

# Planificación y presupuesto: el caso de la inversión pública en Costa Rica (Elementos para una Reforma Presupuestaria)

Henry Ml. Mora\*

---

PRESENTA LA NECESIDAD DE VINCULAR EL PRESUPUESTO Y LA PROGRAMACION DE LAS INVERSIONES Y LA NECESIDAD DE RENOVAR LAS PRINCIPALES PRACTICAS PRESUPUESTARIAS QUE SE DAN EN LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PUBLICO COSTARRICENSE.

## Introducción

Costa Rica marcha con paso acelerado, hacia un verdadero "laberinto fiscal", lo cual, y más preocupante aún, puede estar representando el surgimiento de una tendencia hacia una crisis de ingobernabilidad, crisis que se avisa en la pérdida de autonomía relativa del Estado, y que se expresa claramente, entre otras cosas, en una estructura tributaria que se hace cada vez más compleja y regresiva, y en un sistema de programación del gasto público cada vez más vacío e ineficiente. Ambos problemas requieren de una urgente solución, a la vez técnica y política, aunque en este trabajo nos concentraremos en sugerir diagnósticos y soluciones con el objetivo de convertir el presupuesto en pieza fundamental de la programación

macroeconómica y en herramienta clave para armonizar el proceso presupuestario con la programación de inversiones.

La comprensión de este dilema está, no obstante, ganando adeptos, y es así que el Plan de Reforma del Estado que impulsan los Ministerios de la Presidencia y de Planificación, incluye un capítulo sobre el tema de la planificación y la importancia de recobrar el presupuesto en cuanto instrumento clave de la política económica del gobierno. Al referirse a la Ley de Administración Financiera vigente, dicho documento establece lo siguiente:

"Esta ley no contempla la noción de autorización de programas que permita trascender los límites de la anualidad presupuestaria y llevar un control adecuado de las obligaciones del Estado a largo plazo. Los horizontes que debe brindar la

---

\* MIDEPLAN, Universidad Nacional.  
enero-diciembre/1991

planificación no se relacionan en ninguna forma con el presupuesto". (p.31)

Efectivamente, esta ley no sólo es obsoleta y omisa en aspectos importantes que recoge la teoría presupuestaria moderna, (su publicación data de 1951), sino que en su propia estructura básica excluye la vinculación necesaria que debe existir entre los procesos de planificación y presupuestación en el sector público; y aunque existen a la fecha varias versiones de anteproyecto para una nueva Ley, se está avanzando muy lentamente en este proceso de reforma. Adicionalmente, la última versión que hemos tenido oportunidad de revisar, sigue adoleciendo de importantes defectos y omisiones al respecto.

Tal como tendremos oportunidad de enfatizar más adelante, en el logro de la vinculación entre el presupuesto y la programación de las inversiones, cumplen un papel fundamental la renovación de las principales prácticas presupuestarias que se dan en las instituciones del sector público costarricense, lo mismo que la implantación y eficiente operación de un Banco Integrado de Proyectos, instrumento idóneo para elevar la eficiencia de la inversión pública, y que también puede apoyar una política de descentralización estatal en materia de inversiones.

### **Los costos e implicaciones de la ausencia de planificación**

Según un reciente estudio elaborado por funcionarios del Ministerio de

Planificación, y sobre la base de una muestra de 15 proyectos de inversión financiados en su mayor parte con recursos externos, Costa Rica debió pagar a las entidades financieras que suministraron tales recursos (principalmente el BID, el BIRF y el BCIE), cerca de \$15 millones por comisiones de crédito, entre 1987 y 1990. El mismo estudio revela que, para el período 1984-1990, el monto contratado de recursos externos (para la misma muestra de 15 proyectos) ascendió a \$431.8 millones, de los cuales se debieron desembolsar (de acuerdo a lo programado en los contratos de préstamo), \$231.1 millones, mientras que sólo ingresaron realmente al país, \$92.1 millones, es decir, el 43.2% de lo programado. Obsérvese que los \$15 millones pagados por comisiones de crédito a los organismos prestamistas representa el 16.4% de los recursos realmente desembolsados, y el 7.1% del monto programado. Ambos porcentajes evidencian fallas estructurales en nuestro sistema de planificación de inversiones, lo cual, obviamente, incide de manera directa sobre la disponibilidad de divisas y sobre el mercado de dinero.

El siguiente cuadro, que evidencia por sí mismo la situación apuntada, detalla el ritmo de los desembolsos y el pago de comisiones de crédito:

Es más difícil dar cifras cuantitativas que expresen preocupaciones y deficiencias similares, en relación con los proyectos que se financian exclusivamente con recursos internos (que por lo demás, son cada vez menos), aunque podemos expresar la existencia de problemas análogos, para la generalidad de la gestión del

## CUADRO 1

### DESEMBOLSOS Y COMISIONES PAGADAS POR PROYECTOS DE INVERSION PUBLICA FINANCIADOS CON RECURSOS EXTERNOS 1984-1990 (Miles de dólares)

Año	Desembolsos reales	Comisiones por año	% comisiones/ desembolsos
1984	2242.0	69.0	3.1
1985	3587.0	171.0	4.8
1986	3467.2	157.0	4.5
1987	5174.7	3052.0	59.0
1988	16750.8	1966.2	11.7
1989	10580.9	5096.7	48.2
1990	50290.5	4593.6	9.1
Total	92290.1	15105.5	16.4

*Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Inversiones, "Proyectos de Inversión Pública: Desembolsos y Comisiones de Crédito. 1984-1990". Cuadro #3, p.23*

gasto público, a través de los siguientes indicadores.

El Cuadro 2 evidencia que la "programación del gasto" es —para los grupos de instituciones seleccionadas que aparecen en el cuadro—, un concepto vacío, dadas las considerables diferencias que existen entre los montos que se programan en el presupuesto inicial y los que realmente se ejecutan. Hemos elegido para esta ilustración la partida "Maquinaria, Mobiliario y Equipo" de la clasificación por objeto del gasto para el año fiscal de 1990.

En el Cuadro 2 puede observarse, que no sólo se dan sustanciales diferencias entre lo presupuestado inicialmente y lo realmente ejecutado, sino enero-diciembre/1991

además, entre el presupuesto inicial (ordinario) y el presupuesto modificado que resulta de la aplicación de las "modificaciones presupuestarias" permitidas por ley, que aunque tienen por objeto flexibilizar la ejecución del presupuesto gubernamental, tienen, ante la falta de planificación presupuestaria, el resultado de justificar cualquier variación en las cifras iniciales.

Debido a múltiples causas que diversos estudios han identificado (consúltese la bibliografía que presentamos al final del trabajo, principalmente: Vallejo, C. y Sanguinetti, J.), la ausencia de planificación a mediano y largo plazo hace que la programación anual del gasto sea prácticamente

## CUADRO 2

### SECTOR PUBLICO DESCENTRALIZADO. PRESUPUESTOS INICIAL (ORDINARIO) Y DEFINITIVO PARA LA PARTIDA "MAQUINARIA, MOBILIARIO Y EQUIPO". (Miles de colones)

	Pres. Inic.	Pres. Defin.	Ejecutado
Gob. locales	66436.6	271267.1	179561.1
Inst. públ. de servicio	1912318.8	2977440.7	1784607.9
Empr. públ. financier.	2157546.2	2580407.7	2045219.9
Empr. públ. no financier.	1576075.3	1983582.1	1183335.7
Empr. públ. Soc. Anon.	1190620.2	1022951.3	820548.6

Fuente: Contraloría General de la República. Memoria Anual, 1990.

inexistente, en la medida en que es reducida a una tarea contable exigida por ley. En muy pocas instituciones existe un "sistema programador" que responda a las necesidades racionales de la programación, predominando como sistema un mecanismo fundamentalmente empírico. Un sistema racional de programación presupuestaria debe contar con un proceso o mecanismo adecuado a las necesidades que supone la producción sistemática y periódica de programas de trabajo, enmarcados en las líneas de acción fijados en los planes de mediano y largo plazo.

El Cuadro 3, aunque contiene información referida solamente al Gobierno Central, es también sintomático de la problemática señalada, y refuerza nuestro comentario anterior.

Las diferencias entre "Apropiación Inicial" y "Apropiación Total al 31-12-

90" indicadas en el Cuadro 3, surgen de la aplicación de las modificaciones presupuestarias realizadas durante el año, que en este caso correspondieron a tres Leyes y sesenta decretos ejecutivos, lo que para el total del presupuesto produjo un incremento del monto inicialmente presupuestado de un 87.4%.

Por otra parte, las "Sumas Revaliadas" o no ejecutadas, se concentraron exclusivamente en la parte del presupuesto financiada con Ingresos de Capital, pero muy especialmente en el crédito externo: se revalidó un 73.4% del monto presupuestado por ese concepto; lo que es un claro indicador de los problemas que existen para ejecutar los programas y proyectos financiados con recursos de capital, principalmente aquellos destinados a la "inversión en desarrollo".

**CUADRO 3**  
**GOBIERNO CENTRAL: APROPIACION DE EGRESOS AUTORIZADOS**  
**AL PRESUPUESTO GENERAL DE 1990**  
**(En millones de colones)**

	Apr. Inic.	Apr. Total 31-12-90	Sumas revalid.	Apr. Defini. del ejerc.
Total Presup.	74574.0	139732.4	27059.9	112672.5
Ing. Comien.	65116.6	68861.0	0.0	68861.0
Ing. Capital	9457.4	70871.4	27059.9	43811.5
Cred. Inter.	9457.4	35062.7	1028.6	34034.1
Cred. Exter.	0.0	28243.4	20731.3	7512.1
Otros Rec.	0.0	7565.3	5300.0	2265.3

*Fuente: Contraloría General de la República, Memoria Anual, 1990*

Podemos ahora pasar a identificar los principales problemas que son causa de los atrasos considerables en el diseño y ejecución de los proyectos de inversión, y que ocasionan las pérdidas y "anormalidades" presupuestarias que hemos comentado.

**Principales causas  
de atraso en los Proyectos  
de Inversión**

*Deficiente planificación  
de la preinversión*

No puede existir una adecuada programación y administración de la inversión, si previamente la preinversión no se ha planificado. Si los estudios de factibilidad y el diseño final de un proyecto son defectuosos, es de enero-diciembre/1991

esperar que la ejecución y operación de la inversión arrastre, e incluso potencie, esas debilidades, manifestándose en una seria incapacidad de administrar satisfactoriamente la ejecución y posterior operación de cualquier tipo de proyecto.

Seguramente, se trata de una debilidad de nuestro casi inexistente "Sistema Nacional de Planificación", que es generalizada y que requiere, entre otras cosas, de un plan masivo de capacitación dirigido a los funcionarios públicos que laboran en el área de formulación, evaluación y administración de proyectos de inversión pública, así como de una renovada capacidad de MIDEPLAN para promover y coordinar todo el proceso de preinversión. Ciertamente, la experiencia nos ha enseñado que concentrarse en el perfeccionamiento de las técnicas de evaluación de proyectos individuales no es garantía de eficiencia

global del Programa Nacional de Inversiones, para lo cual se requiere una visión dinámica e integral del proceso de administración de la inversión pública con sus respectivos insumos, procesos y productos. No obstante, no pueden subestimarse los esfuerzos en materia de capacitación, pues el contar con personal debidamente calificado es uno de los componentes básicos del sistema.

Al respecto debe reconocerse el efecto contradictorio que sobre el sistema nacional de planificación de inversiones tiene la creciente importancia de los recursos externos (donaciones y endeudamiento) como fuente de financiación de la inversión pública. El Cuadro 4 muestra que para el período 1990-1995, los recursos externos (multilaterales, bilaterales y de proveedores) representan el 62.3% del total de fuentes de financiamiento de la inversión programada por las instituciones públicas.

Por una parte, esta situación obliga a las instituciones ejecutoras a contratar servicios especializados para la realización de los respectivos estudios de factibilidad y diseño de la obra, sin los cuales, desde luego, no son otorgados los recursos. Podría pensarse que esta práctica logra aumentar la eficiencia de los proyectos individuales, al contarse en cada caso con adecuados estudios de evaluación socioeconómica. No obstante y, por otro lado, esta mayor dependencia en las decisiones con respecto a las políticas y prioridades nacionales de inversión hacia los criterios y preferencias de los organismos y agencias internacionales que suministran los créditos o donaciones, lo que además,

#### CUADRO 4

### ORIGEN DE LOS RECURSOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION PUBLICA 1990-1995 (Millones de colones)

Fuente	Monto	%
Multil. y Bilat.	163738.2	46.3
Proveedores (exter.)	56500.3	16.0
Recursos Internos	133123.1	37.7
Total	353361.6	100.0

*Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Inversiones, Inventario de Proyectos de Inversión. (actualización a febrero de 1991).*

por lo general, "atan" sumas considerables de recursos internos de contrapartida. Si como los nuevos enfoques en materia de planificación de inversiones establecen, la evaluación socioeconómica de proyectos individuales no es garantía de eficiencia en el aporte global de un plan de inversiones, entonces surgen serias dudas sobre la bondad de esta mayor dependencia que se ha señalado.

#### *Ratificación de los Convenios en la Asamblea Legislativa*

El largo trámite de ratificación de los contratos de préstamo por parte de la Asamblea Legislativa (alrededor de 15 meses en promedio) ocasiona serios retrasos en el inicio de la ejecución de los proyectos; y es la causa fundamental de los altos costos  
enero-diciembre/1991

en comisiones de crédito que mencionamos anteriormente.

Entre las opciones más viables para superar este serio inconveniente podemos mencionar:

a. Buscar un procedimiento expedito para la tramitación de los contratos de préstamo, por ejemplo, modificando el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa, estableciendo plazos definidos para la aprobación de los convenios.

b. Independientemente de lo anterior, es necesario negociar con los organismos internacionales de crédito (el BID en primer término) para que el cobro de las comisiones de crédito se inicie en una fecha posterior a la ratificación Legislativa, por ejemplo, la fecha de emisión de la opinión legal de la Procuraduría General de la República, ya que es este documento en el que se hace constar que se han cumplido las disposiciones legales vigentes y que la obligación es válida y exigible. No obstante, una propuesta en este sentido sólo tiene posibilidades de éxito si es presentada al Directorio del BID en forma conjunta con otros países de la región.

Al respecto cabe recordar que la Asamblea Legislativa no aprueba programas globales de endeudamiento, por lo que al considerar crédito por crédito, pierde la visión de conjunto y entorpece innecesariamente la agilidad de la acción gubernamental. No existe una normativa que reglamente la programación y aprobación del endeudamiento externo en forma

integral, aunque han habido varios proyectos de ley en los últimos años. Por tanto, una tercera posibilidad sería que,

c. La Asamblea Legislativa apruebe programas globales de endeudamiento (paquetes de proyectos) mediante un procedimiento similar al que realiza con la aprobación del Presupuesto Nacional. Esta práctica además, obligaría a las instituciones y ministerios a programar más eficientemente sus planes de inversión, pues el control legislativo integral presionaría hacia un mayor orden en esta materia.

Deben estudiarse en profundidad, conjuntamente con la Asamblea Legislativa, las alternativas factibles para agilizar el proceso de revisión y aprobación de los convenios internacionales que involucran créditos para financiar proyectos de inversión. Al respecto, MIDEPLAN ha elaborado una propuesta borrador que contempla varias alternativas complementarias para agilizar el trámite legislativo, que de lograr llevarse a cabo, contribuiría en buena medida a reducir el pago de comisiones de crédito que, como hemos visto, están costando actualmente, sumas considerables al país.

### *Cumplimiento de condiciones previas*

Los principales problemas se suscitan aquí alrededor de la obtención de fondos de contrapartida, por cuanto según los procedimientos que usualmente se siguen, estos fondos no se programan con suficiente antelación,

sino hasta que la Asamblea Legislativa haya ratificado el correspondiente contrato de préstamo. Según estimaciones realizadas mediante encuesta por funcionarios del Departamento de Inversiones del Ministerio de Planificación, para el período 1992-1994, el Presupuesto Nacional deberá aportar una suma cercana a los \$110 millones para cubrir la demanda de contrapartidas nacionales que requieren los proyectos de inversión financiados con recursos externos; de los cuales, casi \$49 millones corresponden a proyectos en ejecución, en cuyo caso el atraso puede acarrear pérdidas considerables por paralización de obras. (Véase el Cuadro 4).

Una solución definitiva a este problema requiere que las contrapartidas de los proyectos financiados con recursos externos se incluyan, programen y prioricen debidamente, tanto en el Programa de Inversiones como en la Ley de Presupuesto, sin permitirse recortes arbitrarios, y no otorgando contenido presupuestario a proyectos que no hayan sido debidamente evaluados e incorporados al Programa de Inversiones. Al respecto es conveniente advertir, que la falta de disponibilidad de Recursos del Presupuesto para las contrapartidas nacionales, está obligando a la práctica cada vez más frecuente—y con tendencia a generalizarse—, de recurrir a crédito externo para cubrir tales contrapartidas, lo que agrava la dependencia antes indicada y aumenta la presión sobre el servicio de la deuda externa. De esta forma, recursos del PAE II y del PL-480 ha sido comprometidos para este fin específico, como única salida para cumplir con los com-

promisos de contrapartidas. Recursos del F.I.V. se ha utilizado antes con este mismo propósito.

### *Dificultades en la ejecución de los proyectos*

Parece claro que los procesos de licitación y apelación constituyen la primera causa de retraso en el normal desarrollo en la ejecución de los proyectos de inversión. Ante esto, es urgente promover y realizar una revisión de la Ley de Administración Financiera y del Reglamento de Contratación Administrativa, en procura de una solución concertada (Contraloría, Procuraduría, Ministerio de Justicia) para la agilización de los procesos de licitación y apelación. El Proyecto Geotérmico de Miravalles, y la adquisición de líneas telefónicas por parte del ICE, son ejemplos elocuentes de esta situación.

Es preocupante reconocer que la comisión gubernamental nombrada —a instancias del BID— para indagar y resolver sobre tales efectos, aunque ha producido documentos importantes, no ha podido aún sugerir lineamientos definitivos que lleven a una pronta solución del problema indicado. Es necesario reactivar y dar feliz conclusión al trabajo ya iniciado por esta comisión.

### *Negociación con las fuentes de financiamiento*

Las dificultades se encuentran en este caso, principalmente en los retrasos que se derivan de las normas establecidas por los organismos financieros internacionales, las que implican

plazos de negociación nunca inferiores a un año. Para minimizar este efecto —fuera de nuestro control— es necesario conocer detalladamente los esquemas y procedimientos de tramitación y análisis de solicitudes de préstamos que siguen dichos organismos; así como asegurar la más eficiente coordinación posible entre las distintas entidades nacionales que participan en el proceso: CONAFE, DIFEX, MIDEPLAN y el Banco Central. En especial, es necesario renovar la labor de coordinación y programación en materia de "cooperación y empréstitos para el desarrollo" asignada por Ley a MIDEPLAN.

Los obstáculos que hemos mencionado afectan particularmente la ejecución de los proyectos financiados con recursos externos, pero dado que éstos suelen financiar más del 60% de la inversión total, y reconocidos sus efectos sobre la brecha de divisas, es justificable la atención que hemos prestado a ellos. A continuación veremos las limitaciones del sistema nacional de inversiones que tienen que ver directamente con la relación entre presupuesto y programación de inversiones y que inciden, como veremos, en el problema fiscal que enfrenta el país.

### **Presupuesto y programación de inversiones: principales problemas**

#### *Divorcio técnico e institucional entre programación de inversiones y programación presupuestaria*

La falta de coordinación entre los planes de desarrollo (o en su defecto, enero-diciembre/1991

los programas de ajuste estructural), las políticas de inversión y el presupuesto, es frecuentemente señalada como una de las causas mayores que afectan el eficaz desempeño de la planificación en los países de la región. Específicamente, esta falta de coordinación se expresa en la forma como se prepara y ejecuta tanto el programa de inversiones como el presupuesto. De una parte —y aún concediendo el necesario espacio que en esto han de jugar los políticos y sus decisiones— la selección y evaluación de los proyectos que han de conformar el programa de inversiones no siempre constituye una tarea rigurosa dentro de los lineamientos metodológicos del ciclo de los proyectos. De otra parte, el presupuesto elaborado en el Ministerio de Hacienda constituye un ejercicio independiente, y con dinámica propia, donde la asignación no garantiza la adecuación a criterios de prioridad en consonancia con los objetivos nacionales, sectoriales y regionales. El proceso de programación de inversiones no está sistemáticamente vinculado con el sistema presupuestario, el manejo de la deuda externa, y las acciones financieras del gobierno, incluyendo lo relativo al déficit fiscal.

Dicho divorcio se traduce en la práctica, para el Ministerio de Planificación, en un esfuerzo estéril por reasignar el gasto público a la luz de los planes y metas nacionales; y para el Ministerio de Hacienda, en una dificultad para convertir al presupuesto en un instrumento vital para promover el desarrollo económico en armonía con las políticas macroeconómicas.

En el anexo a este trabajo recabamos las disposiciones legales y reglamentarias que existen actualmente en la legislación costarricense en materia de planificación y presupuesto; las cuales otorgan potestades importantes al Ministerio de Planificación. Llama la atención, en primer lugar, al observar dicho anexo, la gran dispersión que se ha generado al pretender involucrar al MIDEPLAN en la administración del ciclo presupuestario de una forma desorganizada y, definitivamente, no planificada. Consecuencia de ello es —al menos en parte—, la incapacidad del MIDEPLAN para hacer valer sus responsabilidades y potestades en materia presupuestaria, pues las mismas no son acompañadas de los mecanismos y procedimientos adecuados que permitan hacer valer su cumplimiento. El rol marginal que MIDEPLAN cumple con la Autoridad Presupuestaria y, particularmente, en su Secretaría Técnica, contribuye significativamente a la permanencia de esta situación.

*Separación no funcional del gasto público: se intenta planear la inversión y se administra el gasto de funcionamiento*

En Costa Rica y probablemente en la mayoría de los países de la región, la estructura de los gastos del sector público refleja claramente la forma como se asignan los recursos y explica de igual manera las dificultades para reorientar el gasto público. De acuerdo a información de la Contraloría Gene-

ral de la República, para el año 1990 los gastos del sector público se distribuyeron de la siguiente manera:

## CUADRO 5

### SECTOR PUBLICO: ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL GASTO EFECTIVO SEGUN CLASIFICACION ECONOMICA. PERIODO FISCAL 1990

	Gasto Corriente (a)	Gasto de Capital (b)
Gobier. Central	76.3	23.7
Inst. Públ. de Servicio	81.9	18.1
Empr. Públ. no Financier.	62.7	37.3
Empr. Públ. Financier.	88.7	11.3
Empr. Públ. Soc. Anon.	91.7	8.3
Gob. Locales	79.4	20.6
TOTAL	79.5	20.5

(a) Gasto de consumo + Intereses + Transferencias Corrientes.

(b) Inversión Real + Inversión Financiera + Transferencias de Capital.

*Fuente: Elaborado con base en información de la Contraloría General de la República, Memoria Anual, 1990.*

Como se puede apreciar, los gastos de inversión representan un porcentaje muy bajo frente a los gastos de funcionamiento y podrían ser decrecientes si se considera las dificultades para cumplir con el servicio de la deuda

pública, tanto interna como externa, y dados los compromisos de reducción del déficit fiscal asumidos con el F.M.I. Esta estructura señala además que todo el esfuerzo de la planeación—concentrado como está actualmente en los gastos de inversión, según lo establece la propia Ley de Planificación—se dedica a programar una parte muy pequeña del gasto público total, mientras que sobre el gasto de funcionamiento poco se sabe en términos de su eficacia y eficiencia; con el agravante de que las nuevas inversiones necesariamente requieren para su operación un componente muy importante de gasto de funcionamiento; es decir, en el largo plazo, los gastos de funcionamiento son, en gran parte, función de la inversión pasada. Similarmente, si el propósito del gasto es corregir los desequilibrios regionales, sectoriales o sociales, el margen de maniobra para reasignar la inversión pública es bastante limitado.

Más aún, en 1990, la "inversión real" (nuevas construcciones, maquinaria y equipo) representó solamente el 7.6% (26.759.0 millones de colones) del total de gasto efectivo del sector público (351.265.8 millones de colones); y según cifras del Banco Central para ese mismo año, la "inversión pública" (incluyendo variación en existencias), representó el 5% del PIB.

Los esfuerzos en materia de planificación del sector público no pueden, por tanto, limitarse sólo a las inversiones, aunque un programa de inversiones sólido es un componente importante en esta tarea. Más adelante señalaremos otros componentes igualmente imprescindibles.

### *El ciclo perverso de la inversión y el presupuesto*

Es perfectamente conocido que la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas a las fluctuaciones del comercio internacional, genera situaciones recurrentes de crisis y bonanza que incide también en las finanzas gubernamentales. Un proceso similar ocurre con respecto a la inversión y el presupuesto, y que se manifiesta de la siguiente manera: cuando el Estado recibe ingresos extraordinarios, sea por una situación interna y/o externa favorable; o debido a importantes resultados de negociación con organismos financieros internacionales, existe la tendencia a financiar nuevos proyectos de inversión, los que generarán dos tipos de gastos que en su mayor parte deberán ser cubiertos con recursos nacionales, y que incidirán directamente sobre el presupuesto:

- a. Para el caso de proyectos financiados (en su mayor parte) con recursos externos, deberá contarse con contrapartidas nacionales que suelen representar, en promedio, alrededor del 30% del costo total del proyecto. En el Ministerio de Planificación estimamos, que sólo para el año de 1992, once proyectos en ejecución y tres próximos a iniciar esta fase, requerirán sumas de contrapartidas aportadas por el Presupuesto Nacional, por \$18 millones, es decir, cerca de 2.500 millones de colones, magnitud considerable dada la crítica situación fiscal que sufre el país. El siguiente cuadro ilustra mejor la situación.

## CUADRO 6

### REQUERIMIENTOS DE CONTRAPARTIDAS NACIONALES FINANCIADAS CON RECURSOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN, 1992-1994 (Miles de U.S. dólares)

Año	Proyectos en Ejecución	Proyectos en Negociación	Total
1992	17823	219	18042
1993	11395	10581	21976
1994	9286	7362	16648
n.d.	10270	42234	52404
Total	48774	60396	109070

\* Incluye dos proyectos en ejecución y cuatro en negociación cuyas instituciones ejecutoras no lograron calendarizar la programación de los recursos requeridos.

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Inversiones. (actualización a noviembre de 1991).

b. Por otra parte, y para cualquier proyecto de inversión en general, éstos exigirán recursos permanentes para su operación y mantenimiento una vez que la obra sea concluida o el servicio previsto para la comunidad se inicie, incluyendo desde luego, entre estos gastos, la creación de nuevas plazas. Así por ejemplo, el P.H. Daniel Gutiérrez, que impulsa la C.N.F.L. tiene un costo de ejecución de \$16 millones, y las previsiones de gastos de funcionamiento, mantenimiento y seguros presentados a MIDEPLAN, oscilan alrededor de los \$450000 anuales. Cuando se experimenta

holgura fiscal o de recursos externos, las inversiones tienden a aumentar y se aprueban proyectos en forma indiscriminada y sin una rigurosa evaluación y programación de los futuros gastos; sin tomar en cuenta que todo proyecto de inversión una vez concluida su ejecución, demandará gastos permanentes para su debida operación y mantenimiento, lo que necesariamente ocasionará una importante presión sobre el gasto público.

### Elementos de una propuesta de reforma presupuestaria

En este apartado deseo enfatizar varios aspectos que afectan directamente el funcionamiento de la planificación de las inversiones en su estrecha vinculación con el proceso de presupuestación del gasto global. No abordamos, o lo hacemos sólo tangencialmente, otros aspectos igualmente importantes pero que, aunque relacionados, no se identifican con nuestro tema.

#### *La necesidad de un Estatuto Orgánico del Presupuesto*

El intento de hacer del presupuesto uno de los pilares básicos de la programación macroeconómica requiere de una reforma presupuestaria que logre la tan anhelada coordinación entre inversión y presupuesto. Para tal efecto debe contarse con un "Sistema

Presupuestal" que comprenda los siguientes componentes:

- a. Un plan financiero de dos o tres años de plazo.
- b. Un plan operativo anual de inversiones.
- c. El presupuesto anual.

Dicho estatuto debe establecer, y hacer operativo, el principio básico de la planificación como herramienta para la asignación de recursos —elemento totalmente ausente en la actual Ley de Administración Financiera—, y la compatibilización de los planes de desarrollo con los planes de inversión.

El plan financiero debe permitir la programación de los gastos e ingresos del Estado en armonía con las políticas cambiaria y monetaria y el plan anual de inversiones debe seleccionar aquellos proyectos de mayor prioridad en concordancia con los objetivos nacionales. Una carencia fundamental en la organización actual del Ministerio de Hacienda, consiste precisamente, en la ausencia de una adecuada "planificación fiscal", función que difícilmente puede ser realizada por el Ministerio de Planificación, pero que es imperativa en las condiciones actuales de crisis fiscal.

### *Los principios del Sistema Presupuestal*

Todo Estatuto o Ley Orgánica del Presupuesto incorpora una serie de principios dentro de los cuales se enmarca el papel del presupuesto y sus relaciones principales con la política enero-diciembre/1991

económica y la programación global del gasto público. Entre los más conocidos están: equilibrio presupuestario, anualidad, unidad del presupuesto, no afectación de recursos, especificación del gasto.

Pero estos principios —aún suponiendo su plena ejecución—, se hacen insuficientes si se desea hacer del presupuesto un instrumento de la política económica, y el medio fundamental de la operación de la planificación; por lo que se deben incluir y hacer valer los siguientes:

- *Principio de Planificación*

Incorporado muy laxamente en la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria y en otras normas jurídicas, pero en la práctica diaria no considerado realmente en la elaboración de lineamientos de política presupuestaria, este principio pretende armonizar el presupuesto con los planes de desarrollo, con la política macroeconómica (plan financiero) y con el plan de inversiones. Lo que se busca es establecer un principio de concreción presupuestal en el sentido de que los objetivos y prioridades del plan se concreten en asignación presupuestal, las asignaciones en programas y éstos últimos en contratos de ejecución.

Como enfatizaremos luego, para las tareas de preparación y evaluación del plan de inversiones, es crucial poder establecer y poner en marcha eficientemente un Banco de Proyectos del Sector Público, como instrumento clave para sistematizar el ciclo de los

proyectos y facilitar el seguimiento físico y financiero de los mismos.

### *Principio de Programación Integral*

Ya hemos advertido en este trabajo, que el sistema presupuestario del Estado costarricense no está considerando, de forma continua y sistemática, los requerimientos de contrapartidas y de costos recurrentes de los programas de inversiones, con los consiguientes atrasos en la ejecución e incrementos de costos nacionales, en especial de aquellos proyectos financiados total o parcialmente con recursos externos.

El propósito del principio de programación integral, es obligar a que los programas de inversión contemplen explícitamente los compromisos en materia de gastos de funcionamiento. Con esto se reconoce que todas las inversiones, tanto en obras físicas como en servicios sociales y capital humano, exigen, una vez culminadas, gastos permanentes de funcionamiento. De este modo, se pretende evitar que este tipo de gastos no planificados, se conviertan en un factor desestabilizador de las finanzas públicas y de la propia capacidad institucional de las unidades ejecutoras. MIDEPLAN no debe aprobar estudios de factibilidad de proyectos que no contengan una proyección suficientemente desagregada, de los gastos de "operación" del proyecto (funcionamiento, mantenimiento y seguros); demostrándose además, la capacidad de la institución respon-

sable, de soportar sin problemas dichos niveles de gasto.

Se desprende que un mecanismo similar debe establecerse para el caso de los gastos de contrapartida que exigen la gran mayoría de los proyectos financiados con recursos externos.

Los mismos deben ser programados debidamente, e incorporados en el Programa de Inversiones como paso previo a su incorporación en el Presupuesto Nacional.

### *Implementación de un Banco Integrado de Proyectos*

Un Banco de Proyectos es un sistema de información diseñado específicamente para recopilar, organizar, manipular y analizar la información relevante sobre proyectos de inversión pública, tanto a nivel nacional, como sectorial y regional. La información se registra a medida que los proyectos pasan de un estado a otro durante su ciclo de vida (preinversión, ejecución y operación).

Desde un punto de vista macroeconómico, un Banco de Proyectos constituye una respuesta eficaz y oportuna, a la creciente necesidad de los gobiernos por contar con sistemas nacionales de programación de inversiones que permita evaluar el plan de inversiones en términos de su impacto socio-económico, compatibilizar la programación de inversiones con la programación presupuestaria y, alcanzar mayor coherencia entre los programas de inversiones, los objetivos de desarrollo y las posibilidades de financiamiento, tanto nacionales como externas.

Para realizar esta tarea, el sistema puede contar con varios módulos de operación que permiten procesar información en las siguientes áreas:

- ◊ Antecedentes básicos de cada proyecto,
- ◊ Evaluación e impactos socio-económicos,
- ◊ Financiamiento y programación,
- ◊ Convenios de financiamiento externo,
- ◊ Registro de desembolsos internos y externos,
- ◊ Programación de la ejecución y
- ◊ Seguimiento físico-financiero.

De lo anterior se colige, que los Bancos de Proyectos son útiles instrumentos para el análisis financiero, macroeconómico y de programación del gasto de capital del sector público; siendo además de fácil vinculación con el proceso presupuestario global y con las políticas gubernamentales en el campo fiscal y de endeudamiento externo.

Es por tanto recomendable, que se implemente en el sector público costarricense un instrumento de este tipo. Su costo de instalación y aprendizaje –aproximadamente \$250 mil según conversaciones preliminares de MIDEPLAN con la DCTD y con el ILPES– podrá recuperarse rápidamente, dado los enormes beneficios que el mismo podrá tener en el logro de la eficiencia de la administración de la inversión pública.

Aunque un Banco de Proyectos puede alcanzar tanta sofisticación como la imaginación lo permita, en enero-diciembre/1991

esencia hay dos aspectos claves que pueden ser resueltos incluso con un sistema modesto, siempre que su diseño sea adecuado: a) entregar y procesar información oportuna y confiable y, b) contribuir en el proceso de toma de decisiones que permite concretar únicamente proyectos de inversión pública económica y socialmente rentables y enmarcados en los objetivos de desarrollo nacional.

### *El papel de la Autoridad Presupuestaria*

La Autoridad Presupuestaria, aunque ha contribuido a ordenar el cumplimiento de la política fiscal, no ha logrado el liderato y la coordinación necesaria en materia de racionalización del proceso presupuestario, ni ha logrado la anhelada vinculación entre plan y presupuesto. Asimismo, no ha logrado establecer mecanismos adecuados de seguimiento y evaluación, necesarios para la consecución de la eficiencia en la acción del Estado.

Entre las causas que dan origen a lo anterior, queremos resaltar una en particular: lo concerniente al apoyo técnico desbalanceado con que cuenta la Autoridad Presupuestaria, dado que en su Secretaría Técnica únicamente participa el Ministerio de Hacienda a través de su Dirección de Presupuesto; mientras que los otros miembros de este órgano colegiado –Ministerio de Planificación y Banco Central– no cuentan con participación en esta Secretaría.

En el caso del MIDEPLAN, esta situación reduce significativamente

sus posibilidades de actuar en materia de planificación de inversiones, la cual le es otorgada y exigida por ley, y obstaculiza el logro de la estrecha vinculación que debe existir entre la programación de las inversiones y la programación presupuestaria. En el caso del Banco Central, la situación atenta contra una política coherente en materia de endeudamiento externo y políticas de estabilización, tal como se evidenció recientemente con las críticas que el Presidente Ejecutivo del Banco Central hiciera a la propuesta de Ley de Presupuesto para 1992 que el Ejecutivo presentó a la Asamblea Legislativa.

Por lo anterior, aconsejamos variar la composición de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de modo que tanto MIDEPLAN como el Banco Central, tengan participación en ella. Desde luego, esta modificación es una entre tantas que se amerita, para fortalecer el rol de la Autoridad Presupuestaria en los procesos de planificación y presupuestación del gasto público. Otros estudios han señalado diversas debilidades y omisiones de este órgano colegiado que imposibilitan la consecución de los objetivos propuestos desde su creación mediante Ley en 1982. (véase la bibliografía al final de este trabajo).

### *El rol de MIDEPLAN como ente coordinador del sistema de planificación*

Se debe evaluar críticamente el papel de MIDEPLAN a la luz de la evolución implícita del concepto

original de "planificación del desarrollo" que se intentó poner en práctica en América Latina en las décadas de los años cincuenta y sesenta; teniendo en cuenta que el derrumbe del socialismo en la antigua URSS no significa en modo alguno, la pérdida de vigencia de la planificación, en cuanto a metodología de análisis para la toma de decisiones inteligentes. Los siguientes deben ser los elementos básicos de la planificación de la acción del Estado en materia de gasto público:

- a. Formulación y continuo análisis del marco de política macroeconómica en el que se desenvuelven todos los actores de la economía, tanto públicos como privados. Esto abarca el análisis macroeconómico que relacione el comportamiento del ingreso nacional, el ahorro, las inversiones y la balanza de pagos con los gastos e ingresos públicos. En esta tarea deben contribuir, básicamente, el Ministerio de Planificación y el Banco Central.
- b. Elaboración de un Programa de Inversiones sólido y coherente, resultado e instrumento del sistema de administración de la inversión pública; y cuya formulación debe ser responsabilidad directa de las diversas instituciones y del Ministerio de Planificación. Este programa debe ser multianual y flexible, con gastos escalonados actualizados anualmente.
- c. Preparación de un Plan Fiscal multianual que sirva de marco a la elaboración de los presupuestos de todo el sector público, y no solamente del Gobierno Central. El Ministerio de Hacienda debe ser el

impulsor y responsable de esta actividad. Este plan debe incluir:

- Pronósticos de ingresos con las tasas existentes de tributación, compatibles con los supuestos macroeconómicos.
  - Pronósticos de ingresos no tributarios en base a las proyecciones macroeconómicas.
  - Estimación de ingresos adicionales que puedan recaudarse, por ejemplo, mediante impuestos más altos, una diferente estructura tributaria o reformas legales, institucionales y administrativas en la recaudación de impuestos.
  - Estimación de ingresos adicionales que resulten de cambios en el marco de políticas relativas a las empresas públicas, la política de precios del sector público, etc.
  - Estimaciones de recursos disponibles provenientes de empréstitos y donaciones, internos y externos.
  - Proyecciones de gastos corrientes que incluyan la atención del servicio de la deuda, administración y gastos corrientes de desarrollo.
- d. Rescatar la filosofía del presupuesto por programas y actividades, de modo que el proceso de presupuestación institucional sea efectivamente la concreción presupuestaria de los objetivos y políticas de las instituciones públicas, en su necesaria vinculación con los programas estratégicos y sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo, y de las políticas de inversión vigentes.

En general, los esfuerzos de la planificación deben concentrarse en: a) la programación del gasto público —nivel y composición— y, b) velar por la utilización eficiente del mismo; más que en pretender controlar el gasto total o nacional, recuperando el papel del presupuesto como instrumento de política económica —políticas de estabilización, redistribución y desarrollo—. Lo anterior sin perder de vista, que los objetivos y los resultados de la política económica se relacionan con la economía en su conjunto, e influyen decisivamente en el curso de la misma.

#### *Fortalecimiento del "Sistema Nacional de Inversiones"*

Debe fortalecerse —en verdad, reconstruirse— el Sistema de Inversiones del Sector Público Costarricense, actualizando o renovando el decreto vigente que creó en 1975 el "Sistema Nacional de Inversiones". Los aspectos básicos de la reforma institucional relacionada con la programación de inversiones podemos resumirlos como sigue:

- a. Se debe garantizar la adecuada selección y evaluación de proyectos en el seno de los organismos ejecutores y planificadores, actividad que necesariamente debe complementarse con el seguimiento de los proyectos que componen el Programa de Inversiones.
- b. Fortalecer el Programa de Inversiones en cuanto instrumento básico de programación de las mismas, dándole un adecuado soporte técnico, pero, sobre todo, un respaldo

do político para el logro de su cumplimiento y su uso en cuanto instrumento de planificación del gasto público. Debe designarse una entidad de nivel político superior —Consejo Económico o Autoridad Presupuestaria— que apruebe los planes anuales y multianuales de inversión del Sector Público, actuando como un "tribunal examinador" que apoye políticamente los esfuerzos técnicos a nivel institucional, incluida la tarea de coordinación asignada a MIDEPLAN. El decreto vigente sobre el Sistema Nacional de Inversiones contempla esta instancia política superior, pero no parece factible ponerlo en práctica, al menos no antes de una significativa reforma que renueve y modernice dicho sistema de coordinación interinstitucional.

- c. Renovar la necesaria coordinación interministerial en las tareas de planificación y presupuesto, contando con la dirección y supervisión de los ministerios de Hacienda y Planificación.
- d. Contar con personal idóneo, estable y debidamente capacitado, tanto en las unidades institucionales de formulación y evaluación de proyectos, como en MIDEPLAN.
- e. Reconsiderar la limitada concepción que actualmente se tiene de lo que es "inversión pública"; la cual suele confundirse con la adquisición de equipo y la construcción de obras físicas nuevas. No cabe dentro de esta conceptualización los programas de inversión en capital humano (programas en el área de salud y educación principal-

mente), muchos de los cuales se tratan como "gastos corrientes". Al respecto, cabe recordar que desde 1962, el Seminario de Clasificación y Administración Presupuestaria en Sudamérica, celebrado en Santiago de Chile, recomendó la conveniencia de adoptar un nuevo criterio para clasificar los programas dentro del presupuesto, dividiéndolos en programas para el funcionamiento de la administración pública y en programas para el desarrollo económico y social.

### Comentario final

Deseo concluir enfatizando el carácter fundamental de las reformas presupuestaria e institucional, que deben servir de telón de fondo a todos aquellos cambios significativos que se requieren impulsar en el campo específico de las inversiones públicas. Sin estas reformas —varias de las cuales chocan con intereses y privilegios consuetudinarios— la crisis fiscal que afronta el país, distaría poco de convertirse en una crisis de ingobernabilidad, sin que se avisoren grandes esperanzas de que la solución de una crisis de tal naturaleza fortalezca y renueve los procesos de convivencia democrática que hemos logrado forjar los costarricenses a lo largo de las últimas cinco décadas.

### Bibliografía

- Briceño, Edgar. Una propuesta para la agilización del Proceso de Inver-  
enero-diciembre/1991

- sión Pública en Costa Rica. Informe de Asistencia Técnica. MIDEPLAN/Banco Mundial, Enero de 1991.
- Colombia, "Texto del Nuevo Estatuto Presupuestal en Colombia". Seminario sobre Gestión del Gasto Público y Programación de Inversiones. Santiago, Setiembre de 1989.
- Contraloría General de la República. Memoria Anual, Varios años.
- Costa Rica, Ministerio de la Presidencia; "Plan de Reforma del Estado" Publicación sin fecha.
- Lacey, Robert. "La Gestión del Gasto Público: Evolución del Enfoque del Banco". Seminario sobre Gestión del Gasto Público y Programación de Inversiones. Santiago. Setiembre de 1989.
- MIDEPLAN, Dirección de Inversiones. Proyectos de Inversión Pública: Desembolsos y Comisiones de Crédito, 1984-1990. Mayo de 1991.
- Ortegón, Edgar. "El enfoque de la nueva política presupuestaria de Colombia". Seminario sobre Gestión del Gasto Público y Programación de Inversiones. Santiago, Setiembre de 1989.
- Sanguinety, Jorge. La Planificación de las Inversiones Públicas en Costa Rica. Informe Final de Asistencia Técnica MIDEPLAN/Banco Mundial. Octubre de 1989.
- Vallejo Mejía, César. "Propuesta para mejorar el proceso presupuestal del Sector Público en Costa Rica". Informe de Misión, diciembre, 1990

## ANEXO

### ATRIBUCIONES Y POTESTADES LEGALES DE MIDEPLAN EN MATERIA DE PLANIFICACION Y PRESUPUESTO

1. Formular el Plan Nacional de Desarrollo, para lo cual puede implantar las normas de asesoría, información y coordinación necesarias con el resto del Sistema Nacional de Planificación, todos cuyos integrantes deberán prestar a MIDEPLAN toda la cooperación técnica debida.

(Art. 4. Ley de Planificación Nacional, No.5525 del 2 de mayo de 1974 y sus reformas).

2. Presentar el 1o. de setiembre de cada año, conjuntamente con el Presidente de la República, el Proyecto de Presupuesto Nacional a la Asamblea Legislativa.

(Art. 23. Ley de Planificación Nacional, No.5525 del 2 de mayo de 1974 y sus reformas).

3. Velar por la compatibilidad de los programas de inversión pública del Estado, las instituciones descentralizadas y demás organismos de Derecho Público con las previsiones y el orden de prioridad establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Para ello las entidades públicas deben obtener el visto bueno de MIDEPLAN antes de someter sus presupuestos a la aprobación de la Contraloría General de la República.

(Art. 9. Ley de Planificación Nacional, No. 5525 del 2 de mayo de 1974 y sus reformas).

4. Otorgar la aprobación previa para que los Ministerios u organismos descentralizados inicien trámites para obtener créditos en el exterior.

(Art. 10. Ley de Planificación Nacional No.5525 del 2 de mayo de 1974 y sus reformas; Art. 1 del Decreto Ejecutivo 20922-H-MIDEPLAN).

5. Aprobar los proyectos de inversión de los organismos públicos en cuanto a su prioridad dentro del Plan Nacional de Desarrollo, cuando aquéllos requieran total o parcialmente financiamiento externo, o requieran aval del Estado.

(Art. 10. Ley de Planificación Nacional, No.5525 del 2 de mayo de 1974 y sus reformas, en relación con Art.7 Ley No.7010 (Aprobación de la renegociación de la Deuda Externa del país), del 25 de octubre de 1985).

6. Aprobar los proyectos de inversión del sector privado que necesiten el aval o la garantía del Estado para su gestión financiera, de conformidad con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

(Art. 10. Ley de Planificación Nacional, No.5525 del 2 de mayo de 1974 y sus reformas).

7. Participar en las negociaciones de crédito para el sector público.  
(Art. 10. Ley de Planificación Nacional, No.5525 del 2 de mayo de 1974 y sus reformas).
8. Formular, negociar, coordinar, aprobar y evaluar los programas de asistencia técnica, de conformidad con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.  
(Art. 11. Ley de Planificación Nacional, No.5525 del 2 de mayo de 1974 y sus reformas).
9. Coordinar, estudiar y aprobar conjuntamente con la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares los programas de desarrollo social que presenten las instituciones encargadas de ejecutarlos con cargo a los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.  
(Art. 9. Ley de Planificación Nacional, No.5525 del 2 de mayo de 1974 y sus reformas, en relación con Art.14 Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, No.5662 del 23 de diciembre de 1974).
10. Cuando la Autoridad Presupuestaria formule las directrices de política presupuestaria del Sector Público –incluyendo los aspectos relativos a inversión, endeudamiento y salarios–, deberá hacerlo tomando en consideración los criterios globales, sectoriales y programáticos sustentados en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes Operativos Anuales. Lo anterior con el objeto de que los presupuestos de las instituciones públicas sean concordantes con los objetivos y prioridades establecidos en esos planes.  
(Art. 7. Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, No.6821 del 19 de octubre de 1982).
11. El proyecto de presupuesto preparado por la Oficina de Presupuesto Nacional y sometido por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa, así como la correspondiente Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, deberá ajustarse al Plan Nacional de Desarrollo, dentro de las posibilidades fiscales reales.  
(Art. 4. Ley al Equilibrio Financiero del Sector Público, No.6955 del 24 de febrero de 1984, reformado por Ley No.6999 del 5 de setiembre de 1985).
12. En el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, corresponde a MIDEPLAN promover y coordinar, a nivel nacional, la labor relativa a los Proyectos de Inversión Pública; centralizar la información relacionada, definir y controlar las metodologías para la preparación y evaluación económica y social de los proyectos, asesorar a los organismos del sector público en la elaboración y control de los planes de Inversión Pública, participar en la administración de los fondos de preinversión y colaborar con la política de financiamiento de inversiones.  
(Art. 8. Reglamento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, Decreto Ejecutivo No.5411-P, del 30 de octubre de 1975).

13. MIDEPLAN puede dictar las normas complementarias referentes a presentación y trámites de presupuestos y proyectos de inversión, en coordinación con la Contraloría General de la República, cuando ello así corresponda.  
(Art. 17. Reglamento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, Decreto Ejecutivo No.5411-P, del 30 de octubre de 1975).
14. MIDEPLAN debe preparar anualmente un documento que contendrá: a) el Plan y el Presupuesto del Programa de Inversiones del Gobierno Central, b) el Plan y el Presupuesto del Programa de Inversiones del Sector Público Descentralizado, y c) el Plan y el Presupuesto de Inversiones del Sector Público.  
(Art. 22. Reglamento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, Decreto Ejecutivo No.5411-P, del 30 de octubre de 1975).
15. Cuando la Autoridad Presupuestaria elabore las directrices globales, sectoriales e institucionales de la política de ingresos del Sector Público –incluidas las materias de crédito interno y externo, inversiones y salarios–, deberá procurar, entre otras cosas, 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 MIDEPLAN al respecto.  
(Art. 1.1 b). Reglamento a la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, Decreto Ejecutivo No.14375-H del 16 de marzo de 1983).
16. La Autoridad Presupuestaria dará su autorización para las gestiones de préstamos externos –y 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, luego de que MIDEPLAN, a su vez haya emitido la aprobación correspondiente, según lo dispuesto por el Art.10 de la Ley de Planificación Nacional vigente.  
(Art. 1.4. Reglamento a la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, Decreto Ejecutivo No.14375-H del 16 de marzo de 1983).
17. La Autoridad Presupuestaria implantará, por medio de su Secretaría Técnica y en coordinación con MIDEPLAN y con la Contraloría General de la República, los sistemas de formulación, ejecución y control de los presupuestos de las instituciones del Sector Público.  
(Art. 1.5. Reglamento a la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, Decreto Ejecutivo No.14375-H del 16 de marzo de 1983).
18. La Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria es responsable de velar porque los presupuestos de las instituciones y empresas del Sector Público incluyan sólo inversiones aprobadas por MIDEPLAN, de acuerdo con los artículos 9 y 10 de la Ley de Planificación Nacional vigente, dentro de las directrices de la Autoridad Presupuestaria en la materia.  
(Art. 8.5, Reglamento a la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, Decreto Ejecutivo No.14375-H del 16 de marzo de 1983).

- 19.El 1o. de abril de cada año, MIDEPLAN presentará a la Autoridad Presupuestaria la lista de proyectos que cada institución pública espera ejecutar en el año siguiente, según orden de prioridades y evaluados económica y socialmente, con indicación de: a) fechas de inicio y de probable conclusión; b) costo estimado; c) costo incurrido al 31 de diciembre de cada año; d) monto presupuestado para el año siguiente; e) monto que se aplicará en los años subsiguientes hasta su conclusión; f) programación física, por años, para el proyecto completo; y g) detalle de la financiación del proyecto. MIDEPLAN deberá informar a la Autoridad Presupuestaria de cualquier variación en el orden de prioridades y otras consideraciones en la referida lista de proyectos. (Art. 15.4. Reglamento a la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, Decreto Ejecutivo No.14375-H del 16 de marzo de 1983).
- 20.El Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República deberá ser presentado por el Presidente de la República y los Ministros de Hacienda y de Planificación Nacional y Política Económica a la Asamblea Legislativa a más tardar el 1o. de setiembre de cada año. (Art. 2o. Reglamento de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público. Decreto Ejecutivo No.26720-H, del 6 de setiembre de 1991).
- 21.Definir las estrategias de desarrollo que servirán de base a las políticas del Gobierno y a las acciones presupuestarias de las instituciones y empresas públicas, como del Gobierno Central. (Art. 3o. Reglamento de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público. Decreto Ejecutivo 26720-H, del 6 de setiembre de 1991).
- 22.Hacer del conocimiento de la Dirección General de Presupuesto, antes del 15 de abril de cada año precedente, las prioridades que de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo debe tener en cuenta dicha Dirección, a fin de que ésta las adecúe a las posibilidades fiscales reales. (Art. 3o. Reglamento de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público. Decreto Ejecutivo No.26720-H del 6 de setiembre de 1991).
- 23.El Ministro de Planificación Nacional y Política Económica formará parte de la Comisión Presidencial de Evaluación del Sector Público, en relación a lo que señala el párrafo 1o. del Artículo 37 de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público. (Art. 17. Reglamento a la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público. Decreto Ejecutivo No.26720-H del 6 de setiembre de 1991).