
Análisis Crítico del Proceso Presupuestario de Costa Rica*

Roberto Fallas Mora
Fabián Quiroz Álvarez

Introducción	379
I. El contexto institucional de las reformas presupuestarias	380
II. El proceso de la formulación presupuestaria	405
III. Análisis de la ejecución presupuestaria	420
IV. La evaluación de la gestión pública	426

* *Documento No. 62 de la serie Gestión Pública editada por el ILPES/CEPAL, publicado originalmente por dicho organismo bajo el título "Costa Rica: Análisis Crítico del Proceso Presupuestario", en 2007. Se reproduce en la presente edición de manera íntegra bajo el consentimiento expreso en el propio documento. La versión electrónica está publicada en la página web del citado organismo de donde fue tomado para la presente edición: <http://www.eclac.cl/ilpes/publicaciones/xml/2/28132/sqp62.PDF>*

INTRODUCCIÓN

Un elemento que caracteriza la efectiva gestión financiera de los recursos públicos en la modernidad lo constituye la adopción de un marco de políticas públicas proactivas y transparentes que atiendan las exigencias de entornos macroeconómicos y fiscales dinámicos y complejos, en escenarios económicos cada vez más globalizados.

Las posibilidades de fortalecer la gobernabilidad en nuestra sociedad plantea desafíos, como son atender un proyecto país que consiga responder a las crecientes demandas de la ciudadanía, que progresivamente pulsa por más y mejores bienes y servicios públicos, mayor eficacia y eficiencia en sus prestaciones, con una clara exigencia en materia de transparencia de la gestión y rendición de cuentas.

En este orden de ideas, el presupuesto público juega un papel central, por cuanto evidencia en forma tangible, las prioridades, objetivos y metas de las políticas gubernamentales, revelando en última instancia, la efectividad y calidad del gasto público y su transparencia.

Así, la temática relativa a la transparencia y a la rendición de cuentas se perfila como un imperativo insoslayable, mediatizando cualquier proceso de gestión pública, preocupación esta que tiene su germen en nuestra misma Carta Política, que ya en su artículo 11 exige sustanciar la adecuada aplicación de los procesos de rendición de cuentas y transparencia en la

gestión pública; y de cuya lectura ha sido posible la promulgación de gran parte de la normativa legal y técnica en el último cuatrienio, marcando con ello un importante hito en cuanto a la administración financiera de los recursos públicos.

El presente trabajo pretende contribuir al estudio del proceso de modernización de la administración financiera costarricense llevado a cabo en la última década, desde una perspectiva crítica, que busca rescatar los principales avances y desafíos del proceso presupuestario en Costa Rica en los últimos años.

El estudio se compone de seis apartados básicos. En el primero, se analiza el contexto institucional de las reformas presupuestarias en sus aspectos generales. En el segundo aparte se analiza el proceso de la formulación presupuestaria en el marco de las reformas descritas. Un tercer apartado analiza el proceso de ejecución presupuestaria. En un cuarto acápite, se aborda el tema de la evaluación de la gestión pública. En un quinto capítulo se examinan las principales iniciativas recientes en materia de transparencia y participación ciudadana, en la que se incluye un análisis sobre la dimensión de género en el proceso presupuestario. En el sexto nivel se establece una visión de conjunto con las principales conclusiones sobre los temas abordados. Finalmente se incluye un apartado de Anexos, que incluye algunos instrumentos utilizados en el proceso presupuestario que a juicio de los autores resulta conveniente aportar.

I. EL CONTEXTO INSTITUCIONAL DE LAS REFORMAS PRESUPUESTARIAS

1.1. Información general sobre Costa Rica y su Gobierno

Con poco más de 4 millones de habitantes y un territorio de 51,100 Kms. cuadrados de extensión, la República de Costa Rica está situada en América Central, estratégicamente localizada como una unión entre América del Norte y América del Sur. Políticamente dividida en 7 provincias, que a su vez se dividen en cantones, que en total son 81 y éstos en distritos, que suman 467.

El Gobierno de la República¹ tiene un régimen constitucional compuesto por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, bajo el principio de separación de poderes, con las consecuentes independencias funcionales y administrativas.

El Gobierno de la República está conformado por el Poder Legislativo (Asamblea Legislativa, Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes de la República), el Poder Ejecutivo (conformado por 19 Ministerios), el Poder Judicial y, un Tribunal Supremo de Elecciones. El Gobierno de la República recibe su financiamiento a través del Presupuesto Nacional. La preparación del proyecto de ley corresponde al Poder Ejecutivo y se formula con base en los anteproyectos preparados por entes que conforman el Gobierno de la República. Su aprobación compete a la Asamblea Legislativa o Poder Legislativo; su ejecución está desconcentrada y se rige por un cuerpo de normas generales y la normativa técnica específica que emiten para tal efecto los rectores de los subsistemas del Sistema de Administración Financiera (SAF).

La administración de los intereses y servicios locales se establece a nivel de cada Cantón y está a cargo de un Gobierno Municipal. Las corporaciones municipales son autónomas y para efectos presupuestarios dictan sus presupuestos ordinarios o extraordinarios. Asimismo, las instituciones autónomas del Estado, cuentan con independencia administrativa y sujeción a la ley en materia de gobierno.

Corresponde a la Contraloría General de la República, órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en su función de fiscalización superior de la hacienda pública, y bajo mandato constitucional, el examen y aprobación de los presupuestos del sector público descentralizado, así como de los restantes entes u órganos públicos, estatales o no, así como de las empresas públicas, y otros sujetos de derecho privado, en cuanto administren o custodien fondos públicos por cualquier título.

Así las cosas, el ciclo presupuestario en Costa Rica, tiene una particularidad respecto a un amplio grupo de países de la región; está dividido en dos procesos. El presupuesto del Gobierno de la República, sea ordinario o extraordinario, es propuesto por el Poder Ejecutivo quien

1 *Equivalente al Gobierno Central.*

está facultado constitucionalmente para estos efectos y es aprobado por la Asamblea Legislativa.

Por su parte, las instituciones autónomas del Estado, cuentan con independencia administrativa y sujeción a la ley en materia de gobierno, y como se indicó supra, le corresponde a la Contraloría General de la República, examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las instituciones autónomas y los municipios así como fiscalizar su ejecución y liquidación.

De los gastos totales del sector público, solamente el 50% están sujetos al ejercicio del control político (aprobados por el parlamento como Ley de la República para el Año Fiscal); el restante 50% es aprobado por el órgano contralor, a quien le corresponde por mandato Constitucional, realizar el control externo (fiscalización superior) de la hacienda pública.

El sector público costarricense se caracteriza por ser cada vez más complejo y desarticulado en virtud de una práctica legislativa que data de los últimos dos decenios, la aprobación de leyes que crean órganos desconcentrados con personalidad jurídica instrumental (autorizados para administrar integralmente su patrimonio por medio de contratos de fideicomiso), fundaciones de iniciativa pública sujetas exclusivamente a disposiciones de una Ley de Fundaciones defectuosa, y entes públicos corporativos no estatales que en realidad son instancias de naturaleza institucional.

Esta dinámica ha generado que en los últimos años se enfrente un esquema jurídico confuso y una profundización del problema de la falta de uniformidad orgánica de la Administración Pública, con las implicaciones macroeconómicas y financieras, que resultan de atribuirle a una instancia pública una denominación jurídica distinta a la que verdaderamente le corresponde, con el objeto de eximirla de la aplicación de determinadas disposiciones de Derecho Público.

La proliferación desordenada de entes públicos menores dificulta seriamente la articulación de la acción estatal, dado que la existencia de una pluralidad de instancias, de naturaleza jurídica confusa en algunos casos, con tareas y objetivos afines, complica la posibilidad de poner en marcha una actuación estatal coordinada que permita atender de la

mejor manera posible los intereses públicos que se persiguen y la mejor y más adecuada administración de los recursos públicos, en un momento en que en nuestro país se discute sobre el problema del déficit fiscal y el endeudamiento público.

Solo en el año 2005, la Contraloría General de la República aprobó el presupuesto para 252 instituciones, en las siguientes áreas: servicios municipales; servicios financieros, economía y comercio; servicios de educación, culturales y deportivos; servicios agropecuarios y medio ambiente; servicios de salud; servicios sociales; servicios públicos remunerados; servicios de obra pública y transporte; y servicios gubernamentales, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
COSTA RICA: CANTIDAD DE PRESUPUESTOS ORDINARIOS 2005
APROBADOS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Áreas de fiscalización	
Servicios municipales	99
Servicios financieros, economía y comercio	35
Servicios educación, culturales y deportivos	32
Servicios agropecuarios y medio ambiente	25
Servicios de salud	18
Servicios sociales y comunales	18
Servicios públicos remunerados	12
Servicios de obra pública y transporte	8
Servicios gubernamentales	5
Total	252

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la Contraloría General de la República*

1.2. Condiciones para la gobernabilidad fiscal

Hasta fines de la década del 80, Costa Rica pudo exhibir positivos valores en su desarrollo económico y social; no obstante y, tras la adopción de un nuevo modelo apoyado esencialmente en el desarrollo de la industria de alta tecnología en computación, exportaciones no tradicionales y del sector servicios, una mayor apertura hacia el sector externo a partir de la década de los 90, se empiezan a experimentar algunos deterioros

importantes en sus principales variables macroeconómicas y fiscales.

Quizá la atomización que en forma paralela a estos procesos ha sufrido el Estado en Costa Rica, apuntada en líneas precedentes, aunado a una caída de los ingresos fiscales y a un crecimiento acelerado de los presupuestos del Gobierno², cuya composición y dinámica se analizarán con mayor detenimiento más adelante, hayan contribuido a dificultar las necesarias condiciones para una adecuada gobernabilidad fiscal.

La economía costarricense ha venido observando algunos signos de deterioro económico, especialmente en variables como la tasa de crecimiento del PIB. La inflación por su parte, no obstante moderada a lo largo de la última década, experimenta un crecimiento, explicado en gran medida por el incremento en los precios internacionales del petróleo. Lo anterior sumado a la desaceleración de nuestras exportaciones, en conjunto plantea al Gobierno la encrucijada de profundizar su política de reducción de los gastos como herramienta de política económica, pues otras iniciativas de nuevas leyes para generar nuevas rentas se han visto a lo largo del último cuatrienio, estancadas por su no aprobación en el seno del parlamento.³

Este escenario no es precisamente muy positivo, si se juzga sobre la base de las condiciones deseables para una gobernabilidad fiscal, y muy por el contrario, se esté quizá ante la posibilidad más inmediata de que el Gobierno continúe aplicando medidas de recorte del gasto, pese a su inflexible composición. Para el año 2005, el pasivo del Gobierno alcanza un porcentaje de aproximadamente un 90% del presupuesto.

1.3. Breve resumen del proceso de aprobación de las leyes en Costa Rica

El procedimiento usual para el trámite de un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa es bastante dilatado y puede alargarse mucho más si se entra en procesos de negociación con las partes involucradas o afectadas por el mismo. En Costa Rica se dan muchos espacios en

2 *Sin lugar a duda, las inflexibilidades del gasto como producto de afectaciones especiales de orden constitucional, así como los denominados “disparadores del gasto”, son un signo inequívoco de tal problemática para el caso de Costa Rica.*

3 *Tal es el caso del Proyecto de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural, en la corriente legislativa desde el año 2003 sin que a la fecha se haya aprobado.*

los que los diferentes actores, públicos o privados, realizan sugerencias a los Legisladores.

Los proyectos de Ley son presentados ante la Secretaría del Directorio Legislativo y deben estar suscritos por el diputado que lo acoja o por un Ministro de Gobierno en caso de que sea iniciativa del Poder Ejecutivo. Posteriormente, es asignado por el Presidente de la Asamblea a una Comisión Legislativa de acuerdo con el tema que se trate, aunque en algunas ocasiones se conforman comisiones especiales para el estudio de proyectos. Una vez publicado ingresa al orden de la comisión dictaminadora, que se establece de acuerdo con la fecha de inicio del proyecto; sin embargo, se puede cambiar el orden del día por medio de una moción aprobada por al menos por dos tercios de los presentes. Aquí hay un primer espacio de negociación, donde los Diputados presentan sus argumentos sobre el proyecto que desean pase a los primeros lugares.

Dentro de la Comisión Dictaminadora se analizan los estudios técnicos y legales y se realizan las consultas a las diferentes instituciones afectadas por el proyecto. Asimismo, se presentan las mociones que modificarán el texto del proyecto, las cuáles se votarán a favor o en contra. Este es otro espacio que sirve para conocer los argumentos para mantener o modificar el texto. Los Diputados pueden invitar a representantes del Poder Ejecutivo, entidades autónomas, sector privado y de la sociedad civil en general, para aclarar los alcances del proyecto de ley. Una vez que éste se considera suficientemente discutido se somete a votación para emitir el dictamen correspondiente, que puede ser afirmativo unánime, afirmativo de mayoría, o negativo, de acuerdo con el resultado de la votación. Puede emitirse más de un dictamen sobre un proyecto.

Si el proyecto es dictaminado en forma positiva entrará al orden del día del plenario legislativo, donde al igual que en comisión, se ubicará de acuerdo con su fecha de inicio. El orden del día de primeros debates también podrá ser alterado, pero el procedimiento es más complicado que en Comisión, la moción de solicitud se tramitará únicamente cuando:

- Lo soliciten dos o más Jefes de Fracción que juntos representen por lo menos a treinta y ocho diputados.

- Lo demande no menos de la mitad de los Jefes de Fracción, debidamente acreditados.
- Lo soliciten diez diputados de dos o más fracciones y se podrá pasar a los primeros lugares por medio de una moción.

En este momento se pueden presentar también mociones de modificación al texto del proyecto, de acuerdo con el artículo 137 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, se admitirán estas mociones en las primeras cuatro sesiones de discusión del primer debate. Estas mociones se trasladarán a la comisión dictaminadora que tramitó el proyecto, la cual las conocerá como primer punto del orden del día y las someterá a votación y rendirá un informe de mociones que se conocerá en el Plenario.

Posteriormente, los diputados podrán reiterar en el Plenario Legislativo las mociones que hayan sido rechazadas, siempre y cuando se acepte la moción de convertir el Plenario en Comisión General para conocerla.

Agotados los trámites y la discusión en Plenario se da primer debate al proyecto y en caso de un resultado positivo se señala la fecha para el segundo debate, donde se aprueba finalmente el proyecto.

1.4. El Programa de Reforma de la Administración Financiera en Costa Rica

Antes de la aprobación de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), Ley No. 8131 de 18 de setiembre de 2001, la situación del sistema presupuestario presentaba una serie de inconvenientes. El mayor de todos era la antigüedad de la Ley de Administración Financiera vigente en ese momento, que databa de mayo de 1951. Esta ley dio resultados positivos en los primeros años, en un esquema de Estado pequeño y poco complejo, pero que al ir creciendo y asumiendo nuevas competencias en sus procesos, paulatinamente fue quedando desfasada, y en una economía cada vez más globalizada, más abierta al sector externo, y de cara a las exigencias propias de los escenarios políticos, macroeconómicos y fiscales de finales del siglo XX, es claro que este marco jurídico ya no respondía a las nuevas, crecientes y más complejas demandas propias de la coyuntura moderna. Solo a modo de ejemplo considérese que el Presupuesto de la República se

incrementó en el período 1951-2001, en términos nominales, alrededor de 6.000 veces.

La anterior Ley de Administración Financiera adoleció desde su promulgación, de un enfoque desarticulado, que no concebía la Administración Financiera como un sistema integral, y se limitó a crear y encomendar bajo el principio de legalidad, una serie de entes y competencias desvinculados en sus funciones. Esto se manifestó en serios problemas de integración de las instancias y procesos participantes en la administración financiera que potenciaron, en gran medida, esquemas de dilución de la responsabilidad por parte de los gestores, así como incorrectas aplicaciones de los principios y técnicas generalmente aceptadas en el proceso presupuestario.

Dentro de los principales problemas que se presentaron, y que resultaron ser una fuente importante de ineficiencias, que fueron identificados tanto por algunos Organismos Financieros Internacionales, como por las mismas autoridades y técnicos presupuestales del país, en áreas normativas, funcionales y de sistemas de información, dentro de los cuales se pueden citar:

- Un modelo organizativo con alta dispersión con gran fragmentación de competencias.
- Escasa coordinación institucionalizada de la política macroeconómica y fiscal.
- Desvinculación entre el Presupuesto Nacional y el proceso de planificación nacional (Plan Nacional de Desarrollo).
- Escasa o nula coordinación entre el presupuesto y los objetivos fiscales del gobierno.
- Desvinculación entre la programación y la presupuestación.
- Ausencia de presupuestación por programas
- Legislación escasa e indeterminada en materia de evaluación y rendición de cuentas.

- Deficiencias en la presupuestación por programas e incumplimiento de principios presupuestarios básicos, tales como la anualidad, especialidad cualitativa y cuantitativa, unidad de caja, entre los más relevantes.
- Falta de implicación de los gestores de los programas en el proceso financiero, y ausencia de un régimen de responsabilidad en los resultados de sus actuaciones.
- Ausencia de dirección de la política financiera, especialmente en cuanto a endeudamiento externo.
- Lentitud y fragmentación del proceso de contratación administrativa.
- Duplicidades y descoordinación en el proceso contable y de control interno.
- Exacerbada centralización operativa y sobredimensionamiento de las funciones del Ministerio de Hacienda en los procesos de ejecución presupuestaria y de contratación administrativa del presupuesto.
- Carencia de un sistema integrado de información de la administración financiera.

En ese contexto, se presentó a la Asamblea Legislativa de Costa Rica, en octubre de 1994, el Proyecto de Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, que se tramitó bajo el expediente 12063, cuyo principal objetivo fue proveer de un marco jurídico moderno que regulara y permitiera controlar el régimen económico- financiero de los órganos y entes que administran o custodian fondos públicos.

1.5. Proceso de aprobación del proyecto de Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos

Esta ley tuvo un largo y accidentado transitar dentro de la corriente legislativa, inició su trámite desde el 25 de octubre de 1994, en el marco de un procesado costarricense, que pretendió modernizar la administración financiera, dotando al Gobierno de una herramienta normativa y técnica más funcional, coadyuvando con ello a una mejor gestión de los recursos

públicos, bajo un enfoque sistémico, atravesada por los principios de centralización normativa y desconcentración operativa; que sentara las bases para la promoción de una gestión financiera orientada a la transparencia y la rendición de cuentas.

Durante el proceso de aprobación del proyecto de ley, se agotaron todos los mecanismos legales y reglamentarios que existían en ese momento en la Asamblea Legislativa de Costa Rica. La aplicación de los lineamientos de la Administración financiera a otros Poderes de la República (Legislativo, Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones) causó múltiples cuestionamientos por parte de los legisladores y las instituciones afectadas, debiendo realizarse consulta al Supremo tribunal Constitucional o Sala Constitucional, la cual emitió un dictamen donde se señalaba la imposibilidad de unificar la Administración Financiera, ya que iría en contra del principio constitucional de separación de poderes; situación que se resolvió dilucidando los alcances del Proyecto de Ley para estos órganos, preservando los principios de independencia funcionales y administrativas estatuidos a ellos con rango constitucional. Lo anterior sin embargo limitó sustantivamente, como se analizará más adelante, las posibilidades de sustanciar integralmente el espíritu inicial de las reformas al Sistema de Administración Financiera, al quedar excluidos aspectos importantes de la reforma para un conjunto importante de entidades que merced a sus independencias, le restó fuerza e integridad a la reforma.

El proyecto incluía originalmente un título relativo al control interno, que provocó muchas reacciones de parte de la Contraloría General de la República, razón por la cual fue eliminado de su texto; sin embargo, dada la importancia del tema el órgano contralor se comprometió a presentar a la brevedad un proyecto de ley que complementara las disposiciones de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos en materia de control interno. Este compromiso fue cumplido, el proyecto de Ley General de Control Interno (promulgado mediante Ley No. 8292) fue presentado y aprobado por la Asamblea Legislativa, y tiene vigencia desde el 04 de setiembre de 2002. Asimismo, fue promulgado un Manual de Normas Generales de Control Interno que reglamenta al primero, y que curiosamente entró en vigor antes de su aprobación.

Otro cuestionamiento importante realizado al proyecto de ley se refirió a la sujeción de los entes públicos no estatales, tales como: el Instituto del

Café, la Corporación Bananera Nacional, la Liga Agrícola Industrial de la Caña y los colegios profesionales, entre otros. Esto en razón de que algunos legisladores, especialmente los partidos de oposición, aducían que la ley entraba a normar la esfera privada, por lo que la consideraban inconveniente y lesiva, además de centralista y limitante. Aunque es claro que no se trataba de controlar a todos los entes, sino el uso de los fondos públicos, para que se dé una efectiva rendición de cuentas. La solución a esta polémica fue resuelta modificando el texto, y estableciendo con claridad que el alcance a las instituciones mencionadas se daría únicamente en lo relativo a la administración de fondos públicos.

Finalmente, el último escollo que hubo de superar el proyecto de la ley, fue que su ámbito abarcara los seguros sociales administrados por la Caja Costarricense de Seguro Social. Esta situación llevó el proyecto de Ley a una nueva consulta con la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. En esta ocasión, la Sala consideró que efectivamente presentaba vicios de inconstitucionalidad, al obligar a la Caja a sujetarse enteramente a la ley, incluso en materia de límites presupuestarios, tratándose de proyectos de inversión en infraestructura de salud. Por esta razón, el proyecto de ley fue reformado una vez más, y la Caja Costarricense de Seguro Social quedó sujeta a la ley únicamente en materia de responsabilidades y a brindar información.

Otras discrepancias que no provocaron la modificación del proyecto de ley, pero sí roces entre legisladores fueron: la prohibición del Estado de otorgar avales y garantías a favor de terceros, por ejemplo uno de los legisladores mencionó que votó en contra porque el plan prohíbe a entes como el Consejo Nacional de Producción (CNP) la posibilidad de otorgar avales o garantías en operaciones de crédito a favor de personas de capital privado, como los productores agrícolas; y la injerencia de la Autoridad Presupuestaria en las instituciones autónomas, por afectar sus planes de inversión.

Esta correlación de fuerzas políticas, de actores y sectores, no obstante los plazos que tomó, derivó una Ley que pese a sus limitaciones, indudablemente recogió innumerables observaciones y requerimientos, y en gran medida expresa un ejercicio político propio de la forma de organización política que caracteriza al país: la democracia.

A mas de 5 años de su incorporación en la corriente legislativa, el proyecto de ley fue aprobado como Ley de la República, el 18 de setiembre de 2001, y la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos entró a regir tras su publicación en el Diario Oficial, el 16 de octubre de ese mismo año, a partir de lo cual se ha producido un cambio significativo en la dinámica de la Administración Financiera de la República.

1.6. Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos

La Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos regula el régimen económico financiero de los órganos y entes administradores de fondos públicos, de acuerdo con su artículo primero se aplica a:

- a) La Administración Central, constituida por el Poder Ejecutivo y sus dependencias.
- b) Los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares, sin perjuicio del principio de separación de Poderes estatuido en la Constitución Política.
- c) La Administración Descentralizada y las empresas públicas del Estado.
- d) Las universidades estatales, las municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, únicamente en cuanto al cumplimiento de los principios establecidos en el título II de esta Ley, en materia de responsabilidades y a proporcionar la información requerida por el Ministerio de Hacienda para sus estudios. En todo lo demás, se les exceptúa de los alcances y la aplicación de esta Ley.

También esta Ley se aplica en lo que concierna, a los entes públicos no estatales, las sociedades con participación minoritaria del sector público y las entidades privadas, en relación con los recursos de la Hacienda Pública que administren o dispongan, por cualquier título, para conseguir

sus fines y que hayan sido transferidos o puestos a su disposición, mediante partida o norma presupuestaria, por los órganos y entes referidos en los incisos anteriores o por los presupuestos institucionales de los bancos del Estado.” (Ley 8131, 2001)

Los principales objetivos de la ley están establecidos en su artículo 3, como sigue:

- a) Propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia.
- b) Desarrollar sistemas que faciliten información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, como apoyo a los procesos de toma de decisiones y evaluación de la gestión.
- c) Definir el marco de responsabilidad de los participantes en los sistemas aquí regulados.

Esta Ley 8131 representó un viraje fundamental en la forma de planificar, elaborar, ejecutar y evaluar los presupuestos públicos en Costa Rica. Las principales reformas introducidas por ese cuerpo normativo son:

- Adecuar todo el antiguo marco jurídico a las nuevas realidades del sector público costarricense.
- Hacer del Plan Nacional de Desarrollo el marco global de orientación de los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía establecido por el ordenamiento jurídico. Estos planes serán de mediano y largo plazo, de modo que se pueda determinar el posible impacto sobre las finanzas públicas.
- Fortalecer la unidad del proceso de asignación y ejecución presupuestaria. Con la introducción del enfoque sistémico se concibe al Ministerio de Hacienda como el órgano rector del sistema de administración financiera, cubriendo todo el proceso presupuestario y lo organiza por medio de cuatro subsistemas, a saber: Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad. Para cada uno, se definen con precisión los objetivos y prioridades con el propósito de coordinar

los diferentes mecanismos de presupuestación y evitar la duplicidad de funciones.

- Desarrolla el tema de la gestión de bienes, modificando las funciones de la Proveeduría Nacional, que pasa a ser la Dirección de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. Se desarrollan sus competencias en materia de control de los bienes propiedad de la Administración Central. Al efecto, entre otros, se introduce la obligación de informar al cierre del período presupuestario sobre lo realizado en este campo.
- Otorgar a la Autoridad Presupuestaria la facultad de elaborar la propuesta de lineamientos generales y específicos de política presupuestaria del siguiente ejercicio económico, que son de acatamiento obligatorio, para los siguientes órganos y entes: La Administración Central, los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares, así como para la Administración Descentralizada y las empresas públicas del Estado.
- Promover la formulación de los presupuestos con fundamento en las técnicas y principios presupuestarios aceptados, teniendo como base -entre otros- los criterios funcionales que permitan evaluar el cumplimiento de las políticas y planes anuales (atendiéndose elementos tales como la prestación de servicios, la producción de bienes y las funciones generales de dirección y apoyo de cada órgano, entidad o institución).
- Obligar a la presentación de informes periódicos y finales de evaluación financiera de la ejecución de presupuestos, gestión de resultados y rendimiento de cuentas para la verificación del cumplimiento de metas y objetivos.
- Propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia.
- Desarrollar sistemas que facilitan información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, como apoyo a los procesos de toma de decisiones y evaluación de la gestión.

- Obligar a que los presupuestos se realicen con base a criterios funcionales, atendiendo elementos como la prestación de servicios, la producción de bienes, así como las funciones generales de dirección y apoyo de cada entidad pública.
- Propiciar que, dentro la programación presupuestaria, cada órgano o ente estatal establezca con claridad las metas y los objetivos que pretende alcanzar con determinada cantidad de recursos, lo cual permite, no sólo identificar las principales necesidades del Estado sino el costo de satisfacerlas. En ese sentido, las prioridades pueden ser evaluadas antes de su ejecución y no después.
- Fortalecer el necesario vínculo entre programación y presupuestación. De manera clara se establece la programación macroeconómica como marco para el proceso de asignación de recursos y el establecimiento de planes institucionales como elemento básico.
- Fortalecer el concepto de identificación de metas y resultados así como su evaluación, que pasan a ser elementos fundamentales del proceso presupuestario. Tanto en los principios presupuestarios, como en los artículos referidos a la formulación y evaluación presupuestaria se fortalece la obligatoria inclusión de metas en términos físicos como elemento propio de la presupuestación.
- Introducir el concepto de programación de la ejecución presupuestaria, a diferencia de la simple división por partes iguales de todas las partidas presupuestarias. De conformidad con la legislación anterior se presumía la división en cuotas trimestrales en todas las partidas presupuestaria como criterio de programación de la ejecución.
- Desarrollar sistemas que faciliten información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, como apoyo a los procesos de toma de decisiones y evaluación de la gestión.
- Plantear una serie de principios de aplicación general para todos los órganos del sector público, tales como: la prohibición de financiar gastos corrientes con ingresos de capital, la sujeción a principios presupuestarios básicos y la obligatoriedad para todos los órganos

cubiertos por la ley de contar con un sistema de control interno y externo, entre otros.

- Establecer un tratamiento particular para cada tipo de entidad u órgano que maneje o custodie fondos públicos, en razón de que las excepciones del régimen de autónomico obligan a cualquier legislación a dar un tratamiento diferenciado entre los diversos órganos y entidades estatales.
- Introducir todo un régimen de responsabilidad, en el cual se definen tanto los hechos generadores de responsabilidad como los delitos y sanciones aplicables a cada uno de estos. De tal forma que se facilite la aplicación de sanciones claras, y fácilmente aplicables, para aquellos responsables del manejo de los recursos públicos que incumplan las metas y objetivos propuestos.
- Perfeccionar el fundamento legal para la desconcentración de la ejecución presupuestaria, con lo que se la dará mayor capacidad de gestión a los ministerios. Se menciona explícitamente el tema de la desconcentración de la ejecución presupuestaria, con lo cual se consolida este esquema operativo que, acorde con las tendencias actuales de reforma en el sector público, pretende dar a los ministerios mayor capacidad de gestión propia.
- Unificar la emisión de normativa básica en materia presupuestaria para todo el sector público. Como un avance hacia la unificación del proceso presupuestario, se establece la facultad de la Dirección de Presupuesto Nacional en coordinación con la Contraloría General de la República para establecer la normativa técnica básica en materia presupuestaria para el sector público. De esta manera se pretende eliminar las diferencias existentes entre el proceso presupuestario del Gobierno Central y del sector descentralizado.
- Introducir el delito informático en materia de sistemas de información de apoyo a la gestión financiera.
- Fortalecer el régimen sancionatorio en materia de administración financiera. Con la tipificación de los hechos generadores de responsabilidad y la introducción de nuevas sanciones, como es el

caso de la imposición de multas por parte de la Contraloría General de la República y la amonestación publicada en el diario oficial.

- Introducir la posibilidad de sustituir los soportes documentales y autorizaciones físicas por controles automatizados. Se establece el respaldo jurídico para potenciar los sistemas informáticos, no solo como fuente de información, sino como herramientas para posibilitar una gestión financiera más eficiente.
- Fortalecer el principio de caja única en la administración de los recursos líquidos. Aunque en sentido estricto este principio tiene fundamento constitucional, en el proyecto se desarrolla y fortalece introduciendo elementos para su operación y la derogatoria explícita de las leyes que lo contrarían.
- Introducir la política de endeudamiento como marco orientador de las gestiones de endeudamiento externo e interno, con lo cual se pretende ordenar la utilización del crédito público por parte del sector público.
- Ordenar el tema de los sistemas contables en el sector público. Se establece la función rectora de la Contabilidad Nacional a los efectos de orientar la gestión contable en el sector público.
- Introducir, en materia contable, la elaboración de estados financieros agregados para todo el sector público, función que le corresponderá realizar a la Contabilidad Nacional.
- Eliminar el mecanismo de compromisos, con lo cual el ciclo presupuestario se reduce y se propicia el perfeccionamiento del proceso presupuestario. Antes de su aprobación el ciclo presupuestario se prorrogaba durante seis meses del período presupuestario siguiente, con lo cual se debilitaba el instrumento presupuestario (durante seis meses se ejecutaban dos presupuestos) y se generaban presiones adicionales sobre la caja (se prorroga la ejecución del gasto independientemente de los ingresos para su financiamiento).
- Introducir mayor flexibilidad en materia de modificaciones presupuestarias. Con el propósito de facilitar la gestión, se regula con

mayor amplitud la materia de las modificaciones presupuestarias, de manera que se aumenta la facultad del Ejecutivo para realizar traslados entre partidas presupuestarias.

- Establecer la prohibición de otorgar avales o garantías de operaciones de crédito en favor de personas físicas o jurídicas de capital enteramente privado, para cualquier órgano o ente del sector público, salvo las operaciones típicamente bancarias de los bancos estatales y el Instituto Nacional de Seguros.
- Establecer claramente que la Asamblea Legislativa no podrá aumentar los gastos propuestos por el Poder Ejecutivo, salvo que fije las nuevas rentas o los ingresos necesarios a los presupuestados que hayan de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal.

Como se puede advertir, esta Ley es de especial trascendencia, en tanto contiene los elementos necesarios que sin duda alguna podrán potenciar en el tiempo, la emergencia de una administración financiera de la República y una cultura orientada a la rendición de cuentas, marcada por un régimen especial de responsabilidad en la gestión de los recursos públicos; que permita a través del desarrollo de un sistema integrado de información de la administración financiera, un mecanismo real, efectivo y pertinente de transparencia. Esto es condición necesaria para un presupuesto orientado a los resultados, que coadyuve a la gobernabilidad fiscal, legitimando las políticas públicas y la vida en democracia.

En resumen, estas son las máximas que orientan el espíritu de la LAFRPP, cuyos principios rectores son por una parte, la desconcentración operativa –en abono a la simplificación– y por otra, el de centralización normativa; en donde se conceptúa a la Administración Financiera, a partir de un enfoque sistémico, compuesto por cuatro subsistemas:

- a) Subsistema de Presupuesto.
- b) Subsistema de Tesorería.
- c) Subsistema de Crédito Público, y.

d) Subsistema de Contabilidad.

Complementariamente, se estatuye un Sistema de Administración de Bienes y de Contratación Administrativa; e implícitamente se erige otro gran Sistema de apoyo que sin duda alguna se concreta con el mismo Sistema de Información Integrada de la Administración Financiera.

En cuanto a la rectoría del sistema de administración financiera, se establece que será el Ministerio de Hacienda, cuyas competencias son:

- a) Dirigir, coordinar y supervisar los subsistemas que conforman el Sistema de Administración Financiera.
- b) Promover la eficiencia y eficacia del sistema de recaudación de los ingresos de su competencia.
- c) Promover el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos y velar por él.
- d) Coordinar las actividades de procesamiento de datos, para efectos del cumplimiento de esta Ley.
- e) Dictar, con el Presidente de la República, los decretos relativos a la administración de los recursos financieros del Estado.
- f) Propiciar la formación y capacitación de los funcionarios que laboren en el Sistema de Administración Financiera, para el cumplimiento efectivo de los objetivos de esta Ley.
- g) Las demás competencias que otorguen la ley o los reglamentos.

Por su parte, en la página electrónica www.hacienda.go.cr, se establecen tanto la misión como la visión del Ministerio de Hacienda las cuales son:

Misión:

“Asegurar a la sociedad costarricense la efectiva y justa recaudación y captación de los recursos financieros, indispensables para satisfacer sus necesidades y obligaciones; así como mediante su adecuada asignación,

lograr con eficiencia y transparencia contribuir al desarrollo económico y social del país”

Visión:

“Seremos una institución líder, con tecnología de punta y una sólida integración a lo interno, generando confianza en los costarricenses, mediante un desempeño eficiente, y la definición de una política fiscal sostenible”

En lo referente al subsistema de Presupuesto, el rector es la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN), de rango Constitucional, a quien le compete la preparación del proyecto ordinario y extraordinario de presupuesto y sus modificaciones, y cuyo jefe es de nombramiento del Presidente de la República, por un período de seis años. Este rector tiene la facultad para reducir o suprimir cualquiera de las partidas que figuren en los anteproyectos formulados por los Ministros de Gobierno, Asamblea Legislativa, Corte Suprema de Justicia y Tribunal Supremo de Elecciones.

En su página electrónica (www.hacienda.go.cr/presupuesto) se detallan los aspectos más relevantes sobre el Subsistema de Presupuesto, tales como la misión, su estructura, así como información referente a los informes técnicos, normativa, proyectos, modificaciones al presupuesto, series estadísticas y otra información relevante presentada en forma sencilla, como abono a los principios de publicidad y transparencia, también estatuidos a lo largo de la LAFRPP.

Misión:

“Ejercer la rectoría del subsistema de presupuesto del Gobierno de la República, a través de la emisión de normativa técnica y legal, en las etapas de programación, formulación, ejecución, control y evaluación; para contribuir con el desarrollo económico y social del país”

Visión:

“Consolidar nuestra organización como rectora del subsistema de presupuesto, contando con un recurso humano altamente capacitado,

comprometido, íntegro, y con herramientas tecnológicas de avanzada, para brindar servicios de excelencia, y orientar la gestión, bajo criterios de transparencia y de rendición de cuentas”

El Subprograma de Presupuesto está integrado por la Dirección General de Presupuesto Nacional y la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, procurando un mejoramiento continuo del proceso de la gestión presupuestaria en sus diferentes etapas, con el fin de asignar los recursos públicos de manera eficiente y eficaz; propiciando una cultura de rendición de cuentas de los gastos públicos a la sociedad costarricense.

Sus principales usuarios son: Ministerios, Instituciones, Otras Entidades Públicas y Organismos Financieros Internacionales; a los cuales se les brinda entre otros servicios:

- a) asesoría y capacitación técnica,
- b) estadísticas y proyecciones fiscales,
- c) informes de evaluación presupuestaria y de cumplimiento de directrices técnicas,
- d) así como proyectos de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario y sus modificaciones.

La LAFRPP es clara al definir al Subsistema de Presupuesto, mismo que comprende los principios, las técnicas, los métodos y procedimientos empleados, así como los órganos participantes en el proceso presupuestario.

Entre los principales objetivos del Subsistema de Presupuesto figuran:

- a) Presupuestar los recursos públicos según la programación macroeconómica, de modo que el presupuesto refleje las prioridades y actividades estratégicas del Gobierno, así como los objetivos y las metas del Plan Nacional de Desarrollo.
- b) Lograr que las etapas de formulación, discusión y aprobación del presupuesto se cumplan en el tiempo y la forma requeridos.

- c) Velar porque la ejecución presupuestaria se programe y desarrolle coordinadamente, utilizando los recursos según las posibilidades financieras, la naturaleza de los gastos y los avances en el cumplimiento de los objetivos y las metas.
- d) Dar seguimiento a los resultados financieros de la gestión institucional y aplicar los ajustes y las medidas correctivas que se estimen necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos y las metas, así como el uso racional de los recursos públicos.

Como órgano rector del Subsistema de Presupuesto, la Dirección General de Presupuesto Nacional tiene las siguientes funciones y deberes:

- a) Elaborar, junto con la Contraloría General de la República, y dictar los criterios y lineamientos generales que informen las normas técnicas del proceso de programación, presupuestación y evaluación presupuestaria del sector público.
- b) Dictar las normas técnicas del proceso de elaboración, ejecución y evaluación presupuestaria de la Administración Central.
- c) Analizar los anteproyectos de presupuesto de los órganos y las dependencias de los entes y órganos incluidos en los incisos a) y b) del Artículo 1 cuyos presupuestos deban ser aprobados por la Asamblea Legislativa y realizar los ajustes que procedan, de conformidad con los lineamientos establecidos dentro de los límites constitucionales.
- d) Elaborar los proyectos de presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República y sus modificaciones.
- e) Asesorar, en materia presupuestaria, a todas las entidades e instituciones del sector público regidas por esta Ley.
- f) Poner a disposición de todas las entidades e instituciones del sector público, el privado o cualquier persona que lo solicite, la información relativa al contenido del presupuesto nacional aprobado. Deberán emplearse los medios especificados en esta Ley.

- g) Elaborar, en coordinación con la Tesorería Nacional, la programación financiera de la ejecución del Presupuesto de la República.
- h) Controlar y evaluar la ejecución parcial y final de los planes y presupuestos de la Administración Central, aplicando los principios de esta Ley, su reglamento y las normas técnicas pertinentes.
- i) Proponer su propia organización, la cual se determinará mediante reglamento.
- j) Todas las demás atribuciones que le otorguen la Ley y los reglamentos.

Dos elementos introducidos por la LAFRPP marcan sin duda alguna un hito fundamental como nueva forma de organizar la gestión financiera de los recursos. Por un lado, el enfoque sistémico que permitirá avances significativos toda vez que se concibe la Administración Financiera como un sistema integral compuesto por cuatro nodos o subsistemas que aunque tienen rectorías con relativa independencia, establecen su gestión de manera articulada y unitaria. Por otro, la posibilidad de sustanciar los principios básicos de centralización normativa y de desconcentración operativa, con lo que se permiten avances importantes en la medida en que se deslindan las áreas y competencias de las administraciones activas respecto de las funciones de rectoría en materia de administración financiera.

Lo anterior, aunado al establecimiento de un Sistema complementario de administración de bienes y de contratación administrativa, augura importantes avances en la efectividad de la gestión por parte de los responsables programáticos que insumen recursos del Presupuesto Nacional.

No menos importante es la consideración expresa del papel de los sistemas y tecnologías de información, aprovechando las plataformas tecnológicas disponibles para el desarrollo de un sistema de información integrado de la administración financiera que permita los flujos de información fidedigna, oportuna y confiable para la toma de decisiones y con la que se mejore la calidad en las estadísticas fiscales, además de las economías que todo ello generarán en tiempo y recursos.

Pero quizá la finalidad última y más especial alcance de este nuevo marco normativo, reside en la posibilidad de asignar un régimen de responsabilidad en el uso de los recursos públicos, que fortalezca los procesos de transparencia en la gestión financiera, y abone a la rendición de cuentas como elemento clave que propicie una cultura orientada a la rendición de cuentas como eje de las actuaciones públicas, fortaleciendo por esa vía la gobernabilidad y la democracia del país.

No obstante lo anterior, persisten algunas deficiencias que más adelante serán analizadas en este trabajo, y que se traducen en algunos problemas que si no son tratados con el rigor del caso, pueden comprometer tan ambicioso espíritu de la reforma, aspectos en áreas tales como: i) sistemas de información, ii) funcionales y iii) normativas.

1.7. Vinculación del Poder Legislativo con el Parlamento.

En lo que se refiere al Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, la Asamblea Legislativa mantiene un vínculo con el Ministerio de Hacienda y los otros Ministerios que conforman el Poder Ejecutivo, a lo largo de las distintas etapas del proceso presupuestario, a saber: discusión y aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación.

El proyecto de Presupuesto Ordinario de la República debe ser presentado a más tardar el 1º de setiembre de cada año al Congreso, pero se pueden presentar presupuestos extraordinarios en otros momentos. Estos Proyectos son tramitados en la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios. Lo habitual los últimos años ha sido que el proyecto pase a una subcomisión donde se discute el grueso del proyecto y se le realizan las modificaciones. En esta fase se convoca a los jefes de las diferentes carteras para que expongan y defiendan su respectivo presupuesto ante los Legisladores. Particularmente, se convoca al Ministro de Hacienda para que exponga la totalidad del Presupuesto Ordinario de la República, indique los niveles de deuda, explique la inclusión o no de los destinos específicos de los recursos que están normados en algunas leyes, entre otros asuntos.

Cuando la Subcomisión lo considera suficientemente discutido lo presenta a la Comisión para su aprobación y dictamen. Una vez dictaminado pasa al primer lugar del orden del día de plenario, donde se discute, se dará

primero y segundo debate y deberá ser aprobado a más tardar el 30 de noviembre de cada año.

En lo que se refiere al proceso de rendición de cuentas, además de los informes semestrales y anuales de evaluación que debe presentar el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Planificación y la Contraloría General de la República, a la Comisión Permanente Especial de Control del Ingreso y Gasto Público, la Contraloría General de la República presenta cada 1° de mayo, el Informe de Liquidación Presupuestaria del Ejercicio anterior ante la Asamblea Legislativa. Éste es remitido a la Comisión Permanente Especial de Ingreso y Gasto Públicos para que elabore el Informe sobre la Liquidación Presupuestaria, para lo cual tiene plazo hasta el treinta de mayo de cada año; sin embargo, en la práctica este plazo es generalmente prorrogado si el Plenario Legislativo lo aprueba.

Dentro de la Comisión se conoce la Liquidación del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República y se juzga no solo su liquidación, sino además el informe mismo, con el fin de determinar si está cumpliendo con los objetivos y si brinda la información necesaria para que los diputados puedan juzgar la liquidación. Una vez analizado el documento se procede a escuchar a los Ministros de las diferentes carteras, para que se refieran a la liquidación y a las razones por las cuales se han incumplido los objetivos y metas establecidos en la etapa de programación presupuestaria, o la subejecución de su presupuesto. Este tipo de acciones en torno a la rendición de cuentas se inició en 1998, momento en que se analizaba la liquidación presupuestaria del año anterior, y su práctica se ha seguido realizando durante los últimos años.

Una vez escuchados los máximos jefes de las principales carteras se procede a la elaboración del Informe sobre la Liquidación Presupuestaria del año correspondiente. En este documento queda plasmado el juicio de los diputados sobre la forma en que se realizó la liquidación, que puede ser afirmativa o negativa. Pueden existir dos o más informes de liquidación, su número dependerá de la diferencia de opiniones de los diputados miembros de la Comisión.

El marco normativo precitado evidencia importantes puntos de encuentro entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en donde pese a los intereses

y dinámicas de cada uno de estos actores, en muchos casos opuestos en la práctica, es posible retroalimentar en forma positiva, e imprimirle una mayor transparencia a la gestión financiera.

II. EL PROCESO DE LA FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA

2.1. Aspectos generales y de procedimiento

El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la administración pública, para el ejercicio económico que va del 1º de enero al 31 de diciembre, por mandato Constitucional, y conforme lo dispuesto en el artículo 177 de ese cuerpo normativo, la preparación del Proyecto de Ley le corresponde al Poder Ejecutivo, a través de la Dirección General de Presupuesto Nacional, adscrito en la actualidad al Ministerio de Hacienda.

La ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República contiene exclusivamente los ingresos y gastos para el Gobierno Central,⁴ que representa aproximadamente un 50% de los gastos totales del sector público;⁵ quedando el restante 50% de los mismos, fuera del ámbito de control político, que como se retomará más adelante, constituye parte de una deficiencia en el proceso de presupuestación pública que le resta transparencia e integridad.

Los presupuestos de las corporaciones municipales, y el resto de las instituciones autónomas del sector público, son examinados y aprobados por la Contraloría General de la República, conforme lo dispuesto en el artículo 184 de la Constitución Política; siendo también fiscalizada su ejecución y liquidación por ese órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en la fiscalización de la hacienda pública.

Otras reglas formales del proceso presupuestario están contenidas en la LAFRPP y su Reglamento, así como en legislaciones conexas como son la Ley de Planificación Nacional, No. 5525 de 2 de mayo de 1974

4 *Contentivo de los presupuestos del Poder Ejecutivo (19 ministerios), Poder Legislativo y sus órganos auxiliares (Contraloría General de la República y Defensoría de los Habitantes de la República), Poder Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones.*

5 *Conciliados y consolidados.*

y la Ley General de Control Interno, No. 8292 de 18 de julio del 2002, entre las más relevantes.

El Proceso seguido por el Sistema Presupuestario en Costa Rica es un proceso continuo, dinámico y flexible mediante el cual se programa, formula, discute y aprueba, ejecuta, controla y evalúa la actividad del Gobierno Central en sus dimensiones físicas y financieras, cuyas etapas se definen en este orden:

Planificación y programación

La planificación inicia con la confección del Plan Nacional de Desarrollo, responsabilidad que de conformidad con el artículo 4 de la Ley de Planificación Nacional recae en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Con base en los lineamientos de la estrategia y las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, todas las instituciones públicas (órganos, entes públicos y empresas del Estado), deben elaborar, aprobar y adoptar un Plan Anual Operativo (PAO), el cual debe especificar los planes, políticas, programas y proyectos a su cargo, sus objetivos, la gestión institucional para desarrollarlos, y los resultados esperados de su ejecución. Los PAO's correspondientes al siguiente año, deben ser remitidos antes del 31 de marzo de cada año a MIDEPLAN y a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), y servirán de base para la formulación presupuestaria.⁶

El PAO es el instrumento de programación institucional anual, formulado en concordancia con los planes de mediano y largo plazo, en el cual se concreta la política institucional mediante la definición de acciones estratégicas, cuya responsabilidad recae en la entidad, sus objetivos, indicadores, metas, responsables de su ejecución y el detalle de los recursos necesarios.

Formulación.

Es la etapa que concreta el acto de presupuestar. Como los recursos presupuestarios son escasos, su asignación responde a directrices generales de política presupuestaria.

⁶ Según lo establecido en los artículos 3, 4 y 5 del Decreto ejecutivo No.24175-MIDEPLAN del 10 de mayo de 1995

La formulación arranca formalmente cuando el Ministerio de Hacienda en conjunto con el Banco Central y el MIDEPLAN, establecen la programación macroeconómica, ejercicio que parte de la evaluación y proyección del estado de la economía, con base en el cual posteriormente se define mediante decreto ejecutivo, el marco cuantitativo a partir del cual se establecen limitaciones al gasto de las entidades o “techos presupuestarios”, y con base en los cuales se formulan los PAO’s institucionales, que por disposición expresa de la LAFRPP, deben hacer lectura del Plan Nacional de Desarrollo y estar alineados con las propuestas presupuestarias que ulteriormente remitirán a la Dirección General de Presupuesto para que esta última las analice y consolide en el proceso de presentación del respectivo proyecto de ley de presupuesto de la República que el Ejecutivo debe someter a discusión de la Asamblea Legislativa para su posterior aprobación.

Con el fin de elaborar una adecuada formulación, cuya responsabilidad recae en la DGPN, se elaboran proyecciones que permiten estimar los ingresos y egresos correspondientes al proyecto de ley en elaboración, estos son:

Ingresos. Para tener una idea clara y confiable de los ingresos con que el Gobierno espera contar para el año siguiente, se elaboran proyecciones de los ingresos tributarios, mediante el uso de modelos econométricos. Con base en la estimación resultante y la proyección de los gastos, se determina el déficit presupuestario que deberá financiarse a través de endeudamiento, el cual se compara con el nivel de endeudamiento deseado, a efecto de determinar el límite de gasto de los ministerios. De esta forma con la proyección de ingresos se puede tener una idea del tipo de financiamiento que se tendrá para el siguiente ejercicio económico y las consecuencias macroeconómicas generadas del mismo.

Egresos. Se realiza con el propósito de tener una idea clara acerca del papel que puede jugar la política fiscal en el gasto público, se elaboran proyecciones que consideran niveles de crecimiento específico en el corto y mediano plazo, vinculados a variables fijas o flexibles que deben considerarse al momento de asignar los gastos. La proyección de los egresos resulta de la proyección global de los gastos de consumo y gastos de inversión; por esta razón, a efecto de poder alcanzar una meta fiscal acorde con el deseo de las autoridades hacendarias, el entorno

económico del país y del mundo, así como con las conocidas limitaciones del Ministerio de Hacienda para restringir el gasto público y recaudar eficientemente los tributos, estas proyecciones son realizadas por una unidad técnica de la Secretaría de la Autoridad Presupuestaria, órgano técnico, de la Autoridad Presupuestaria.

La presupuestación de egresos se inicia en el nivel de actividad, en forma agregada, hasta llegar al nivel de programa, que consistirá en determinar, utilizando el clasificador presupuestario de los egresos, los montos por partida, grupo y subpartida de gasto que se requerirán para obtener los bienes y servicios que será necesario adquirir durante el periodo que se presupuesta para cumplir con las metas de gestión y producción estimadas. El presupuesto de egresos se elaborará considerando las clasificaciones: institucional, objeto de gasto, económica, funcional y fuente de financiamiento.

Discusión y aprobación

Este proceso se inicia en la Asamblea Legislativa, con el recibo del proyecto de ley de presupuesto formulado por el Poder Ejecutivo; en las instancias de discusión y aprobación definidas por ésta, que se desarrollan de la siguiente forma:

Ingresa a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios en los primeros días del mes de setiembre, donde se conforma una Subcomisión de Presupuesto, la cual analiza el Proyecto y le hace las modificaciones que considera pertinentes, conforme a su propio criterio, tras lo cual brinda un informe a la Comisión antes del 30 de setiembre.

La Comisión en el mes de octubre inicia la discusión y aprobación del presupuesto y antes del 30 de dicho mes, debe emitir su dictamen, dándose normalmente un dictamen de mayoría y uno de minoría.

El dictamen de mayoría pasa el primer día hábil del mes de noviembre al plenario legislativo, donde se discute y aprueba como ley a más tardar el 30 de ese mes.

Durante este proceso, el ejecutivo, a través de la Dirección General de Presupuesto Nacional, puede presentar mociones tendientes a

corregir o gestionar alguna modificación en el proyecto de presupuesto presentado, las cuales sólo podrán ser analizadas y aprobadas a nivel de la Subcomisión y Comisión antes mencionadas.

El siguiente cuadro muestra en forma condensada, los principales puntos del proceso de formulación presupuestaria del Gobierno de la República:

Cuadro 2
LA FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA EN COSTA RICA

Fase	Fechas	Actores
Programación macroeconómica	Feb. – Mar.	MH, BCCR, MIDEPLAN
Aprobación lineamientos de política presupuestaria	31 marzo	Poder Ejecutivo
Comunicación techos de gasto	15 abril	MH
Entrega lineamientos técnicos y metodológicos para presupuestar	30 abril	DGPN
Aprobación lineamientos de vinculación Plan-Presupuesto	15 mayo	Poder Ejecutivo
Remisión anteproyectos de gasto	15 junio	Órganos del Gobierno de la República
Preparación proyecto ley	15 jun.- 30 ago.	DGPN
Presentación proyecto ley a Parlamento	1º septiembre	Ministerio de Hacienda
Aprobación ley de presupuesto	30 noviembre	Asamblea Legislativa
Sanción de la ley de Presupuesto	31 de diciembre	Presidente República

Fuente: Elaboración propia a partir de normativa legal y técnica vigente

2.2. Principales innovaciones en el proceso de formulación presupuestaria

En el marco del Programa de Reforma de la Administración Financiera en Costa Rica, y como resultado del proceso de reforma del sistema presupuestario, se han logrado resultados importantes, destacándose entre ellos:

2.2.1 Capacidad de formular y concertar política económica y aplicación de la técnica del presupuesto por programas

El proceso de modernización de la administración financiera, dentro del cual se enmarca la importante reforma normativa que culminó con la promulgación de la nueva LAFRPP; ha evidenciado la necesidad de contar con un presupuesto público elaborado en estrecha coordinación con la programación macroeconómica y fiscal.

El Ministerio de Hacienda ha venido fortaleciendo y mejorando la capacidad de formular la programación macroeconómica como base para la elaboración del presupuesto; de forma tal que, con base en las proyecciones sobre el comportamiento de las variables macroeconómicas, se puedan elaborar los escenarios fiscales.

De esta forma, se procura que al elaborar el presupuesto se aplique el concepto de gasto efectivo, permitiendo de esa forma disminuir la brecha entre la autorización presupuestaria y las disponibilidades reales de recursos del Gobierno Central.

En la LAFRPP se produce un cambio significativo en cuanto a las competencias en materia de programación macroeconómica, misma que desde 1951 y hasta a finales del 2001 tuvo asignada en forma exclusiva el Banco Centra. Ahora el responsable de realizar la misma -que constituye el marco de referencia para la preparación del presupuesto- es el Ministerio de Hacienda; quien coordina lo propio con el ente emisor y con el MIDEPLAN, pero es claro que esta competencia está mejor asignada como responsabilidad exclusiva del rector del Sistema de Administración Financiera; lo que permitirá en el tiempo, mejorar la capacidad de la Cartera de Finanzas en el diseño e implementación de la política fiscal.

2.2.2. Fortalecimiento y depuración en la aplicación de la técnica de presupuestación por programas.

Con la finalidad de sustanciar el principio de responsabilidad en la gestión financiera de los recursos públicos, el Ministerio de Hacienda ha venido desarrollando importantes esfuerzos a través de la Dirección General de Presupuesto Nacional, tendientes a depurar la utilización de la técnica de presupuestación por programas (PPP), dentro de lo cual en una aplicación del principio de desconcentración operativa, progresivamente ha trasladado la presupuestación y ejecución de algunos rubros de gastos otrora concentrados y cargados dentro de su presupuesto, a los distintos gestores según corresponde.

A partir del año 1996, se empezó a presupuestar en cada Órgano del Gobierno según corresponde, las partidas de gasto que hasta entonces sólo aparecían reflejadas en el presupuesto del Ministerio de Hacienda, a pesar de que se empleaban para financiar al resto de entes. Los

rubros presupuestarios que han recibido este tratamiento son: aguinaldo, contribuciones patronales a la Caja Costarricense del Seguro Social y al Banco Popular y de Desarrollo Comunal, pago de primas de seguros, cuotas a organismos internacionales, prestaciones, salario escolar y las provisiones por concepto de reasignaciones o estudios integrales de puestos e incrementos por concepto de costo de vida.

A partir de 1996, se emplea un nuevo concepto de programa de gasto, eliminando la separación entre programas de funcionamiento, inversión y transferencias. Adicionalmente, para cada programa se solicita la identificación e inclusión de elementos de programación presupuestaria. En este sentido se han venido depurando los instrumentos técnicos y metodológicos utilizados (guías e instructivos) empleados por los órganos del Gobierno para la elaboración de sus presupuestos.

Como producto de la reforma normativa ha sido posible obtener importantes mejoras en la aplicación de principios presupuestarios de aceptación general, como son el de anualidad presupuestaria, especialidad cualitativa y cuantitativa, de programación y de publicidad, entre los más relevantes.

2.2.3 Revisión de estructuras programáticas de los ministerios.

En el año 1999 se efectuó un proceso de revisión de estructuras programáticas en los distintos entes con cargo al presupuesto Nacional, con el propósito de aplicar adecuadamente la técnica del PPP, pues un diagnóstico realizado sobre tales estructuras acusaban una estructura programática para el Gobierno que relacionaba la existencia de programas presupuestarios como reflejo de los organigramas administrativos para las distintas dependencias, por ejemplo: si en un ministerio existían 20 departamento o áreas administrativas, se reflejaba y correspondía igual número de programas presupuestarios, cuyas denominaciones eran consistentes con esa estructura administrativa.

Lo anterior indudablemente violentaba principios básicos en la técnica del PPP para la creación de un programa, al tiempo que generaba innumerables problemas como la imposibilidad de asignar responsabilidades por el logro de resultados, no poder identificar claramente la producción institucional y programática y obviamente

ello incrementaba problemas de despilfarro de recursos y de dilución de responsabilidad, entre otros.

El proceso de depuración de estructuras programáticas fue complementado con un exitoso proceso de diseño de una metodología para el fortalecimiento de la programación presupuestaria, que permitió sentar las bases para una mejor asignación de recursos y el fortalecimiento del proceso de rendición de cuentas, además de propiciar la depuración en la definición de productos y metas en las instituciones incluidas en el proceso, lográndose como aspecto relevante orientar la programación institucional hacia la producción final y no intermedia como se enfocaba anteriormente.

En la actualidad, se utiliza la técnica de Presupuesto por Programas, la cual establece una estructura presupuestaria fundamentada en acciones presupuestarias que expresan un proceso de producción que agrega o combina acciones operacionales - microprocesos productivos - cuyos insumos y productos son definibles e independientes respecto a los de otros procesos de producción y están asociados con un centro productivo.

Las categorías utilizadas en la definición de las estructuras programáticas para los distintos órganos del Gobierno de la República son las de Programa, Subprograma, Proyecto, Obra y Actividad, siendo esta última la unidad de mínima presupuestación.

2.2.4 Perfeccionamiento de la metodología de programación presupuestaria del Gobierno.

En el año 2000, y en el marco del Contrato de Préstamo BID-1030/OC-CR, subcomponente de Fortalecimiento de la Administración Financiera, el Gobierno contrató una consultoría internacional con el objetivo de apoyar el desarrollo e implantación de una metodología para la programación y evaluación física del Presupuesto Nacional. A partir de esta consultoría y del diagnóstico de la situación actual que la misma generó, se identificó una serie de aspectos que debían ser mejorados para que el proceso se convierta en un instrumento que apoye la toma de decisiones en el ámbito de las instituciones y facilite el proceso de asignación de recursos sobre la base de los resultados de la gestión presupuestaria.

Esta metodología fue introducida por primera vez como parte de un plan piloto, con un reducido número de instituciones del Gobierno Central en la programación correspondiente a la Ley de Presupuesto para el año 2001.

La implementación de esta metodología ha permitido introducir una serie de conceptos técnicos y herramientas de gestión necesarias para el desarrollo de planes estratégicos y planes de gestión, articulados con el Plan Nacional de Desarrollo y las prioridades institucionales, así como también propiciar las herramientas que permitan la adecuada construcción de indicadores de desempeño, mismos que posteriormente permitirán suministrar información confiable sobre el logro de las metas de gestión programadas.

Se continuó apoyando el perfeccionamiento de la metodología de programación y evaluación, aspecto en el cual radica su grado de éxito, siguiendo en el año 2001 con la asesoría internacional en esta materia, con el apoyo del mismo crédito BID-1030; logrando con ello profundizar la aplicación de las herramientas de gestión citadas, fortalecer las capacidades técnicas de los analistas de la Dirección General de Presupuesto Nacional y de los responsables de los procesos de evaluación a nivel ministerial en materia de programación y evaluación presupuestaria.

En forma combinada, las acciones y medidas descritas han permitido al país avanzar en forma significativa en la implementación de un modelo presupuestario basado en resultados, permitiendo a través del perfeccionamiento de la programación presupuestaria del Gobierno, orientar y mejorar significativamente el proceso de evaluación de la gestión pública, hasta hace poco desconocido en el país, basado en una programación acorde con las prioridades gubernamentales e institucionales.

2.2.5 Vinculación del presupuesto a la planificación

Quizá uno de los más importantes avances producto de la promulgación de la LAFRPP, lo constituya la exigencia de vincular el ejercicio de la planificación al presupuesto.

Vale recordar que uno de los problemas que caracterizó la gestión del presupuesto en Costa Rica, hasta el año 2001, estuvo marcado por un

divorcio entre los procesos de planificación y presupuestación. Y es que en Costa Rica desde el año 1964 se creó la Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN), con la clara encomienda de establecer los procesos de planificación económica y social que convirtieran en verdadero derrotero del desarrollo, los Planes Nacionales de Desarrollo.

Estas máximas sin embargo, quedaron muy lejos de concretarse, en gran medida debido a que el ejercicio de la planificación se caracterizó desde sus inicios por resultar en formulaciones abstractas y ejercicios académicos, loables en sus propósitos, pero sin mayores posibilidades de poder ser traducidos financieramente a través del presupuesto.

Como se ha dicho, este divorcio ya identificado era uno de los principales problemas que debía abordar la nueva Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

Ya en la LAFRPP se obliga a sujetar todo presupuesto público a la planificación, tanto operativa como institucional, y al mismo tiempo deberá responder a las prioridades de políticas, objetivos y metas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo vigente; a efecto de coadyuvar a la consecución de la imagen objetivo de mediano y largo plazo fijada por el Gobierno como derrotero para el desarrollo económico y social.

Con el propósito de cumplir con lo establecido en la LAFRPP, desde el año 2002 se conformó una Comisión Interinstitucional constituida por funcionarios de los Ministerios de Hacienda y MIDEPLAN, así como de la Contraloría General de la República, quienes han venido trabajado en el desarrollo de una metodología que permita vincular el Presupuesto de la República, con la Planificación Operativa Institucional y a la vez éstos con el Plan Nacional de Desarrollo.

No obstante lo anterior, en virtud de disposiciones transitorias contenidas en el cuerpo normativo, fue en el año 2004 por primera vez que las Instituciones tuvieron que vincular su programación con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), y en el primer ejercicio hubo muchas dificultades originadas en lo novedoso y complejo del proceso, así como en problemas inherentes a la estructura misma del Plan Nacional de Desarrollo vigente que serán abordadas más adelante.

A la fecha se ha podido mejorar significativamente el proceso de integración Plan/presupuesto, como producto de un esfuerzo sostenido por parte de los actores involucrados (HACIENDA, MIDEPLAN y Contraloría), que se ha concretado la emisión del marco formal y metodología para la elaboración de la Estructura del Plan Anual Operativo, que es de sujeción para el conjunto de instituciones del sector público.⁷

La metodología aplicada para establecer la vinculación con el PND, consiste en que las instituciones realicen un análisis para vincular la producción final con los objetivos de las acciones estratégicas contenidas en el PND vigente, para que a través de los objetivos de mejora, que a su vez reflejan niveles deseados de logros para la gestión operativa, se garantice el cumplimiento de éstos y se denote además, un planteamiento de mejora para brindar un mejor bien ó servicio.

De esta forma, en el presupuesto es posible asignar una codificación que relaciona los elementos propios de la programación presupuestaria para las instituciones, con los del Plan Nacional de Desarrollo vigente.

La normativa vigente establece que los ministerios a más tardar el 15 de junio de cada año deberán remitir a la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN), la Estructura del Plan Anual Operativo junto con un dictamen técnico emitido por el MIDEPLAN sobre la vinculación con el PND. Con ello la DGPN puede realizar el análisis correspondiente, para reconocer la vinculación de la programación presupuestaria, con los planes anuales operativos y por lo tanto con el PND.

El proceso de vinculación Plan-Presupuesto, constituye por su naturaleza y novedad, un gran reto encomendado por la nueva ley de administración financiera a los entes rectores en la materia, los esfuerzos que se han venido desarrollando en estas líneas, iniciaron con la formulación del presupuesto 2004, y no obstante el solo hecho de conformar la Comisión precitada ya constituye un avance más que satisfactorio en relación con la situación precedente.

⁷ Para mayor detalle sobre los instrumentos y metodología, véase Anexo I.

2.2.6 *Haciendo posible la generación de estadísticas fiscales normalizadas. Emisión e implementación de clasificadores presupuestarios para el sector público.*

La anterior y cincuentenaria Ley de la Administración Financiera con que reguló el país hasta fines del año 2001, la gestión de las finanzas públicas adoleció desde su promulgación, de un enfoque desarticulado y fragmentado con que se concibió la gestión financiera pública, aspecto al que probablemente puede atribuirse el igualmente fragmentario y escaso interés de los órganos de responsabilidad financiera hasta entonces, para desarrollar un sistema normalizado de clasificaciones presupuestarias del sector público.

Solo el Gobierno Central había establecido dos décadas atrás, a través del Ministerio de Hacienda, un sistema de clasificadores presupuestarios pero que por competencia legal, solo regulaba en forma normalizada a los órganos del Gobierno de la República.

Merced al esquema de aprobaciones presupuestarias para el resto del sector público, y a la ausencia de una dirección en este sentido por parte del ente aprobador, la Contraloría General de la República; los entes del sector público descentralizado establecieron con base en criterios altamente arbitrarios, un sinnúmero de clasificaciones y codificaciones particulares para cada entidad, en donde las imputaciones para los distintos renglones presupuestarios de ingresos y egresos, resultaba sencillamente imposible de armonizar; siendo doblemente difícil, la consolidación de estadísticas fiscales agregadas para el sector público que resulten homogéneas, que permitan sistematizar información estadística, realizar análisis y estudios en materia fiscal para el sector público en forma confiable y oportuna.

La nueva Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos regula este tema en un esfuerzo por subsanar la problemática señalada supra; al establecer que las clasificaciones presupuestaria de ingresos y egresos serían determinadas por el Ministerio de Hacienda en coordinación con la Contraloría General de la República, y que las mismas serían únicas para el Sector Público.

Fue así como desde el año 2001, se conformó una Comisión Interinstitucional compuesta por el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República de cuyo seno fue posible emitir en forma consensuada los Clasificadores Presupuestarios Únicos para el Sector Público que son de sujeción obligatoria para cualquier ente público.

A la fecha se han publicado los clasificadores siguientes:

- De ingresos.
- De Egresos (gasto objeto).
- Por clasificación funcional.
- Por clasificación económica de los gastos.
- Por clasificación institucional.
- Por fuentes de financiamiento.

Adicionalmente fueron emitidos y publicados los diccionarios de imputaciones presupuestarias y sus respectivos catálogos de mercancías, así como un decreto conteniendo las normas y criterios operativos para la aplicación de los Clasificadores mencionados.

No obstante algunas entidades del sector público descentralizado ya han venido aplicando parcialmente los mismos, la totalidad de entidades del sector público, deberán aplicar obligatoriamente en el año 2006, todos los clasificadores emitidos; tanto para efectos de la formulación, como de la ejecución y liquidación de sus presupuestos.

Todos los clasificadores emitidos a la fecha, están disponibles en la página electrónica del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la República, abonando con ello a los esfuerzos de transparencia y publicidad.

La implantación de clasificaciones presupuestarias únicas, homogéneas, simples y normalizadas, permitirá avanzar sin duda, en el desarrollo de sistemas de información pertinentes para la generación de estadísticas

fiscales pertinentes, claras y confiables que apoyen el proceso de administración financiera pública.

2.3. Principales desafíos para mejorar el proceso de formulación presupuestaria

No obstante el balance en torno a los aspectos analizados anteriormente sitúan al país con notables avances en las áreas propias de programación y formulación presupuestaria, el Gobierno debe atender algunas debilidades que persisten en el proceso presupuestal, las que adecuadamente abordadas, podrán trocarse de desafíos a verdaderas fortalezas que optimicen el proceso.

En la actualidad, el Ministerio de Hacienda adolece de una programación macroeconómica de mediano y largo plazo, limitando con ello el ejercicio de la asignación presupuestaria, a un horizonte operativo, asignando “techos de gasto” con un fuerte componente inercial, que obedece mas bien a crecimientos porcentuales con base en las asignaciones del período fiscal precedente, sobre la base de un determinado porcentaje de inflación esperada; restando con ello la posibilidades de utilizar el presupuesto como herramienta de política financiera, y poniendo en tela de duda la capacidad de avanzar hacia una gestión por resultados, en tanto pierde su contenido estratégico al imposibilitar alinear la asignación de recursos con las estrategias y prioridades gubernamentales. Lo anterior no significa sin embargo que el Ministerio de Hacienda no esté tomando acciones para subsanar esta problemática, pues en el último año se está evaluando el diseño de una instancia especializada para acometer la programación macroeconómica, con plena conciencia de que ello implicará no solo asignar recursos financieros, sino, y especialmente, fortalecer las competencias del recurso humano para el desarrollo de la tarea.

La anterior situación se ve profundizada por algunas inflexibilidades en el proceso de presupuestación, mismas que tienen su origen por una parte, en la existencia de leyes que otorgan destinos especiales de giro, e incluso otros ingresos afectados de rango constitucional, como son el financiamiento del sector educación, que no puede tener menos que el 6% del PIB esperado, o bien el presupuesto destinado al Poder Judicial, que no puede ser menor que el 6% de los ingresos ordinarios esperados

para el ejercicio en cada caso, entre otras rentas de destino específico que le restan espacio al proceso de asignación presupuestaria.

Los denominados “disparadores del gasto”, profundizan estos problemas en donde el nivel del pasivo, compuesto especialmente por los gastos asignados al pago de sueldos y salarios del personal, las pensiones con cargo al presupuesto de la República y las partidas que atienden el servicio de la deuda pública (interna y externa), mantienen una participación relativa en el orden del 90% del presupuesto del Gobierno Central para el año 2005, porcentaje este último que muestra una tendencia creciente en el tiempo, restringiendo por esa vía las posibilidades fiscales para privilegiar gastos de inversión que puedan dinamizar la economía. Esta situación se ve agudizada indefectiblemente por una coyuntura económica para el país que merced a su elevada dependencia del sector externo, le imprime aun mayores problemas en virtud de la caída en el crecimiento económico observado para el último cuatrienio.

Se ha venido avanzando en una mejor aplicación de la técnica de la presupuestación por programas, depurando las estructuras programáticas para que reflejen verdaderos centros gestores con producciones finales que amparen la existencia de programas presupuestarios como centros de asignación de recursos. No obstante se debe seguir capacitando el recurso humano asignado a la tarea en cada centro gestor.

La evidencia empírica analizada sugiere que el proceso de planificación en el país sigue siendo muy débil y de muy baja institucionalización técnica y política. Lo anterior requiere fortalecer las competencias del recurso humano instaladas en el rector del sistema de planificación nacional (MIDEPLAN); pues algunas dificultades que acusa el Plan Nacional de Desarrollo tienen que ver más con aspectos de una inadecuada aplicación y escaso conocimiento de metodologías, técnicas y herramientas que permitan hacer del Plan Nacional de Desarrollo, una herramienta traducible de la política económica y social, y por tanto susceptible de concretar en acciones, objetivos y metas, que luego sean posibles de alinear mediante el presupuesto.

La incorporación excesiva de indicadores dentro del Plan Nacional de Desarrollo entraña serios problemas operativos para hacer efectivo el proceso de seguimiento y resultados de sus objetivos y metas, al dificultar

una medida pertinente de las prioridades, que quedan diluidas entre un conjunto de indicadores. Se deben mejorar algunos aspectos, como son el fortalecimiento de las Unidades de Planificación Institucional y la depuración de los productos finales, para que realmente representen los bienes y servicios finales que produce cada ente público, a efecto de mejorar la identificación del quehacer de cada ente y con ello facilitar el proceso de asignación de los recursos y de vinculación de las propuestas de gasto con los planes operativos y los compromisos y estrategias gubernamentales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

El trabajo que está desarrollando la Comisión compuesta por el Ministerio de Hacienda, MIDEPLAN y la Contraloría General de la República, para vincular la planificación al presupuesto, debe sostenerse y afianzarse para fortalecer el proceso presupuesto – planes anuales operativos; todo ello dentro del gran marco general denominado Plan Nacional de Desarrollo.

Asimismo, deben mejorarse los niveles de coordinación entre los distintos actores participantes del proceso plan-presupuesto, y ejercerse una efectiva rectoría por parte del MIDEPLAN en torno a los tiempos de respuesta sobre modificaciones del PND y su respectiva actualización utilizando las plataformas tecnológicas disponibles, imprimiéndole al mismo tiempo una mayor transparencia al proceso, pues no obstante la mayor parte de la información relevante en este proceso, se encuentra publicada en las páginas electrónicas de los rectores en cada caso, es claro que su calidad, volumen y otros atributos deben evaluarse bajo criterios de simplificación y pertinencia.

III. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

3.1. Aspectos generales y de procedimiento

Hasta fines del siglo XX, el presupuesto era ejecutado en forma centralizada por parte del Ministerio de Hacienda. Lo anterior devenía de una concepción errónea sobre las competencias y facultades que como rector de la política fiscal debía tener tal Cartera, en su función básica de controlar el nivel de gasto público. Pero lo cierto es que visto en retrospectiva, estas inadecuadas prácticas de gestión, originaron serios problemas en los procesos de contratación administrativa, y desde una perspectiva de conjunto, imposibilitó al Gobierno asignar

responsabilidades por los resultados de la gestión. En un sentido estricto, cualquier ineficiencia en los procesos de ejecución y contratación administrativa estaban centralizados en esa enorme y lenta estructura Hacendaria.

Uno de los más importantes avances atribuibles a la LAFRPP del 2001, lo constituye la incorporación activa de los principios de desconcentración operativa y centralización normativa, que llevado al campo de la ejecución y de adquisiciones, implica emancipar estas tareas hacia los gestores, de quienes dependerá ahora el resultado del presupuesto en el nivel de ejecución, y por lo cual es posible asignar un régimen de responsabilidad especial.

La ejecución presupuestaria se rige por los lineamientos definidos por el Presidente de la República a propuesta de la Autoridad Presupuestaria y por las normas técnicas que establece el Ministerio de Hacienda.

Los documentos de ejecución presupuestaria adquieren ahora su firmeza y formalidad correspondiente para los procesos subsiguientes de adquisición de bienes y servicios, una vez que simultáneamente son registrados y aprobados electrónicamente en una plataforma tecnológica que ha implementado el Gobierno de la República, para facilitar el proceso de ejecución y liquidación presupuestaria. Este es el Sistema Integrado de Información de la Administración Financiera (SIGAF).

Los documentos de ejecución presupuestaria deberán ser aprobados física y electrónicamente por los responsables de la institución que los generó, conforme una normativa emitida al efecto por el Ministerio de Hacienda.

Con la promulgación de la LAFRPP se introduce un nuevo elemento que determina el proceso de ejecución presupuestaria, que se denomina Programación de la Ejecución Financiera y su objetivo es procurar la mejora del proceso productivo público, poniendo a disposición de los gestores, los recursos, en el tiempo, cantidad y calidad requeridos para lograr la optimización de la función de producción de las operaciones públicas, con lo que ha sido posible migrar de una estructura lineal de ordenación de los pagos, a una que preferencia la programación financiera como elemento facilitador de la ejecución ordenada que coadyuva a la gobernabilidad fiscal.

La programación financiera de la ejecución presupuestaria se formula de conformidad con la suma de recursos requeridos para iniciar los procesos de producción institucional, como tal deberá estar alineada con la planificación operativa de la institución y con los resultados esperados y comprometidos en la programación presupuestaria.

En el plano operativo, los gestores consideran el proceso y trámite de ejecución de los distintos gastos con cargo al presupuesto, proponiendo requerimientos de flujos de fondos semestrales que permitirán la liberación del presupuesto en el SIGAF para concretar sus propuestas de pagos según las necesidades, aunque en definitiva le corresponde al Ministerio de Hacienda aprobar estas propuestas.

La cuota presupuestaria anual está definida como la sumatoria de los montos de las cuotas semestrales de liberación presupuestaria o autorización de gasto mediante las cuales los centros gestores podrán iniciar el proceso de adquisiciones de bienes y servicios conforme el plan de compras y los cronogramas definidos al efecto. Como tal está fundamentada para efectos operativos en los momentos contables del solicitado y/o comprometido.

La liberación de las cuotas semestrales presupuestarias se hará por parte de la Dirección General de Presupuesto Nacional, por un monto global y por fuente de financiamiento, correspondiendo a las instituciones antes de dar inicio al proceso de ejecución, su desglose en el nivel de partida y subpartida, por programa y subprograma presupuestario, de conformidad con las prioridades institucionales establecidas.

Los recursos que se asignen como transferencias presupuestarias, tanto a favor de sujetos de derecho público como de derecho privado, se mantienen en la caja única del Estado y son girados a sus destinatarios conforme a la programación financiera que realice el Ministerio de Hacienda, con base en la programación que le presenten los respectivos destinatarios y la disponibilidad de recursos del Estado, garantizando las facultades rector del Tesoro Nacional en materia de ordenación de los pagos.

La programación de la ejecución inicia en los órganos que reciben su financiamiento del presupuesto nacional, en el momento mismo que es

aprobada la Ley de Presupuesto, debiendo presentar las propuestas de programación financiera de la ejecución, a más tardar el 15 de diciembre previo al inicio del nuevo ejercicio presupuestado.

Con la entrada en vigor de la nueva Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, se dio un cambio con respecto a las responsabilidades y actividades que venía desarrollando la Dirección General de Presupuestos Públicos, se elimina el control a priori, y se deja bajo la responsabilidad de las Unidades Financieras de cada órgano de la Administración Central.

En este orden de ideas, es sustancial el cambio en la operativa de una Oficina que tradicionalmente controlaba y centralizaba la ejecución presupuestaria desde el Ministerio de Hacienda, convirtiéndose ahora en una instancia fiscalizadora a posteriori de la ejecución presupuestaria, sustanciando el ejercicio de rectoría a través de la emisión de normativa técnica y legal que regule el proceso de ejecución, pero dejando el mismo como responsabilidad exclusiva de los gestores.

Se estableció asimismo, que el registro, control y aprobación de la ejecución presupuestaria se hará mediante el Sistema Integrado de Información de la Administración Financiera, con respaldo en transacciones electrónicas. Sin embargo, los documentos físicos que dieron origen a dichas transacciones, se deben mantener en custodia de la institución que dio origen a la transacción, como respaldo de la gestión y para efectos del control interno y de la fiscalización superior que corresponde a la Contraloría General de la República.

3.2. Porcentajes de ejecución

Al considerar los porcentajes de ejecución presupuestaria del último quinquenio, es posible establecer con meridiana precisión, no solo la composición de los gastos agregados del Gobierno Central y su desviación respecto de las autorizaciones de gasto a lo largo del período, pero también se pueden advertir algunas tendencias reveladoras que son retomadas en el análisis de los resultados que se detallan más adelante.

Cuadro 3

COSTA RICA: PORCENTAJES DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL GOBIERNO CENTRAL (SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA)

Gastos/año	2001	2002	2003	2004	2005
Gastos corrientes	95.5	92.8	94.1	93.1	96.1
Gastos de capital	99.5	92.4	93.6	91.7	89.9
Gastos totales	97.5	92.6	93.9	92.4	93.0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Ministerio de Hacienda y Memorias Contraloría General de la República

3.3. Resultados

En materia de programación financiera de la ejecución presupuestaria para el Gobierno de la República, con el objetivo de mejorar la capacidad de planificación del egreso, conforme a la disponibilidad de recursos, sin perjuicio de la atención oportuna de las erogaciones amparadas al Presupuesto de la República, el ministerio de Hacienda ha emitido la normativa técnica y legal necesaria para regular en forma clara el proceso de ejecución presupuestaria.

En línea con lo anterior, es destacable el desarrollo y mejoramiento sostenido del Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF) a través del análisis y definición de requerimientos técnicos y funcionales que son parametrizados por la Dirección General de Informática como administradora de software. El SIGAF apoya la gestión administrativa y financiera de los ministerios del Gobierno Central.⁸ Estas experiencias representan quizá, uno de los esfuerzos más destacables en el ámbito del Sector Público costarricense, en el camino hacia el gobierno digital.

El SIGAF se encuentra fundamentado en una solución informática que incorpora mejores prácticas de negocios a nivel internacional parametrizadas y basadas en tecnología Internet, lo cual permite el acceso de sus usuarios desde cualquier locación, facilitando y agilizando

⁸ Aunque a la fecha solo incorpora la gestión administrativa-financiera de 19 Ministerios, se espera que en el mediano plazo pueda abarcarse a la totalidad de los órganos del Gobierno Central, sustanciando así el desarrollo de un verdadero sistema integrado de información de la administración financiera.

los procesos de registro, aprobación y generación de información; como tal es la herramienta por excelencia 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; representa asimismo, un mecanismo para transparentar la gestión y facilitar la rendición de cuentas por parte de los responsables de administrar eficientemente los recursos públicos.

La anterior herramienta ha permitido mejoras dramáticas y ahorros en los costes y tiempos de las transacciones del Gobierno, permitiendo disponer de información financiera fidedigna, expedita y oportuna para la toma de decisiones en apoyo a los esfuerzos gubernamentales de contención del gasto y reducción del déficit fiscal.

El ejercicio precitado ha permitido implantar en forma adecuada los principios de centralización normativa y desconcentración operativa por parte del rector del Sistema de Administración Financiera, aspectos que ha posibilitado dinamizar y hacer más eficiente la gestión de las unidades de adquisiciones en las entidades. Es importante destacar que la LAFRPP también permitió desconcentrar el proceso de contratación administrativa en los Órganos del Gobierno, convirtiendo la antigua figura de la Proveeduría Nacional, en un Sistema Complementario del Sistema de Administración Financiera, que emite la normativa técnica y legal del proceso de adquisiciones para el sector público en su conjunto.

Estos cambios han permitido a su vez, una aplicación más limpia del principio de anualidad presupuestaria. Lo anterior ha significado mejorar los mecanismos que contribuyan a que las entidades con cargo al Presupuesto Nacional, sean capaces de maximizar la ejecución de sus presupuestos dentro del año calendario, minimizando la aparición de gastos que pudieren generar compromisos no devengados, y que inevitablemente deberán cargarse contra las autorizaciones presupuestarias del ejercicio subsiguiente, lo que contribuye indudablemente a potenciar una gestión orientada a los resultados.

En lo que respecta a la implementación del seguimiento, verificación y control de la ejecución presupuestaria en el Gobierno Central, se han emitido a la fecha, siete informes sobre los resultados de revisiones y

evaluaciones efectuadas en los distintos ministerios, Reportes que obran en nuestro archivo central, y que están también disponibles a la ciudadanía, en nuestra página electrónica; y en estos momentos se está valorando la posible incorporación al cronograma inicialmente dispuesto, que solo cubría a la Administración Central, de los restantes Poderes de la República (Legislativo, Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones, y sus órganos auxiliares), como parte de la cobertura en este tipo de fiscalizaciones.

En punto a la ejecución presupuestaria para el último quinquenio, se evidencia un estrujamiento en los gastos de inversión respecto de los gastos totales y de los de consumo. Lo anterior está explicado no solo lo limitado que resulta el espacio del presupuesto, que merced a las presiones impuestas por afectaciones especiales, así como por el papel de los disparadores, castiga progresivamente los gastos de capital, pero también, como producto de las medidas de políticas de control de gasto y reducción del déficit fiscal asumidas por las últimas Administraciones ante la imposibilidad de generar nuevos ingresos fiscales.

IV. LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

4.1. Aspectos generales y de procedimiento

La rendición de cuentas se estableció en Costa Rica con rango Constitucional, y estableciendo en su artículo 11 que “Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública.

La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.”

Con la promulgación de la LAFRPP, que de hecho persigue como fin último, la posibilidad de asignar un régimen de responsabilidad en el uso

de los recursos públicos, el país ha avanzado significativamente en la implementación de una gestión presupuestaria orientada a los resultados, a través del establecimiento de una metodología que homogeniza los elementos de la programación presupuestaria que se incluyen para los entes gubernamentales en las leyes de presupuesto, y que permite ulteriormente, realizar proceso evaluativo de la gestión presupuestaria para el Gobierno Central.

La evaluación presupuestaria de la gestión se realiza con una periodicidad semestral, debiendo todos los órganos del sector público rendir un informe de avance semestral de su gestión y uno anual, al Ministerio de Hacienda; también deben rendir al MIDEPLAN, un informe sobre la gestión institucional, sus resultados y la rendición de cuentas del período, dentro del marco de las metas, objetivos, prioridades y acciones estratégicas definidos en el Plan Nacional de Desarrollo y su aporte al desarrollo económico-social del país; el cual debe presentarse también en forma periódica, uno semestral, a más tardar el 31 de julio y uno anual, a más tardar el 31 de enero del ejercicio siguiente.

El Ministerio de Hacienda debe con base en los informes remitidos por los gestores, remitir un Informe Anual de Evaluación de la Gestión Presupuestaria, física y financiera, ante la Contraloría General de la República y a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa.

Desde hace aproximadamente cinco años, el Ministerio de Hacienda logró desarrollar importantes instrumentos para aplicar el proceso de evaluación presupuestaria, basados en un enfoque de fortalecimiento de la evaluación a través del uso de la planificación estratégica desde la fase de programación presupuestaria, como factor crítico para la implantación de un presupuesto público orientado a los resultados, con marcado interés en sustanciar el mandato constitucional de la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión como columna vertebral del proceso de asignación de recursos públicos.⁹

⁹ *Un detalle de estos instrumentos, guías e instructivos, pueden consultarse en el Anexo II.*

4.2. El enfoque metodológico seguido en el último quinquenio por Costa Rica

Esencialmente el modelo metodológico contiene los siguientes elementos de propuesta:

En primer lugar, vale indicar que el desarrollo de esta propuesta metodológica estuvo orientada a establecer los criterios fundamentales para la implantación de la evaluación presupuestaria de la gestión, así como de los instrumentos necesarios para obtener información suficiente, oportuna y confiable, facilitando con ello la institucionalización de informes periódicos para mejorar la gestión, apoyar el proceso decisorio e informar a la ciudadanía sobre el uso, destino y resultados de los recursos que le son detraídos por el Estado generalmente bajo la forma impuestos.

La implantación del modelo obedeció a la necesidad de atender los objetivos básicos del proceso de evaluación, cuales son: i) establecer el grado de cumplimiento de objetivos y metas comprometidos en los recursos presupuestarios asignados, como base para la toma de decisiones presupuestarias; ii) posibilitar una discusión más fundamentada en el proceso de asignación de recursos presupuestarios, vinculando los resultados de la gestión presupuestaria de los programas y, iii) rendir cuentas sobre resultados de la producción física de bienes y/o servicios generados, así como de las metas de gestión, por los recursos asignados a los programas en términos de la eficiencia, eficacia, calidad y economía.

Básicamente se evalúa la gestión presupuestaria del Programa a través de la medición del cumplimiento de las metas de producción y de gestión. Se mide no sólo el volumen de producción física sino también cómo los productos finales cumplen con requisitos de eficacia (resultados e impactos), eficiencia (administración de los recursos), calidad (capacidad de satisfacer las necesidades de los usuarios) y economía (capacidad de optimizar los recursos presupuestarios).

El proceso de identificación de objetivos y metas, que son los elementos base para la evaluación, está basado en la planificación estratégica, operativa y por supuesto en el Plan Nacional de Desarrollo vigentes.

Identificar las actividades y unidades organizacionales ejecutoras de éstas y su producción tanto final como intermedia; lo que permite establecer una base para la estimación de los recursos presupuestarios de la programación.

La propuesta se funda en dos premisas básicas sobre el proceso de programación-evaluación, a saber: i) el concepto estratégico en la evaluación de la gestión presupuestaria. El foco principal es conocer los resultados de los recursos dirigidos a las prioridades gubernamentales y la satisfacción de las necesidades de los usuarios y ciudadanos y, ii) el proceso de evaluación de la gestión se realiza bajo un enfoque de integralidad.

Lo anterior implica por ejemplo, que una meta es evaluada desde un conjunto de dimensiones de desempeño: capacidad de lograr la cobertura propuesta (eficacia), costo de lograr la cobertura o recursos humanos incorporados (eficiencia), así como la calidad con que se logra (cumplimiento de plazos, accesibilidad que tienen los usuarios, etc).

Los niveles directivos de los programas, son los responsables de la realización de los planes, debiendo tener pleno conocimiento sobre los indicadores de desempeño que se establezcan para evaluar su gestión presupuestaria y los resultados que se obtengan. Asimismo, considerando que los indicadores que permitirán evaluar los resultados de la gestión presupuestaria, deben ser oportunos, confiables y transparentes, el Director, deberá asegurar la existencia de un sistema manual o informatizado que permita la recolección de los datos requeridos para la evaluación de la gestión presupuestaria.

4.3. Principales resultados

El proceso de evaluación de la gestión en la administración pública de Costa Rica, es incipiente. El país reporta importantes logros en materia de rendición de cuentas de la gestión presupuestaria, que lo ubican en el último quinquenio, en un especial escalafón en el concierto de los países de América Latina.

Lo anterior ha sido producto en gran medida, de una voluntad política expresa en este sentido, así como de otros factores de coyuntura, que potenciaron la concreción de estas propuestas.

No obstante, debe considerarse la existencia de un conjunto de dificultades que hacen compleja la evaluación de las instituciones públicas y por tanto, de una vinculación estrecha entre resultados y recursos, entre las cuales se pueden citar las dificultades para el diseño y construcción de indicadores de resultados pertinentes que permitan medir aspectos estratégicos de la gestión institucional, derivada de los costos de construir dichos indicadores o la falta de información relevante sobre los principales bienes y servicios (niveles de producción históricos, estándares), lo que implica eventualmente que se mida y evalúe con la información más accesible, lo cual genera medidas de evaluación poco útiles para la decisión sobre asignación de recursos. El papel del recurso humano y sus competencias es central en este tema. Una línea de acción estratégica en este sentido debería considerar la necesidad de mejorar las competencias del recurso humano.

El excesivo número de indicadores de desempeño en los órganos del Gobierno le resta confiabilidad al proceso mismo de evaluación de la gestión, al tiempo que se observan asimetrías importantes en la aplicación y profundidad de la metodología por parte de tales actores, evidenciando ello también algunas limitaciones en cuanto a la capacidad del rector para administrar el proceso.

El objetivo de la evaluación es transparentar los actos del gobierno y del uso de los recursos públicos hacia las prioridades político-programáticas, por lo tanto el contenido de la información debe contribuir hacia ese propósito, sea propiciar un verdadero presupuesto orientado a resultados. Existe una ausencia real de un esquema de asignación de responsabilidad en la gestión. Debe avanzarse hacia la posibilidad no solo de castigar los “incumplimientos”, pero también hacia el establecimiento de un verdadero sistema de incentivos, flexibilidad y autonomía en la gestión de acuerdo a los compromisos y el desempeño exhibido por los entes de Gobierno.

El Gobierno debe retomar la necesidad de desarrollar un Sistema de Información de Evaluación, que permita a través del uso de las tecnologías de información, darle mayor transparencia al proceso de evaluación, para poner a disposición no solo de las instancias de control político, sino también del resto de la ciudadanía, la información referente a los resultados del proceso de rendición de cuentas de la gestión

presupuestaria, en forma clara, simple y oportuna, con lo que se abonaría al tiempo al fortalecimiento de la gobernabilidad.

La inexistencia de una contabilidad analítica gubernamental, dificultan el desarrollo de indicadores pertinentes para medir el costo de los productos, u otras medidas de eficiencia relevantes para la toma de decisiones sobre recursos. La naturaleza intangible de la gran parte de los bienes y servicios que se proveen en el ámbito público dificulta la construcción de medidas de desempeño sobre resultados.

Las inflexibilidades del gasto, derivadas de la preeminencia de los disparadores del gasto (salarios, deuda y pensiones), y otros destinos especiales por ley, limitan las posibilidades de asignar eficientemente los recursos, y atentan con principios de universalidad y no afectación. El Gobierno debe atender el mejoramiento de su programación macroeconómica, así como encarar algunas reformas legales y políticas necesarias para ir diluyendo estas “rigideces”, si realmente se quiere mejorar.

Los efectos o impactos reales de los programas en la sociedad (eficacia), la gran mayoría de las veces sólo pueden ser detectadas a mediano y largo plazo, por lo cual el horizonte presupuestario de un año no es suficiente para contar con dichos antecedentes. Lo anterior requiere una dosis importante de tolerancia técnica y política, para comprender que esto es un ejercicio más que técnico y normativo, un proceso de formación de valores y de transformación de la cultura y de la forma de organización de la gestión pública.