

Universidad de Costa Rica
Sistema de Estudios de Posgrado

PROPUESTA PARA COSTEAR LOS PROGRAMAS ELECTORALES DEL TRIBUNAL
SUPREMO DE ELECCIONES.

Trabajo Final de Graduación aceptado por la Comisión del Programa de Posgrado en
Administración y Dirección de Empresas, de la Universidad de Costa Rica, como requisito
parcial para optar al grado de Magíster en Administración y Dirección de Empresas con
énfasis en Finanzas.

Ana Cristina Vinocour Vargas

Carné 891707

Ciudad Universitaria “Rodrigo Facio”, Costa Rica

2004

DEDICATORIA

A mi esposo, por su paciencia y comprensión cuando tuve que sacrificar nuestra relación en la búsqueda de mi realización personal, además por su cariño, aportes y apoyo incondicional para que pudiera culminar mi trabajo de graduación.

AGRADECIMIENTOS

A la Flory Fernández por su interés para que este proyecto se materializara.

A mi asesor laboral, Héctor Fernández Masís, fuente de inspiración para querer contribuir en el mejoramiento de la Oficina de Coordinación de Programas Electorales en particular y del Tribunal Supremo de Elecciones, en general.

A mi asesor académico, Jorge Madrigal Ceciliano que creyó en mi investigación.

A mis compañeros Karolina, Ana y Gustavo que siempre tuvieron una palabra de aliento o un gesto amable que me impulsó a continuar a lo largo de la Maestría y de este proyecto.

A mis compañeros de oficina y Jefaturas del Tribunal Supremo de Elecciones, quienes con su experiencia y conocimiento de la Institución, colaboraron en la realización de la investigación.

HOJA DE APROBACIÓN

Este trabajo final de Graduación fue aceptado por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Administración y Dirección de Empresas de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado de Maestría Profesional con énfasis en Finanzas.

Héctor González Morera, M.Sc.
Profesor Coordinador

Jorge Madrigal Ceciliano, M.Sc.
Profesor Guía

Héctor Fernández Masís, Lic.
Supervisor Laboral

Ana Cristina Vinocour Vargas
Estudiante

Marco Antonio Morales Zamora, M.B.A.
Director del Programa de Maestría

INDICE DE CONTENIDOS

DEDICATORIA.....	i
AGRADECIMIENTOS.....	ii
HOJA DE APROBACION.....	iii
INDICE DE CONTENIDOS.....	iv
LISTA DE CUADROS.....	vi
LISTA DE FIGURAS.....	vii
LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS.....	viii
LISTA DE ANEXOS.....	ix
RESUMEN.....	x
INTRODUCCIÓN.....	12
CAPITULO I: RELEVANCIA DE LA CONTABILIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA PLANIFICACIÓN, EL CONTROL DE LA GESTIÓN Y EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES.....	18
1.1. Contabilidad administrativa.....	18
1.1.1. Clasificación de los costos.....	21
1.1.2. Costeo basado en actividades.....	24
1.2. Control administrativo.....	26
1.2.1. Objetivos del control administrativo.....	27
1.2.2. Tipos de control.....	28
1.2.3. Planeación y toma de decisiones.....	29
1.3. El control interno en el sector público.....	31
1.3.1. Establecimiento de áreas de responsabilidad.....	34
1.3.2. Sistemas de información.....	36
1.3.3. Evaluación del desempeño.....	38

CAPITULO II: EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES Y LA OFICINA DE COORDINACIÓN DE PROGRAMAS ELECTORALES.....	41
2.1. El Tribunal Supremo de Elecciones.....	41
2.1.1. Funciones.....	42
2.2. La oficina de Coordinación de Programas Electorales.....	43
2.2.1. Antecedentes.....	43
2.2.2. Funciones de la OCPE.....	46
2.2.3. La OCPE y su relación con el TSE.....	46
2.3. La organización electoral y los programas electorales.....	48
2.4. Relación entre la OCPE y los programas electorales.....	54
2.5. El Plan de Gestión como instrumento de planificación.....	56
CAPITULO III: LA PLANIFICACIÓN ELECTORAL.....	61
3.1. El presupuesto del TSE.....	61
3.1.1. Comisión de Presupuesto.....	61
3.1.2. Instancias que participan en la Comisión Presupuesto.....	62
3.1.3. Clasificación del gasto.....	64
3.2. El presupuesto para atender el proceso electoral.....	71
3.3. Proceso de ejecución y liquidación presupuestaria.....	76
3.4. Relevancia de la planificación de recursos como parte del control interno.....	82
CAPITULO IV: PROPUESTA PARA EL REGISTRO DEL COSTO DE LOS PROGRAMAS ELECTORALES.....	83
4.1. Actuales limitaciones para establecer el costo de los programas.....	83
4.2. Creación de un nuevo Subprograma Presupuestario.....	86
4.2.1. Costeo por actividades.....	90
4.2.2. Programa de Distribución y Recolección del Material Electoral.....	92
4.2.3. Costeo del Programa de Distribución y Recolección del Material Electoral.....	94
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	100
BIBLIOGRAFÍA.....	102
ANEXOS.....	106

LISTA DE CUADROS

Cuadro No. 1: Estimación costo jornada extraordinaria por programa electoral.....	58
Cuadro No. 2: Pago de jornada extraordinaria de mayo a diciembre del 2002.....	59
Cuadro No. 3: Desglose de rubros correspondientes a la subpartida 0 (Servicios Personales).....	65
Cuadro No. 4: Desglose de rubros correspondientes a la subpartida 1 (Servicios No Personales).....	66
Cuadro No. 5: Desglose de rubros correspondientes a la subpartida 2 (Materiales y Suministros).....	67
Cuadro No. 6: Desglose de rubros correspondientes a la subpartida 3 (Maquinaria y Equipo).....	67
Cuadro No. 7: Desglose de rubros correspondientes a la subpartida 6 (Transferencias corrientes).....	68
Cuadro No. 8: Desglose de rubros a la subpartida 7 (Transferencias de Capital).....	68
Cuadro No. 9: Asignación de los gastos de operación y electorales.....	73
Cuadro No. 10: Costo total del Programa Electoral.....	97

LISTA DE FIGURAS

Figura No. 1: Situación actual proceso presupuestación TSE.....	75
Figura No. 2: Subprograma Presupuestario 85004.....	87
Figura 3: Situación propuesta con base en la inclusión de un nuevo Subprograma presupuestario.....	89
Figura No. 4: Asignación del costo del gasto por actividad del programa electoral.....	95

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

AL:	Asamblea Legislativa
ARESEP:	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
CBA:	Costeo Basado en Actividades
CGR:	Contraloría General de la República
CP:	Constitución Política
CSJ:	Corte Suprema de Justicia
GAM:	Gran Área Metropolitana
ICE:	Instituto Costarricense de Electricidad
JRV:	Juntas Receptoras de Votos
OCPE:	Oficina de Coordinación de Programas Electorales
POA:	Plan Operativo Anual
SIGAF:	Sistema Integrado de Información que Apoya la Gestión Administrativa y Financiera
TCU:	Trabajo Comunal Universitario
TSE:	Tribunal Supremo de Elecciones

LISTA DE ANEXOS

ANEXO No. 1: METODOLOGIA DE INVESTIGACION.....	106
ANEXO NO. 2: TABLA RESUMEN DE LA METODOLOGÍA.....	111
ANEXO NO. 3: FICHAS BIBLIOGRÁFICAS.....	112
ANEXO NO. 4 FICHAS RESUMEN Y ORGANIGRAMA TSE.....	116
ANEXO NO. 5: CUESTIONARIO CON GUÍA ESTRUCTURADA Y ACTUAL PLAN DE GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS ELECTORALES.....	119

RESUMEN

Vinocour Vargas, Ana Cristina.

Propuesta para costear los programas electorales del Tribunal Supremo de Elecciones.

Trabajo Final de Graduación. Programa de Posgrado en Administración y Dirección de Empresas con énfasis en Finanzas.-San José, C.R.:

C. Vinocour V., 2004.

121 h.: 13il. – 63 refs.

La finalidad de la investigación es la de plantear una propuesta para el ordenamiento del registro de los costos en que incurren los programas electorales del Tribunal Supremo de Elecciones, de acuerdo a las actividades que deben desarrollar como parte del proceso electoral.

El TSE es una institución pública de servicio. Por mandato constitucional le corresponde en forma exclusiva la obligación de organizar, dirigir y vigilar los actos relativos al sufragio.

Durante la época electoral el tema de los costos en que incurre el TSE cobra especial relevancia y la discusión se enfoca en la determinación de los recursos –materiales y humanos– que consumen los programas electorales.

Al analizar el actual sistema de clasificación, registro, control y liquidación de los gastos, se observa que éste le impide diferenciar los costos relativos a su gestión de operación de los que se producen de la organización del proceso electoral.

Por este motivo es que, mediante una investigación mixta -descriptiva y de campo-, se realiza el estudio de los factores que impiden el costeo de los programas electorales.

Dentro de sus principales conclusiones se encuentra que:

- La organización de las actividades político-electoral que debe llevar a cabo el TSE se convierten cada vez más en una función de carácter permanente.
- Al existir un subprograma presupuestario en el que se contemplan, tanto los gastos para atender la gestión operativa de la Institución como los correspondientes a la organización de los comicios, dificulta el costeo de los programas electorales o del proceso electoral como un todo.

En virtud de lo anterior, se propone la creación de un nuevo subprograma presupuestario que se dedique propiamente a la organización electoral y que incorpore dentro de sus actividades a los programas electorales.

Palabras clave:

Costo del proceso electoral, costeo basado en actividades, control administrativo, presupuestación.

Director de la investigación:

M.Sc. Jorge Madrigal Ceciliano

Unidad Académica:

Sistema de Estudios de Posgrado, Programa de Maestría en Administración y Dirección de Empresas con énfasis en Finanzas.

INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente, en la planificación del proceso electoral, la experiencia acumulada por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) a través de los años, le ha valido el reconocimiento tanto a nivel nacional como internacional. Las disposiciones de la Contraloría General de la República (CGR), establecidas en la Ley No. 8292 (Ley General de Control Interno), exigen a las instituciones públicas ejercer mayores controles internos que eviten el desperdicio o uso indebido de los recursos públicos, que garanticen la eficiencia y eficacia de sus operaciones y que provean de información confiable y oportuna para tomar cursos alternativos de acción ante el desvío de los objetivos y metas propuestas por determinados departamentos.

Para lograr dichos propósitos, la citada ley en su artículo 15 obliga a los jefes y *titulares subordinados*¹ a llevar a cabo una serie de actividades de control, entre ellas el diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución.

Por otra parte, en relación con la valoración del riesgo en la administración pública, el artículo 14 de la Ley No. 8292 dicta que se deben identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales, definidos tanto en los planes anuales operativos como en los planes de mediano y de largo plazo, así como analizar los efectos de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran y decidir las acciones para administrarlos.

Al TSE por mandato constitucional le corresponde en forma exclusiva la obligación de organizar, dirigir y vigilar los actos relativos al sufragio. Desde su creación y hasta febrero del año 2002, ha organizado trece procesos electorales, mediante los cuales se han designado los cargos de Presidente y Vicepresidentes de la República, Diputados a la

¹ Se entiende titular subordinado como *funcionario de la administración activa responsable de un proceso, con autoridad para ordenar y tomar decisiones.*

Asamblea Legislativa, Regidores Municipales² y en diciembre del año 2002 organiza por primera vez la elección de Alcaldes, Síndicos, Concejales de Distrito, Concejales Municipales de Distrito e Intendentes.

Con el propósito de que exista una instancia que se encargue de las tareas electorales, tales como la planificación de los requerimientos humanos y materiales necesarios en cada proceso electoral, así como llevar las estadísticas de costos y organizar las consultas populares, entre otras funciones, el TSE en Sesión No. 34-2000 del 4 de mayo del 2000 acuerda crear la Oficina de Coordinación de Programas Electorales (OCPE).

Los procesos electorales celebrados durante el año 2002 plantean nuevos retos a la capacidad organizativa y presupuestaria del TSE, al tener que convocar por primera vez en la vida electoral del país, una Segunda Vuelta Electoral, para definir la elección presidencial, y recurrir a la reprogramación de las elecciones municipales del 1° de diciembre, debido a la emergencia por causas ambientales presentada en varios cantones del país. Aunado a lo anterior, la Institución debe contemplar la posibilidad de futuras restricciones del Presupuesto Nacional, que eventualmente podría convertirse en un problema adicional.

Para la organización y realización de los procesos electorales, el TSE conforma temporalmente una serie de programas electorales, no sólo para cumplir con propósitos logísticos de organización, sino también para ejecutar una serie de disposiciones legales contempladas en el Código Electoral. En cada programa electoral se nombra un encargado y a un asistente quienes deben velar porque las actividades necesarias para su desarrollo se realicen en los términos o plazos previstos en el Código Electoral. Para ello deben planificar adecuadamente los recursos humanos, materiales y logísticos que garanticen el cumplimiento de los objetivos específicos para los cuales son creados.

Actualmente, los encargados de los programas electorales deben llenar un formulario denominado Plan de Gestión como instrumento para el proceso de planificación.

² Hasta las elecciones de 1998, los síndicos eran electos en forma conjunta con los regidores municipales.

Sin embargo, el citado plan cuenta con una serie de limitaciones, como por ejemplo, es un ejercicio que se realiza de cara a cada proceso electoral, por lo que los encargados de los programas no se ven en la necesidad de hacerlo hasta ser nuevamente nombrados y para quienes no tienen experiencia como encargados, la curva de aprendizaje sobre los recursos que requieren es más lenta.

Aunado a lo anterior, no existe un manual de procedimientos donde se defina detalladamente cada una de las etapas, actividades, costos e insumos para implementar el programa electoral. Adicionalmente, el formato actual del Plan de Gestión es poco flexible, lo que impide que puedan consignarse en el mismo una amplia variedad de recursos, lo que va en detrimento de la planificación e podría influir en el eventual incremento de los gastos electorales.

Además, el actual sistema contable de la institución está diseñado para responder a las necesidades de ejecución y liquidación presupuestaria vía asignación del gasto a subpartidas y no está previsto a hacerlo por actividades o procesos como los que llevan a cabo los programas electorales.

La finalidad de esta investigación es plantear una propuesta financiera para el ordenamiento del registro de los costos en que incurren los programas electorales, de acuerdo con las actividades que deben desarrollar como parte del proceso electoral.

Entre las metas de este proyecto se contemplan las de identificar algunos de los principales problemas del actual sistema de registro contable utilizado por el TSE con el fin de estimar el incremento en el gasto de operación respecto al electoral producto de la organización de los comicios y ofrecer soluciones alternativas para ordenar y sistematizar el costo de los recursos en que incurren los programas electorales como parte de su ejecución.

El interés profesional que motiva a realizar la presente investigación, es aplicar el conocimiento adquirido a tratar de resolver una situación que hasta el momento se ha

pretendido solucionar por vías administrativas, cuando su origen se encuentra en aspectos de carácter técnicos y financieros.

Básicamente, la razón por la que se escoge este tema es porque, como ya se indicó, entre las muchas tareas que debe llevar a cabo la OCPE, quizás la más importante es la de llevar las estadísticas de costos de los programas, sin que ésta dependencia tenga ingerencia directa en la formulación del presupuesto institucional, su evaluación, ejecución, ni en el proceso del registro contable, bajo el que se consignan los gastos incurridos en el proceso electoral, pero sobre todo cuando las posibilidades materiales impiden el costeo por actividades.

La propuesta del ordenamiento de los registros no pretende ser un modelo, sino que es un diagnóstico y guía preliminar, sujeta a revisión, discusión y mejoramiento por parte de los jefes de la Institución.

Por lo tanto busca la adecuada identificación de las actividades, procesos, subprocesos e insumos más relevantes requeridos por los programas electorales durante su ejecución, a partir de lo cual se pueda plantear un sistema de costeo basado en actividades.

La propuesta se hará con base en un programa electoral, de manera que pueda ser adecuado al resto de programas. Se utiliza como ejemplo el estudio de los requerimientos del Programa de Distribución y Recolección del Material Electoral.

Actualmente la información referente a los costos del proceso electoral se encuentra diseminada en distintas instancias y no está sistematizada por programa. No existe un registro que permita diferenciar los costos destinados exclusivamente al proceso electoral, pues éstos se incluyen como parte de los gastos ordinarios del resto de la Institución.

Otra limitación es que al finalizar el proceso electoral, los encargados de los programas electorales se reincorporan a sus actividades normales de trabajo.

Se espera en primer lugar, aportar a la Institución una base que sirva para el diseño de un instrumento, que en el caso de los programas electorales, permita cumplir con las disposiciones emanadas por la CGR, en torno al control interno y evaluación del riesgo.

En segundo lugar, se pretende que el TSE inicie un proceso mediante el cual, en el futuro, se pueda establecer el costo real de los comicios por programa electoral.

De esta forma, el objetivo general del trabajo es el de analizar el actual sistema de registro presupuestario de los gastos incurridos durante el proceso electoral; cuyo diagnóstico permita establecer las limitaciones que dificultan el seguimiento del costo de los recursos asignados a los programas electorales.

Los objetivos específicos son:

- Definir los fundamentos teóricos y conceptuales de la contabilidad administrativa y el control administrativo, que como mecanismos de generación de información relevante y oportuna permiten mejorar el proceso de toma de decisiones y por ende la gestión administrativa, financiera y estratégica de las organizaciones.
- Efectuar un diagnóstico del papel que juega la OCPE dentro de la organización electoral del TSE.
- Describir el actual proceso de formulación, control, ejecución y liquidación presupuestaria del TSE.
- Elaborar una propuesta alternativa al actual sistema de registro de los gastos incurridos por un programa electoral, que permita no sólo generar información inteligente para la toma de decisiones, sino también mejorar el proceso de planificación de los recursos utilizados y la posterior evaluación de su gestión.

El primer capítulo está diseñado en función de la perspectiva teórica desde la cual se hará el abordaje de los principales temas relacionados a la gestión administrativa, el control interno en las instituciones públicas y el costeo basado en actividades.

El capítulo siguiente, hace una descripción del Tribunal Supremo de Elecciones y sus funciones. Así como el papel que juega la Oficina de Coordinación de Programas Electorales dentro de la estructura organizacional.

El tercer capítulo elabora un diagnóstico de la planificación, ejecución, control y liquidación presupuestaria, tanto de los gastos de operación como los correspondientes al proceso electoral y su implicación en el proceso de toma de decisiones.

El cuarto y último capítulo propone como alternativa una estructura para el costeo basado en actividades que conlleva la organización del proceso electoral.

CAPITULO I: RELEVANCIA DE LA CONTABILIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA PLANIFICACIÓN, EL CONTROL DE LA GESTIÓN Y EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

1.1. Contabilidad administrativa

El objeto de estudio de la presente investigación no se enfoca se enmarca en el contexto de la actividad productiva de una empresa privada, en la cual se le debe rendir informes a los accionistas con respecto a la gestión que ha efectuado la empresa, para determinar la generación de valor sobre la inversión que han realizado en la misma; sino en el de una empresa pública de servicios.

En ese sentido, no puede dejarse de lado el hecho de que la rendición de cuentas –en términos de la gestión sobre la administración de los fondos públicos – no se limita únicamente a los informes internos que deben presentarse ante los jefes de la institución, sino también a órganos contralores externos de la función pública, como por ejemplo la CGR, a través de las auditorías internas, el Ministerio de Hacienda, la Asamblea Legislativa, los medios de comunicación y la opinión pública.

Por ello no es de extrañar que, aunque la información financiera sobre la gestión de las entidades públicas o privadas atiendan a diferentes intereses, existan semejanzas respecto a los fines que persiguen.

Ya que se concibe *“la Contabilidad Nacional como el conjunto de principios, normas, recursos y procedimientos técnicos utilizados para recopilar, valorar, procesar y exponer hechos económicos – financieros que afectan o pueden llegar a afectar el patrimonio de las organizaciones”* (Segura, 2001, <http://www.hacienda.go.cr/contabilidad/index.html>) y su misión consiste en brindar a las autoridades nacionales la información necesaria para la toma de decisiones en su gestión financiera y presupuestaria, así como a terceros interesados en la misma.

De tal forma, es necesario contar con mecanismos que faciliten el control de la gestión pública. Para ello se debe disponer de un sistema contable que, a partir de información fidedigna, tanto cualitativa como cuantitativa, en relación con la planeación de los recursos necesarios para desarrollar determinada actividad, permita, a nivel interno de la institución, ejercer un mayor control sobre los mismos y hacer la evaluación del desempeño, para identificar posibles errores o desvíos de las metas y objetivos propuestos, con el propósito de implementar las medidas correctivas del caso. Pero que además, posteriormente, le permita a cualquier interesado hacer el análisis financiero respecto al uso que se le ha dado a los recursos económicos asignados en cada ejercicio presupuestario.

En este sentido se considera que la contabilidad:

“Es una técnica que se utiliza para producir sistemática y estructuradamente información cuantitativa expresada en unidades monetarias, de las transacciones que realiza una entidad económica y de ciertos eventos económicos identificables y cuantificables que la afectan, con objeto de facilitar a los interesados el tomar decisiones en relación con dicha entidad económica.” (Ramírez, 1982, pág. 3)

El vínculo, por lo tanto, entre la contabilidad financiera y la contabilidad administrativa reside en que ambas parten de un mismo sistema contable de información, que le permite a la primera generar, para su posterior análisis, datos históricos o pasados de la organización, los cuales son tomados por la segunda como base para la planificación en la asignación de los recursos futuros. De acuerdo con Ramírez: *“Para realizar dicho diseño de acciones, es necesario contar con información histórica que diagnostique la situación actual de la empresa, e indique su debilidad y potencialidad, para que de ahí se fijen las rutas y las estrategias que deberán seguirse.” (Ramírez, 1982, pág. 5)*

En relación con el proceso de toma de decisiones y la planificación de recursos, la contabilidad administrativa otorga especial interés a los datos cualitativos y a los costos. En este sentido, en primera instancia, la contabilidad de costos se define como *“un sistema que clasifica, acumula, controla y asigna los costos, para determinar los costos de*

actividades, procesos y productos y facilitar la toma de decisiones, la planeación y el control administrativo.” (Solé, 1997, pág. 5)

En virtud de lo anterior, se establecen como propósitos generales de la contabilidad de costos:

- “1. Proporcionar informes relativos a costos para medir la utilidad y valorar el inventario (estado de resultados y balance general).*
- 2. Ofrecer información para el control administrativo de las operaciones y actividades de la empresa (informes de control).*
- 3. Proporcionar información para fundamentar la planeación y la toma de decisiones (análisis y estudios especiales).” (Solé, 1997, pág. 5)*

A pesar de que la contabilidad administrativa, específicamente en lo que a costos se refiere, hace énfasis en empresas productivas o comerciales del sector privado, en el presente estudio se considera únicamente la información que los costos puedan brindar para ejercer el control administrativo, mejorar la planeación y la toma de decisiones en torno a la asignación de los costos asociados a las actividades y recursos que requieren cada uno de los programas electorales del TSE, así como la información financiera que de ellos se desprenda para la toma de decisiones; de tal forma que los datos cuantitativos constituyan parte de los indicadores que se requieren para evaluar la gestión administrativa.

Es por ello que, para la propuesta del ordenamiento de los registros de los gastos incurridos por los programas electorales, la definición de costo es necesaria para las metas de la presente investigación, en el tanto se considera que son *“la suma de todos los recursos consumidos en crear, producir, diseñar, soportar y entregar un producto o servicio a un cliente”* (Solé, 1997, pág. 9), en nuestro caso: al elector.

1.1.1. Clasificación de los costos

Se incurre en un costo para obtener un beneficio sea presente o futuro. Una vez obtenido dicho beneficio, el costo se convierte en un gasto. Los gastos en que se incurre se contraponen a los ingresos obtenidos para determinar si generaron un beneficio, en términos del aumento de la utilidad y la rentabilidad para los socios o más bien una pérdida, por la disminución de valor de la empresa.

De acuerdo con Solé (1997, págs. 10-12) los costos pueden clasificarse según:

- **Su composición:** costos de producción, costos de distribución o ventas y costos de administración.
- **Su identificación:** costos directos, costos indirectos,
- **Su tiempo de cálculo:** históricos, costos predeterminados.
- **Su naturaleza:** costos del período, costos del producto.
- **Su control:** costos controlables, costos no controlables.
- **Su comportamiento:** costos variables, costos fijos.
- Su importancia para la toma de decisiones: costos relevantes, costos irrelevantes.
- **Al sacrificio realizado:** costos hundidos, costo de oportunidad.

Algunos de ellos están estrechamente relacionados con la actividad productiva, pues se generan en el proceso de transformación de la materia prima en producto terminado y en los medios que emplean para ponerlos a disposición de los clientes o usuarios finales.

El TSE, a diferencia de otras instituciones públicas, no crea ingresos a partir de su actividad, como sí lo es el caso, por ejemplo del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), que no sólo percibe ingresos vía impuestos o emisión de deuda, sino que además es capaz de generarlos por sí mismo mediante los servicios que brinda, razón por la cual debe utilizar una estructura de costos acorde a los procesos productivos, que permita justificar

técnicamente, ante la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP), las solicitudes para el incremento o disminución en el precio de las tarifas del servicio público que ofrece.

Es por ello que, por tratarse de una institución sólo de servicio, en lo que interesa para el análisis del problema de estudio de esta investigación, las definiciones de costo que se tomarán en consideración para la propuesta, se centrarán en las siguientes:

- *Costos directos*, ya que son los que se identifican plenamente con una actividad, departamento o producto. En el caso de los programas electorales, los costos directos estarían asociados, en la mayoría de los casos, a las actividades que el Código Electoral dispone. Por ejemplo, los costos directos del programa de Transportes son: jornada extraordinaria de los choferes del TSE y de otras instituciones que colaboran en el proceso electoral, el pago de viáticos cuando realizan giras fuera del Gran Área Metropolitana (GAM), cupones de combustible, etc.
- *Costos históricos*, como los que se incurren en un determinado período. Estos costos son de gran ayuda para predecir el comportamiento de los costos predeterminados, es decir, los que se estiman con base estadística y se utilizan para elaborar presupuestos. El objetivo general de la presente investigación plantea ordenar y sistematizar los costos incurridos por los programas electorales en cada proceso electoral, de manera que ello permita, mediante el análisis comparativo de los datos, evaluar las causas de los incrementos o disminuciones de los recursos requeridos por los programas, es decir, por ejemplo si un aumento en los costos se dio por el crecimiento normal del Padrón Nacional Electoral, por la inscripción de más partidos políticos, por la creación de nuevos distritos electorales o por una inadecuada planificación de los recursos.
- *Costos controlables*, sobre los que una persona tiene autoridad o capacidad para realizarlos o no, es decir, sobre aquellos que los encargados de los programas electorales tienen poder de decisión, como lo sería solicitar más personal para que labore en el programa.

- *Costos relevantes para la toma de decisiones*, como aquellos que modifican o cambian dependiendo de la opción que se adopte, es decir, cuando se debe tomar una decisión mediante la cual se debe escoger entre varias alternativas que pueden afectar el incremento o disminución de un costo. A manera de ejemplo, el Código Electoral faculta al TSE para que la impresión de papeletas se realice en la Imprenta Nacional o en una imprenta particular. Si se diera el caso de que se tomase la decisión de utilizar los servicios de una imprenta privada, ello podría tener un efecto en el incremento de los costos en la impresión de las papeletas.
- *Costos no relevantes para la toma de decisiones*, los que permanecen inmutables, sin importar el curso de acción elegido. Retomando el ejemplo anterior, si se realizara la impresión de papeletas en una imprenta privada, probablemente un costo no relevante, sería el pago de jornada extraordinaria a los funcionarios que el TSE asigne para que realicen las funciones de conteo de papeletas y preparación de los paquetes por junta receptora de votos.
- *Costo de oportunidad*, es decir, la renuncia a otra alternativa cuando se toma una decisión. Siguiendo con el ejemplo, en caso de que se decidiera contratar los servicios de una imprenta privada, el costo de oportunidad para el TSE, podría ser el incremento en los costos de impresión, en caso de que haya un atraso en el programa de inscripción de candidaturas.

Aunque en los siguientes apartados se tratan los temas sobre el control administrativo y el control interno en el sector público, en este punto cabe aclarar que:

“El análisis del costo frente al beneficio como un criterio adicional para decidir si la operación de un mecanismo de control determinado podría beneficiar a la institución, tomando en cuenta que no es lógico ni aceptable implantar controles cuyo costo sea mayor que el beneficio que pueda esperarse de ellos”, por lo que se debe procurar que “los controles diseñados e implantados agreguen valor a los procesos institucionales y no se conviertan en un obstáculo” (Contraloría General de la República, 2002, pág. 18).

En este sentido, el control debe verse como un mecanismo más, que permita evaluar y mejorar las actividades y procesos organizacionales, de tal forma que contribuya a buscar el mayor beneficio con el menor costo posible y no que se convierta en un fin en sí mismo, que desvíe esfuerzos en tiempo y recursos, sean materiales y económicos para poder determinar los beneficios o perjuicios.

1.1.2. Costeo basado en actividades

Tradicionalmente, el costeo basado en actividades (CBA) se ha utilizado principalmente para identificar los costos acumulativos que se asocian a un proceso de manufactura o de producción, en el cual pueden intervenir uno o más departamentos, o bien, que en un mismo departamento se realicen diferentes procesos productivos. De tal forma, mediante la identificación de los costos asociados a cada una de las actividades individuales que se desarrollan para producir un bien, se provea información sobre los verdaderos costos en términos globales sobre productos, servicios, procesos, actividades y canales de distribución, para facilitar la evaluación del desempeño y el proceso de toma de decisiones.

Sin embargo, en la gestión de cualquier organización se pueden identificar macroprocesos (razón de ser de la organización), procesos clave (proceso principal que fluye a lo largo de la empresa y agrega valor al cliente final), subprocesos (procesos de apoyo subordinados a un proceso clave) y procedimientos (conjunto de pasos o actitudes que realiza una persona para obtener un resultado específico).

Los procesos están conformados por actividades. Éstas últimas se definen como *“cualquier tarea que se realiza en una organización, la cual consume algún recurso y en consecuencia es posible asignarle un costo. Los procesos se suponen formados por un conjunto de actividades.”* (Solé, 1997, pág. 49)

En relación con lo anterior, Horngren explica que los *“sistemas de CBA calculan los costos de actividades individuales y asignan los costos a objetos del costo, tales como*

productos y servicios, sobre la base de las actividades realizadas para producir cada producto o servicio” (Horngren *et al.*, 2002, pág. 140), por lo que pueden ser igualmente aplicables a organizaciones lucrativas como no lucrativas.

Aplicando dichos conceptos a la presente investigación se puede considerar a cada programa como un subproceso del proceso electoral, en los cuales se realizan una serie de actividades orientadas a cumplir ciertas disposiciones del Código Electoral y que a su vez contribuyen a lograr el macroproceso del TSE, el cual consiste en organizar, dirigir y vigilar los actos relativos al sufragio, garantizando el respeto al ordenamiento jurídico en los procesos electorales y en la creación y funcionamiento de los partidos políticos, todo lo cual converge en el respeto de la voluntad popular, expresada en las urnas, para la designación de las distintas autoridades públicas.

Por esta razón, se considera que la propuesta debe contemplar el concepto de costeo basado en actividades. De forma que, los encargados de cada programa electoral consignen en forma detallada la información de los recursos que requieren para implementar adecuadamente cada una de sus actividades y que esta información sea canalizada, con la antelación del caso, a las unidades administrativas encargadas de realizar de la contratación de los bienes y servicios requeridos, con base en los tiempos de tramitación de cada gestión, el cálculo de costos, así como realizar adecuadamente su registro contable.

1.2. Control administrativo

Al igual que en el sector privado, el sector público está realizando un esfuerzo por lograr mayor eficiencia en la gestión de las instituciones públicas, a través del establecimiento de las normas de control interno.

En este sentido, el control administrativo se define como el *“proceso mediante el cual la administración se asegura que los recursos son obtenidos y usados eficiente y efectivamente, en función de los objetivos planeados por la organización”* (Ramírez, 1982, pág. 8).

De ahí que,

“El control administrativo se efectúa a través de los informes que genera cada una de las áreas o centros de responsabilidad: esto permite detectar síntomas graves de desviaciones y conduce hacia la administración por excepción por parte de la alta gerencia, de tal modo que al ponerse de manifiesto alguna variación, se puedan realizar acciones correctivas consideradas prudentes para lograr efectividad y eficiencia en el empleo de los recursos con que cuenta la organización.” (Ramírez, 1982, pág. 8)

Para lograr que el control administrativo sea efectivo, necesariamente se debe contar con planes de gestión y operativos, manuales de procedimientos y sistemas de información, entre otros, que integren la información que sea relevante, oportuna y confiable y que permitan además detectar las fallas o errores, así como reconocer los aciertos y mejoras en la gestión de la empresa o institución, para alcanzar los resultados programados en sus planes tácticos y estratégicos.

1.2.1. Objetivos del control administrativo

Según Ramírez (1982), los objetivos del control administrativo son *diagnosticar, comunicar y motivar*.

El diagnóstico juega un papel fundamental en el proceso de toma de decisión de la administración, ya que por una parte, permite identificar posibles factores que son fuentes de problemas o de conflicto, o por el contrario, acciones exitosas que se deben seguir realizando o mejorando; por otra parte, ayuda a los administradores a ejercer acciones preventivas para evitar situaciones críticas, pues por lo general las medidas correctivas implican un mayor costo de los recursos requeridos para realizar determinada actividad.

El segundo objetivo del control es el de proveer de un medio de comunicación mediante el cual se den a conocer a los miembros de la organización los resultados de las diferentes actividades que se llevan a cabo dentro de la institución, lo que además le permite a los empleados conocer las pautas bajo las cuales serán evaluados.

Finalmente, el control pretende ser un medio de motivación, mediante el cual se llegue a conciliar los intereses de la organización con los intereses personales de los funcionarios, puesto que generalmente todo cambio, por tratarse de algo nuevo y desconocido, puede generar resistencia y desconfianza.

En virtud de lo anterior, debe procurarse que los miembros de la organización vean el control administrativo como un medio de superación y de desarrollo personal, más que como una forma de beneficiar únicamente los intereses de la organización. Es por ello que parte del éxito de muchas organizaciones reside en que han involucrado a sus funcionarios en los procesos de cambio organizacional, ya sea haciéndolos partícipes en la definición de las metas y objetivos de las áreas de trabajo en las que se desempeñan o bien estar abiertos a sus ideas y sugerencias para incorporar mejoras en los procesos.

1.2.2. Tipos de control

Según Ramírez (1982), con base en el tipo de empresa o institución de la que se hable, se pueden llevar a cabo tres tipos de control administrativo. El primero, es el que se realiza con el propósito de predecir resultados para prever acciones correctivas antes de que finalice la operación o actividad, pues esperar hasta que ésta concluya podría ser perjudicial. A este tipo de control se le denomina “*control guía o direccional*”.

El segundo tipo de control es el “*control sí o no*”, que consiste en determinar si un proceso cumple con los requisitos establecidos con anterioridad antes de continuar con la siguiente etapa, como por ejemplo, los controles de calidad.

Finalmente está el “*control después de la acción*”, que se efectúa una vez concluido un proceso, actividad u operación, y consiste en comparar los resultados con algún tipo de parámetro previamente establecido. Un ejemplo de este tipo de control son los presupuestos.

No obstante lo anterior, comúnmente se utiliza el control después de la acción. Sin embargo, lo ideal es que se utilice el control direccional, con el propósito de que exista una mayor interrelación entre los resultados y los objetivos propuestos y además se evite incurrir en costos adicionales frente a una situación no prevista con anterioridad.

1.2.3. Planeación y toma de decisiones

Como parte del quehacer diario de cualquier tipo de organización –sea pública o privada– se debe enfrentar continuamente la selección de cursos alternativos de acción, que produzcan el mayor beneficio o que minimicen el efecto de las pérdidas, respecto a los objetivos específicos propuestos.

La planeación se define como *“un proceso sistemático y formalizado con el propósito de dirigir y controlar las operaciones futuras hacia los objetivos deseados (...). El plan que resulta de este proceso incluye un estado de objetivos y un programa de acción propuesto, el cual usualmente toma la forma de un presupuesto”* (Böer, 1977, pág. 1).

Por ello, la importancia del proceso de planeación reside en que los resultados de un proceso o actividad, sus costos e ingresos, en el caso que nos atañe, no se puede hablar de los ingresos generados, sino a los beneficios obtenidos, no pueden evaluarse adecuadamente, si éstos no se pueden comparar con un estándar previamente establecido como parte del proceso de planeación (Böer, 1977, pág. 2).

Si bien es cierto, como se indica, el presupuesto constituye la base de la planeación, debe existir un parámetro de comparación que permita medir cuantitativamente de un período a otro qué tan acertado fue el presupuesto. De manera que para la evaluación de los costos incurridos por los programas electorales, éstos deben ser claramente identificables y contarse además con datos históricos que permitan evaluar si las metas se cumplieron según lo previsto, si fue necesario utilizar recursos adicionales, o por el contrario, los recursos asignados fueron suficientes, en cuyo caso, habría que analizar si obedece a mejoras en la gestión o a una sobreestimación de los recursos presupuestados.

En relación con lo anterior, un adecuado registro de los costos históricos se convierte en el principal insumo de información en la confección del presupuesto del proceso electoral, en tanto contribuya a determinar con mayor exactitud los costos

asociados a las actividades más importantes de cada programa y que mediante el registro de los mismos se pueda evaluar los errores, desvíos de las metas propuestas.

Por esta razón la “*contabilidad de costos ayuda considerablemente a la gerencia en la formulación de objetivos y programas de operación (planeación), en la comparación del desempeño real con el desempeño esperado (control).*” (Polimeni, S. R., 1989, pág. 33).

Por otra parte, según Ramírez (1982), la contabilidad administrativa es aquel sistema de información especializado orientado a facilitar la planeación, el control y la toma de decisiones, sean éstas de carácter rutinario o no, que sirvan para resolver problemas futuros. En relación con esto último, el autor expresa que “*la Contabilidad Administrativa otorga más relevancia a los datos cualitativos y costos necesarios en el análisis de las decisiones que, en muchos casos, son aproximaciones o estimaciones que se efectúan para predecir el futuro de la empresa.*” (Ramírez, 1982, pág. 5)

Como parte del proceso de toma de decisiones se debe considerar la situación imperante, o sea el reconocimiento de la existencia de un problema, su definición; así como especificar y obtener los datos necesarios para su explicación, ello con el objetivo de tomar una decisión frente a diferentes opciones, de manera que se pueda seleccionar la mejor, se implemente y se efectúe el control sobre los planes escogidos. Por lo tanto, la información que se canalice a los tomadores de decisiones debe ser relevante, confiable y oportuna.

Horngren (2002) resalta la importancia de la aplicación del modelo de decisión basado en cinco pasos, que ejemplifica lo anterior:

- Obtener información (costos históricos y cualquier información relevante).
- Hacer predicciones sobre costos futuros (predicciones específicas).
- Elegir una opción.
- Poner en práctica la decisión.
- Evaluar el desempeño para proporcionar retroalimentación a la organización.

Aplicando lo anterior a la presente investigación, en cuanto a la definición del problema, se puede afirmar que actualmente el sistema contable del TSE no permite determinar en forma exacta el costo de la organización del proceso electoral, de modo que éste se vea claramente reflejado, en los estados de situación y no en forma global como parte de los gastos generales incurridos por la Institución. Esta dificultad para obtener datos históricos impide, por ejemplo, hacer estimaciones sobre el impacto que tiene durante el proceso electoral, el pago de jornada extraordinaria a funcionarios contratados en forma temporal.

1.3. El control interno en el sector público

Por otra parte, la Ley No. 8292 (Ley General de Control Interno), en su artículo 8°, define el concepto de sistema de control interno como³: “(...) *la serie de acciones diseñadas y ejecutadas por la administración activa para proporcionar una seguridad razonable en torno a la consecución de los objetivos de la organización.*”

En otras palabras, se trata de la serie de sistemas, decisiones, acciones e instrumentos que se desarrollan, ya sea antes, durante o después de que se efectúe el acto administrativo (actividades, procesos y proyectos de la organización), como un medio para lograr la consecución de los objetivos previstos y resguardar el patrimonio público. Es por ello, que el control interno promueve la administración basada en resultados.

La responsabilidad del control interno recae sobre la máxima autoridad de la institución, pero se ejerce tanto por ella, como por cada uno de los miembros de la organización, para lograr los siguientes objetivos:

- a) *“Eficiencia y eficacia de las operaciones.*
- b) *Confiabilidad y oportunidad de la información.*
- c) *Cumplimiento de la normativa vigente.*

³ Desde el punto de vista funcional, administración activa es la función decisoria, ejecutiva, resolutoria, directiva u operativa de la Administración. Desde el punto de vista orgánico es el conjunto de órganos y entes de la función administrativa, que deciden y ejecutan; incluyen al jerarca, como última instancia.

- d) *Protección y conservación del patrimonio contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal*” (Contraloría General de la República, 2002, pág. 3).

Por ello es necesario contar con registros, de los cuales se deriven datos cuantitativos como cualitativos de planeación, que sirvan como parámetro para medir la eficiencia y la eficacia de las operaciones.

Por lo anterior, los planes de gestión que la OCPE le facilita a los encargados de los programas electorales para que estipulen en éstos sus requerimientos, deben ser un instrumento de planificación, en el que se consigne la información de los recursos materiales y humanos necesarios para cumplir con las actividades propuestas por los programas electorales en determinados períodos y sirva también como mecanismo de seguimiento y monitoreo del desarrollo de las actividades de los programas electorales, ya que durante su implementación se podrá ir estableciendo el desvío de las acciones inicialmente propuestas, sus causas y efectos.

Asimismo, permiten plantear cursos alternativos de acción que eviten el incremento en los costos de los recursos y el atraso en las actividades de otros programas electorales que dependen, ya sea de los procesos o de los productos de otro programa electoral.

En virtud de lo anterior, el Plan de Gestión contribuye a fortalecer los componentes del sistema de control interno, tal y como se establece en el punto 1.3. del Manual de Normas Generales de Control Interno para la CGR y las Entidades y Órganos Sujetos a su Fiscalización:

El ambiente de control está relacionado con las actitudes, acciones, valores de todos los miembros de la organización, así como el ambiente en el que desempeñan sus actividades y que constituyen la base para la operación exitosa de cada uno de sus componentes y de la institución como un todo. En este sentido, el Plan de Gestión conlleva un cambio de mentalidad, pues implica que los encargados de los programas electorales

realicen un esfuerzo mayor en el proceso de planeación, al tener que detallar más la cantidad y características de los recursos que requieren, aún cuando éstos deben hacerlo como un recargo de funciones, pues la mayoría tienen a su cargo puestos de jefatura.

La valoración de riesgos se entiende como los factores que podrían obstaculizar el logro de los objetivos institucionales, por lo que para garantizar una gestión eficaz y eficiente, la administración debe tomar acciones válidas y oportunas, que prevengan las posibles consecuencias de la eventual materialización de esos riesgos.

Las actividades de control comprenden la ejecución de todos los métodos, políticas, procedimientos y otras medidas tendientes a minimizar los riesgos y realizar una gestión eficiente y eficaz.

En relación con estos dos últimos puntos, el proceso electoral, como cualquier otra actividad, no está exento al riesgo, razón por la cual en el Plan de Gestión deberían contemplarse los cursos alternativos de acción que deberán tomarse en caso de que una actividad planificada con anticipación no se dé. Como por ejemplo, que se contemple los plazos límites en los cuales el TSE debe contar a ciencia cierta con el préstamo de vehículos de otras instituciones públicas, de manera que de esas fechas en adelante ya no se valore esa posibilidad, sino más bien el alquiler de vehículos particulares, y que dicha información sea canalizada con la debida antelación a la instancia respectiva –en este caso a la Proveduría del TSE–, a los efectos de que realice los trámites necesarios de contratación.

La información y la comunicación consisten en todos los sistemas de información y comunicación existentes en la institución, los cuales deben permitir la generación, captura, procesamiento y transmisión de información relevante sobre las actividades institucionales, los eventos internos y externos, que puedan afectar su desempeño positiva o negativamente.

Cabe destacar que el Plan de Gestión sería el sistema de información base, respecto a la consignación y canalización de las necesidades de los programas electorales para la planeación presupuestaria, sin perjuicio de que durante su implementación se utilicen otros medios que cumplan esa función. Tal es el caso, de los oficios dirigidos a la OCPE a los efectos de que eleve a conocimiento y aprobación del Tribunal, la contratación de servicios específicos de una actividad que pueda surgir como parte del proceso electoral, por ejemplo, los requerimientos surgidos a raíz de la creación como programa electoral del proyecto de Voto Electrónico para las elecciones municipales de diciembre del 2002.

El monitoreo consiste en un proceso de seguimiento continuo para valorar la calidad de la gestión institucional y del sistema de control interno. La OCPE debe procurar dar un seguimiento continuo a la información consignada en el Plan de Gestión, para que en forma periódica pueda evaluar –con base en él–, el desvío de las actividades, sus causas y los efectos sobre el incremento de los costos, debido a una mayor asignación de los recursos previstos originalmente.

1.3.1. Establecimiento de áreas de responsabilidad

El cumplimiento de las metas planteadas en el presupuesto de una empresa o institución exige coordinar esfuerzos de todos sus miembros –desde los niveles jerárquicos más altos, los mandos medios y bajos–. Una forma de coordinar dichos esfuerzos es mediante el establecimiento de líneas o centros de responsabilidad dentro de la organización y la retroalimentación continua (Horngren *et al.*, 2002, pág. 194).

En el caso de la función pública, se habla en términos de responsabilidad delimitada. “*La responsabilidad por cada proceso, actividad, operación, transacción o acción organizacional debe ser claramente definida, específicamente asignada y formalmente comunicada al funcionario respectivo, según el puesto que ocupa*” (Contraloría General de la República, 2002, págs. 39-40).

El TSE conforma para las elecciones del año 2002 veintisiete programas electorales para organizar el proceso electoral⁴, cada uno de éstos está a cargo de un encargado y un asistente de programa, respecto a la responsabilidad que éstos deben llevar a cabo sobre el desarrollo de los programas, cabe resaltar que:

“A la persona que toma las decisiones de control operacional, le corresponde cerciorarse que las tareas específicas sean llevadas a cabo correctamente. Tales decisiones están altamente estructuradas e incluyen la programación de la producción, reorden de inventarios y preparación de nóminas. Son operaciones de control operacional, aquellas que pueden ser descritas en un manual de procedimientos.” (Böer, 1977, pág. 5)

Por lo tanto, las decisiones de control operacional no sólo requieren información de carácter cuantitativo, en términos monetarios, sino también cualitativa, como la que proporciona la cantidad de horas laborales para realizar determinada actividad o el período en el cual se debe efectuar.

En este sentido, el punto 1.4. del Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos Sujetos a su Fiscalización, establece sobre la responsabilidad por el control interno, que: *“(…) las jefaturas en cada área de la institución deben velar porque las medidas de control específicas relativas a su ámbito de acción sean suficientes y válidas, y porque los funcionarios sujetos a su autoridad jerárquica las apliquen cumplidamente.”*

La delimitación de la responsabilidad debe ir acompañada por la asignación de autoridad, con el fin de que el funcionario pueda tomar decisiones y llevar a cabo las acciones necesarias para alcanzar las metas propuestas, en términos de dirigir a las personas, obtener los recursos, realizar la capacitación y cumplir con los controles establecidos, de manera que puedan cumplir con las responsabilidades asignadas.

⁴ La evaluación de los programas electorales realizada por la OCPE determinó que para las elecciones por celebrarse en el año 2006, algunos de éstos podrían refundirse con otros, eliminarse o crearse nuevos programas para cumplir con necesidades específicas de algún sector de la población, por lo que para dichos comicios sólo se implementarán 20 programas electorales.

1.3.2. Sistemas de información

Los sistemas de información –sean computadorizados o manuales– son un útil instrumento para el control interno, en tanto que permitan obtener, procesar, generar y comunicar –de manera oportuna y suficiente–, la información financiera, administrativa, de gestión y de cualquier otro tipo, necesaria para lograr el cumplimiento de las metas institucionales.

“El registro sistemático de las operaciones, transacciones y actividades ejecutadas por una institución pública promueve el control de sus recursos y fomenta la utilización eficiente de los mismos. Un sistema de registro apropiado permite la preparación de informes administrativos, financieros y operativos respecto de los volúmenes, producción y sus costos, el nivel de rendimiento del personal y su relación con los objetivos institucionales entre otros.

(...) Un sistema efectivo de registro e información, toma en cuenta el establecimiento de métodos y registros que:

- Identifican y registran todas las transacciones y operaciones válidas.*
- Describen oportunamente y de manera clasificada todas las transacciones y operaciones, para incluirlas en la información financiera y de la gestión realizada.*
- Determinan períodos para el registro e información de la gestión, de tal manera que puedan ser analizados comparativamente.*
- Establecen métodos para el registro consistente de las operaciones, en cantidades, volúmenes y valores.*
- Presentan información apropiada sobre las transacciones y operaciones realizadas, así como las revelaciones necesarias en la información financiera y en los reportes de gestión a nivel institucional, de proyectos y unidades administrativas” (Valverde, 2002, págs. 50-51).*

De esa forma, la Ley General de Control Interno en su artículo 16, en relación con los sistemas de información, establece como parte de las responsabilidades de los jefes y funcionarios:

- a) *“Contar con procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna; asimismo, que la información sea comunicada a la administración activa que la necesite, en la forma y dentro del plazo requeridos para el cumplimiento adecuado de sus responsabilidades, incluidas las de control interno.*
- b) *Armonizar los sistemas de información con los objetivos institucionales y verificar que sean adecuados para el cuidado y manejo eficientes de los recursos públicos.*
- c) *Establecer las políticas, los procedimientos y recursos para disponer de un archivo institucional, de conformidad con lo señalado en el ordenamiento jurídico y técnico”.*

Por ello, la institución debe analizar sus propias necesidades y diseñar e implantar los sistemas que requiera con el propósito de disponer de información adecuada y suficiente que oriente la consecución de los objetivos globales de la organización y a los específicos de cada actividad.

En concordancia con lo anterior, uno de los objetivos específicos de la presente investigación, contempla propuesta alternativa al actual sistema de registro de los gastos incurridos por los programas electorales, que permita no sólo generar información inteligente para la toma de decisiones, sino también mejorar el proceso de planificación de los recursos utilizados y la posterior evaluación de su gestión

Por lo que la propuesta debe considerar la ejecución de:

“un sistema de contabilidad que brinde una garantía razonable de que los registros consideran tanto los recursos disponibles, como las obligaciones adquiridas por la institución, y que brinde un conocimiento oportuno

de las transacciones y una expresión de los resultados de su gestión, de conformidad con los criterios técnicos y legales aplicables. Asimismo, es preciso que exista un sistema presupuestario congruente con la normativa aplicable y que permita a la institución conocer su disponibilidad de recursos para la ejecución de los planes. Para tales efectos debe considerarse la normativa emitida por las autoridades competentes en el sector público” (Contraloría General de la República, 2002, pág. 64).

Respecto a que los registros deben considerar no sólo los recursos disponibles, sino también las obligaciones adquiridas por la institución, cabe destacar que en la medida en que dichas obligaciones no sean canceladas en el período para el que son presupuestadas, tendrán un efecto negativo sobre los recursos disponibles en el siguiente ejercicio presupuestario.

Lo que puede provocar un desequilibrio en el presupuesto dispuesto para llevar a cabo determinadas labores o actividades, de ahí la importancia no sólo de la planeación y el control de los recursos, sino también de la toma de decisiones en el ámbito de las finanzas públicas porque, eventualmente, para financiar una actividad ordinaria de la Institución, se deba recurrir a fuentes de financiamiento poco sanas, como la emisión de títulos de deuda.

1.3.3. Evaluación del desempeño

La valoración de los riesgos, incluyendo su identificación y evaluación, es un componente fundamental de todo sistema de control interno. Si la evaluación se practica como un ejercicio continuo de revisión y mejoramiento de procesos, ayudado por adecuados sistemas de información, se convierte en un insumo importante para la toma de decisiones.

Ello por cuanto permite identificar el riesgo (problema), plantear opciones y medidas preventivas, llevadas a cabo mediante la revisión, ajuste del desarrollo de las

actividades y la adecuación de los planes institucionales ante determinado riesgo, ya sea a nivel interno o externo a la institución.

O como mejor se expresa en el punto 3.1. del Manual de normas generales de control interno para la CGR y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización, la importancia de la evaluación reside en que permite:

- a) *“Identificar los factores que contribuyen a elevar el riesgo o a que éste se materialice. Para ello, la administración debe hacer un análisis de las circunstancias internas y externas en que se desarrolla la gestión institucional para determinar cuáles conllevan algún grado de riesgo, determinar en cuáles ese riesgo es más relevante (es decir, el riesgo tiene una mayor probabilidad de materializarse y ocasionar perjuicio al logro de los objetivos), y en consecuencia, asignarles prioridades para su enfrentamiento...”*
- b) *Emprender acciones adecuadas para enfrentar el riesgo y reducir su impacto... Debe tenerse presente que no es posible anular por completo los riesgos ni sus efectos, pero la administración, como responsable de la buena marcha de la institución, sí debe establecer mecanismos de control ... encaminados a prevenir la materialización de los riesgos y de sus eventuales consecuencias, a reducir el impacto de éstos sobre el funcionamiento de la organización, y a rendir información oportuna para la toma de decisiones y reorientar la gestión cuando ello sea necesario.*
- c) *Permanecer alerta ante cambios eventuales que podrían aumentar o disminuir la incidencia del riesgo sobre las actividades institucionales. Lo anterior implica una labor de seguimiento o evaluación constante para determinar la forma como se han modificado los riesgos y como deben cambiar los controles.”*

Por lo tanto, los planes de la institución deberán establecer los mecanismos, criterios e indicadores que la administración usará para dar seguimiento al avance en el

cumplimiento de esos planes y la medida en que han contribuido a satisfacer las metas, los objetivos y la misión institucionales.

Los indicadores que se establezcan deben ser claros, uniformes, fácilmente aplicables, medibles y de conocimiento general. Idealmente, se pretende que las metas sean evaluables cuantitativamente, sin embargo, por las características de algunas metas se hace necesario recurrir a datos cualitativos.

En resumen, aspectos fundamentales en la función de control son: el establecimiento de responsabilidades, la autoridad y la presentación de información periódica.

Finalmente, cabe destacar que la anterior selección de conceptos que conforman el marco teórico de la presente investigación, tiene como propósito establecer la relevancia de contar con un instrumento que se convierta en la base de la planificación del presupuesto electoral, a partir de la estimación y clasificación de los costos en que se incurren como parte de las actividades desarrolladas en el proceso electoral.

Además se pretende que se constituya en un insumo de información para el sistema contable, de forma tal que éste sea capaz de generar datos específicamente respecto a los costos incurridos en cada proceso electoral y no como actualmente sucede que sólo se cuenta con dicha información para algunos rubros o subpartidas específicas, como lo es el caso de la Subpartida de Elecciones o Subpartida 900.

CAPITULO II: EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES Y LA OFICINA DE COORDINACIÓN DE PROGRAMAS ELECTORALES

2.1. El Tribunal Supremo de Elecciones

El TSE, como se conoce hoy día, se crea en la Constitución Política de 1949 y por mandato constitucional le corresponde en forma exclusiva *“la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio”* (Constitución Política, 1999, p. 185). Para cumplir con este objetivo goza de independencia en el desempeño de sus funciones respecto a otros poderes de la República.

Tal y como lo establece el artículo 100 de la Constitución Política, el TSE está integrado ordinariamente por tres Magistrados propietarios y seis suplentes, que son nombrados por un período de seis años y con derecho a reelección, por la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Sin embargo, un año antes y hasta seis meses después de la celebración de las elecciones generales para Presidente de la República o Diputados de la Asamblea Legislativa, el TSE se amplía con dos de sus Magistrados suplentes para formar, en ese lapso, un tribunal de cinco miembros propietarios y cuatro suplentes.

Desde su creación y hasta febrero del año 2002 organiza trece procesos electorales, mediante los cuales se han designado los cargos de Presidente y Vicepresidentes de la República, Diputados de la Asamblea Legislativa, Regidores Municipales y Síndicos Distritales. A partir del año de 1999 y hasta la fecha, por solicitud de diferentes municipalidades del país, asesora en la convocatoria y realización de plebiscitos⁵ o consultas populares de carácter cantonal y distrital.

Por otra parte, con la entrada en vigencia del nuevo Código Municipal, creado mediante Ley No. 7794 del 27 de abril de 1998, que establece la creación de dos nuevos

⁵ Estos plebiscitos se han llevado a cabo en los distritos de Lepanto, Paquera y Cóbano en la Provincia de Puntarenas (1999), en el cantón de Sarapiquí de Heredia (2000), en el cantón de Guácimo de Limón (2001) y en los distritos de La Angostura (2001), Piedades Sur (2003) y Los Ángeles (2004) del cantón de San Ramón de Alajuela.

puestos de elección popular: el de Alcalde Municipal (con dos Alcaldes suplentes) y los Concejales de Distrito (propietarios y suplentes), así como los Concejales Municipales de Distrito y los Intendentes, organiza por primera en la historia electoral del país la elección popular de estos cargos, junto con los síndicos distritales. Comicios que se efectúan el 1° de diciembre del 2002.

2.1.1. Funciones

Los artículos 102 de la Constitución Política y 19 del Código Electoral le encomiendan al TSE las siguientes funciones:

- Convocar a elecciones populares.
- Nombrar los miembros de las Juntas Electorales⁶, de acuerdo con la ley.
- Declarar integradas las Juntas Electorales, con las personas que designen los partidos políticos inscritos, y remover de su cargo a cualquier miembro por causa justa, a juicio del Tribunal.
- Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral.
- Conocer en alzada de las resoluciones apelables que dicten el Registro Civil y las Juntas Electorales.
- Investigar por sí mismo o por medio de delegados, y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas.
- Dictar, con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes para que los procesos se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas.

⁶ Las Juntas Electorales son las Juntas Cantonales y las Juntas Receptoras de Votos.

- Efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados de la Asamblea Legislativa, miembros de las Municipalidad y Representantes a Asambleas Constituyentes.
- Hacer la declaratoria definitiva de la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la votación y, en el plazo que la ley determine, la de los otros funcionarios citados en el inciso anterior.
- Formular y publicar la División Territorial Electoral, por lo menos cinco meses antes del día fijado para una elección de Presidente y Vicepresidentes de la República.
- Nombrar, revocar el nombramiento o suspender tanto a sus funcionarios y empleados como a los de sus dependencias, cuando medie justa causa.
- Vigilar, conforme al ordenamiento jurídico y los estatutos respectivos, los procesos internos de los partidos políticos para la designación de candidatos a puestos de elección popular.
- Las demás funciones que le otorguen la Constitución Política y las leyes.

2.2. La oficina de Coordinación de Programas Electorales

2.2.1. Antecedentes

Las funciones de planificación del proceso electoral, en términos de presupuesto, la elaboración de los cronogramas electorales, el diseño de los formularios de los planes de gestión y la creación, eliminación o fusión de los programas electorales, así como la designación de sus encargados y asistentes, son llevadas a cabo, en los últimos doce años, en forma conjunta por la Dirección Ejecutiva –anteriormente, Dirección de Planificación– y la Dirección General del Registro Civil.

Sin embargo, al considerar las nuevas competencias del TSE en torno a una mayor vigilancia de los procesos internos de los partidos políticos, así como de los plebiscitos y referéndum, la organización de nuevas elecciones para los puestos municipales, el señor Fernando Viquez Jiménez, Director Ejecutivo, mediante oficio No. 4766-DP-2000, del 26 de abril del año 2000, recomienda a solicitud de los señores Magistrados, crear una oficina con carácter permanente con el objetivo de:

“establecer una instancia que se encargue de las tareas electorales que se han convertido prácticamente fijas, como la designación de delegados a las asambleas de los partidos –conforme al artículo 64 del Código electoral– y su capacitación, la participación en las consultas populares municipales y los cálculos presupuestarios para los dos procesos electorales que abarcarán, en lo sucesivo, los planes de gastos de todos los años, lo que a su vez implica grandes investigaciones para la planificación electoral, entre otras importantes labores; y b) visualizar en forma clara la tarea sustantiva de la organización electoral dentro de nuestra estructura”.

El TSE mediante acuerdo tomado en Sesión No. 34-2000, del 4 de mayo de 2000, acepta las recomendaciones planteadas por el señor Viquez Jiménez y dispone que se incluyan, dentro del presupuesto para el año 2001, los recursos necesarios para la creación de la Oficina de Coordinación de Programas Electorales (OCPE). Posteriormente, el TSE acuerda nombrar al frente de la OCPE al Licenciado Héctor Fernández Masís como Coordinador de Programas Electorales, para que inicie funciones a partir del 16 de enero del año 2001.

No obstante lo anterior, cabe resaltar que la OCPE inicia tardíamente sus funciones pues, para el momento de su establecimiento la Dirección Ejecutiva ya ha definido el presupuesto para atender los procesos electorales de año 2002, instaurado los programas electorales que se ejecutarían para las elecciones del 3 de febrero de 2002 y propuesto ante los señores Magistrados a sus encargados y asistentes; y estos han presentado a la Dirección

Ejecutiva sus requerimientos humanos y materiales para implementar los programas mediante un instrumento conocido como Plan de Gestión.

En forma permanente la OCPE cuenta sólo con cuatro funcionarios administrativos: el Coordinador y el Subcoordinador de Programas Electorales, una secretaria y una Asistente Funcional. No es sino hasta aproximadamente julio del año 2001 – siete meses antes de efectuarse las elecciones generales– que se le dota de tres funcionarios más, como personal de apoyo, para atender y canalizar los requerimientos de los veintisiete programas electorales.

Durante el año 2002, la OCPE no sólo atiende la organización de las elecciones generales, sino que por primera vez en la historia del país se realiza la convocatoria a una Segunda Vuelta Electoral para designar al Presidente de la República que, como establece el Código Electoral, debía efectuarse el primer domingo de abril de ese año; así como las elecciones para la elección de Alcalde, Síndicos, miembros de los Concejos de Distrito e Intendentes, efectuadas en el mes de diciembre.

El año 2002 implicó así un reto para la OCPE, en términos de la organización logística del proceso electoral, pues en estrechos períodos, definidos legalmente en la mayoría de los casos por el Código Electoral y la Constitución Política, debió cumplir con cada una de las etapas de tres diferentes procesos electorales, tales como la Convocatoria a Elecciones, la conformación e instalación de las Juntas Electorales, la inscripción de candidaturas, la distribución del material electoral y el escrutinio de votos entre otros.

Aunado a lo anterior, se debe tomar en consideración que por ser una oficina completamente nueva dentro de la estructura organizacional de la Institución, se vio obligada a crear sus propios instrumentos de trabajo para llevar a cabo las labores de planificación, gestión y control, no solamente de sus propias necesidades, sino también de las de los diferentes programas electorales.

2.2.2. Funciones de la OCPE

Aunque no existe un reglamento propiamente establecido para la OCPE, sus funciones se derivan del Manual de Puestos del Coordinador de Programas Electorales:

- Planificar todos los detalles concernientes a los procesos electorales.
- Efectuar las investigaciones pertinentes para recomendar al Tribunal la aplicación de innovaciones en materia de elecciones.
- Organizar la capacitación y designación de los delegados del TSE a las asambleas de los partidos políticos.
- Fungir como enlace entre el TSE y el Cuerpo de Delegados.
- Atender lo referente a las consultas populares de carácter municipal.
- Definir los requerimientos de los recursos humanos y materiales por incluir en los respectivos ejercicios presupuestarios.
- Llevar las estadísticas de costos en que incurren los programas electorales.
- Organizar la capacitación de los eventuales representantes del TSE ante las Juntas Receptoras de Votos.
- Proponer al Tribunal el nombramiento de los responsables de los diferentes programas electorales y efectuar la coordinación de los mismos.
- Elaborar los calendarios o cronogramas electorales.
- Coordinar las diferentes publicaciones que generan las elecciones.
- Realizar las demás funciones que sean atinentes al ámbito de su competencia.

2.2.3. La OCPE y su relación con el TSE

La OCPE es una oficina que depende directamente del TSE. En este sentido, el cargo de Coordinador de Programas es un puesto de confianza, de libre remoción por los señores Magistrados.

De acuerdo con el señor Fernández Masís⁷, en un inicio, con la creación de la OCPE, en alguna medida se pensó que ésta fungiera como un filtro entre los programas electorales y el TSE. Anteriormente, si bien los programas electorales estaban bajo la tutela de lo que actualmente es la Dirección Ejecutiva (antes Dirección de Planificación), y las decisiones importantes eran elevadas a conocimiento de Tribunal, éste era en última instancia el que decidía prácticamente todo: desde los diseños que tenían que llevar las papeletas, los formularios de la documentación electoral hasta dirimir algunos conflictos que pudieran presentarse en el desarrollo propio de los programas.

Se podría decir que el propósito de los Magistrados del TSE fue crear una instancia que se dedicara en forma exclusiva a los asuntos electorales y que, una vez pasadas las elecciones, no se deshiciera o se dedicara a otras labores. Este proceso de descentralización permite, por una parte, que las diferentes oficinas de la Institución se encarguen de las tareas administrativas y, por otra que el TSE se enfoque propiamente en los aspectos de carácter jurisdiccional.

Ello por cuanto, según indica el señor Fernández Masís, *“el país tiene la particularidad de que el mismo órgano reúne las dos funciones electorales: a. que es la administrativa, que es la de organizar el proceso y b. la jurisdiccional, que es la de resolver los conflictos que en materia electoral se presenten, como lo son los mecanismos del recurso de amparo electoral, la acción de nulidad, entre otras. Es en este último tipo de acciones en las que el TSE quiere especializarse”*.

Es en este sentido precisamente que la OCPE se convierte en un filtro, pues es en esta instancia donde se solucionan la mayoría de los problemas. Sólo aquellos que requieran una decisión o un acuerdo del Tribunal son elevados a su conocimiento.

Fue justamente este último aspecto, uno de los principales obstáculos que debió enfrentar la OCPE y que además ha implicado una difícil labor de posicionamiento, todavía no consolidada por completo. Fue necesario convencer a los encargados de los programas

⁷ Entrevista realizada el viernes 7 de noviembre del 2003.

electorales para que no dirigieran sus inquietudes, problemas o recomendaciones directamente al TSE, como anteriormente lo hacían, sino canalizarlas a través de la OCPE, para que fuera ésta quien las valorara y decidiera, en última instancia, si elevaba o no a conocimiento del TSE. En ese sentido, fue necesario el dictado de acuerdos del TSE.

En resumen, se puede decir que la importancia de la OCPE reside en ser la primera oficina en el TSE encargada en forma permanente de la organización electoral, de manera que coordine toda la actividad electoral, no sólo en el aspecto organizativo previo a la elección. Con su creación se establece la posibilidad de atender, en cualquier época del año, actividades de carácter electoral que se presentan, como los plebiscitos y la fiscalización de las asambleas de los partidos políticos.

Por otra parte, una vez consolidada, en cuanto a personal y recursos materiales, podrá realizar investigaciones y evaluar con más tiempo los procesos electorales, con el fin de implementar una serie de medidas que permitan mejorar los subprocesos electorales; funciones que anteriormente eran encomendadas a otras oficinas que tenían ordinariamente una serie de funciones administrativas.

2.3. La organización electoral y los programas electorales

Para la organización y realización de los procesos electorales, el TSE conforma una serie de programas electorales, no sólo para cumplir con propósitos logísticos de organización, sino también para ejecutar, en la mayoría de los casos, una serie de disposiciones legales contempladas en el Código Electoral, como la conformación de las Juntas Electorales.

En cada programa electoral se nombra a un encargado y a un asistente que deben velar porque las actividades necesarias para su desarrollo se realicen en los términos y plazos previstos en el Código Electoral. Entre sus tareas está la de planificar adecuadamente los recursos humanos, materiales y logísticos que garanticen el cumplimiento de los objetivos específicos para los cuales son creados.

No obstante, muchas de las actividades de los programas electorales dependen directamente de su interrelación con otros programas, ya sea por los términos que establece el Código Electoral para su cumplimiento en las fechas previamente establecidas en el cronograma electoral, o por los insumos materiales que requieren para poder desarrollar sus labores.

Para citar un ejemplo, los programas electorales de Inscripción de Candidaturas, Impresión de Papeletas, Preparación, Acomodo por Ruta de Envío y Reposición del Material Electoral y el de Distribución del Material Electoral se encuentran fuertemente vinculados por las actividades que se desarrollan en cada uno de ellos. Ya que hasta que no estén debidamente inscritas cada una de las candidaturas de los puestos de elección popular y se realice la rifa de posiciones que cada candidato y partido político ocupará en las papeletas, no se puede iniciar el tiraje de las papeletas.

Por otra parte, el proceso de impresión debe terminar lo antes posible, de modo que éstas sean empacadas y acomodadas en las cajas del material electoral para su posterior distribución a cada una de las Juntas Receptoras de Votos.

Para cumplir con esto último, el artículo 33 del Código Electoral establece que, excepto en los casos en que el TSE autorice al Registro a entregar en forma directa el material electoral a las JRV, éste debe ser entregado a las Juntas Cantonales en un término de cuando menos quince días antes de la fecha fijada para las elecciones.

En los comicios efectuados en diciembre de 2002 para la elección de Alcaldes, Síndicos y miembros de los Concejos de Distrito, se ejecutaron los siguientes programas electorales (OCPE, 2003, pp 10-193):

1. **Acondicionamiento de Recintos Electorales**: su objetivo es el de asegurar que los centros de votación del Cantón Central de San José y de algunos cantones circunvecinos, puedan albergar todas las juntas receptoras de votos que deban

instalarse en éstos y que los locales reúnan las condiciones adecuadas para facilitarle al elector la emisión del sufragio.

2. **Acreditación de Fiscales de los Partidos Políticos:** expide los carnés de acreditación a los fiscales generales y de Juntas Receptoras de Votos, con base en las nóminas presentadas por los partidos políticos.
3. **Adquisición de Material Electoral:** suple las necesidades de materiales en los plazos y términos requeridos para cada programa electoral.
4. **Asesores Electorales Integrar:** capacita, juramenta, instala y asesora a la totalidad de las Juntas Electorales y colabora con los programas electorales que así lo requieran, aprovechando la permanencia de asesores en los diferentes cantones del país.
5. **Atención Observadores Internacionales:** coordina y colabora con la misión de observación que tiene cada uno de los observadores internacionales que visitan el país en cada nuevo comicio, facilitándoles la información necesaria sobre la organización y ejecución del proceso electoral en todas sus etapas, de manera que tengan elementos de juicio suficientes para poder evaluarlo.
6. **Cierre del Padrón Electoral:** prepara la lista definitiva de electores, aplicando todos los movimientos correspondientes a traslados de domicilio, inclusiones (expedición cédula por primera vez y renovación de cédula) y exclusiones (caducidad y defunciones).
7. **Distribución de Cédulas:** distribuye todas las cédulas correspondientes a las solicitudes que se presenten dentro del plazo que para tales efectos fija la Dirección General del Registro Civil, con el fin de que previamente al día de las elecciones e incluso el mismo día, los ciudadanos inscritos en el Padrón Nacional Electoral,

puedan retirar su documento de identidad en la Sede Central o en las Oficinas Regionales respectivas y ejercer su derecho al sufragio.

8. **Distribución de Personal por Programa Electoral:** proporciona a todos los programas electorales, tomando en cuenta su fecha de inicio y finalización, el recurso humano requerido por cada uno.
9. **Distribución y Recolección del Material Electoral:** distribuye el material y documentación electoral a las Juntas Cantonales y Receptoras de Votos y posteriormente lo recoge y lo traslada a la Sede central del TSE, todo dentro de los términos establecidos por la ley.
10. **Emisión del Padrón Registro:** confecciona los padrones registro con fotografía que se distribuyen a las Juntas Receptoras de Votos.
11. **Enlace con el Cuerpo de Delegados:** coordina el reclutamiento, organización y funciones del Cuerpo de Delegados y sirve de canal de comunicación entre éste, la Jefatura Nacional de los Delegados y el TSE. Sus miembros trabajan en forma *ad honorem* y son nombrados por el TSE, sin embargo tienen las responsabilidades y obligaciones de un funcionario público.
12. **Inconsistencias:** esclarece las inconsistencias que se adviertan en la transmisión de los mensajes, con el objetivo de ingresar en el sistema el resultado de la votación de la mayor cantidad posible de J.R.V.
13. **Impresión de Papeletas:** coordina y supervisa el proceso de impresión de papeletas y las respectivas muestras para las diferentes elecciones, ordenándolas, para su empaque, de acuerdo al número de electores inscrito en cada Junta Receptora de Votos. Además custodia todo el material que se produzca, así como su traslado a las oficinas centrales del TSE.

- 14. Inscripción de Candidaturas:** inscribe en el menor tiempo posible todas las candidaturas que presenten los partidos políticos, corroborando el cumplimiento de todos los requisitos establecidos por la legislación para ese efecto. Para ello efectúa las prevenciones del caso, resuelve las impugnaciones y recursos que interpongan los partidos contra las resoluciones que se dicten sobre este particular.
- 15. Operativo de Tránsito:** coordina con la Dirección General de Tránsito, Fuerza Pública, Cuerpo de Bomberos, entre otros, el cierre de vías que faciliten el ingreso y seguridad de la documentación electoral. Asimismo habilita las zonas de parqueo para los vehículos, tanto del personal de la institución como de los invitados a la Sesión Solemne.
- 16. Permisos para Realizar Manifestaciones y Desfiles:** estudia, resuelve y aprueba las solicitudes de los partidos políticos para realizar manifestaciones, desfiles y plazas públicas. Además resuelve los conflictos que se deriven de la inscripción de clubes políticos, de conformidad con el reglamento respectivo.
- 17. Preparación, Acomodo por Ruta y Reposición del Material Electoral Preparar:** empaca todas las cajas con la documentación y material electoral para cada una de las Juntas Receptoras de Votos y las acomoda de acuerdo con su ruta de envío.
- 18. Preparación de la División Territorial:** revisa y actualiza la división territorial electoral del país, para la creación, refundición o eliminación de distritos electorales, procurando brindar las mayores facilidades a los electores para la emisión del sufragio.
- 19. Publicidad y Acreditaciones:** diseña los avisos publicitarios y carteles de manera sencilla y precisa, de fácil comprensión para todos los sectores de la población; propicia su divulgación a través de diferentes medios de comunicación colectiva y acredita a todas las personas involucradas en el proceso electoral, de acuerdo con el listado que envían los respectivos programas electorales.

20. **Recibo de la Documentación Electoral y Escrutinio**: recibe y acomoda por orden de junta los sacos con la documentación electoral, organiza el recurso humano en grupos de trabajo, proporciona la infraestructura y demás suministros técnicos y de oficina necesarios para que las señoras y señores Magistrados realicen el escrutinio definitivo de votos para cada tipo de elección.
21. **Seguridad**: proporciona la seguridad necesaria a las señoras y señores Magistrados, a la institución y programas electorales que lo requieran.
22. **Sistema de Información 120**: habilita el sistema de información para que los ciudadanos puedan consultar el lugar donde les corresponde votar.
23. **Transmisión de Datos**: el objetivo primordial de este programa es el de procurar que el resultado preliminar de las elecciones se reciba, transmita y procese en el menor tiempo posible, bajo las premisas de seguridad y confiabilidad.
24. **Transportes**: satisface de acuerdo con las posibilidades reales de vehículos de la institución y los que se obtienen en calidad de préstamo (mediante convenios de cooperación interinstitucional) las necesidades de transporte de los diferentes programas electorales.
25. **Ubicación de Juntas Receptoras de Votos en Centros de Votación**: coordina y comunica a tiempo a otros programas electorales la definición de las escuelas y colegios que serán utilizados en todo el país como centros de votación.
26. **Voto Electrónico**: ejecutó el Plan Piloto de Voto Electrónico en una muestra del 2% del total de las Juntas Receptoras de Votos, con la finalidad de dar a conocer el sistema, promoverlo como nueva modalidad para votar y generar confianza en el uso de medios electrónicos para el logro de las expectativas planteadas en el largo plazo.

27. Atención a Personas con Discapacidad en los Centros de Votación: facilita al electorado con alguna discapacidad la información y orientación necesarias para ubicar la junta receptora donde le corresponde ejercer su derecho al voto, además brinda las explicaciones alternativas de voto para esta población.

2.4. Relación entre la OCPE y los programas electorales

La relación entre la OCPE y los programas electorales básicamente es gerencial. Esto significa que la oficina dicta las pautas en cuanto a la planificación y desarrollo de los programas y, como ya se indicó, funciona además como una instancia canalizadora o intermediaria entre éstos y los Magistrados del TSE.

Para el Coordinador de los Programas Electorales, la OCPE debe contar con la posibilidad real de definir a quién va a seleccionar como encargado de un programa electoral –sin la injerencia del TSE–, ya que en la medida en que tenga responsabilidad por los actos que éstos llevan a cabo, también debe tener la posibilidad de escoger el personal de su confianza para efectuar las tareas que se les asignen.

Aunque son los encargados quienes deben avocarse al proceso de planificación de los recursos que requiere el programa electoral a su cargo mediante los planes de gestión, éstos deben contar con el aval de la OCPE, pues durante su ejecución su labor se concentra en velar porque los encargados se ajusten y cumplan las metas propuestas de los programas en los tiempos establecidos en los citados planes.

A través de los años la ejecución de los programas electorales se ha llevado a cabo, aunque en forma exitosa, con base en la experiencia. En este punto cabe resaltar, según señala Fernández Masís, que los encargados de los programas electorales trabajan de “*buena fe y mística*”, pues es un trabajo por el cual no reciben un sobresueldo u otra remuneración adicional, salvo la jornada extraordinaria que en virtud de dichas funciones laboren. Esto implica mucha presión, ya que constituye un recargo en sus funciones

ordinarias (ya sea porque tienen bajo su cargo una Jefatura, una Sección o bien son funcionarios regulares con otras tareas que desarrollan como parte de sus labores diarias). Estas labores se han realizado en forma empírica, basada en lineamientos de carácter general. Sin embargo, a raíz de las nuevas disposiciones de control interno, se pueden ver sujetos a procedimientos administrativos y sanciones.

En relación con la gestión de los programas, es necesario hacer notar que los encargados en su mayoría no tienen una formación académica en el área de la Administración, sino principalmente en el área del Derecho, en algunos casos en Filología o Periodismo, entre otras disciplinas. De igual forma sucede en el caso específico de la OCPE, a la que no se le ha asignado personal de apoyo y en este sentido ni siquiera cuenta, dentro de su personal con especialistas en ese campo profesional.

Según el criterio del señor Fernández Masís: *“es necesario contar con un staff especializado (administradores o estadísticos) que le pueda dar apoyo y asesoría técnica a cada uno de los encargados de los programas electorales”* y que se dicten las pautas por seguir, que les explique y capacite sobre cómo deben planificar, a través de una herramienta mediante la cual puedan inventariar los recursos que necesitan; para que posteriormente puedan llevar un control y monitoreo efectivo de las acciones tomadas y, frente a un nuevo proceso electoral, les permita programar con mayor apego a la realidad los recursos materiales y humanos que requieren.

Una vez creado un instrumento de planificación o presupuestación de los recursos, el proceso de control y evaluación sería relativamente más fácil, ya que los encargados de los programas electorales en su mayoría tienen la experiencia: saben cuántos y cuáles insumos requieren, así como la cantidad de personal que necesitan y cuánto tiempo consumen las actividades.

2.5. El Plan de Gestión como instrumento de planificación

El Plan de Gestión es un formulario (ver anexo 4) que tradicionalmente ha sido utilizado por la Dirección Ejecutiva como instrumento de planificación y que fue retomado por la OCPE. En él los encargados de los programas electorales deben consignar las actividades por desarrollar durante el período de su implementación, la cantidad de personal y de vehículos para cada actividad y la estimación en horas de la jornada extraordinaria a laborar⁸, así como de otros insumos, tales como mobiliario y equipo, espacio físico; básicamente con el propósito de planificar los recursos necesarios para su ejecución, de manera que sean tomados en cuenta en cada ejercicio presupuestario⁹.

Sin embargo, el citado plan cuenta con una serie de limitaciones. En primer lugar, es un ejercicio que los encargados de los programas electorales realizan para cada proceso electoral, cada cuatro años, y por lo general toman como base los datos consignados en el plan de gestión anterior.

En el caso de las personas que han sido nombradas en diferentes procesos electorales como encargados de un mismo programa electoral, se les dificulta menos la tarea de planificación debido a la experiencia obtenida. Pero cuando se crea un nuevo programa electoral, como lo fue el de Auxiliares Electorales para las elecciones de febrero del 2002, tanto la curva de aprendizaje como el proceso de planificación es más lento.

En segundo lugar, no existe un manual de procedimientos donde se defina detalladamente cada una de las etapas, actividades e insumos para ejecutar el programa electoral, así como el costo en términos económicos que ello implica. El formato actual del Plan de Gestión es poco flexible, lo que impide que puedan consignarse una amplia variedad de recursos. Por ejemplo, si se requiere o no personal especializado para desarrollar determinadas labores, la contratación externa de insumos, como las cajas del

⁸ La estimación de la jornada extraordinaria se hace en términos de las horas a utilizar y no sobre el cálculo de su costo, pues ésta labor le corresponde a otras instancias.

⁹ Como se explica en el siguiente capítulo, el cálculo monetario de los requerimientos, tanto de los programas electorales como de las diferentes oficinas que se incluirán en los presupuestos anuales de la Institución, le corresponde a la Comisión de Presupuesto.

material electoral o el costo de la impresión de papeletas que realiza la Imprenta Nacional, o si se deben suscribir convenios de cooperación interinstitucional para el préstamo de vehículos y choferes de otras instituciones públicas.

En tercer lugar, los encargados de los programas electorales no cuentan con un parámetro que les permita conocer el presupuesto con el que cuentan para implementar el programa, pues en el actual Plan de Gestión funciona como una especie de inventario de recursos por utilizar, lo que impide establecer un análisis comparativo del incremento o reducción en el costo de los recursos entre una y otra elección, para justificar y evaluar los resultados obtenidos.

Para ejemplificar lo anterior, en el caso específico la jornada extraordinaria, según se desprende de la evaluación de los programas electorales implementados para la elección de diciembre de 2002 (OCPE, 2003, p. 201):

“Actualmente, ni el Departamento de Recursos Humanos ni la Contaduría cuentan con registros o con un sistema de información que permita, por una parte, emitir un reporte de la jornada extraordinaria efectivamente laborada por programa electoral, diferenciándola de aquella que corresponda a otras oficinas o procesos de la institución, a los efectos de establecer el monto exacto a que se asciende, en términos económicos, la jornada extraordinaria que se genera con ocasión de un proceso electoral”.

De ahí resulta comprensible que se presenten grandes diferencias entre la estimación o cálculo de las horas extras por utilizar en cada programa y el pago efectivo de la misma en términos económicos.

Lo anterior, por cuanto el registro contable del gasto generado por el pago de jornada extraordinaria no se lleva por programa electoral, sino por funcionario y por ende el cálculo que realiza la Contaduría del costo de las solicitudes de jornada extraordinaria de los programas electorales, es una estimación del gasto que podría generarse por ese

concepto, bajo el supuesto de que se van a trabajar la cantidad de horas, de funcionarios y en el horario consignados en la solicitud.

Para ilustrar lo anterior, obsérvese el cuadro No. 1, según el cual el cálculo que efectúa la Contaduría, con base en las solicitudes de jornada extraordinaria de los programas electorales, el costo de las mismas durante el período comprendido entre mayo a diciembre de 2002, asciende a un monto total de ¢ 154.7 millones. Sin embargo, en el cuadro No. 2, se muestra que el pago efectivo realizado durante ese período para cubrir el gasto en jornada extraordinaria, generado no sólo por los programas electorales, sino también por el resto de las oficinas de la institución, fue de ¢ 200.7 millones.

Cuadro No. 1: Estimación costo jornada extraordinaria por programa electoral

Elecciones Municipales Diciembre 2002 - Enero 2003.
Jornada Extraordinaria solicitada por los Programas Electorales a la Dirección
Monto en Colones*.

Programa	Total
Acondicionamiento Recintos Electorales	2.318.800,00
Acreditación de Fiscales	3.162.000,00
Adquisición de material electoral	
Asesores Electorales	17.533.285,00
Atención Observadores Internacionales	1.000.000,00
Cierre del Padrón Electoral	0,00
Distribución de Cédulas	0,00
Distribución de Personal por Programa Electoral	81.900,00
Distribución y Recolección Mat. Electoral	6.163.000,00
Emisión del Padrón Registro	5.500.000,00
Enlace Cuerpo Delegados	1.264.800,00
Impresión Papeletas	28.425.000,00
Inconsistencias	0,00
Inscripción de Candidaturas	6.295.000,00
Operativo de Tránsito	200.000,00
Permisos para Realizar Desfiles y Manifestaciones	4.128.800,00
Preparación, Acomodación por ruta de envío del Mat. Electoral	22.900.000,00
Preparación de la División Territorial	5.111.000,00
Publicidad y Acreditaciones	2.453.900,00
Recibo Documentación Electoral y Escrutinio	2.985.000,00
Seguridad Electoral	4.700.700,00
Sistema Información 120	0,00
Transmisión de Datos	14.583.000,00
Transportes	3.839.000,00
Ubicación Juntas Receptoras de Votos	396.000,00
Voto Electrónico	21.665.190,00
Total	154.766.375,00

Fuente: Oficina de Coordinación de Programas Electorales. Evaluación preliminar de los programas electorales. Elecciones municipales, diciembre 2002, p. 204.

* El monto en colones es lo que resulta del cálculo efectuado por la Contaduría, de las horas solicitadas ante la Dirección Ejecutiva, y no al monto efectivamente pagado.

Cuadro No. 2: Pago de jornada extraordinaria de mayo a diciembre del 2002

Presupuesto año 2002: ₡ 465,600.000.00

Período	Total ^(a)
Mayo	9.152.683,00
Jun.	9.156.196,00
Jul.	13.415.000,00
Ago.	18.035.845,00
Set.	24.996.278,00
Oct.	47.493.283,00
Nov.	54.930.065,00
Dic.	23.539.704,00
Total	200.719.054,00

Fuente: Oficina de Coordinación de Programas Electorales. Evaluación preliminar de los programas electorales. Elecciones municipales, diciembre 2002, p. 210.

^(a) Total pagado por mes por la Contaduría, por concepto de jornada extraordinaria para toda la institución, incluyendo programas electorales.

Tal como se apunta, la OCPE tiene entre sus funciones la de planificar todos los detalles concernientes a los procesos electorales, lo que a su vez implica la definición de los requerimientos de los recursos humanos y materiales por incluir en los respectivos ejercicios presupuestarios. Sin embargo, de acuerdo con el señor Fernández Masís, a la OCPE lo que le corresponde llevar es una “*eficiente administración de los recursos*”¹⁰, de manera que una vez pasada la elección se dedique a hacer un inventario o un control de inventario, para definir qué materiales sobran, qué cambios se deben realizar en dichos materiales, si es necesario reforzarlo y definir qué hay que comprar, cuánto y a partir de cuándo, sin una estimación monetaria de su costo como ya se hizo en el presupuesto del 2004. Y el análisis financiero del gasto que los programas demandan es competencia de otras instancias, como la Dirección Ejecutiva, la Contaduría, la Proveeduría e inclusive el Departamento de Recursos Humanos, ya que son estas instancias las que elaboran el presupuesto y en él estiman el costo de los recursos.

No obstante lo anterior, considera necesario que el análisis financiero sea contemplado como parte del proceso de evaluación, para determinar cómo se aprovecharon esos recursos, si fueron utilizados de manera eficiente o si el trabajo se pudo haber

¹⁰ Principalmente en aquellos recursos que generan más gasto, como la jornada extraordinaria, los gastos de viaje (viáticos), la contratación de personal, el arrendamiento de vehículos o del equipo de cómputo.

realizado con un menor costo, o de lo contrario, si las proyecciones fueron vagas, por lo que habría que reforzar los recursos materiales o humanos. De esta forma se podría señalar a cada uno de los programas cómo ser cada vez más eficiente en el cumplimiento de sus objetivos y a la vez hacerlo con el menor costo posible.

Por último, destaca el Lic. Masís Fernández, que para las elecciones del año 2002, principalmente para las elecciones de diciembre, se logró una mayor eficiencia en la utilización de los recursos. Ejemplo de esto fue el uso de vehículos, pues en elecciones anteriores éstos eran destinados en forma exclusiva a determinado programa electoral, mientras que para las elecciones municipales, gracias a la experiencia adquirida en la elección presidencial, existió una mayor coordinación en las giras de los diferentes programas electorales. También se aprovechó el recurso para satisfacer las necesidades vehiculares de dos o más programas a la vez, como lo fue el caso de las giras del programa de Transmisión de Datos y el Programa Voto Electrónico e inclusive para la distribución de cédulas a las diferentes Oficinas Regionales del Registro Civil. La meta que imperó en este caso fue que los vehículos asignados a los programas electorales estuvieran en ocupación plena.

CAPITULO III: LA PLANIFICACIÓN ELECTORAL

3.1. El presupuesto del TSE

3.1.1. Comisión de Presupuesto

Tanto la formulación del presupuesto ordinario de la institución, como aquel que se prepara para atender el proceso electoral, son llevados a cabo por la Comisión de Presupuesto. Esta Comisión se encarga de preparar el anteproyecto de presupuesto, para que sea elevado a conocimiento y aprobación de los señores Magistrados del TSE, antes de ser remitido al Ministerio de Hacienda.

La Comisión de Presupuesto se ratifica todos los años y está conformada por los jefes de las oficinas de Proveeduría, Contaduría, Personal y la Dirección Ejecutiva. Lo anterior, debido a que el presupuesto básicamente lo componen las subpartidas¹¹ correspondientes a Servicios Personales, Servicios No Personales, Compra de Materiales y Suministros de Oficina, Compra de Maquinaria y Equipo y éstos departamentos tienen una estrecha relación con dichos rubros.

Según como lo explicó el Lic. Alvarado Villalobos¹², Subdirector Ejecutivo TSE, además de la información que proporciona en forma individual cada uno de los jefes que forman parte de la Comisión de Presupuesto, para poder elaborar el presupuesto anual del TSE, la Dirección Ejecutiva envía una nota a todos los jefes de los diferentes departamentos de la institución, donde se les solicita que completen el Plan Operativo Anual (POA), en el que deben indicar cuáles van a ser sus necesidades de recurso humano e insumos para el año siguiente.

A manera de ejemplo, por departamento se debe tomar en consideración las personas que se van a acoger a la pensión, para que en el presupuesto se tomen en cuenta

¹¹ El gasto se clasifica en subpartidas de acuerdo a su naturaleza: salarios, suministros de oficina.

¹² Entrevista realizada el 25 de agosto de 2003.

los recursos que se van a requerir para el pago de prestaciones legales o justificar el incremento de personal.

Antes de la creación de la OCPE en el año 2001, la Comisión de Presupuesto procedía de igual forma con los requerimientos de los programas electorales, es decir, solicitándole a los encargados de los programas electorales que enviaran una lista de las necesidades del programa.

En adelante, los encargados de los programas electorales deben enviar a la OCPE los planes de gestión consignando sus necesidades, con el propósito de que ésta presente la información consolidada a la Comisión de Presupuesto.

El cálculo del costo de los requerimientos, solicitados tanto por los jefes de los diferentes departamentos de la institución como el que hacen los encargados de los programas electorales, lo realiza la Comisión de Presupuesto. Dicho cálculo, según afirma el señor Gilberto Gómez Guillén¹³, Contador TSE, se realiza con base en la experiencia de los procesos electorales anteriores.

3.1.2. Instancias que participan en la Comisión Presupuesto

Como ya se indicó, debido a que el presupuesto está conformado básicamente por las subpartidas correspondientes a Servicios Personales, Servicios No Personales, Compra de Materiales y Suministros de Oficina y Maquinaria y Equipo, son los departamentos de Recursos Humanos, Contaduría, Proveeduría y la Dirección Ejecutiva los que tienen una injerencia directa en los procesos de contratación de los bienes y servicios requeridos tanto por los diferentes departamentos de la institución como por los programas electorales.

Lo anterior, por cuanto todo lo relacionado con los puestos administrativos y operativos de la institución, en torno a salarios, relación de puestos, reclasificaciones, pago de prestaciones, dedicación exclusiva, prohibición, clasificación de los puestos en técnicos,

¹³ Entrevista realizada el 7 de noviembre de 2003.

profesionales, definición del salario base, pluses por salarios, salario escolar y contratación de personal temporal para las elecciones, es decir, todos aquellos gastos contemplados en la subpartida 0 (Servicios Personales)¹⁴, lo lleva a cabo el Departamento de Recursos Humanos.

Proveeduría lleva el control de las compras de los diferentes insumos (requisiciones) que solicitan los departamentos de la institución para llevar a cabo sus labores, principalmente de aquellas que se realizan mediante la subpartida 2 (Materiales y Suministros), como materiales de construcción, suministros de oficina, maderas, repuestos, gasolina. Para ello, este departamento cuenta con una base de datos del costo de los artículos, a partir de la cual hace una estimación o proyección (inflación, devaluación –para los artículos que se deben importar–) de la cantidad y costo de los recursos materiales e insumos que requerirá la institución.

La Contaduría del TSE lleva el control de todos los servicios que requiere la institución en forma permanente o contratos de servicios continuados año tras año, como lo son la limpieza de las instalaciones, mantenimiento del equipo de cómputo, aire acondicionado, los servicios de seguridad y vigilancia, el arrendamiento de los locales de las oficinas regionales del Registro Civil, arrendamiento de fotocopiadoras, contratación de consultorías, entre otros contratos y servicios contemplados en la subpartida 1 (Servicios No Personales).

Finalmente, a la Dirección Ejecutiva se encarga de los gastos contemplados en la subpartida 3 (Maquinaria y Equipo), lo cual se planifica de acuerdo a las necesidades de cada oficina.

¹⁴ En período electoral la institución requiere contratar personal de apoyo, tanto para las labores ordinarias de la institución como para los programas electorales, razón por la cual mediante la subpartida 080 Servicios Especiales, se realizan las contrataciones de personal temporal para que colabore en el proceso electoral.

3.1.3. Clasificación del gasto

De acuerdo con la Ley No. 8341 (Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el Ejercicio Económico del 2003) –para efectos de registro contable–, a cada Ministerio o institución se le asigna un título o código que lo diferencia con respecto a otros, en el caso del TSE el título que le corresponde es el 125, su programa¹⁵ es el 850 y éste a su vez se subdivide en el subprograma 01, donde se establecen los gastos correspondientes al giro normal de la institución o gastos de operación, el subprograma 02, en el que se registran los gastos correspondientes a construcciones o infraestructura y el subprograma 03 correspondiente a los gastos de la campaña política o financiamiento de los partidos políticos¹⁶.

Para efectos de la presente investigación nos centraremos en los gastos de operación o subprograma 01. Una vez recopilada la información acerca de todos los recursos humanos y materiales que se requieren para la gestión operativa de la institución, incluidos los gastos para atender el proceso electoral, se inicia la formulación del presupuesto, registrando y clasificando cada gasto en subpartidas según su objeto y su financiamiento, identificando con 01 si se trata ingresos corrientes (es decir, provistos de los impuestos) ó 27 si los ingresos provienen de la emisión de Títulos Valores de Deuda Interna.

¹⁵ El Ministerio de Hacienda define un Programa Presupuestario como: “categoría programática de mayor nivel en el proceso de presupuestación, y expresa un proceso de producción que conlleva a uno o más productos terminales. El programa refleja un propósito esencial de la red de *actividades* que ejecuta una institución, expresado como contribución al logro de los objetivos de la política pública a través de la producción terminal, y se conforma de la agregación de categorías programáticas de menor nivel. Además el programa debe poseer un centro gestor claramente identificable” y establece que un Subprograma Presupuestario se “genera cuando el centro gestor del programa puede ser divisible en centros gestores menores, responsables de procesos productivos cuya producción terminal contribuya parcialmente a alcanzar la producción total del programa. Las producciones parciales resultantes de los procesos productivos contenidos en la categoría subprograma tienen que ser sumables en términos físicos, sin que se pierda el significado de la unidad de medida de la producción global que surge del programa del cual forma parte”. (Ministerio de Hacienda, 2002, www.hacienda.go.cr/presupuesto/documentos/Instructivo.doc, p. 34. Consulta: 6 de agosto, 2002)

¹⁶ Los artículos 96 de la CP y 176 del Código Electoral establecen que “el Estado contribuirá a sufragar los gastos de los partidos políticos participantes en las elecciones para Presidente y Vicepresidentes de la República y para Diputados a la Asamblea Legislativa”.

Así por ejemplo, para el ejercicio económico del año 2003, el presupuesto del TSE correspondiente al programa 850 y subprograma 01 (operación normal de la institución), se dividió en ocho grandes categorías o subpartidas:

0 Servicios Personales: dentro de esta categoría se incluyen los gastos que se deben cubrir principalmente para el pago de salarios, dietas, jornada extraordinaria, para lo cual a cada rubro se le asigna una subpartida, tal y como se detalla a continuación.

Cuadro No. 3: Desglose de rubros correspondientes a la subpartida 0 (Servicios Personales)

CLASIFICACION DE GASTOS SEGUN OBJETO		PROY. LEY PPTO 2003
C-O FFC-E CF Y-P CONCEPTO		TOTAL
		<u>6,502,900,000</u>
0	SERVICIOS PERSONALES	<u>4,080,329,000</u>
000	01 111 10 SUELDOS PARA CARGOS FIJOS	3,172,127,000
030	01 111 10 SUELDO ADICIONAL	317,100,000
031	01 111 10 SALARIO ESCOLAR	292,200,000
040	01 111 10 DIETAS	2,000,000
060	01 111 10 SOBRESUELDOS (SE AUTORIZA EL PAGO DE JORNADA EXTRAORDINARIA AL PERSONAL DE OTRAS INSTITUCIONES DEL ESTADO QUE COLABORAN CON EL TSE EN LA ORGANIZACIÓN DEL REFERENDO).	191,000,000
070	01 111 10 GASTOS DE REPRESENTACION (SUJETO A LAS MISMAS REGLAS QUE LOS GASTOS DE REPRESENTACIÓN DE LOS MAGISTRADOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Y SE LES GIRARÁ IGUAL QUE A ÉSTOS).	14,000,000
080	01 111 10 SERVICIOS ESPECIALES	61,902,000
090	01 111 10 OTROS SERVICIOS PERSONALES	30,000,000

Fuente: Ley No. 8341: Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el Ejercicio Económico del 2003.

Así por ejemplo, la subpartida 000 identifica los gastos para el pago de sueldos para cargos fijos, es decir, el salario de los funcionarios de la institución, cuya fuente de financiamiento son los impuestos (01); la subpartida 060 se utiliza para el pago de sobresueldos o jornada extraordinaria; la 040 para el pago de dietas a los Magistrados suplentes cuando asisten a las sesiones del TSE; bajo la subpartida 080 Servicios Especiales se realiza la contratación en forma temporal del personal para apoyar las labores ordinarias del TSE y del Registro Civil, así como de los programas electorales de frente a los comicios.

1 Servicios No Personales: en su mayoría, los gastos contemplados dentro de la subpartida de Servicios No Personales se refieren a los pagos que se deben efectuar para cumplir los compromisos por contratos de servicios, públicos o privados, que la institución debe asumir en forma permanente durante el año. Por ejemplo:

Cuadro No. 4: Desglose de rubros correspondientes a la subpartida 1 (Servicios No Personales)

Subpartida	Fuente de Financiamiento	Concepto	Descripción
102	01 (Impuestos)	Alquiler de Edificios y Terrenos	Cubre principalmente el gasto producto del alquiler de locales donde funcionan las oficinas regionales del Registro Civil.
106	01	Otros alquileres	Bajo esta subpartida, se pagan los servicios brindados por proveedores privados por el arrendamiento de fotocopiadoras.
126	01	Energía Eléctrica	Pago de servicios eléctricos de la Sede Central del TSE y oficinas regionales del Registro.
199	01	Otros servicios no personales	Incluye, por ejemplo, el pago de la contratación de servicios mensuales de seguridad (vigilancia) y limpieza de la Sede del TSE, así como de las oficinas regionales.

Fuente: Ley No. 8341: Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el Ejercicio Económico del 2003. Elaboración propia.

2 Materiales y Suministros: en esta subpartida se incluyen las compras de los suministros de oficina, materiales de construcción y limpieza, entre otros que requieren los departamentos de la institución para su funcionamiento.

Cuadro No. 5: Desglose de rubros correspondientes a la subpartida 2 (Materiales y Suministros)

Subpartida	Fuente de Financiamiento	Concepto	Descripción
202	01	Gasolina	Además de la gasolina de los vehículos del TSE, se incluye el combustible para los vehículos particulares de los Delegados <i>ad honorem</i> que colaboran con el TSE en la organización del referendo.
270	01	Repuestos	Como por ejemplo, repuestos de vehículos, equipo de oficina.
282	01	Útiles y materiales de oficina	Se refiere a todos los suministros de oficina, como lapiceros, papel, tinta, etc.
284	01	Útiles y materiales de limpieza	

Fuente: Ley No. 8341: Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el Ejercicio Económico del 2003. Elaboración propia.

3 Maquinaria y Equipo: incluye los gastos para la compra de equipo (computadoras, impresoras) y mobiliario de oficina, equipo para comunicaciones (como por ejemplo, *walkie talkies*), equipo educacional (como video-in).

Cuadro No. 6: Desglose de rubros correspondientes a la subpartida 3 (Maquinaria y Equipo)

Subpartida	Fuente de Financiamiento	Concepto
300	27 (Títulos Valores de Deuda Interna)	Maquinaria y equipo de producción.
310	27	Equipo y mobiliario de oficina.
320	27	Equipo médico y de laboratorio.
350	27	Equipo educacional.

Fuente: Ley No. 8341: Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el Ejercicio Económico del 2003. Elaboración propia.

Como puede observarse, la fuente de financiamiento de los gastos que se generen dentro de esta subpartida, son financiados mediante la emisión de Títulos Valores de Deuda Pública.

6 Transferencias corrientes: contempla por ejemplo, los gastos para el pago de prestaciones legales, programas de capacitación, aporte de cuota patronal a la Caja Costarricense del Seguro Social, cuota patronal a la Asociación Solidarista del TSE.

Cuadro No. 7: Desglose de rubros correspondientes a la subpartida 6 (Transferencias corrientes)

Subpartida	Fuente de Financiamiento	Concepto
602	01	Prestaciones legales.
603	01	Ayuda Económica según Programa de Capacitación y Aprendizaje.
637	01	Asoc. Solidarista de Empleados del TSE y del Registro Civil.
660	01	Cuota patronal a CCSS por concepto de enfermedad y maternidad.

Fuente: Ley No. 8341: Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el Ejercicio Económico del 2003. Elaboración propia.

7 Transferencias de Capital: Se refiere a aportes a organismos financieros.

Cuadro No. 8: Desglose de rubros a la subpartida 7 (Transferencias de Capital)

Subpartida	Fuente de Financiamiento	Concepto
733	27	Cuota patronal para el Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

Fuente: Ley No. 8341: Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el Ejercicio Económico del 2003. Elaboración propia.

8 Servicio de la Deuda Pública: aquí se incluye la subpartida 814 “Amortizaciones de Cuentas Pendientes de Ejercicios Anteriores”, es decir, para efectuar el pago de las facturas comerciales pendientes de pago del año anterior.

9 Asignaciones Globales: dentro de esta categoría, en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2003, sólo se incluyó la subpartida 910 “Gastos Confidenciales”; sin embargo de cara a las elecciones del año 2006, en el anteproyecto de presupuesto del año 2004, se incluye además la subpartida 900 “Imprevistos”¹⁷ que en el TSE se cataloga como “Fondo General de Elecciones”.

En este punto, cabe aclarar que la forma de liquidación de lo presupuestado en la subpartida 900 es diferente respecto al resto de las subpartidas que componen el presupuesto ordinario de la institución. Tal y como lo explicó en entrevista el Lic. Minor Castillo Bolaños¹⁸, Encargado del Área de Contabilidad de la Contaduría del TSE:

“En años anteriores en la ejecución del presupuesto a la institución se le daba la oportunidad de que seis meses después del 31 de diciembre, es decir al 30 de junio del año siguiente, se pudieran cancelar o pagar los bienes y servicios que no se pudieron efectuar el año anterior, sin ningún problema, es decir se arrastraba como una cuenta por pagar del año anterior, sin embargo, actualmente todavía se puede pagar dicha cuenta, pero afecta el presupuesto del año en curso, con lo cual se castiga dicho presupuesto. Por ejemplo, si en determinado presupuesto de un año X, se tiene previsto la contratación de una consultoría por un monto de ¢ 10 millones, a realizarse en seis meses, con fecha de inicio en el mes de junio, con dos pagos de ¢ 5 millones, uno al inicio de la consultoría y el otro al finalizar, pero por alguna razón se presenta un atraso en el inicio de la consultoría y ésta empieza en el mes de setiembre, entonces al 31 de diciembre se le debe

¹⁷ Tal y como lo explica el Lic. Gómez Guillén, si bien es cierto que en la Ley de Presupuesto dicha subpartida aparece con el nombre de Imprevistos, ello obedece a un tecnicismo del Ministerio de Hacienda; sin embargo, no quiere decir que los recursos presupuestados en la misma, puedan ser utilizados para cubrir cualquier tipo de gastos no planificados por el TSE. De esa forma, para las elecciones del 2002, en la Ley de Presupuesto dentro de esta subpartida se habían contemplado y planificado los gastos imprevistos que se pudieran generar en los Programas de Transmisión de Datos, Voto Electrónico y una eventual convocatoria a una Segunda Vuelta Electoral.

¹⁸ Entrevista realizada el 23 de agosto de 2003.

pagar ¢5 millones, los otros ¢ 5 millones tendrán que pagarse en el mes de marzo del año siguiente, pero no con los recursos que se habían separado para dicho propósito en el año anterior, sino que bajo el amparo de la orden de compra esos servicios deberán cancelarse mediante recursos del presupuesto del año siguiente, lo que provoca un recorte del mismo para poder llevar a cabo algún otro tipo de contratación”.

Sin embargo, el Fondo General de Elecciones no está limitado al término anual de liquidación del presupuesto, ya que a diferencia del resto de las subpartidas presupuestarias en que el pago de los gastos generados en cada una de ellas se efectúa a través de la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda, para la subpartida 900 se crea un fondo, el cual *“se administrará por medio de un banco del Estado en una cuenta especial, contra la cual sólo podrán girarse cheques con las firmas de dos Magistrados y del Contador o Subcontador del TSE”* (Comisión de Presupuesto, 2003, p. 41).

El Lic. Gómez Guillén explica que una vez creado este fondo, le da a la institución las siguientes ventajas: por una parte la exime de un período límite presupuestal, como lo es la anualidad del presupuesto, para poder disponer de esos recursos en cualquier momento, tal fue el caso de las elecciones de Alcalde, Síndicos y Concejales de Distrito que se llevaron a cabo el 1° de diciembre del año 2002 y que por razones climatológicas se hizo imposible efectuar en algunos cantones del país.

De manera que, gracias a la disponibilidad de los recursos económicos en esta subpartida, se realizó la convocatoria a elecciones en los cantones afectados para el 19 de enero del año 2003, para cubrir los gastos generados en las giras para recuperar y reponer el material electoral, implementar el programa de voto electrónico, pago de viáticos a los funcionarios de la institución que debían desplazarse a dichos cantones, así como a los delegados *ad honorem* del TSE.

Otra ventaja de la subpartida 900, es que le permite realizar un pago más expedito a los proveedores de bienes y servicios, pues si a juicio del TSE su adquisición se requiere en forma inmediata, mediante la utilización de esta subpartida se pueden obviar los trámites de

ejecución presupuestaria como lo son la reserva de recursos y las solicitudes de pedido – trámites que se explicarán en el siguiente apartado–, los cuales requieren el refrendo de la CGR y del departamento de Control de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, respectivamente.

3.2. El presupuesto para atender el proceso electoral

El presupuesto del TSE, al igual que el resto de los ministerios del Gobierno Central y Poderes de la República, está sometido a la legislación que sobre el tema establece la Constitución Política respecto a la formulación Presupuesto de la República, tal y como se señala en el apartado anterior, el cual de acuerdo con el artículo 176, se define como todos los ingresos probables¹⁹ y los gastos autorizados, de la Administración Pública, durante el año económico.

Según el artículo 178 de la Constitución Política, el presupuesto ordinario de la República debe ser sometido a conocimiento de la Asamblea Legislativa a más tardar el 1° de setiembre de cada año y la Ley de Presupuesto deberá estar aprobada en forma definitiva el 30 de noviembre del mismo año.

Por esa razón, el anteproyecto de presupuesto ordinario de la institución se confecciona durante los meses de abril, mayo y junio, y en este último mes es enviado al Ministerio de Hacienda para su estudio, que tal y como lo faculta el artículo 177 de la Constitución Política, puede realizar las reducciones de cualquiera de las partidas que figuren en los anteproyectos formulados por los Ministerios de Gobierno, Asamblea Legislativa, Corte Suprema de Justicia y Tribunal Supremo de Elecciones.

En el caso específico del TSE en materia electoral, este artículo establece la salvedad de que aquellos gastos presupuestados para dar efectividad al sufragio no pueden

¹⁹ Los ingresos probables se refieren a los ingresos provistos, ya sea por la recolección de impuestos o por la emisión de títulos de deuda pública o a los generados por las instituciones autónomas como en el caso del ICE. En virtud de que el TSE no produce ingresos propios por los servicios que ofrece, centraremos nuestra atención en las dos primeras fuentes de financiamiento mencionadas.

ser objetados por el Ministerio de Hacienda, sin embargo, dicha obligatoriedad no rige en el caso de la AL.

Una vez que el Ministerio de Hacienda hace las modificaciones del caso al Proyecto de Presupuesto Ordinario de la República, debe presentarlo a la AL el 1° de setiembre e informa a las diferentes instituciones cuánto fue el presupuesto que se envió a ésta para su aprobación.

La Comisión de Hacendarios de la AL se encarga del proceso de revisión, de consultas y valoraciones y definir cuánto se asigna del presupuesto, de tal forma que al 30 de noviembre de cada año debe estar aprobada la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República. Ésta empezará a regir a partir del mes de enero del año siguiente.

Como ya se indicó, según el artículo 177 de la CP, lo presupuestado para elecciones no puede ser cuestionado por el Ministerio de Hacienda, razón por la cual al amparo de este artículo, al acercarse un nuevo proceso electoral, al menos con dos años de anticipación, se van incluyendo en el presupuesto ordinario de la institución los gastos para la compra de materiales o contratación de servicios para atender el proceso electoral. Ello por cuanto algunos materiales electorales deben importarse al país o, por los trámites de contratación administrativa se hace necesario contar con amplios plazos, a los efectos de que estén a disposición de la institución con suficiente tiempo.

Así por ejemplo, para el ejercicio económico del año 2004, dentro del anteproyecto de presupuesto se incluyó un monto de ¢2.520.834.000,00 para atender los gastos electorales con miras a las elecciones del año 2006. Como por ejemplo: reconocimiento del pago de jornada extraordinaria que se genere en actividades relacionadas con el proceso electoral, estudios para crear nuevos distritos electorales, fiscalización de las asambleas de los partidos políticos y asesoría a las municipalidades para las consultas populares o plebiscitos, publicidad de las giras de cedulaación, así como el programa de cedulaación y empadronamiento de nuevos electores, estudio de la infraestructura de los centros

educativos para que se lleve a cabo el voto electrónico, servicio de bodegaje para el material electoral, cajas de cartón para depositar las papeletas, mamparas para los recintos secretos de votación y equipo de cómputo para la inscripción de candidaturas, entre otros.

Éstos gastos se van clasificando en subpartidas, así la publicidad de las giras de cedulación con cargo a la subpartida 112 Información y Publicidad; el programa de cedulación y empadronamiento de nuevos electores con cargo a la subpartida 144; Transportes dentro del País o el gasto generado para pagar el servicio de bodegaje del material electoral se hace con cargo a la subpartida 199 Otros Servicios No Personales, las compras de las cajas de cartón para depositar las papeletas, así como de las mamparas para los recintos secretos de votación se hacen con cargo a la subpartida 232 Productos de Papel y Cartón y así sucesivamente.

De manera que, en el mismo anteproyecto de presupuesto ordinario, se dividen los gastos correspondientes al presupuesto ordinario de los gastos de carácter electoral.

Cuadro No. 9: Asignación de los gastos de operación y electorales

TITULO: TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES	
PROGRAMA: TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES	
<u>JUSTIFICACION DEL GASTO</u>	
112 INFORMACION Y PUBLICIDAD	
Proyectors del Plan Estratégico Institucional relativos a comunicación	10 000 000,00
Publicidad escrita y radial (licitaciones, concursos, avisos usuales)	15 000 000,00
SUBTOTAL	¢ 25 000 000,00
PARA DAR EFECTIVIDAD AL SUFRAGIO (Art. 177 de la Constitución Política)	
Publicidad giras de cedulación y de otros asuntos electorales	¢ 10 000 000,00
TOTAL	¢ 35.000.000,00

Fuente: Anteproyecto de Presupuesto para el año 2004. Comisión de Presupuesto, Tribunal Supremo de Elecciones.

Como se desprende del cuadro anterior, en el anteproyecto de presupuesto del año 2004, bajo el amparo del artículo 177, se incluye dentro de los gastos de información y

publicidad (subpartida 112) un monto de ¢10 millones para llevar a cabo la publicidad de las giras de cedula²⁰. Éstos recursos no pueden ser objetados por el Ministerio de Hacienda, no así por la AL.

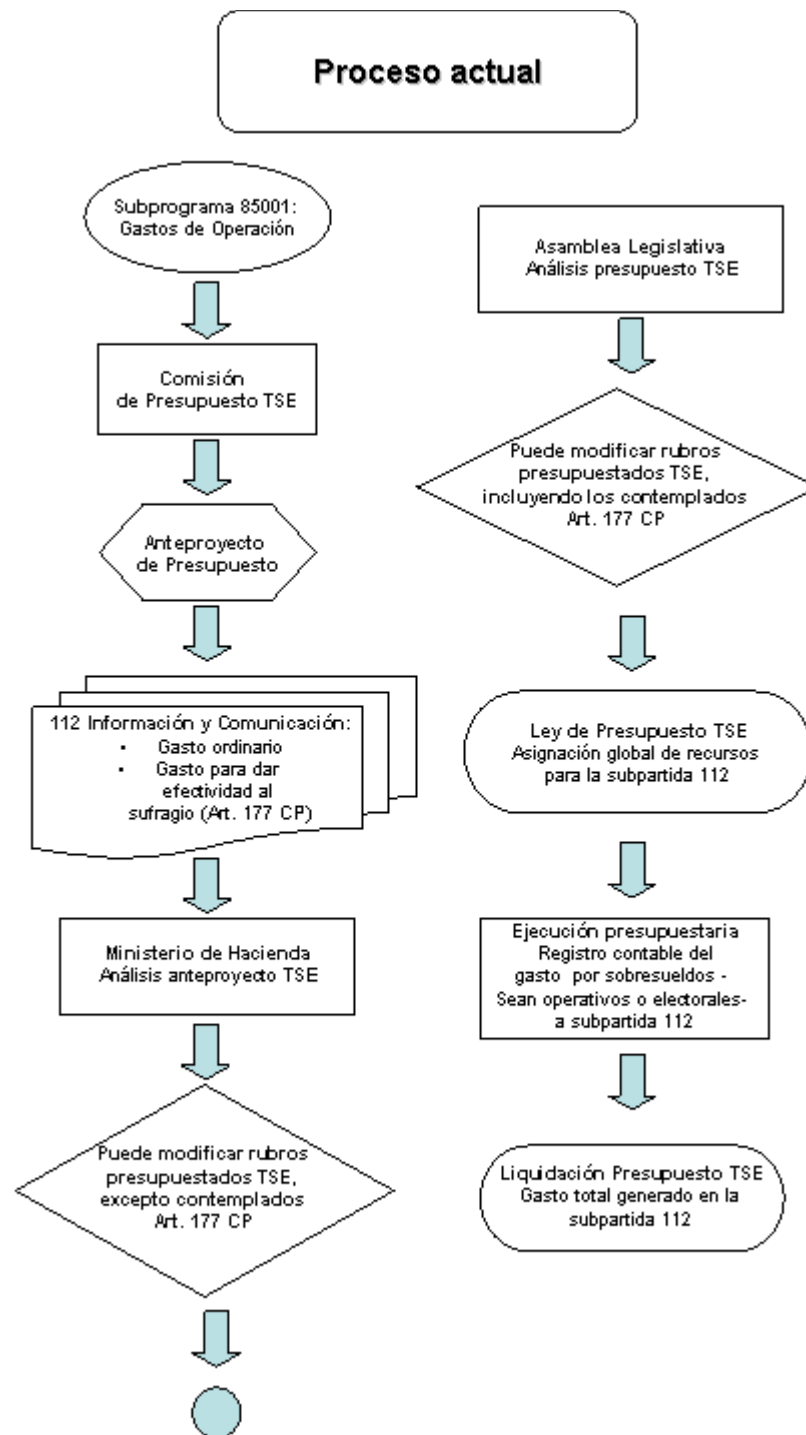
Tal y como lo indica el Lic. Gilberto Gómez Guillén²¹, Contador del TSE, en el caso de que la AL haga un recorte de lo presupuestado en determinada subpartida, por ejemplo de la subpartida 112, Información y Publicidad, en la que se incluye un monto para dar efectividad al sufragio, se procura que dicho recorte no afecte los gastos de carácter electoral, es decir que se mantengan los ¢10 millones presupuestados inicialmente en este rubro, pues éstos constituyen la prioridad para el TSE.

Sin embargo, una vez que la AL aprueba el presupuesto mediante la Ley de Presupuesto, los recursos totales se van a girar a la subpartida 112, Información y Comunicación en forma global, de tal forma que si se a ésta se le efectuó alguna modificación, no se podrá establecer si corresponde a los gastos de operación u ordinarios de la institución o a los contemplados para el proceso electoral, tal y como se muestra en la Figura No. 1.

²⁰ El objetivo de las giras de cedula es precisamente dotar de cédula de identidad a todos los ciudadanos, para que éstos se inscriban en el Padrón Nacional Electoral y puedan ejercer su derecho al sufragio en cada proceso electoral. Estas giras se realizan en todo el país, lo cual incluye centros penitenciarios, asilos de ancianos, zonas indígenas, etc.

²¹ Entrevista realizada el viernes 7 de noviembre de 2003.

Figura No. 1: Situación actual proceso presupuestación TSE



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar la determinación del costo del proceso electoral resulta sumamente difícil, no sólo porque en el Subprograma Presupuestario correspondiente a los Gastos de Operación del TSE, se incluyen tanto los gastos ordinarios de la institución para su funcionamiento, como los gastos para atender el proceso electoral. Además, como ya se indicó, algunos bienes necesariamente deben adquirirse en ejercicios presupuestarios previos, hasta con dos años de anterioridad, a las elecciones.

Finalmente, en relación con el presupuesto extraordinario, el señor José Alvarado Villalobos, Subdirector Ejecutivo, explica que en pocas ocasiones el TSE ha solicitado recursos mediante esta posibilidad. Lo anterior debido a que dicho mecanismo es muy lento y los términos de los plazos para la entrega del presupuesto ordinario y la presentación del presupuesto extraordinario son muy estrechos. Asimismo indica que, el presupuesto extraordinario es utilizado principalmente por el Poder Ejecutivo para solicitar a la Asamblea Legislativa recursos específicos, como por ejemplo atender una emergencia nacional.

3.3. Proceso de ejecución y liquidación presupuestaria

Antes de explicar el proceso de ejecución presupuestaria, cabe destacar que en esta materia, al TSE se le cataloga como un híbrido, tal y como lo explican los licenciados Alvarado Villalobos y Gómez Guillén; ya que en algunos aspectos se le clasifica como un Poder de la República y en otros como a un Ministerio del Gobierno Central.

Básicamente, la diferencia con respecto a los ministerios, en materia de presupuesto, reside en que a instituciones como el TSE, la CGR, la Defensoría de los Habitantes, el Poder Judicial y la AL tienen por ejemplo su propia regulación en torno a salarios y en que se les otorga un mayor porcentaje del presupuesto nacional.

Mientras que los ministerios están sujetos a todas las disposiciones establecidas por el Ministerio de Hacienda y sus dependencias, como lo son Tesorería, Proveeduría, Contaduría y Presupuesto Nacional.

En este sentido, el TSE a nivel de la ejecución presupuestaria y de pagos, al igual que el resto de los Ministerios del Gobierno Central, debe someterse a las directrices que al respecto giren el Ministerio de Hacienda, Presupuesto Nacional y la Tesorería Nacional al Poder Ejecutivo, pero en cuanto a la contratación de bienes y servicios no se encuentra sometido a las directrices de la Proveduría Nacional.

Por esta razón, el TSE no cuenta con un sistema contable, en donde, vía transferencia presupuestaria, se le asignen los recursos económicos presupuestados, para que en forma autónoma –como lo hacen los Poderes de la República– pueda contratar y pagar los bienes y servicios que necesita para su gestión.

Es decir, los Poderes de la República no requieren un intermediario para el trámite de pagos a proveedores como en el caso del TSE, que los realiza a través de la Tesorería Nacional. En otras palabras, está sujeto a la disponibilidad económica y de flujo de caja de la Tesorería Nacional para que los pagos se hagan, lo que a veces implica atrasos para obtener los recursos en el momento en que se requieren.

En virtud de lo anterior, el Lic. Castillo Bolaños explica que para poder realizar los pagos de los bienes y servicios recibidos, el TSE debe utilizar dos sistemas de información. Es aquí donde se evidencia la condición de híbrido en materia de ejecución presupuestaria de la Institución.

Dichos sistemas son el Módulo de Poderes y el Sistema Integrado de Información que Apoya la Gestión Administrativa y Financiera (SIGAF)²².

En el Módulo de Poderes, que es el sistema informático que utilizan la AL y sus dependencias –CGR, Defensoría de los Habitantes– y el Poder Judicial, se deben registrar

²² “El SIGAF es una herramienta para que los ministerios gestionen la adquisición de bienes y servicios que requieren para cumplir con sus objetivos y metas, y brindar a la sociedad costarricense servicios públicos de calidad que posibiliten el desarrollo económico y social del país. También representa el mecanismo para transparentar la gestión y facilitar la rendición de cuentas por parte de los responsables de administrar eficientemente los recursos públicos”. <http://www.hacienda.go.cr/sigaf>. En línea 27 de setiembre de 2003.

los gastos por subpartida presupuestaria, pero como no tiene la autonomía de estas instituciones para realizar las transferencias de pago directamente, debe hacer una interfase al SIGAF, para que éstas se realicen por medio de la Tesorería Nacional.

Una vez que se ha aprobado el presupuesto, éste se publica en La Gaceta, mediante una ley. Luego de su aprobación, se incorpora al sistema de Contabilidad, donde se incluyen todas las partidas presupuestarias, que van de la 0 hasta la 910. Este proceso requiere que cada subpartida sea revisada y probada para iniciar el proceso de ejecución del presupuesto. Los documentos presupuestarios son las Reservas de Recursos y las Solicitudes de Pedido²³, que constituyen un procedimiento para apartar o separar los recursos económicos para cumplir con los compromisos pendientes de pago.

Como el trámite de pago que se debe efectuar para ambos documentos son similares, nos centraremos en explicar el trámite de las órdenes de pedido.

Normalmente, dependiendo del monto de la contratación, lo que hace la Proveduría es efectuar un proceso de licitación o una compra directa; en el segundo caso no requiere refrendo de la CGR. Si se trata de una licitación, la Proveduría debe efectuar una solicitud de pedido, que consiste en una separación de los recursos económicos que deberán pagarse posteriormente.

Esta solicitud es remitida a la Dirección Ejecutiva, en donde es aprobada o rechazada. Si es aprobada, se envía a la Contaduría. En este departamento se le pone un número de consecutivo y se revisa si el concepto incluido en la solicitud corresponde efectivamente a la subpartida. Se ingresa al sistema de contabilidad, se firma y se envía a la CGR para su refrendo.

²³ Según Oficio No. 500-2003 Contaduría TSE, del 18 de julio de 2003, la solicitud de pedido “se utiliza para realizar una separación presupuestaria de fondos, permitiéndole al órgano ejecutor el desarrollo de procesos de contratación administrativa. Para efectos de la contabilidad presupuestaria, afecta lo solicitado” y la reserva de recursos “permite separar fondos presupuestarios para la adquisición de bienes o servicios, o para el pago de obligaciones con terceros que no requieren formalizarse mediante un proceso de contratación administrativa. Para efectos de la contabilidad presupuestaria, afecta el comprometido”.

La CGR realiza dos tipos de aprobaciones, una vía electrónica o visado electrónico y un visado físico. El visado físico consiste en sellar la solicitud de pedido y el visado electrónico en un *click* que se hace en el sistema del Módulo de Poderes. Asimismo, los datos de la solicitud de pedido se ingresan en el sistema de control interno de la Contaduría –Sistema de Control y Liquidación del Presupuesto–, para los efectos de llevar un doble control del gasto de las partidas presupuestarias.

La CGR aprueba o rechaza la solicitud de pedido y devuelve el documento a la Contaduría del TSE. Por disposición del TSE, se debe efectuar una certificación donde se indique que dicha solicitud ha sido efectivamente aprobada, antes de efectuar cualquier tipo de compromiso.

De esa forma, la fórmula original de la solicitud de pedido es remitida a la Proveeduría para que inicie el proceso de licitación y una copia de ésta se deja en el departamento de Contaduría. Una vez efectuado el proceso de licitación y que dicha contratación se adjudica a una empresa o persona física, la Proveeduría confecciona la orden de pedido, se incluye en el sistema de cómputo o Módulo de Poderes y es enviada a Presupuesto Nacional para su aprobación. Cuando la orden de pedido es aprobada por Presupuesto Nacional se carga a la solicitud de pedido, es decir, se rebaja o disminuye dicho monto del monto inicial aprobado y se acredita a la orden de pedido. Es como un “debe y un haber”.

La copia de la orden de pedido es ingresada en el sistema de cómputo en la Contaduría y el original es entregado a la Proveeduría. Esta orden de pedido representa una orden incondicional de pago, pues en la misma vienen los datos de los proveedores (monto del bien o servicio, cédula física o jurídica de la empresa, cantidad, precio unitario del bien, etc). Es decir cuando el proveedor entrega el bien adjudicado o cumplido con el servicio contratado por el TSE, sabe que ese dinero le pertenece.

Luego de que se ha dado el servicio o el bien, el proveedor debe entregar, ya sea al órgano fiscalizador (oficina o departamento del TSE que recibe el servicio o bien

contratado) que se haya definido previamente en el contrato, o a la Proveeduría, según el tipo de mercancía de que se trate, una factura comercial y, adjunta a ésta, el original de la orden de pedido, para que la Contaduría inicie el trámite y pago de dicha factura.

Cuando la factura comercial ingresa en la Contaduría ésta es revisada nuevamente, de manera que en la misma se indique el monto en colones del bien o servicio contratado. Si éste viene especificado en moneda extranjera, dólares, debe indicarse el monto en colones de acuerdo con el tipo de cambio del Banco Central de Costa Rica en la fecha en que se entrega al TSE la factura comercial. Se revisa también que se indique el monto del 2% de retención por concepto de impuesto sobre la renta, que no incluya el impuesto de ventas y otros aspectos de carácter formal que deben incluir las facturas comerciales, como por ejemplo que esté autorizada por la Dirección General de Tributación Directa.

Posteriormente, se inicia el proceso de trámite de pago de la factura, lo que incluye ponerle un número de consecutivo; hacer una boleta de pago, en la que se indica el nombre de la empresa, la cédula jurídica, el monto en colones de la factura y el número de la factura comercial; el número de la orden de pedido o reserva de recursos; la subpartida a la que se debe cargar y su fuente de financiamiento.

Tanto en una base de datos en *Excel* como en el Sistema de Control Presupuestario (sistema de información), se hace un doble control de los montos que se deben cargar a las respectivas subpartidas, según la orden de pedido, para que sean rebajados del monto aprobado inicialmente y se lleve el control de los saldos.

Luego se ingresan los datos en el sistema de cómputo o módulo de Poderes donde se hace la interfase al SIGAF, para que la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda, mediante transferencia bancaria, realice el pago a la cuenta cliente del proveedor.

Finalmente, se procede a realizar la propuesta de pago, que consiste en efectuar los pagos a proveedores, con base en la cuota o monto del acuerdo de pago aprobado previamente en forma electrónica por la Tesorería Nacional. De acuerdo con los recursos

aprobados para cada acuerdo de pago, el Lic. Castillo Bolaños define ya sea con base en directrices establecidas por el Superior, por el Contador del TSE o de acuerdo con las prioridades de pago, las facturas de los proveedores que se deben pagar. Por ejemplo, podría ocurrir que existan pagos por ¢ 50 millones, pero que la Tesorería Nacional autorice solamente ¢ 20 millones, ahí es donde se deben establecer las prioridades de las cuentas por pagar.

Dependiendo de las fechas de los acuerdos de pago y de la prioridad que se le daba a determinada factura comercial, el trámite de pago de dichas facturas mediante orden de pedido tarda aproximadamente 15 días. En el caso de los bienes y servicios que se pagan mediante reserva de recursos, el trámite puede durar un poco más, porque una vez que éstas son ingresadas al Módulo de Poderes deben ser remitidas a la CGR para el respectivo refrendo.

Sin embargo, a partir del 1° de enero del año 2004 entra en vigencia el “Reglamento sobre Visado de de Gastos con cargo al Presupuesto de la República”, publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 235 del 5 de Diciembre del 2003, emitido por la CGR, mediante el cual se desconcentra en los Oficiales Presupuestales de los ministerios y otras instituciones el proceso de visado de los documentos de ejecución presupuestaria.

La principal diferencia con respecto al proceso de visado señalado anteriormente, radica en que, en el caso del TSE, la Contaduría enviará para su refrendo las solicitudes²⁴ y reservas de pedido a la Dirección Ejecutiva en lugar de hacerlo a la CGR, de igual forma procederá la Proveeduría en el caso de de las órdenes de pedido, con lo que a criterio del Lic. Castillo Bolaños el proceso de pago de las facturas comerciales va a ser más eficiente.

3.4. Relevancia de la planificación de recursos como parte del control interno

²⁴ Las solicitudes de pedido mayores a un monto de ¢ 6 millones deberán ser aprobadas en primer instancia por el TSE y posteriormente la Dirección Ejecutiva podrá efectuar el refrendo correspondiente.

El presupuesto del TSE, al igual que el de otras instituciones públicas es anualizado; es decir, si un bien o servicio no se paga en el ejercicio presupuestario en el cual fue contemplado, el presupuesto del año siguiente se verá castigado con el compromiso previamente adquirido (con excepción de la subpartida de imprevistos o 900).

Por otra parte, si no existe una adecuada planificación de los bienes y servicios, sobretodo de aquellos que requieren largos procesos de contratación administrativa o de importación al país, puede poner en peligro algún servicio vital que brinde la institución, además de los posibles costos adicionales que ello implique.

Los licenciados Gómez, Alvarado y Castillo coinciden en que la Institución está haciendo un esfuerzo por crear una cultura de economizar los recursos y hacer eficientes los servicios que ésta ofrece, dentro del contexto de las normas de control interno impulsadas por la CGR. Este sentido, se espera que el POA se constituya en la base de la planificación y presupuestación; de manera que en un futuro se le pueda brindar a cada departamento un sistema de información que permita llevar un control más preciso sobre la cantidad y costo de los recursos que requieren para su funcionamiento u operación. Así al final de cada año, incluso sea posible hacer una evaluación de los recursos solicitados con respecto a los asignados y su utilización.

Además se pretende que las necesidades de los diferentes departamentos se gestionen al inicio del año y no durante el transcurso del mismo, es decir, que los jefes planifiquen tanto los recursos para realizar el trabajo ordinario, como los proyectos de carácter eventual o temporal.

CAPITULO IV: PROPUESTA PARA EL REGISTRO DEL COSTO DE LOS PROGRAMAS ELECTORALES

4.1. Actuales limitaciones para establecer el costo de los programas

Durante la época electoral el tema de los costos en que incurre el TSE cobra especial relevancia y la discusión se enfoca en la determinación de los recursos –materiales y humanos– que consumen los programas electorales durante su ejecución y gestión, en términos de eficiencia, eficacia y economía, ello de cara a las disposiciones de la Ley General de Control Interno.

Sin embargo, la actual estructura del sistema de información contable del TSE²⁵ está diseñada para responder a las directrices y lineamientos que el Ministerio de Hacienda y la CGR establecen con respecto a la programación, ejecución, control y liquidación presupuestaria, mediante el *planeamiento, registro y clasificación del gasto* en subpartidas, según su objeto y financiamiento; lo que en la implementación de las normas de control interno puede generar interpretaciones erróneas en relación a la gestión administrativa, cuando se efectúa un análisis financiero de los gastos incurridos para la realización de los comicios.

Porque, como ya se señaló, en la etapa de formulación del presupuesto institucional, los gastos correspondientes al proceso electoral se consignan en forma separada de aquellos que corresponden a la gestión normal de la Institución, bajo el amparo del artículo 177 de la CP. Pero una vez que éste es aprobado por el Ministerio de Hacienda y la AL (que incluye los recortes presupuestarios), y durante el proceso de ejecución presupuestaria, el gasto se registra indistintamente a la subpartida bajo la que fue presupuestado en forma global, en el caso específico de la jornada extraordinaria a la subpartida 060 y no para el cumplir con el propósito para el que fueron previstos en su formulación.

²⁵ SIGAF y el Módulo de Poderes para el registro del gasto producto de la contratación de bienes y servicios, más recientemente ha debido implantar e implementar el sistema INTEGRA para el registro del gasto generado por concepto del pago de planilla.

Bajo este esquema se dificulta establecer el gasto real en que incurren los programas electorales cuando se liquida el presupuesto, ya que según afirma el Lic. Gómez Guillén el TSE no posee una contabilidad de costos o de costeo por actividades, sino presupuestaria. De igual forma, no existe un sistema de información que pueda indicar con precisión cuál es el costo de una certificación de nacimiento o el de producir una cédula de identidad.

En segundo lugar, se debe tomar en consideración que la actual legislación electoral se convierte en un elemento que tiene impacto no sólo en el incremento de los costos de los recursos necesarios para realizar los comicios, sino también sobre la gestión administrativa. Adicionalmente, se deben tomar en cuenta el incremento del Padrón Nacional Electoral, la creación de nuevos partidos políticos (además de los partidos inscritos a nivel nacional, también están los provinciales y los cantonales), el consecuente aumento en la inscripción de candidaturas, el hecho de que actualmente se tienen dos elecciones al año y, como ocurrió en el año 2002, la eventualidad de convocar a una Segunda Vuelta Electoral. Sin embargo, los términos y plazos establecidos por el Código Electoral para efectuar las diferentes etapas del proceso electoral se mantienen invariables.

Para ilustrar más claramente lo anterior, se señalan los siguientes datos arrojados por la OCPE en la evaluación de los programas electorales ejecutados en las elecciones municipales del 1° de diciembre de 2002:

“Para las elecciones municipales el Tribunal Supremo de Elecciones tuvo la obligación de inscribir candidaturas y preparar papeletas electorales a nivel de distrito administrativo, que es la más pequeña de las circunscripciones territoriales en que está dividido administrativamente el país. Lo anterior significó, que de una elección tradicional en 81 cantones, 7 provincias y la presidencial, para la cual debían producirse 89 tipos distintos de papeletas, en el caso de la elección del 1° de diciembre se debieron imprimir 546 tipos distintos de papeletas, correspondientes a cada uno de los 465 distritos administrativos y 81 cantones del país, pasando de inscribir 9.966 candidaturas en febrero, a 16.243 candidaturas para diciembre, lo cual implicó todo un reto para este organismo electoral, si se toma en cuenta que el término que concede el Código Electoral para ello es el mismo, que es de tres meses, dentro del cual se deben estudiar e

inscribir todas las candidaturas, empacar, organizar y distribuir los paquetes con la documentación electoral de las 6.819 Juntas Receptoras de Votos, confeccionar e imprimir 4.709.548 papeletas para los distintos cantones y distritos del país, capacitar, juramentar y acreditar a más de 45.000 miembros de Juntas Receptoras de Votos” (OCPE, 2003, pág. 9).

Es decir, la organización logística del proceso electoral para llevar a cabo la elección presidencial es completamente diferente a la que conlleva la elección municipal, tanto en tiempo como en recursos materiales y humanos; por lo que el análisis comparativo entre una y otra elección en términos de eficiencia puede generar inconsistencias, dado sus características particulares.

En resumen:

- Al estar contemplados en un mismo subprograma presupuestario, los gastos para atender la gestión operativa de la Institución y los correspondientes a la organización de los comicios, dificulta el costeo de los programas electorales o del proceso electoral como un todo.
- Producto de lo anterior, se desconoce el desglose de los montos finalmente aprobados de acuerdo con el propósito de la planificación inicial, pese a que la presupuestación del gasto electoral realizada por la Comisión de Presupuesto del TSE de cara a los comicios se fundamenta en el artículo 177 de la CP, que establece la salvedad de que aquellos gastos presupuestados para dar efectividad al sufragio no pueden ser objetados por el Ministerio de Hacienda –aunque sí por la AL–, como resultado de los recortes presupuestarios que hace esta última instancia.
- Y ello conlleva a que una vez liquidado cada ejercicio presupuestario sólo se pueda estimar –relativamente– el costo de los comicios mediante la variación del gasto que se produce el año previo, durante y posterior a las elecciones.

4.2. Creación de un nuevo Subprograma Presupuestario

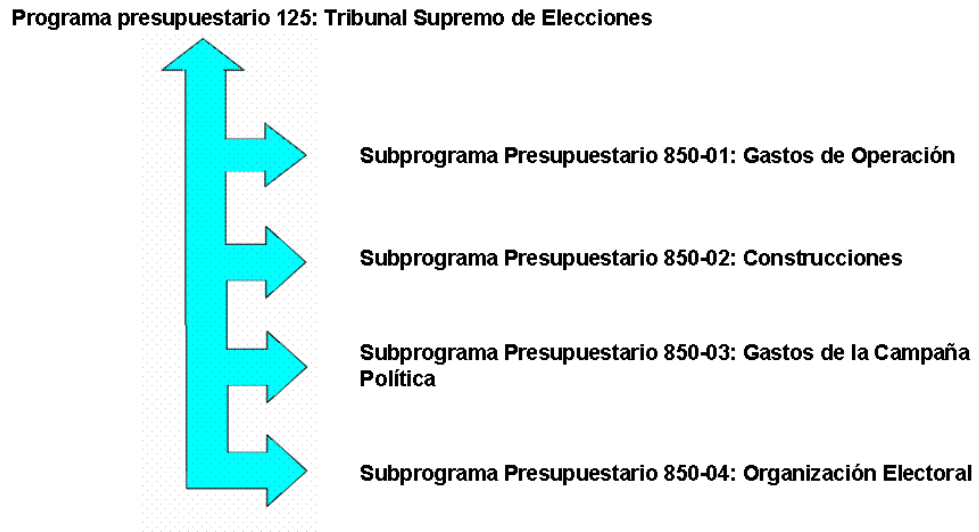
La misión del TSE consiste en organizar, dirigir y vigilar los actos relativos al sufragio, y para ello debe realizar una serie de actividades en forma permanente como parte de sus labores ordinarias, como la actualización del padrón registro y la emisión de las cédulas de identidad, entre otras.

Sin embargo, en la práctica, de cara a un nuevo comicio, actualmente dos veces al año, la Institución se ve obligada a implementar otras acciones que, aunque relacionadas al giro normal de su gestión, conllevan funciones completamente diferentes, tales como las que se realizan a través de los programas electorales, como el acondicionar los recintos electorales que sean necesarios para que se instalen las JRV en los centros de votación; la preparación, instalación y juramentación de las Juntas Electorales y la inscripción de las candidaturas de los partidos políticos. Estas gestiones tienen una repercusión directa, tanto sobre el incremento en los gastos de operación, ya que se debe contratar personal en forma temporal y contratar bienes y servicios específicos para la actividad electoral, como en el aumento lógico en las necesidades de suministros de oficina, la jornada extraordinaria y demás componentes del presupuesto institucional, que si bien responden a una coyuntura específica, complementan el objetivo último de la existencia del TSE: dar efectividad al sufragio.

Aunado a lo anterior, se debe tener en cuenta que en los últimos años se han producido una serie de reformas electorales que amplían el accionar del TSE hacia otras actividades de carácter político electoral, como lo son la convocatoria a referendos y plebiscitos. Actualmente, en la AL se encuentra en discusión la reforma electoral que plantea el traslado de las elecciones municipales dos años después de las elecciones nacionales.

Con fundamento en lo que establece el Ministerio de Hacienda como necesario para la creación de un subprograma presupuestario, indicado en el Capítulo III, se propone crear para el TSE un subprograma que se denomine Organización Electoral, tal y como se indica en la Figura No. 2.

Figura No. 2: Subprograma Presupuestario 85004



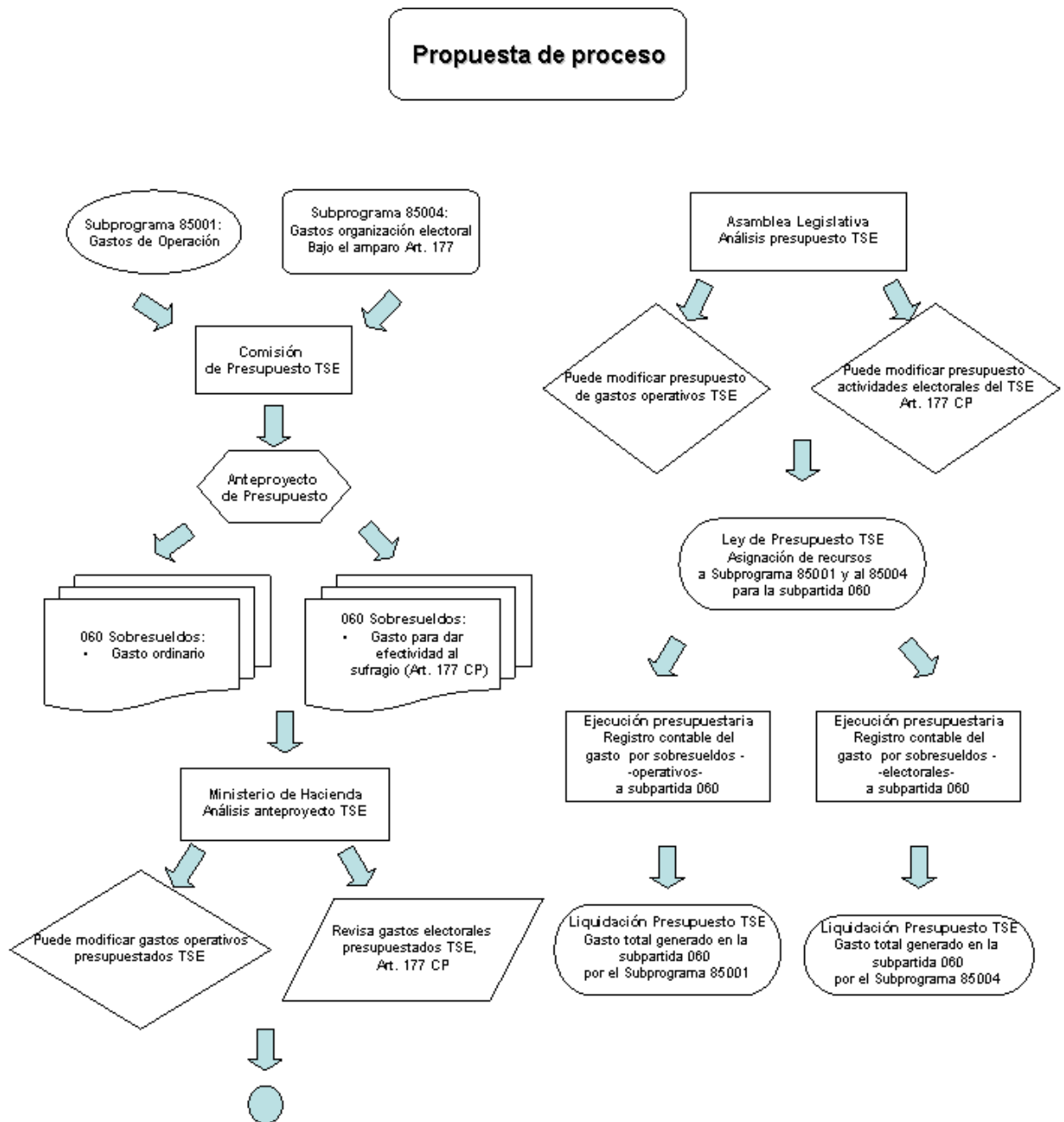
Fuente: Elaboración propia.

Así el Subprograma Presupuestario 85004 se convierte en un centro gestor, responsable de procesos productivos, que en el caso del TSE podría referirse a las actividades de los programas electorales, cuya implementación contribuye parcialmente a alcanzar el fin último de la Institución, que es propiamente lo relacionado a la organización logística del proceso electoral.

Aunque actualmente la Comisión de Presupuesto clasifica en el anteproyecto de presupuesto por separado los gastos para atender los gastos operativos de los electorales, a la luz del artículo 177 de la CP, en el proceso de aprobación se analiza como parte de los gastos de determinada subpartida presupuestaria, por lo que una vez aprobado en forma definitiva, en caso de que se haya producido un recorte, debe readecuar sus necesidades para dar prioridad al gasto de carácter electoral.

En virtud de lo anterior, la creación de este subprograma presupuestario le permitiría a la Comisión de Presupuesto no sólo mejorar el control de la planificación respecto a la asignación de los recursos correspondientes propiamente a la gestión electoral y que son aprobados en última instancia por la AL mediante la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, sino también justificar ante los órganos fiscalizadores la ejecución y liquidación presupuestaria del gasto en que se incurre para atender el proceso electoral de aquel que responde a la gestión operativa (ver figura No. 3).

Figura 3: Situación propuesta con base en la inclusión de un nuevo Subprograma presupuestario



Fuente: Elaboración propia.

4.2.1. Costeo por actividades

Como se indica en el inicio de este capítulo, por las limitaciones de carácter estructural –disposiciones tanto presupuestarias como legales–, actualmente la Institución no cuenta con un sistema de registro contable que permita establecer, a partir del análisis financiero de las diferentes subpartidas presupuestarias, el costo de los gastos en que incurren los programas electorales que se implementan en cada proceso electoral.

Sin embargo, considerando los preceptos de eficiencia en las operaciones y oportunidad contemplados en los objetivos de las disposiciones tanto por la Ley General de Control Interno como en el Manual General de Normas de Control Interno:

“Eficacia y eficiencia de las operaciones, lo que implica una conducción adecuada de las actividades organizacionales, haciendo un uso apropiado de los recursos disponibles y atendiendo las mejores prácticas que dicten la técnica y el ordenamiento jurídico, lo que idealmente debe conducir al logro de los objetivos al menor costo.

Confiabilidad y oportunidad de la información, incluyendo informes sobre la ejecución presupuestaria, estados financieros y otros informes contables, administrativos y de otra naturaleza, para uso interno y externo. Los informes serán confiables si contienen la información precisa, veraz y exacta relacionada con el asunto que traten; y serán oportunos si contienen los datos suficientes y se comunican en tiempo propicio para que las autoridades pertinentes emprendan acciones adecuadas para promover una gestión eficaz y eficiente al servicio de la ciudadanía.”

Y con base en la definición de actividad a la “*unidad mínima de presupuestación, misma que está vinculada esencialmente a procesos de producción*” (Ministerio de Hacienda, www.hacienda.go.cr/presupuesto/documentos/Instructivo.doc, 2002, pág. 34), se

propone que se consideren a los programas electorales como actividades del subprograma presupuestario planteado.

De esa forma se facilita el costeo de los gastos en que incurren los diferentes programas electorales, a partir del cual se puedan obtener, por ejemplo, datos históricos por elección, para el posterior análisis comparativo entre elecciones de una misma naturaleza (municipal o nacional), mediante el que se puedan determinar los incrementos o reducciones en el gasto por programa electoral y por subpartida presupuestaria, y además establecer tendencias en el comportamiento de los gastos operativos de los programas. Así por ejemplo, podría precisarse, con base en la tendencia, si un aumento en el gasto por salarios obedece a que en determinado año se produjo un mayor incremento salarial, a la creación de un nuevo incentivo salarial como lo fue en su momento el salario escolar o simplemente a una mayor cantidad de personal empleada para realizar una actividad.

Pero que además facilite el proceso de toma de decisiones con respecto a la gestión administrativa. Al conocer el costo de los gastos incurridos por las actividades de un programa electoral, podría efectuarse una valoración de costo/beneficio, como lo podría ser la contratación al sector privado de aquellas actividades susceptibles de ser realizadas por éste, siempre bajo la supervisión y fiscalización del TSE.

Finalmente, aunada esta propuesta a la creación de un nuevo subprograma presupuestario, permitiría al TSE justificar los gastos correspondientes a la organización electoral ante los órganos técnicos y políticos encargados de la fiscalización y aprobación del presupuesto institucional.

4.2.2. Programa de Distribución y Recolección del Material Electoral

Para ilustrar lo anterior, se escogió al Programa de Distribución y Recolección del Material Electoral. A este programa electoral le corresponde entregar el material y la documentación electoral a las Juntas Cantonales que, como señala el artículo 33 del Código Electoral, debe hacerse cuando menos quince días antes de la fecha fijada para las elecciones, para que éstas a su vez la distribuyan a las JRV y, en los casos que el TSE defina, el Registro pueda efectuar la entrega en forma directa a éstas últimas.

Esta disposición responde a la dificultad de los accesos que tienen ciertas zonas del país, ya sea porque se encuentran alejadas de los centros poblacionales o por la inaccesibilidad de las vías de comunicación. En estos casos, los funcionarios del TSE no sólo deben hacer entrega del material directamente a las JRV, sino permanecer en el lugar²⁶ para fungir como asesores electorales o, eventualmente, como auxiliar de las juntas; y, una vez que se produzca el cierre de la votación el día de la elección, procedan a trasladar la documentación electoral a las oficinas centrales del TSE.

En virtud de que la Sección Coordinadora de Oficinas Regionales del Registro Civil del TSE tiene dentro de sus funciones las giras de cedulação ambulante, tradicionalmente se ha designado como encargado de este programa electoral al Jefe de esta Sección, Lic. Rodolfo Villalobos Orozco. Que como bien se indica en capítulos anteriores, constituye un recargo de funciones, cuya remuneración adicional recibida por llevar a cabo el programa es la que se genera por concepto de jornada extraordinaria.

Para las elecciones municipales del 1º de diciembre se debió entregar el material electoral a seis mil ochocientos diecinueve JRV, distribuidas en todo el territorio nacional y de éstas el TSE entregó en forma directa dieciocho cajas correspondientes a los distritos

²⁶ Con los consecuentes gastos que ello implica: gastos de viaje y jornada extraordinaria.

electorales ubicados en poblaciones indígenas²⁷, en las que el ingreso debe hacerse por medio de helicóptero o de lancha.

En su segunda etapa, pasada la elección, el programa procede a recoger y trasladar el material a la Sede Central del TSE, dentro de los términos establecidos por la ley.

El programa se divide en dos grupos de trabajo. El primer grupo está compuesto por doce personas, que básicamente forman parte del personal permanente de la Sección Coordinadora, quienes se encargan del proceso de planificación y organización del mismo: determinación de la cantidad de personal y vehículos por utilizar, los suministros de oficina, programar las rutas de entrega del material, presupuestar los gastos de viaje, la cantidad de cupones combustible y la jornada extraordinaria.

El segundo grupo de trabajo lleva a cabo la labor operativa o de ejecución del programa, pues son quienes deben efectuar la entrega del material y, posteriormente su recolección. La asignación del personal depende de las rutas de distribución del material y de la cantidad de vehículos disponibles; generalmente se asignan por ruta a un encargado y a tres auxiliares o asistentes.

El encargado de ruta tiene la responsabilidad de supervisar y controlar la descarga de las cajas y los sacos del material electoral y además debe poseer conocimientos de las zonas o rutas de distribución. Por su parte los auxiliares de ruta realizan la descarga de las cajas con el material electoral.

La etapa de recolección del material electoral consume una mayor cantidad de personal y de vehículos, debido a que el trabajo realizado en dos semanas en la gira de distribución del material debe llevarse a cabo en un día (el propio día de la elección) o a

²⁷ En el cantón de Turrialba: Nimariñac, Duclac (Alto Pacuare), Simiriñac, Tsipirí (Quebrada Platanillo), Namaldí, Bolori Ñac (Capilla Uno) y Jaki (Capilla Dos). Cantón de Buenos Aires: San Rafael de Cabagra. Cantón de Golfito: La Peña de Burica, Guaymi de Burica, Progreso de Conte Burica, Alto Conte (Molodubtdo). Cantón de Corredores: Vegas del Río La Vaca (Nibiribotda). Cantón Central de Limón: Alto Cwen, Xiqiari y Sinoli. Cantón de Talamanca: Telire (Bley).

más tardar en los tres días posteriores al día de la elección, para que sea trasladado al TSE y se pueda iniciar el Programa de Escrutinio.

4.2.3. Costeo del Programa de Distribución y Recolección del Material Electoral

Al Subprograma Presupuestario 85004 Organización Electoral, estaría supeditada la actividad o programa electoral de Distribución y Recolección del Material Electoral, mediante el costeo basado en actividades podría registrarse el cúmulo de los gastos asociados a cada uno de los subprocesos que en éste se desarrollan, específicamente las asociadas a las giras de distribución y recolección.

En ambas, los gastos en que se incurren para efectuar esas tareas son: salarios (cargos fijos, salario escolar), sobresueldos (jornada extraordinaria), contratación de funcionarios por Servicios Especiales, gastos de viaje, transportes dentro del país, alquileres de radiolocalizadores, cupones de gasolina y diesel, otros materiales y suministros, equipo y mobiliario de oficina, equipo de radiocomunicación, imprevistos.

Este último rubro correspondiente a la subpartida 900 o Fondo General de Elecciones en el caso del TSE. Ésta fue fundamental para que este programa pudiera ejecutarse en el mes de enero del año 2003, cuando por la emergencia presentada en varios cantones del país, producto de las inclemencias del tiempo, no pudo efectuarse la elección municipal el 1° de diciembre de 2002.

En virtud de que el presupuesto del TSE es anual, para atender los gastos correspondientes a las giras de distribución y recolección llevadas a cabo el 19 de enero, habría tenido que castigar el presupuesto del año 2003 en todas las subpartidas asociadas con los gastos del mismo. Sin embargo gracias a la excepción contemplada para el Fondo General de Elecciones, los mismos se cargaron presupuestariamente a esta subpartida.

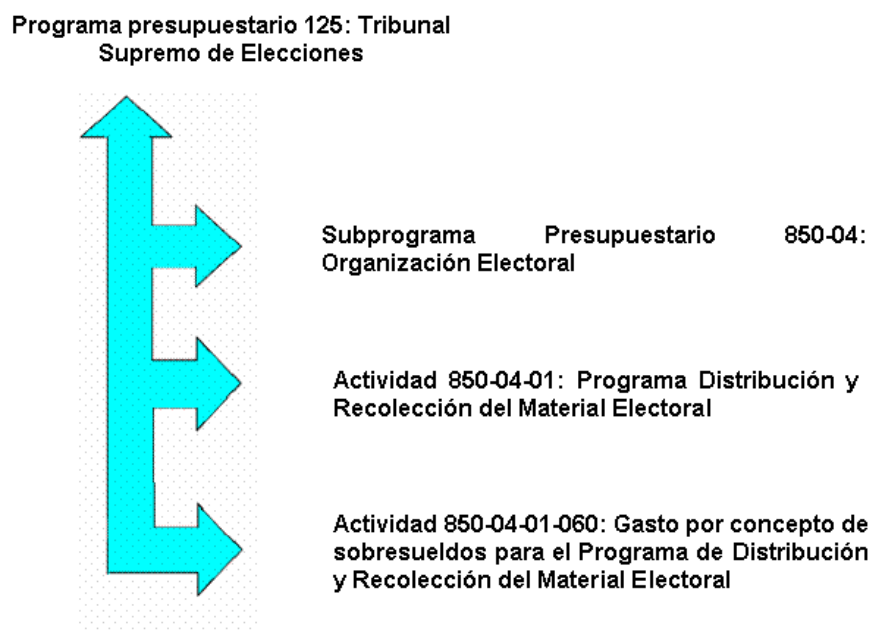
Con respecto a esto último, cabe destacar que con el propósito de que la asignación de los costos no se diluyan bajo esta subpartida, se hace necesario que las instancias

respectivas lleven un control de los gastos y su clasificación presupuestaria, de manera que en los registros contables internos se pueda establecer a qué rubro (sea salarios, maquinaria y equipo, etc) corresponde cada erogación.

De manera que, al Subprograma Presupuestario 850-04 Organización Electoral, se le agregaría una actividad denominada Programa Electoral al que se le asignaría una identificación. Para efectos de ejemplificación, al Programa de Distribución y Recolección Electoral se le establecerá el número de identificación 01. El gasto generado en cada subproceso se identificará con el actual sistema de clasificación presupuestaria, es decir por subpartida.

Entonces los gastos por concepto de jornada extraordinaria o sobresueldos (subpartida 060) se van a registrar como 125-850-04-01-060, como se muestra en el figura No. 4. Es decir, el gasto generado por concepto de sobresueldos (jornada extraordinaria) en el Programa Presupuestario TSE, al Subprograma Presupuestario Organización Electoral, a la actividad Programa Electoral Distribución y Recolección del Material Electoral.

Figura No. 4: Asignación del costo del gasto por actividad del programa electoral



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, actualmente es precisamente el registro contable del costo del gasto originado en la subpartida 060 la que en este caso en particular representaría mayores problemas de registro, porque en la realidad sucede que un funcionario puede estar trabajando en uno más programas electorales a la vez. En el caso de que éstos se realicen en las instalaciones del TSE, el actual registro digital de marcas mediante gafete con banda magnética sólo permite establecer la jornada extraordinaria laborada por el funcionario, reporte que es suministrado a la Contaduría por el Departamento de Recursos Humanos a fin de mes, en donde resulta imposible establecer para qué programa electoral trabajó y la cantidad de horas.

En el caso de los funcionarios que en virtud de sus funciones tienen que desarrollar sus labores fuera de la Institución o de los que están exonerados de realizar dicha marca, es más fácil determinar la cantidad de horas, el tipo de horas extras –sencillas, tiempo y medio o dobles– y el programa electoral para el que se generaron, pues deben presentar a la Contaduría un reporte con esta información, como requisito previo para su posterior pago. A pesar de que en el reporte se debe indicar el programa electoral en que se laboró, a la hora de efectuar el pago también se hace por funcionario y no por programa electoral.

Para las elecciones de diciembre de 2002, la OCPE le solicitó –sin resultados positivos– a los encargados de los programas electorales que reportaran en un informe mensual el total de las horas extras laboradas. Esto podría permitir el establecimiento de un costo más aproximado en relación con el gasto que se origina por concepto de sobresueldos y representaría la alternativa menos costosa para la institución, tanto en términos de implementación como en la inversión de recursos económicos.

Otra alternativa consiste en estudiar la posibilidad de modificar el actual sistema de registro de marcas, de manera que se puedan confeccionar gafetes por programa electoral y de esa forma, a la hora de la marca de entrada y salida, se identifique en forma automática al funcionario y el programa electoral en el cual está autorizado para trabajar en jornada extraordinaria.

Una vez que se han identificado todas las actividades del programa electoral y gastos asociados a las mismas, se podría establecer el costo originado en cada una de ellas y de esa forma estimar el costo total del programa, como se muestra a continuación.

Cuadro No. 10: Costo total del Programa Electoral

Programa 125
Subprograma 850-04
Actividad 850-04-01

Subpartida	Concepto		
0	Servicios Personales		
000	Sueldos para car		
031	Salario Escolar		
060	Sobresueldos		
080	Servicios Espec		
	Total		

Si bien es cierto, los vehículos y el mantenimiento que éstos requieren son parte de los requerimientos del programa de Distribución y Recolección del Material Electoral, no se consignan en el cuadro anterior, por ser parte de los gastos correspondientes al programa electoral de Transportes.

Como se dijo en un inicio, del análisis financiero que se haga de la información derivada del costeo basado en actividades como el descrito, sería en la parte de la gestión administrativa la valoración de la relación costo/beneficio.

Para ilustrar esta situación en el caso de este programa, la decisión podría ser que una vez establecido el costo de los gastos totales en que incurre el Programa de Distribución y Recolección del Material Electoral se valore la posibilidad de contratar una empresa de mudanzas o de transporte para que realice esa actividad, siempre bajo la supervisión de un funcionario del TSE, que en este caso específico podría designar a un encargado de ruta, que sería un funcionario del programa y además a un custodio de la Fuerza Pública, en cuyo caso solo tendrían que pagarse la jornada extraordinaria y los gastos de viaje del encargado de ruta y del custodio de la Fuerza Pública²⁸.

Esta propuesta cuenta con las siguientes ventajas:

- La existencia de subprogramas presupuestarios permite una mayor flexibilidad en términos de modificaciones presupuestarias. El Ministerio de Hacienda mediante decreto ejecutivo No. 30906-H, artículo 4°, autoriza “*los traslados de partidas entre títulos y programas o subprogramas presupuestarios financiados con recursos provenientes del crédito público externo*”. Es decir, el traspaso de recursos de una subpartida de gasto de un subprograma a otro.
- La OCPE puede constituirse como la Unidad Ejecutora del subprograma, ya que como unidad administrativa sus funciones serían claramente identificables dentro de la institución²⁹.

Como puede verse, una reestructuración financiera del actual proceso de asignación y contabilización de costos, tal y como se ha propuesto, puede generar –mediante una

²⁸ A estos funcionarios sólo se les debe pagar los gastos de viaje o viáticos.

²⁹ Al respecto cabe destacar que en la AL se encuentra el Proyecto de Ley: Reforma, adición y derogatoria de varios artículos del Código Electoral, en donde se plantea la creación del Registro Electoral.

apropiada organización y presentación de los datos– la información necesaria para establecer planes de acción financieramente fundamentados.

Todo el proceso electoral –como producto final– se vería beneficiado con una mayor eficiencia, gracias a una administración más eficaz de los recursos y al uso de alternativas, como las ejemplificadas, que sólo pueden derivar de un sistema adecuado a las necesidades reales y específicas de los procesos del TSE.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Con base en el análisis realizado se efectúan las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- La organización de las actividades político-electoral que debe llevar a cabo el TSE se convierten cada vez más en una función de carácter permanente.
- Al existir un subprograma presupuestario en el que se contemplan, tanto los gastos para atender la gestión operativa de la Institución como los correspondientes a la organización de los comicios, dificulta el costeo de los programas electorales o del proceso electoral como un todo.
- Por lo que se propone la creación de un nuevo subprograma presupuestario dedicado a la organización electoral con la respectiva unidad ejecutora y que se incorpore dentro de sus actividades a los programas electorales.
- De considerarse esta propuesta, que se someta ante los respectivos órganos de fiscalización presupuestaria –Ministerio de Hacienda y CGR– la viabilidad de la misma.
- Que se declare como transitorio el inciso del Manual de Puestos de la OCPE que le impone la obligación de llevar las estadísticas de los costos en los que éstos incurren o por lo menos limitar dicha disposición a la información que al respecto existe disponible, sin que ello vaya en perjuicio de los demás controles que de la gestión administrativa debe efectuar, hasta tanto no se desarrollen sistemas de información contable auxiliares -al SIGAF y al Módulo de Poderes- que faciliten en forma rápida y oportuna los datos sobre los gastos en que incurren los programas electorales.

- En la implantación y puesta en marcha de un sistema contable de costeo basado en actividades, se recomienda aprovechar los Trabajos Comunes Universitarios o TCU de las universidades públicas u otro tipo de pasantía, para que estudiantes de áreas específicas como Ingeniería Industrial y Administración de Empresas, especializados en la identificación de actividades, subprocesos y los costos asociados a éstos, puedan realizarlos en el TSE a los efectos de colaborar en la confección de los Manuales de Procedimientos de los Programas Electorales.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

Böer, G. B. (1977). *Contabilidad de costos directos y su contribución*. Sistema integrado de contabilidad administrativa (1era. Edición). México: Editorial Limusa.

Horngren, T. Ch. (2002). *Contabilidad de costos: un enfoque gerencial* (8 va. Edición). México: Pearson Educación.

Méndez, A. C. (2001). *Metodología. Diseño y desarrollo del proceso de investigación* (3era. Edición). Bogotá, Colombia: Mc. Graw-Hill.

Polimeni, S. R. *et al.* (1989). *Contabilidad de costos* (2da. edición). Bogotá, Colombia: Mc Graw-Hill.

Ramírez, P. D. (1982). *Contabilidad administrativa* (1era. Edición). Naucalpan de Juárez, Estado de México: Mc Graw-Hill.

Rodríguez, L. *et al.* (1983). *Contabilidad administrativa* (1era. Edición). Cincinnati, Ohio, Estados Unidos: South-Western Publishing Co.

Solé, M. R. (1997). *Desarrollo de un sistema de costos basado en actividades*. Tesis de Maestría inédita, Sistema de Estudios de Posgrado, San José: Universidad de Costa Rica.

Folletos

Valverde, P. U. (2002). *Lista de temas por evaluar en la primera prueba parcial del curso de práctica profesional específica "A"*. Antología No. 1. San José: Universidad Lationamericana de Ciencia y Tecnología.

Comisión de Presupuesto (2001). *Anteproyecto de Presupuesto 2002*. San José, Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones.

Comisión de Presupuesto (2003). *Anteproyecto de Presupuesto 2004*. San José, Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones.

Oficina de Coordinación de Programas Electorales (2003). *Evaluación Preliminar Programas Electorales. Elecciones Municipales, Diciembre 2002*. San José, Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones.

Leyes y manuales

Contraloría General de la República (2002) *Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos Sujetos a su Fiscalización*. Publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 107 del 5 de junio del 2002, Costa Rica.

Contraloría General de la República (2002). *Ley No. 8292 (Ley General de Control Interno) del 27 de agosto del 2002*. Publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 169 del 4 de setiembre del 2002, Costa Rica.

Poder Legislativo (2002). *Leyes No. 8341: Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el Ejercicio Económico del 2003*. Tomo II, Alcance No. 93 a La Gaceta No. 251. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional.

Ramírez, A. Marina *et al.* (1999). *Constitución Política de la República de Costa Rica (anotada, concordada y con jurisprudencia constitucional)*. Tomo II Artículos del 50 al 197. San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A.

Tribunal Supremo de Elecciones (2002). Código Electoral. *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil*. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional.

Decretos

Ministerio de Hacienda (2002). *Decreto Ejecutivo No. 30906-H*. Publicado en Alcance No. 94 a La Gaceta No. 251 del 30 de diciembre del 2002. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional.

Oficios

Dirección Ejecutiva. *Oficio No. 4766-DP-2000, del 26 de abril de 2000*. San José, Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones.

Contaduría. *Oficio No. 500-2003 Contaduría TSE, del 18 de julio de 2003*. San José, Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones.

Entrevistas

Gómez, Gilberto. Entrevista sobre sistema contable del TSE. 7 de noviembre del 2003.

Castillo, Minor. Entrevista sobre ejecución presupuestaria del TSE. 23 de agosto del 2003.

Alvarado, José Gilberto. Entrevista sobre la confección del presupuesto del TSE. 25 de agosto del 2003.

Fernández, Héctor. Entrevista sobre el funcionamiento de la OCPE y su ámbito de acción. 7 de noviembre del 2003.

Páginas en Internet

<http://www.hacienda.go.cr/presupuesto/documentos/Instructivo.doc>

Segura, A. L. Contador Nacional. Unidad Administrativa de Contabilidad Nacional, Ministerio de Hacienda *Ejercicio Presupuestario 2003* consultada el 16 de julio de 2003.

<http://www.hacienda.go.cr/contabilidad/index.html>

Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda, *Ejercicio Presupuestario 2003*, consultada el 6 de agosto de 2003.

<http://www.tse.go.cr>

Tribunal Supremo de Elecciones (febrero 2001). Proyecto de ley para la reforma del Código Electoral presentado ante la Asamblea Legislativa, Título II, Capítulo III, consultada el 24 de agosto de 2003.

ANEXO No. 1: METODOLOGIA DE INVESTIGACION

Objetivo específico No. 1:

El objetivo específico del primer capítulo de la presente investigación tiene como propósito definir los fundamentos teóricos y conceptuales de la contabilidad administrativa y el control administrativo, que facilitan la generación de información relevante y oportuna, para mejorar el proceso de toma de decisiones y la gestión administrativa, financiera y estratégica de las organizaciones.

De manera que para cumplir con dicho objetivo, se emplea:

1. La investigación descriptiva, es decir, especificar las características e importancia que tienen los conceptos de contabilidad administrativa y el control interno sobre la gestión de las empresas e instituciones, lo que posteriormente permitirá interpretar, inferir y evaluar los datos obtenidos sobre el particular y que deberá contemplar o tomar en consideración la propuesta para costear los programas electorales del Tribunal Supremo de Elecciones.
2. Para ello se utiliza el método deductivo, pues

“(…) permite que las verdades particulares contenidas en las verdades universales se vuelvan explícitas. Esto es, que a partir de situaciones generales se lleguen a identificar particulares contenidas explícitamente en la situación general. Así, de la teoría general acerca de un fenómeno o situación, se explican hechos o situaciones particulares.” (Méndez, 2001, p. 145)

3. La técnica a emplear es la revisión documental: principalmente la información se obtendrá de fuentes secundarias, siendo la bibliográfica la más importante.

Las fuentes secundarias a consultar serán libros de texto relacionados con la contabilidad administrativa, contabilidad de costos y normas sobre control interno.

La ficha bibliográfica será el instrumento a utilizar para esta técnica (anexo No. 1).

Los indicadores para alcanzar el objetivo específico No. 1 será la redacción de la definición de los conceptos y componentes de la contabilidad de costos, el control administrativo y el control interno en el sector público, así como la interrelación de éstos y su relevancia para la planificación y el proceso de toma de decisiones.

Objetivo específico No. 2:

Para efectuar el diagnóstico del papel que juega la OCPE dentro de la organización electoral del TSE, tal y como se propone para el capítulo II, de igual forma se empleará:

La investigación descriptiva, mediante la cual se recopilará información sobre las funciones del TSE y de la OCPE, los antecedentes de su creación, la descripción de los programas electorales y para qué sirven y finalmente la relación entre la OCPE y el TSE y entre ésta y los programas electorales.

El método a utilizar será descriptivo, fundamentalmente porque se busca reseñar la reciente creación de la OCPE, la cual sólo cuenta con documentación acerca de sus funciones, la descripción de los programas que ella coordina, que debe ser sistematizada para articular toda la información existente.

La técnica de investigación será la revisión documental de fuentes secundarias.

Las fuentes secundarias se basan en los oficios y organigrama del TSE, la documentación elaborada por la OCPE, como por ejemplo las memorias de evaluación de los programas y la información en disco compacto obsequiada a los Observadores Internacionales del proceso electoral, además el manual de puestos el Coordinador de Programas, así como los expedientes de los programas electorales y las disposiciones contempladas en el Código Electoral.

El instrumento a utilizar serán fichas resumen que contengan información -párrafos- en los que se refieren a la OCPE y su relación con el TSE contenidas en los oficios, expedientes y memorias de los programas, así como los artículos del Código Electoral (anexo No. 2).

Los indicadores serán cada uno de los párrafos o textos en los cuales se establezcan las funciones establecidas por el TSE a la OCPE y la evaluación realizada por los encargados de los programas electorales de la gestión realizada por la OCPE para los procesos electorales llevados a cabo en febrero y abril del 2002.

Objetivo específico No. 3:

El capítulo III, pretende describir la forma en la que, actualmente, los programas electorales planifican y canalizan los recursos humanos, materiales y logísticos necesarios para su implementación.

Para lograrlo se emplea la investigación mixta, es decir, se combina la investigación descriptiva con la de campo. Lo anterior, debido a que actualmente el TSE no cuenta con manuales de procedimientos en los cuales se consigne dicha información, por lo que debe recurrirse a entrevistas a funcionarios de la Institución que puedan brindarla.

El método a utilizar será el análisis y la síntesis (Méndez, 2001, pp. 146-147), de manera que el análisis de cada una de las partes permita caracterizar e identificar los elementos presentes de la contabilidad administrativa y del control interno: planeación, sistemas de información, evaluación de la utilización de los recursos asignados y la gestión de los programas electorales, para posteriormente mediante la síntesis se expliquen las causas o efectos de la información que se obtenga.

Se emplearán la revisión documental y la entrevista como técnicas de investigación. En el primer caso, para recopilar la información que describa los objetivos de los programas electorales, sus funciones y objetivos. La entrevista se utilizará para obtener aquella información relacionada con la planificación y presupuestación de los recursos que éstos requieren para su implementación.

Como fuentes primarias se recurrirá a los funcionarios que tienen bajo su cargo la labor de presupuestación, la contratación de bienes y servicios y la planificación de los recursos de los programas electorales, es decir, al Subdirector Ejecutivo, el Contador, al encargado del Área de Contabilidad y al Coordinador de Programas Electorales.

El instrumento será la aplicación de cuestionarios con guías previamente estructuradas como instrumento (anexo No. 3) y el actual Plan de Gestión de los programas electorales (anexo No. 4).

Como indicadores se toman los datos sobre los costos del proceso electoral en áreas específicas y proporcionados por los departamentos de Contaduría del TSE, Recursos Humanos y Proveeduría.

Objetivo específico No. 4:

Finalmente, en el capítulo IV se pretende proponer un sistema de costeo basado en las actividades de los programas electorales, que permita no sólo información inteligente para

la toma de decisiones, sino también mejorar el proceso de planificación de los recursos utilizados y la posterior evaluación de su gestión.

1. En virtud, de que la propuesta se concentra en el costeo de las actividades de los programas electorales, el tipo de investigación que se llevará a cabo es explicativa, de tal forma que, se trate de explicar por qué se hace necesario reorganizar la estructura presupuestaria del TSE, de la que se derive la información necesaria para realizar el análisis financiero del costo en que incurren los programas electorales, su implicación en el proceso de toma de decisiones y posterior evaluación de la gestión, que constituyen pilares fundamentales del control administrativo o del control interno.
2. Por las razones anteriormente expuestas, de igual forma se empleará el método de análisis y síntesis. El método de análisis pretende determinar, las causas principales por las que no se puede realizar la estimación real del costo de los programas electorales y el método de síntesis consiste en adecuar y registrar dichas necesidades en formato básico y general, a los efectos de que ésta información permita con base en los plazos y costos realizar las contrataciones de bienes y servicios necesarias para llevar a cabo el proceso electoral.
3. La técnica que se empleará será la entrevista a los jefes de Recursos Humanos, Contaduría, Proveeduría del TSE, que tienen la responsabilidad o se encuentran vinculados en la asignación y contratación de bienes y servicios, asimismo como a algunos encargados de los programas electorales; de manera que de ellos se pueda obtener información que debe ser considerada en el diseño del Plan de Gestión. En este sentido, también se entrevistará al Coordinador de Programas Electorales, pues será su oficina la que deberá asumir la función evaluadora de los programas electorales.
4. Se recurrirá como fuentes primarias a los encargados de los programas de Distribución y Recolección del Material Electoral, Preparación del Material Electoral, Impresión de Papeletas, a los jefes de Recursos Humanos, Contaduría y Proveeduría.
5. En este caso, también se recurrirá a la aplicación de cuestionarios prediseñados, como instrumento de investigación (anexo No. 5).
6. Los indicadores serán los recursos humanos y materiales contenidos en el Plan de Gestión.

ANEXO NO. 2: TABLA RESUMEN DE LA METODOLOGÍA

Objetivos	Investigación	Método	Técnicas	Instrumentos	Indicadores	Fuentes
1. Marco Teórico	Descriptiva	Deductivo	Revisión documental	Fichas bibliográficas (Anexo #1).	Conceptos relevantes para el costeo de los programas.	Secundarias: bibliográfica, tesis, folletos, leyes y manuales, consultas en internet.
2. Papel de la OCPE en el TSE	Descriptiva	Descriptivo	Revisión documental	Fichas resumen (Anexo #2).	Funciones OCPE, evaluación de la OCPE realizada por encargados de los programas electorales.	Secundarias: oficios, expedientes programas electorales y OCPE, Código Electoral, evaluaciones y documentos elaborados por la OCPE.
3. Proceso del planeación y canalización de requerimientos de los programas electorales.	Mixta	Análisis y síntesis	Revisión documental y entrevistas	Cuestionario con guía estructurada (Anexo # 3), actual Plan de Gestión (Anexo # 4).	Costo proceso electoral en áreas específicas.	Primarias: entrevistas a diferentes responsables de áreas administrativas y contables del TSE. Secundarias: el actual Plan de Gestión, manuales para la elaboración del presupuesto institucional.
4. Propuesta para costear los programas electorales.	Explicativa	Análisis y síntesis	Entrevistas	Cuestionario con guía estructurada (Anexo # 5).	La propuesta.	Primarias: encargados programas, Contador, encargado del área de Contabilidad, Subdirector Ejecutivo. Información obtenida de los capítulos I, II y III.

ANEXO NO. 3: FICHAS BIBLIOGRÁFICAS

Fuente: Libro					
Autor	Año, País, Edición y Editorial	Título	Concepto	Definición	Página
Böer, G. B.	1977 Primera Edición. México. Editorial Limusa.	Contabilidad de costos directos y su contribución. Sistema integrado de contabilidad administrativa.	Planeación	“proceso sistemático y formalizado con el propósito de dirigir y controlar las operaciones futuras hacia los objetivos deseados (...). El plan que resulta de este proceso incluye un estado de objetivos y un programa de acción propuesto, el cual usualmente toma la forma de un presupuesto.”	1
			Responsabilidad delimitada	“A la persona que toma las decisiones de control operacional, le corresponde cerciorarse que las tareas específicas sean llevadas a cabo correctamente. Tales decisiones están altamente estructuradas e incluyen la programación de la producción, reorden de inventarios y preparación de nóminas. Son operaciones de control operacional, aquellas que pueden ser descritas en un manual de procedimientos.”	5

Fuente: Folleto					
Autor	Año, País, Edición y Editorial	Título	Concepto	Definición	Página
Valverde, P. U.	2002 Universidad Lationamerica na de Ciencia y Tecnología, Costa Rica.	Lista de temas por evaluar en la primera prueba parcial del curso de práctica profesional específica "A". Antología No. 1	Control interno	“El control interno comprende el plan de una organización y todos los métodos y medidas coordinados adoptados dentro de una empresa para salvaguardar sus bienes, comprobar la exactitud y veracidad de los datos contables, promover la eficiencia operante y estimular la adhesión de los métodos prescritos por la gerencia.”	24
			Sistemas de información	”El registro sistemático de las operaciones, transacciones y actividades ejecutadas por una institución pública promueve el control de sus recursos y fomenta la utilización eficiente de los mismos. Un sistema de registro apropiado permite la preparación de informes administrativos, financieros y operativos respecto de los volúmenes, producción y sus costos, el nivel de rendimiento del personal y su relación con los objetivos institucionales entre otros (...)”	50-51

Fuente: Leyes y Manuales					
Autor	Año, Medio de Publicación, Fecha, País.	Título	Concepto	Definición	Artículo o punto
Contraloría General de la República	2002 Publicado en La Gaceta No. 107 del 5 de junio del 2002, Costa Rica.	Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización.	Responsabilidad delimitada	“(…) las jefaturas en cada área de la institución deben velar porque las medidas de control específicas relativas a su ámbito de acción sean suficientes y válidas, y porque los funcionarios sujetos a su autoridad jerárquica las apliquen cumplidamente.”	Punto 1.4.
Contraloría General de la República	2002 No publicada, Costa Rica.	Ley No. 8292 (Ley General de Control Interno).	Sistema de control interno	“la serie de acciones diseñadas y ejecutadas por la administración activa para proporcionar una seguridad razonable en torno a la consecución de los objetivos de la organización.”	Artículo 8.

Fuente: Consultas electrónicas				
Autor	Título	Concepto	Definición	Página
Dirección electrónica				
Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda http://www.hacienda.go.cr/presupuesto/documentos/Instructivo.doc	Ejercicio Presupuestario 2003	Plan de Gestión	“(…) un instrumento básico para el establecimiento del proceso de programación y formulación del presupuesto. Está orientado a alinear las prioridades de la asignación de recursos a las estrategias, considerando entre los elementos más relevantes, los lineamientos definidos por la entidad, su misión, objetivos estratégicos, metas de gestión e indicadores.”	32
Segura, A. L. Contador Nacional. Unidad Administrativa de Contabilidad Nacional, Ministerio de Hacienda http://www.hacienda.go.cr/contabilidad/index.html	Ejercicio Presupuestario 2003	Contabilidad Nacional	“conjunto de principios, normas, recursos y procedimientos técnicos utilizados para recopilar, valorar, procesar y exponer hechos económicos – financieros que afectan o pueden llegar a afectar el patrimonio de las organizaciones.”	

ANEXO NO. 4 FICHAS RESUMEN Y ORGANIGRAMA TSE

Fuente: Oficios y Circulares			
Oficina	Número de Oficio	Fecha	Asunto
Secretaría TSE	61	06/01/2000	Se le solicita a la Dirección de Planificación (actualmente Dirección Ejecutiva) que estudie e informe sobre la creación del puesto de Coordinador de Programas Electorales
Dirección de Planificación	4766-DP	26/04/2000	La Dirección de Planificación eleva a conocimiento del TSE, informe para la creación del puesto de Coordinador de Programas Electorales
Oficina	Número de Circular	Fecha	Asunto
Secretaría TSE	4234	22/12/2000	Creación del puesto de Coordinador de Programas Electorales, funciones, características del puesto y nombramiento del Coordinador.

Fuente: Documentos institucionales				
Autor	Fecha	Título	Información	Página
Oficina de Coordinación de Programas Electorales	Junio 2002	Memoria del Seminario de Evaluación de los Programas Electorales: Elección Febrero – Abril 2002	Análisis del cumplimiento de las previsiones efectuadas por los programas electorales en los planes de gestión.	4-17
Oficina de Coordinación de Programas Electorales	Abril-Junio 2003	Evaluación preliminar de los programas electorales: Elecciones Municipales-Diciembre 2002	Evaluación de los programas electorales (Planes de Gestión). Informe de costos incurridos en la organización e implementación de las elecciones municipales.	12-183 199-220

Fuente: Código Electoral y Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones

Autor	Artículo	Términos o plazos que se establecen para los programas electorales
Tribunal Supremo de Elecciones (Primera edición, 2001)	10	Término para que el Tribunal Supremo de Elecciones pueda dividir un distrito administrativo en dos o más distritos electorales.
	64	Término para la presentación de solicitudes de inscripción de partidos políticos ante el Registro Civil.
	22	Término para que el Registro Civil prepare las listas provisionales de electores, las cuales deben exhibirse durante cuatro meses.
	64	Término para dictar resoluciones ordenando la inscripción de partidos políticos.
	80	Plazo para presentar solicitudes de permiso para las reuniones o mitines políticos que se efectuarán a partir del 1° de octubre.
	97	Convocatoria a Elecciones.
	76	Término para presentar la solicitud de inscripción de candidaturas.
	46	Plazo para que los partidos políticos presenten nóminas de delegados a las Juntas Cantonales.
	46	Plazo para que el Tribunal Supremo de Elecciones publique el acuerdo que declare integradas las Juntas Cantonales.
	23	Confección de las listas definitivas de electores.
	79	Período en que los partidos políticos requerirán el permiso del TSE para realizar las manifestaciones, desfiles u otras actividades en vías públicas, plazas o parques.
	49	Plazo para que los partidos políticos presenten nómina de delegados a las Juntas Receptoras de Votos.
	24	El Registro Civil debe tener confeccionadas las listas definitivas de electores.
33	Envío de material electoral a las Juntas Cantonales.	
132	Término para el escrutinio de la elección.	

ANEXO NO. 5: CUESTIONARIO CON GUÍA ESTRUCTURADA Y ACTUAL PLAN DE GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS ELECTORALES.

Cuestionario guía 1 (para ser aplicado al SubDirector Ejecutivo, al Contador y encargado del área de Contabilidad del TSE):

A continuación le ruego, prestarme unos minutos de su tiempo para aplicarle un cuestionario que tiene como objetivo conocer el proceso de presupuestación, tanto en el ámbito institucional como en lo referente al proceso electoral.

Nombre de la persona:

Cargo que ocupa:

Para empezar, con respecto al presupuesto institucional:

1. ¿Quiénes (personas o entidades) intervienen en la confección del presupuesto de la institución?.
2. ¿Cuál es proceso que se lleva a cabo para la planificación, diseño, formulación y aprobación del presupuesto anual institucional?.
3. ¿Qué aspectos se toman en consideración, para calcular el costo de los recursos que requiere la institución para cumplir con sus funciones ordinarias?.
4. ¿Qué otras instancias a nivel institucional considera usted, deberían intervenir en la elaboración del presupuesto?.
5. ¿Qué rubros componen el presupuesto?.
6. ¿Existe relación entre el plan estratégico institucional y la elaboración del presupuesto?, ¿Cuál es la relación entre ellos, es decir, qué aspectos del plan estratégico se contemplan para la elaboración del presupuesto?.
7. ¿Quiénes intervienen en la elaboración del plan estratégico?.
8. ¿Qué parámetros se toman en consideración para la asignación de recursos requeridos por los diferentes departamentos de la institución, con base en el Plan Operativo Anual?.
9. ¿Qué aspectos se toman en consideración para aprobar o rechazar los recursos solicitados por las diferentes oficinas, departamentos y jefaturas en el plan operativo anual?.
10. ¿Quiénes intervienen y de qué manera en el control y supervisión de los recursos asignados?.

11. Como usted bien lo sabe, la planificación constituye la base fundamental del control interno, bajo esta perspectiva, ¿tiene usted o ha propuesto alguna iniciativa para mejorar o cambiar el actual sistema de formulación del presupuesto institucional?.

Y ahora, con respecto al proceso electoral:

12. ¿Forma parte del presupuesto de la institución el presupuesto para cumplir con las actividades del proceso electoral?.
13. ¿Hay forma de diferenciar el presupuesto destinado para cubrir las necesidades del proceso electoral del presupuesto de la institución?.
14. ¿Actualmente se puede identificar qué recursos son destinados exclusivamente para el proceso electoral y cuáles para el funcionamiento ordinario de la institución?.
15. ¿Cree usted que deberían estar separados?, ¿Sí?, ¿No?, ¿Por qué?.
16. ¿Cuándo se inicia la formulación del presupuesto para llevar a cabo el proceso electoral?.
17. ¿Quiénes intervienen en la confección del presupuesto necesario para llevar a cabo el proceso electoral?.
18. ¿Cuál es el proceso que se lleva a cabo para la planificación, diseño, formulación y aprobación del presupuesto del proceso electoral?.
19. ¿Qué aspectos se toman en consideración, para calcular el costo de los recursos que se requieren para cumplir la institución para cumplir con sus actividades ordinarias y electorales?.
20. ¿Qué otras instancias a nivel institucional considera usted, deberían intervenir en la elaboración del presupuesto del proceso electoral?.
21. ¿Qué rubros se toman en consideración o conforman el presupuesto del proceso electoral?.
22. ¿Constituye el proceso electoral parte del plan estratégico institucional?, cómo se refleja lo anterior, en la elaboración del presupuesto?.
23. En la formulación del presupuesto electoral, ¿existe actualmente algún instrumento de información que permita definir las necesidades de recursos humanos y materiales para los programas electorales?. Cuál.
24. ¿Considera usted, que el Plan de Gestión utilizado actualmente por los encargados de los programas electorales, constituye un instrumento idóneo en la formulación del presupuesto electoral?. Por qué?.
25. ¿Cómo se ha canalizado tradicionalmente la información obtenida de los planes de gestión a las diferentes instancias involucradas en el proceso de asignación, adquisición y contratación de bienes y servicios necesarios para llevar a cabo el proceso electoral?.
26. Antes de la existencia de la Oficina de Coordinación de Programas Electorales, ¿quiénes han intervenido y de qué manera han controlado y supervisado los recursos asignados a los programas electorales?.
27. Siempre hablando de planificación y de control interno, ¿tiene usted o ha propuesto alguna iniciativa para mejorar o cambiar el actual sistema de formulación del presupuesto electoral?. Cuál?.
28. ¿En cuántos procesos electorales ha participado con el cargo que hoy ocupa?.