ministerio de Hacienda, en su papel de rector del Sistema de Administración Financiera, sin perjuicio de las potestades asignadas a la Contraloría General de la República ni de la independencia y autonomía de que gozan los órganos y entes referidos en los incisos b) y c) del Artículo 1° de esta Ley, las siguientes:

- a) Dirigir, coordinar y supervisar los subsistemas que conforman el Sistema de Administración Financiera.
- b) Promover la eficiencia y eficacia del sistema de recaudación de los ingresos de su competencia y velar por él.
- c) Promover el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos y velar por él.

- d) Coordinar las actividades de procesamiento de datos, para efectos del cumplimiento de esta Ley.
- e) Dictar, con el Presidente de la República, los decretos relativos a la administración de los recursos financieros del Estado.
- f) Propiciar la formación y capacitación de los funcionarios que laboren en el Sistema de Administración Financiera, para el cumplimiento efectivo de los objetivos de esta Ley.
- g) Las demás competencias que otorguen la ley o los reglamentos.”

5. Ver Artículo 1° de la Ley N° 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos del 18 de setiembre del 2001, en el que se define el ámbito de aplicación de la Ley, contempla tanto la Administración Central, como la Descentralizada y las empresas públicas del Estado, para estos dos últimos sectores, el presupuesto es aprobado por la Contraloría General de la República, y está sujeto a Directrices Presupuestarias por parte de la Autoridad Presupuestaria.

concedan los recursos que en su elaboración al interior del Ministerio de Hacienda no les fue otorgado, para lo que apelan también los grupos de interés que son beneficiarios de su accionar, para que coadyuven en la búsqueda de estos recursos en la Asamblea Legislativa.

- Por medio de los grupos de interés y de presión locales o nacionales (sindicatos, cooperativas, asociaciones de desarrollo comunal, entre otros), que realizan mecanismos de apremio para lograr que se les asignen recursos a programas específicos que los benefician.

Otro aspecto que hace más complejo la asignación de los recursos en forma eficiente y eficaz por parte del Poder Ejecutivo, es la existencia de rigideces en la designación del gasto, producto del pago de salarios y de pensiones, el alto peso de la deuda interna, que sumados absorben un porcentaje significativo del presupuesto nacional; a esto se agrega la existencia de algunos impuestos específicos y partidas presupuestarias dadas a nivel legal. En este sentido, el Poder Judicial por mandato constitucional debe recibir no menos de un 6% de los ingresos corrientes previstos para el ejercicio fiscal presupuestado, con esto, el constituyente deseaba darle independencia a este último Poder, con respecto al Ejecutivo.

Este aspecto y otros destinos específicos tales como: el Fondo de Educación Superior, Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familia-

res, FODESAF, Consejo Nacional de Vialidad, CONAVI, municipalidades, etc., ha significado una pérdida de la capacidad de presupuestación del Ministerio de Hacienda. Por su parte, el Poder Judicial, por medio de la Sala de Jurisdicción Constitucional, y consecuentemente mediante el control de constitucionalidad, ha determinado una amplia jurisprudencia de acatamiento obligatorio, tanto para el Poder Ejecutivo como para el Legislativo en materia presupuestaria, entre las que destacan aquellos tendentes a fortalecer el principio de "Caja Única", cuyo concepto se refiere básicamente a la administración centralizada de todos los recursos líquidos, manteniendo la titularidad de los mismos por parte de las diversas dependencias pertenecientes al Gobierno de la República, a efecto de lograr una administración más eficiente de los fondos públicos, a través de mayores controles sobre los mismos, y adicionalmente una mayor transparencia en su manejo, con la consecuente disminución del déficit fiscal, mediante la disminución del monto de la deuda interna y el gasto en intereses.

Las partidas presupuestarias son límites máximos de gasto, y por consiguiente el Ministerio de Hacienda no está comprometido a girarlas si no cuenta con el contenido para hacerlo, la obligatoriedad de garantizar los recursos dados por ley a los gobiernos locales, entre otros.

El control constitucional del Parlamento incide directamente en que éste debe ser cuidadoso y respetuoso de los trámites y limitaciones, que en materia de presupuesto le establece la

Constitución y su propio Reglamento; un aspecto importante de mencionar, es que la Sala de Jurisdicción Constitucional declara inconstitucionales las "normas atípicas", es decir, pone coto a la práctica inconveniente de utilizar el trámite expedito que la Constitución le confiere a los Presupuestos Ordinarios y Extraordinarios de la República, para incluir normas que no guardaban relación con la ejecución presupuestaria.

Respecto a la Asamblea Legislativa y su relación con el nuevo marco normativo,⁶ no se encuentra exenta de la necesidad de realizar una profunda revisión de la forma en que cumple sus potestades constitucionales referentes a la aprobación de los Presupuestos Ordinarios y Extraordinarios de la República, y a la fiscalización de la Hacienda Pública, la que realiza por dos medios; uno mediante la Contraloría General de la República, CGR, como su órgano auxiliar en este campo, y otro en forma directa mediante la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Público.

En el Parlamento, como en el resto de las instancias estatales, la entrada en vigencia de la Ley N° 8131,

6. Costa Rica se encuentra inmersa en un proceso de profunda transformación con el establecimiento del Sistema de Administración Financiera del Sector Público, que de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 26 de la Ley N° 8131, está conformado por "el conjunto de normas, principios y procedimientos utilizados, así como por los entes y órganos participantes en el proceso de planificación, obtención, asignación, utilización, registro, control y evaluación de sus recursos financieros".

generó un cambio en el paradigma seguido con anterioridad; lo que implicaba que se gestaran transformaciones, no solo en los procedimientos seguidos en forma previa y consecuentemente en las relaciones interinstitucionales; si no también en la mentalidad de los funcionarios públicos encargados de la asignación presupuestaria y la administración financiera. Es decir, implica el inicio de un proceso de cambio cultural en la organización pública que no se lograría cumplir en corto tiempo. El nuevo marco normativo, presenta además de aportes positivos importantes, disposiciones técnicas difusas, todo lo que demanda esfuerzos institucionales, particularmente en el campo de la interpretación jurídica, para garantizar la verificación práctica de la voluntad del legislador, sin que se produzcan perjuicios sustantivos en el erario público. En esta línea, se destaca la ausencia de normas transitorias, claras y suficientes que permitan la transformación gradual y viable, y en concordancia a los principios constitucionales de responsabilidad y proporcionalidad.

Lo anterior se comprueba con el hecho que la CGR, tanto en el informe que rinde ante la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Público, como en el Plenario Legislativo, realiza un dictamen negativo a la ejecución presupuestaria del año inmediato posterior de entrada en vigencia a la Ley No. 8131.

Consecuentemente, si analizamos el informe de liquidación del presupuesto, se evidencia que inicial-

mente existieron problemas a nivel del Poder Ejecutivo, para lograr por primera vez una aplicación integral de las disposiciones de la nueva Ley, y seguidamente que existen aspectos dentro de la misma que deben ser revisados y definitivamente confrontados con la realidad empírica, y posteriormente readecuados, entre los que se encuentran los plazos consignados, caso en el que ya se presentan inconsistencias.

En el Congreso, como ya se mencionó, existen dos instancias separadas a cargo de velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos:

- La Comisión de Asuntos Hacendarios que se encarga de dictaminar los presupuestos de la República, y la tramitación de proyectos de Ley que incidan en la Hacienda Pública (reformas fiscales, préstamos internacionales, pensiones a cargo del presupuesto nacional, etc.).
- La Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Público que se encarga de la liquidación del presupuesto ordinario y de los extraordinarios de la República, y la fiscalización permanente de la Hacienda Pública.

Como cuerpo técnico existe el Departamento de Análisis Presupuestario dentro de la estructura de la Asamblea Legislativa, el que brinda asesoría técnica, tanto a la Comisión de Asuntos Hacendarios como a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Público. Esta separación tácita de la labor de aprobación, la evaluación y seguimiento del presupuesto dentro del mismo Congreso, genera una discontinuidad a lo largo del proceso previo al uso de los recursos del presupuesto, durante y posterior al seguimiento de los resultados obtenidos con el uso de los mismos, y su liquidación por parte del Parlamento.

Aproximadamente, un 70% del presupuesto ejecutado en la administración pública, queda fuera del ámbito directo de aprobación y fiscalización del Parlamento, lo que podría restar control ciudadano y transparencia a la acción pública.⁷ Debido a esto, se tramita en la corriente parlamentaria, bajo el expediente No. 15.348, una reforma constitucional tendente a que el presupuesto de las instituciones autónomas sea de conocimiento legislativo, la que busca el mejoramiento del control político de los recursos con que disponen las instituciones del Estado, de manera que las autónomas que se han desempeñado hasta la fecha con presupuestos aprobados por la CGR, eximiéndose en múltiples ocasiones del control político, estén sujetas a este control, tan necesario y conveniente a la hora de darle al gasto otro destino de interés general, o bien racionalizarlo.

7. Si se considera que la Contraloría General de la República es el órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa, y que ésta tiene acceso a los informes de fiscalización que realiza la Contraloría, se tiene que el tema de la evaluación y fiscalización *ex-post* del presupuesto sí es cubierto por el Órgano Legislativo.

En ese escenario, la Asamblea Legislativa conocería los presupuestos de las instituciones autónomas, los que serían enviados oportunamente a la CGR por cada una de ellas, instancia que los unificaría y remitiría a la Asamblea Legislativa, en donde se tomarían las previsiones dentro de su organización interna y Reglamento, para conocerlos y por consiguiente aprobarlos. La intención de esta iniciativa es obtener un sistema de colaboración entre la CGR y la Asamblea Legislativa, de forma que, sin restringir las facultades de fiscalización del ente Contralor, la Asamblea y los diputados como representantes de la sociedad civil, puedan involucrarse en la aprobación definitiva de los presupuestos de estas instituciones.

Hay otras limitaciones establecidas en el marco normativo existente en cuanto a la asignación de los recursos. Muchas de éstas responden históricamente a un mecanismo para evitar los conflictos entre Poderes por aspectos presupuestarios, que previeron los constitucionalistas de 1949. No obstante, hoy día, presentan un obstáculo para lograr un uso eficiente de los recursos públicos. Por ejemplo, el Poder Ejecutivo queda obligado constitucionalmente en el Artículo 177, a asignar al Judicial no menos de un 6% de los ingresos ordinarios calculados por el año económico, haciendo únicamente la salvedad de que "cuando esta suma resultare superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales presupuestadas por ese Poder, el Departamento mencionado incluirá la diferencia como exceso, con un plan de inversión adi-

cional, para que la Asamblea Legislativa determine lo que corresponda".

En forma similar, la Constitución Política establece las bases de las relaciones interinstitucionales con respecto al tema presupuestario. Si bien el Proyecto de Presupuesto es redactado por el Poder Ejecutivo, específicamente por la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, a partir de los proyectos individuales de los ministerios y Poderes contemplados en el Presupuesto Nacional, esta Dirección tiene la autoridad para reducir o suprimir cualquiera de las partidas que figuren en los anteproyectos formulados por los ministerios de gobierno, y Poderes de la República, y en caso de conflicto, decidirá definitivamente el Presidente de la República. En esta línea, los únicos gastos que no pueden ser impugnados son los presupuestados por el TSE para dar efectividad al sufragio; sin embargo, no podrán ser objetados pero se han negociado las sumas a asignar a dicho Órgano que en la actualidad es 0.19% del Producto Interno Bruto, PIB, del año trasanterior a las elecciones presidenciales.

El Presupuesto Nacional debe ser sometido a conocimiento de la Asamblea Legislativa a más tardar el 1° de setiembre de cada año, ya que la Ley de Presupuesto deberá estar definitivamente aprobada antes del 30 de noviembre del mismo año. La legislación nacional no prevé cual presupuesto rige en caso de no aprobarse, situación que nunca se ha dado en Costa Rica. Solamente se definió el

sector descentralizado, en caso de ser improbadado parcial o totalmente, hasta que no se corrijan las deficiencias, regirá en cuanto a lo improbadado el del año inmediato anterior.⁸

Si bien la Asamblea Legislativa no puede aumentar los gastos del presupuesto por el Poder Ejecutivo, salvo señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos previo informe de la CGR, sobre la efectividad fiscal de los mismos, el Parlamento tiene la potestad de realizar los cambios entre las partidas que considere necesarios.⁹

Lo anterior ha generado que el Congreso de la República, se convierta en un campo de presiones inter-institucionales en donde aquellas instancias públicas sujetas a reducciones en sus recursos (previo estudio técnico de la Dirección General de Presupuesto Nacional, y en el marco del Plan Nacional de Desarrollo), recurran al Parlamento para lograr aumentar sus ingresos presupuestarios. Esta

situación genera tensiones en varias direcciones, a saber:

- Dentro del Poder Ejecutivo, en la etapa de formulación entre las instituciones y órganos por la demanda de los recursos.
- Entre las instituciones y el Ministerio de Hacienda por la asignación y giro efectivo de los recursos.
- Entre aquellas instituciones que en la Comisión de Asuntos Hacendarios del Parlamento se les recortan recursos para financiar las demandas de otras.
- En las relaciones entre los Poderes, por ejemplo cuando la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Público. realizó “una severa llamada de atención” al Ministro de Hacienda por el no giro de los recursos dirigidos a las municipalidades para caminos vecinales, que había sido incluido por acuerdo entre varias fracciones políticas del Congreso en el Presupuesto Ordinario de la República, para el ejercicio económico del 2004.

Lo anterior hace que las diferentes instancias sociales y gubernamentales que perciben recursos del Presupuesto Nacional, vean en la Asamblea Legislativa un espacio para lograr incrementar vía presupuesto los recursos asignados por el Ministerio de Hacienda.

Por su parte, la CGR es un órgano constitucional, auxiliar de la

8. Según reforma incluida en la Ley No. 8131, de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, se modifica el Artículo 18 de la Ley No. 7428 del 7 de setiembre de 1994, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

9. En el Artículo 45 de la citada ley, sobre Presupuestos Extraordinarios y Modificaciones, quedan reservados a la Asamblea Legislativa: a) los movimientos que afecten el monto total del presupuesto; b) los que conlleven un aumento de los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital; c) las transferencias entre programas presupuestarios; d) los que afecten el monto total de endeudamiento; y, e) las transferencias entre servicios no personales y servicios personales.

Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública. El Artículo 184 de la Constitución Política de la República de Costa Rica establece los deberes y atribuciones de la CGR, éstos son:

- a. Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.
- b. Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación.¹⁰
- c. Enviar a la Asamblea Legislativa, cada 1° de mayo, una memoria de movimiento del año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor, y exposición de las opiniones y sugerencias que éste considere necesarias, para el mejor manejo de los fondos públicos.
- d. Examinar, fenecer y glosar las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos.

10. El rol de la CGR en la aprobación presupuestaria es clave, ya que aproximadamente el 60% del monto total del presupuesto público, es aprobado por la Contraloría, el resto corresponde al presupuesto de la República que es aprobado por el Congreso Nacional.

11. En este apartado se sigue el documento: "Hacia la Contraloría del Siglo XXI; Principales lineamientos para su modernización". Publicaciones Contraloría General de la República, San José, Costa Rica, 1998.

- e. Las demás que la Constitución o las leyes le asignen.

Asimismo, la Ley Orgánica de la CGR, en el Artículo 1°, señala la rectoría de la Institución en el sistema de fiscalización allí contemplado, y que el legislador de entonces concibió como el ordenamiento de control y fiscalización superior de la Hacienda Pública.

En ese ordenamiento existen dos componentes o subsistemas: (i) el control interno y (ii) el control externo.¹¹

En cuanto al control interno hay que decir que todo jerarca de una institución, órgano o empresa pública tiene la obligación de establecer, mantener y perfeccionar sus sistemas de control interno, los que tienen por finalidad conocer y controlar el buen funcionamiento de la administración a su cargo, tanto en lo que se refiere a la consecución de sus objetivos y metas, como en lo que atañe al buen uso de los fondos públicos bajo su administración.

El control interno, aunque sea responsabilidad de la administración activa, es también un medio de supervisión y, como tal, forma parte del Ordenamiento de Control y Fiscalización de la Hacienda Pública, por lo que le corresponde a la CGR garantizar su legalidad y eficiencia, adecuarlo a este ordenamiento, y subordinarlo al control y fiscalización superior.

En referencia a la relación Poder Ejecutivo-Contraloría General, hay que tener presente que además de las funciones de fiscalización que realiza

la Contraloría sobre la Administración y el Gobierno, las labores de asesoría y capacitación en materia de control y fiscalización, revisten gran importancia para introducir mejoras significativas en la gestión institucional y en los mecanismos de control interno.

En los períodos en que se producen cambios de gobierno se programan charlas y seminarios, con el propósito de lograr mecanismos de inducción y coordinación con los cuadros directivos de las nuevas autoridades gubernamentales.

Otra relación que se establece entre la Administración y la Contraloría, se da a través de las auditorías internas, quienes son las unidades de la Administración encargadas de controlar y evaluar el sistema de control interno, y proponer las medidas correctivas pertinentes, así como de cumplir con las normas técnicas de auditoría y las disposiciones emitidas por la CGR.

Para las entidades que por disposiciones jurídicas vigentes deben someter a aprobación sus presupuestos, se les ha establecido la normativa técnica y las disposiciones que buscan entre otros propósitos, que el presupuesto constituya una verdadera herramienta política y de administra-

ción en el mejor uso de los recursos públicos. En instituciones que por su naturaleza e impacto en el desarrollo del país así lo ameritan, se les da un mayor seguimiento a efecto de buscar que sus actuaciones tengan efectos positivos en la función, que deben desempeñar en el entorno en que se desenvuelven.

En general debe indicarse que en la Ley de la Administración Financiera se plantean una serie de relaciones originadas principalmente en aspectos de naturaleza presupuestaria, y otras que requieren de coordinación con algunas de las Unidades del Ministerio de Hacienda, que integran la organización financiera básica del Estado (Tesorería Nacional, Presupuesto Nacional, Contabilidad Nacional y Proveeduría Nacional).

Algunas de esas relaciones son:

Como órgano financiado a través del Presupuesto de la República, la Contraloría debe preparar y enviar un anteproyecto de presupuesto institucional a la Oficina de Presupuesto, de acuerdo con los lineamientos que ésta defina.¹²

Le corresponde a la Contraloría elaborar un informe sobre la efectividad fiscal de los recursos de los presupuestos ordinarios y extraordinarios.¹³

Recibir de la Dirección General de Presupuesto Nacional, la liquidación del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para la que la CGR, efectúe las observaciones y salvedades que estime convenientes. A su vez, la Contraloría

12. Artículos 35 y subsiguientes de la Ley No. 7428 del 7 de setiembre de 1994, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

13. Artículo 32 de la Ley No. 7428 del 7 de setiembre de 1994, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

deberá presentar el 1° de mayo de cada año, el informe respectivo a la Asamblea Legislativa, en el que incorpora lo relacionado con la citada liquidación, y los datos correspondientes a las entidades descentralizadas en el documento denominado Memoria Anual.

Le corresponde a la Dirección General de Presupuesto Nacional, sin perjuicio de la "superior y externa vigilancia de la CGR el control jurídico-contable, económico y financiero del presupuesto". En este campo el Ministerio de Hacienda ha propiciado una serie de cambios, entre los que puede resaltarse un especial esfuerzo hacia la "centralización normativa y descentralización operativa".

La CGR deberá rendir a los órganos parlamentarios y a cada uno de los diputados, los informes que éstos le soliciten, o de oficio los que estime pertinentes, de conformidad a lo que establece el Artículo 22 de su Ley Orgánica, "que deberá instruir sumarios o realizará investigaciones especiales, cuando lo soliciten los órganos parlamentarios de la Asamblea Legislativa o por lo menos cinco diputados". Además en esa misma Ley dice que la Contraloría asesorará a los órganos parlamentarios, y les prestará el personal y la colaboración técnica que requiera, para el ejercicio de sus competencias constitucionales.

También la citada Ley de la CGR establece que este órgano deberá presentar a la Asamblea Legislativa, y enviar a cada uno de los diputados, el 1° de mayo de cada año, un informe

acerca del cumplimiento de sus deberes y atribuciones del año anterior, que incluya la exposición de opiniones y sugerencias que considere necesarias para un uso eficiente de los fondos públicos. El Contralor General de la República comparecerá ante la Asamblea Legislativa o ante sus comisiones, siempre que sea requerido, todo de acuerdo con lo estipulado en el Reglamento de la Asamblea Legislativa.

Por otra parte, el Artículo 40 de la Ley de Administración Financiera establece el envío por parte de la CGR, a más tardar el 30 de setiembre de cada año, de un informe técnico sobre el Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional. Por informe entendemos la exposición de datos, causas y circunstancias documentales que rodean a este proyecto. Mientras que la parte técnica se refiere al conjunto de procedimientos de un arte o ciencia, en este caso, la presupuestación.

Es por esto, que este informe, es una especie de dictamen con base en un conocimiento especial, específico e imparcial, mediante el que, los diputados se informan de las ventajas y desventajas de ciertos aspectos del Proyecto de Ley.

La Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos establece que el Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN, deben presentar informes sobre la ejecución de los Planes Anuales Operativos y de cumplimiento de metas y objetivos, los que son de dictamen por parte de la CGR. Estos dictámenes deben ser

enviados a la Asamblea Legislativa por medio de la Memoria Anual.

Otro medio de relación entre la Contraloría, el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa es la Memoria Anual. La Constitución Política de la República de Costa Rica, establece en el Artículo 184, inciso c, que la CGR debe:

“Enviar a la Asamblea Legislativa, cada 1° de mayo, una memoria de movimiento del año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que éste considere necesarias, para el mejor manejo de los fondos públicos.”

Así las cosas, la Memoria Anual se convierte en un medio idóneo para que a través de la valoración que realiza la Contraloría sobre la gestión de las instituciones, éstas obtengan una retroalimentación de tal forma que tiendan a una mejora continua.

Finalmente, mediante la Memoria Anual, la CGR debe valorar el nivel de cumplimiento de la aplicación de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, de forma indirecta del nivel de eficacia del Plan Nacional de Desarrollo, y de la aplicación de la Ley de Planificación Nacional, con lo que se tiene la potestad legal de evaluar a cada uno de los componentes del Sistema de Administración Financiera y de Planificación Nacional, por lo que, desde la CGR se podrían implementar los mecanismos de “enforcement” para que los entes públicos cumplan con las funciones

asignadas a cada una de ellas en la mencionada normativa.

Por último, la Ley Orgánica de la CGR establece en el Artículo 32, que:

“La Contraloría General deberá presentar a la Asamblea Legislativa un informe acerca del cumplimiento de sus deberes y atribuciones del año anterior, que incluya una exposición de opiniones y sugerencias que considere necesarias para un uso eficiente de los fondos públicos, y enviarlo a cada uno de los diputados, el 1° de mayo de cada año.”

Se debe tener presente que la Contraloría está tendiendo hacia el enfoque de fiscalización de segundo piso, modelo que supone, o parte de la premisa que los rectores tienen las capacidades o competencias legales, técnicas e infraestructurales para ejercer la rectoría en su área de influencia, aspecto que tiene como elemento base la cooperación o colaboración que se pueda dar entre los distintos Poderes del Estado, esto sí, respetando siempre el ámbito constitucional de competencias de cada uno de los Poderes.

Conclusiones y recomendaciones

- Es necesario lograr un esquema de mayor comunicación y coordinación entre MIDEPLAN, el Ministerio de Hacienda y la Asamblea Legislativa, particular-

mente con la Comisión de Asuntos Hacendarios, y la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Público. Mayor coordinación entre estos entes permitiría vincular el proceso de estudio previo y aprobación presupuestaria con el de evaluación y seguimiento realizado por la Asamblea. Este último se debe constituir en un proceso de retroalimentación para valorar en el tiempo la asignación de los recursos presupuestarios, y posibles modificaciones a partir del grado de cumplimiento de las metas trazadas por las diferentes instituciones y órganos. Para lograr este objetivo, sería necesario replantear la dinámica de la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Público, en coordinación con MIDEPLAN, para que persiga lograr procesos de evaluación de resultados en la consecución de las metas planteadas de las instituciones fiscalizadas, y trasladar a la Comisión de Asuntos Hacendarios esta información para que sea tomada en cuenta en las modificaciones que soliciten las diferentes instituciones.

- En países como Costa Rica, con importantes restricciones fiscales y rigidez estructural que limitan la discrecionalidad en la asignación del gasto, resulta imprescindible fortalecer los mecanismos de coordinación y colaboración entre los Poderes

del Estado, orientado a lograr un efectivo Sistema Integrado de Administración Financiera que permita incrementar la eficiencia y la eficacia en el uso y asignación de los recursos, en cumplimiento de las disposiciones establecidas en la legislación costarricense.

- El Congreso debe tener presente que sus facultades constitucionales tienen que ejercerse dentro del marco de los procesos de planificación y asignación racional de los recursos. Imprescindible es lograr aquellos mecanismos de coordinación efectivos con las instancias competentes, a manera de garantizar que las modificaciones realizadas en el Congreso no generen desequilibrios, y consecuentemente efectos negativos en los logros de las metas planteadas que de darse, indicarían un uso ineficaz de los recursos públicos.
- La existencia de varias fracciones políticas en el Congreso en el período constitucional 2002-2006, donde el partido de gobierno no cuenta con una mayoría significativa para influir en las principales decisiones, en este caso presupuestarias, obliga a que la información remitida por el Poder Ejecutivo sea fluida, transparente y contundente. Una mayor definición y fluidez de esa información permite aclarar cuáles son las prioridades de gobierno en materia de políticas públicas, y establecer

claramente cómo se reflejan en la asignación presupuestaria para lograr negociar sobre las políticas generales, y no incurrir en cambios de destino de partidas presupuestarias en perjuicio de la integridad del logro de los planes estratégicos nacionales.

- Una mayor definición y fluidez de la información por parte del Poder Ejecutivo, también llamaría a consolidar mecanismos institucionales para una mayor concertación del presupuesto, no únicamente pactado con las fuerzas políticas representadas en el Congreso, sino con las mismas organizaciones de la sociedad civil, legitimándose nacionalmente, con lo que las posibilidades de que en el Congreso se realicen modificaciones a este proyecto serían menores. Es decir, el Congreso debe reflejar más los intereses de los diferentes grupos y segmentos sociales de la sociedad civil. Si se logra un sistema de acuerdo social sobre las políticas a ejecutar, y consecuentemente en la asignación del gasto, no solo se facilitarían la rendición de cuentas ("Accountability"), sino que también se generaría la legitimidad necesaria para la implementación misma del presupuesto.
- Es necesario continuar con la implementación de la Caja Única en las entidades que conforman el Gobierno de la República, incluyendo los Poderes de la República, ya que este principio

constitucional es compatible con sus competencias constitucionales y legales de independencia de criterio, funcional y administración, abandonando orientaciones y metodologías tradicionales en la gestión financiera, para dar paso a una modernización del sistema, que garantice la administración racional de los recursos estatales mediante la adopción de un nuevo planteamiento jurídico conceptual y operacional; que se fundamenta en la teoría general de sistemas, la que considera que la Administración Financiera del Estado es un microsistema operante en la administración pública, la que está conformada a su vez por subsistemas interrelacionados, cuyo fundamento se encuentra sustentado en nuestra Constitución Política, y en las distintas normas que integran el ordenamiento jurídico administrativo nacional.

- Con la promulgación de la Ley N° 8131, de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, se han establecido instancias de coordinación entre los Poderes de la República y el Ministerio de Hacienda, a través de los órganos rectores que conforman el Sistema de Administración Financiera. Es necesario que cada rectoría asuma las responsabilidades de su competencia, para que se fortalezcan los vínculos con los Poderes del

Estado, en aras de que el uso de los recursos públicos se realice según los principios de economía, eficiencia y eficacia, lo que contribuye a ampliar la transpa-

rencia en el uso de fondos públicos, condición necesaria para implantar la cultura de rendición de cuentas y el combate a la corrupción

◇