

Indice Latinoamericano
de
**Transparencia
Presupuestaria
2005**

Resultados para Costa Rica

Indice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria • Indice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria • Indice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria

Octubre 2005



POSGRADO EN ECONOMÍA

Informe Transparencia Presupuestaria Costa Rica

Coordinación

Ronald Alfaro Redondo
Programa Estado de la Nación

Jean Paul Vargas Céspedes
Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano

Juan Rafael Vargas Brenes
Universidad de Costa Rica

San José, octubre del 2005



Desde su creación en 1994, el Programa Estado de la Nación, ha realizado importantes esfuerzos para impulsar y profundizar el estudio y discusión sobre el desarrollo humano sostenible de Costa Rica. La preparación de los informes anuales sobre el Estado de la Nación ha sido la base para lograr ese propósito. Mediante la combinación de procesos de investigación y la consulta a representantes de diversos sectores sociales, se han articulado redes de relaciones que han favorecido la pertinencia y legitimidad de los análisis, así como vínculos que facilitan la difusión y el acceso a la información obtenida a través de ellos.



La Fundación Arias es una organización costarricense, de la sociedad civil, sin fines de lucro, creada en 1987 con el aporte monetario del Premio Nobel de la Paz, otorgado a su fundador y entonces Presidente de la República de Costa Rica, el Dr. Oscar Arias Sánchez, en reconocimiento a los esfuerzos que posibilitaron el logro de una "...paz firme y duradera..." en la región centroamericana. Creada para coadyuvar en la promoción de una cultura de paz en la región, durante sus 16 años se ha consagrado a la promoción de la democracia, a la equidad de género y al desarme y a la desmilitarización.



POSGRADO EN ECONOMÍA

El programa de Posgrado en Economía de la Universidad de Costa Rica se inició en el año 1996. El objetivo fundamental es graduar universitarios con amplios conocimientos en economía y conocimientos específicos en las áreas de aplicación.

Reconocimientos

Las personas responsables en las instituciones encargadas de la coordinación del estudio fueron: Luis Alberto Cordero Arias, Jean Paul Vargas Céspedes de la *Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano*, Juan Rafael Vargas Brenes y Adriana Mora Benavides del *Posgrado en Economía de la Universidad de Costa Rica*, Miguel Gutiérrez Saxe y Ronald Alfaro Redondo del *Programa Estado de la Nación*. Los estudios específicos y la edición del informe de país fueron realizados por Ronald Alfaro Redondo. Se agradece a Jorge Vargas Cullell del *Programa Estado de la Nación* por los comentarios a las versiones preliminares de este documento.

Consultas en Internet

El **Cuestionario abierto** y la **Guía de vinculación** para el caso de Costa Rica, así como el **Informe Regional de Transparencia Presupuestaria 2005**, se pueden consultar en el sitio web: www.fundar.org.mx/indicetransparencia2005, al igual que en las páginas web de las organizaciones costarricenses participantes de la iniciativa.

Datos de las organizaciones

Programa Estado de la Nación

Pavas, de la Embajada de los Estados Unidos 1.3 km al norte, Edificio Franklin Chang Díaz
Teléfono: (506) 290-7222, 232-0640
Fax: (506) 290-5879
Sitio web: www.estadonacion.or.cr

Posgrado en Economía

Universidad de Costa Rica
Facultad de Ciencias Económicas
Sede Rodrigo Facio
Teléfono: (506) 207-5186, 207-4334
Telefax: (506) 207-5241

Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano

Barrio Francisco Peralta, rotonda frente al IMAS. Casa nº 37
Teléfono: (506) 224-1919
Fax: (506) 224-4949
Sitio web: www.arias.or.cr

Tabla de Contenidos

1. Introducción	6
1.1 Presentación	6
1.2 Metodología	7
<i>Encuesta de expertos</i>	8
<i>Cuestionario abierto</i>	9
<i>Guía de vinculación</i>	9
2. Breve contexto sobre el ciclo presupuestario	9
Aprobación de la Asamblea Legislativa	10
Aprobación de la Contraloría General de la República.....	11
3. Resultados del país	14
3.1 Aspectos mejor evaluados por el índice	15
Cambios en el presupuesto	15
Fiscalización del Presupuesto	16
Atribuciones y participación del Legislativo	17
3.2 Aspectos peor evaluados por el índice	18
Participación ciudadana en el presupuesto	19
Asignación del presupuesto.....	20
Rendición de cuentas	21
Recomendaciones	22
Bibliografía	25

1. Introducción

1.1 Presentación

El presente documento resume los principales resultados del estudio sobre los procesos de formulación, aprobación, ejecución y evaluación de presupuestos públicos en Costa Rica. El trabajo se realizó en el marco del Tercer Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, coordinado por FUNDAR: Centro de Análisis e Investigación (México) con apoyo del International Budget Project (IBP, Washington D.C.). Este informe nacional tiene como objetivo complementar y explicar con mayor detalle los hallazgos incluidos en el Informe Latinoamericano del Índice de Transparencia Presupuestaria 2005, el cual, por su naturaleza metodológica, no reporta sobre los matices o detalles normativos-institucionales del proceso presupuestario en cada país. En el caso de Costa Rica, participaron como ejecutores de la iniciativa la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, el Posgrado de Economía de la Universidad de Costa Rica y el Programa Estado de la Nación.

Como un referente a tomar en consideración, es importante recordar que el primer Índice de Transparencia Presupuestaria se realizó en el año 2001 y comparó 5 países de la región -Argentina, Brasil, Chile, México y Perú-, basándose en una encuesta de percepciones de expertos. El segundo Índice (2003) incorporó estudios en 10 países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Perú. La presente entrega del Índice de Transparencia del 2005 incluye el análisis presupuestario de 8 naciones: Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú. La continuidad en este esfuerzo constituye un buen reflejo de la importancia que el tema de la transparencia presupuestaria ha venido cobrando en la región latinoamericana.

En esta ocasión la metodología seguida en el estudio consistió en tres etapas: i) elaboración de un índice de percepciones, a través de encuestas realizadas a un grupo de expertos, ii) aplicación de un cuestionario que permite un análisis de las prácticas presupuestarias (denominado cuestionario abierto), y iii) construcción de una guía de vinculación que enlaza los dos instrumentos anteriores. El objetivo de la metodología del estudio es tener un panorama integral del proceso presupuestario mediante la complementación de resultados e información que alimenten y ayuden a explicar los resultados obtenidos en la encuesta de percepciones.

La transparencia se refiere en este estudio al proceso por medio del cual la información sobre las condiciones existentes, sobre las distintas decisiones y acciones se hace accesible, visible y clara. La transparencia presupuestaria contribuye a la eficiente asignación de recursos al asegurar que las personas tengan suficiente información para identificar los riesgos y distinguir las circunstancias de un actor de las del resto (FUNDAR, 2002). La transparencia es el punto de partida para asegurar, por un lado una rendición de cuentas responsable por parte de los representantes políticos, y por otro lado, una mayor participación y control de la ciudadanía sobre la función pública.

En el período 2002-2005 la Asamblea Legislativa de Costa Rica ha generado más actividad en materia de control político, principalmente a través de la Comisión de Control del Ingreso y Gasto Público y su labor de fiscalización de la Hacienda Pública. Por tal motivo, cobra mayor relevancia el análisis del grado de transparencia que existe en el proceso de aprobación de los presupuestos públicos. Ello, en buena parte motivado por la composición multifuerzas de la Asamblea Legislativa, ninguna de las cuales cuenta con mayoría parlamentaria.

Este nuevo clima político coincidió con la implementación de un nuevo marco legal relacionado con los procesos presupuestarios y los mecanismos de control, los cuales modificaron sustancialmente la fiscalización de la hacienda pública. La reforma constitucional al artículo 11 (Ley n° 8003 del 8 de junio del 2000); la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), (Ley n° 8131, del 16 de octubre del 2001) y la Ley General de Control Interno (LGCI), (Ley n° 8292, del 31 de julio del año 2002), constituyen las tres principales modificaciones legales en ese sentido.

El estudio comparativo a nivel latinoamericano pretende complementar los esfuerzos nacionales que se están realizando para promover la transparencia y la participación ciudadana en el ciclo presupuestario, tanto desde los Congresos y las instituciones contraloras, como desde las organizaciones de la sociedad civil.

1.2 Metodología

Este proyecto se basa en la realización de un índice de percepciones mediante una encuesta aplicada a un grupo de expertos, complementado con un cuestionario abierto que permite un análisis de las prácticas presupuestarias y una guía de vinculación que integra aspectos de los dos instrumentos anteriores.

En vista de que el estudio se trata de un índice de transparencia presupuestaria regional, la metodología necesariamente debe considerar las características del ciclo presupuestario en cada país. Esto significa que en cada país existe un contexto institucional y legal sobre el cual se analiza la transparencia presupuestaria. En Costa Rica, se debe tomar en cuenta que el proceso de aprobación de los presupuestos públicos se realiza a través de dos instancias: el Congreso y la Contraloría General de la República (CGR). La Constitución Política establece que la Asamblea Legislativa aprueba el presupuesto de las instituciones del Gobierno Central. La CGR aprueba el gasto de las instituciones autónomas y gobiernos municipales.

Para que el estudio nacional sobre transparencia presupuestaria tuviera un enfoque comparativo, se introdujeron algunos cambios en los instrumentos utilizados en el año 2003. La encuesta de percepciones se mantuvo básicamente igual para no perder la comparabilidad con los demás países. Por lo tanto, la encuesta de percepciones está básicamente referida a la aprobación legislativa del presupuesto de la República, mientras que el cuestionario abierto y la guía de vinculación sí incorporan la función de la CGR dado que es la entidad responsable de aprobar dos terceras partes del gasto público.

Un segundo aspecto a considerar es la definición del proceso presupuestario como un ciclo compuesto por 4 fases principales: a) la formulación, b) la aprobación, c) la ejecución y d) control y evaluación. El Manual de Normas Técnicas sobre el Presupuesto, define el Ciclo presupuestario como “una serie continua de instrucciones, intercambio de ideas, decisiones y acciones de diversa índole, adoptadas en distintos niveles de competencia en el desarrollo de las etapas del presupuesto: formulación; discusión, aprobación y promulgación; ejecución y contabilidad; control, evaluación” (CGR, 1988). De estas ocho fases enunciadas por la Contraloría, la definición utilizada para efectos de este trabajo se simplificó a cuatro fases (Programa Estado de la Nación et. al, 2003) (ver cuadro 1)

Cuadro 1
Fases del proceso presupuestario

ETAPA DEL PROCESO	FORMULACION	ANALISIS, DISCUSIÓN Y APROBACIÓN	EJERCICIO	CONTROL Y EVALUACIÓN
ACTORES INVOLUCRADOS EN LA ETAPA	Formulación del anteproyecto de presupuesto por parte de las distintas dependencias gubernamentales e integración del proyecto de presupuesto. Generalmente queda a cargo de la secretaría/ ministerio de finanzas (economía, hacienda), aunque todas las agencias públicas participan en la formulación, incluyendo a las que dependen de legislativo y judicial.	Esta etapa da inicio cuando el poder ejecutivo somete al legislativo el proyecto de presupuesto. El Congreso y sus diversas comisiones analiza, discute y posteriormente aprueba el presupuesto. En cada país hay diversas modalidades y el papel del legislativo frente al ejecutivo y sus capacidades de modificación, aprobación o rechazo, así como ocasionalmente superar un veto presidencial son diferentes en cada país.	El inicio del año fiscal marca el comienzo del ejercicio del presupuesto aprobado. Todas las agencias públicas aplican entonces los recursos del presupuesto en sus diversas actividades. Generalmente existen acciones y planes públicos que fueron formulados a través de complejos sistemas normativos y burocráticos. El ejercicio del gasto constituye una etapa clave para el análisis presupuestal, el acceso a la información sobre el gasto público y los sistemas de transparencia y rendición de cuentas.	Las acciones de control-evaluación-auditoría, que ocurren tanto al momento del ejercicio del gasto, por medio de mecanismos de control interno del gobierno, como durante y al finalizar el período o año fiscal, a través del control externo. Es importante conocer si dentro de cada país existe un sistema nacional de control y auditoría, así como si se siguen distintas normas y procedimientos que aseguren la legalidad y responsabilidad de los funcionarios públicos al aplicar el gasto, y al desempeñar sus varias funciones; asimismo, es importante evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en los distintos programas y acciones gubernamentales.

Fuente: Elaboración de FUNDAR.

La metodología original para construir el Índice de Percepciones de Transparencia Presupuestaria fue diseñada durante el año 2000 y aplicada en 2001 en cinco países Latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, México y Perú. Sin embargo, conforme se han producido ediciones del ITP, la metodología utilizada ha evolucionado de manera que ha tenido algunas adiciones y/o variaciones. En la versión de 2005 se utilizó una metodología que, al igual que en 2003, consiste de tres partes:

Encuesta de expertos

La encuesta de percepciones fue distribuida a 57 personas costarricenses, con algún nivel de conocimiento en la temática de aprobación presupuestaria. La selección de esta población se realizó de acuerdo con los criterios previamente establecidos para todos los países. Es importante aclarar que al igual que con el segundo índice sobre transparencia presupuestaria, este instrumento fue adaptado para ser consistente con la realidad costarricense. En este sentido, se realizaron algunas precisiones y se modificaron términos. La encuesta fue distribuida mayoritariamente personalmente y por correo electrónico en algunos casos por fax y entrevista personal. La población encuestada incluyó académicos, periodistas, diputados y diputadas, así como miembros de organizaciones de la sociedad civil.

Cuestionario abierto

El cuestionario abierto es un instrumento metodológico cuyo objetivo es recopilar información empírica en cada país para complementar la encuesta de percepción. En esta oportunidad se utilizó la versión en español del *Open Budget Questionnaire* de International Budget Project (www.internationalbudget.org). Las principales fuentes de información para completar este cuestionario son: a) la legislación nacional en la materia, b) las leyes de presupuesto ordinario y extraordinario aprobadas en los últimos cinco años y c) la memoria de la Contraloría General de la República. Asimismo, se utilizaron dos documentos del Programa Estado de la Nación relacionados con esta materia: la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, en su capítulo sobre formulación de leyes; y el capítulo Rendición de cuentas en materia fiscal preparado para el libro *Sistema Tributario Costarricense: Contribuciones para el debate*, de la Contraloría General de la República. Para algunas preguntas específicas se recurrió a la entrevista personal con funcionarios de las entidades encargadas de cada etapa.

Guía de vinculación

La guía de vinculación se diseñó pensando en entrelazar la encuesta de expertos y el cuestionario abierto, en vista de que éstos dos instrumentos abordan temáticas similares. La guía de vinculación constituye una especie de “bisagra” cuyo fin es contextualizar los resultados obtenidos en la encuesta de expertos. Para ello se utilizó el documento guía elaborado por FUNDAR para todos los países. Para completarla se utilizaron las mismas fuentes de información que el cuestionario abierto.

Los tres instrumentos explicados anteriormente son los mismos utilizados por todos los países participantes del estudio. Por el carácter comparativo de los instrumentos metodológicos utilizados, el nivel de detalle y especificidad en ocasiones resulta muy escaso.

2. Breve contexto sobre el ciclo presupuestario ¹

En el caso de Costa Rica, se debe tomar en cuenta que el proceso de aprobación de los presupuestos públicos en Costa Rica se realiza a través de dos instancias: el Congreso y la Contraloría General de la República (CGR). La Constitución Política establece que la Asamblea Legislativa aprueba el presupuesto de las instituciones del Gobierno Central (Poder Ejecutivo, ministerios y sus dependencias, Poder Legislativo e instituciones auxiliares, Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones). La CGR aprueba el gasto de las instituciones autónomas² y gobiernos municipales. Se estima que el presupuesto de la República que aprueba la Asamblea Legislativa representa una tercera parte del gasto total del sector público. Las otras dos terceras partes son aprobadas por la CGR directamente, sin ningún trámite legislativo (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

¹ En vista de que el proceso presupuestario en el país no ha sufrido modificaciones sustanciales desde el 2003 (año en el que se dio a conocer el segundo Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria), para la elaboración de esta sección se tomó como referencia el material preparado en aquella ocasión, actualizando alguna de la información e incorporando algunos otros datos o referencias de relevancia.

² Según el título X de la Constitución Política, las instituciones autónomas son entidades de gobierno independientes administrativamente y cuyos directores responden por su gestión. Entre ellas tenemos los bancos del Estado, la institución de seguros, empresas estatales, entre otros.

Aprobación de la Asamblea Legislativa

La Asamblea Legislativa aprueba los presupuestos ordinario y extraordinario de las instituciones del Gobierno Central (el Poder Ejecutivo, sus ministerios, dependencias y entidades adscritas; el Poder Legislativo y sus instituciones auxiliares; el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones). El gasto del Gobierno Central es aproximadamente una tercera parte del gasto público total en Costa Rica.

El Poder Ejecutivo prepara un proyecto ordinario de presupuesto con base en los anteproyectos enviados por cada institución. La Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda elabora cada año las directrices técnicas y metodologías que tendrán que utilizar las instituciones para hacer sus presupuestos y enviarlos al Ministerio³. La Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda tiene la potestad para reducir o suprimir cualquiera de las partidas que figuren en los anteproyectos enviados por las instituciones del Gobierno Central, excepto los gastos establecidos constitucionalmente o aquellos presupuestados por el Tribunal Supremo de Elecciones (artículo 177 de la Constitución Política).

En principio todo presupuesto público debe responder a los planes operativos anuales (PAO) de cada institución, adoptados por los jefes respectivos. En tal sentido el Plan Nacional de Desarrollo, la programación macroeconómica del Banco Central y los lineamientos de política presupuestaria del Poder Ejecutivo, constituyen de acuerdo con la ley, el marco global que orientan los planes operativos institucionales (Artículo 4, LAFRPP). La legislación no prevé ninguna instancia de participación ciudadana en esta fase y la información durante esta etapa de elaboración rara vez llega a ser conocida por la ciudadanía. Eventualmente podría ser consultada en cada institución y en algunos casos en sus páginas web⁴.

Una vez que el Poder Ejecutivo envía el proyecto de presupuesto a la Asamblea Legislativa, el procedimiento de aprobación atraviesa por diferentes etapas, la primera de ellas lo constituye la revisión, modificación y aprobación en la Subcomisión de Asuntos Hacendarios así como en la Comisión de Asuntos Hacendarios. El dictamen de esta comisión deberá ser remitido al Plenario legislativo a más tardar el 25 de octubre de cada año. Esta primera etapa tiene una difusión o publicidad limitada. El proceso presupuestario se hace un poco más visible cuando llega a la fase de discusión en el Plenario. Aunque las sesiones de la Comisión de Asuntos Hacendarios son públicas, la participación es inexistente y la cobertura de los medios de comunicación es escasa o nula. Para la aprobación del presupuesto se requiere mayoría simple (29 votos).

La legislación prevé plazos específicos para todas las etapas del ciclo presupuestario. A más tardar, el 15 de junio de cada año, cada uno de los ministros de gobierno, la Asamblea Legislativa, el Poder Judicial, y el Tribunal Supremo de Elecciones presentan al Ministro de Hacienda, sus respectivos proyectos de presupuestos para el año inmediato siguiente (Artículo 45, LAFRPP). El Ministerio de Hacienda presenta a la Asamblea Legislativa, a más tardar el 1°

³ Las disposiciones en materia presupuestaria se pueden consultar en la página web: <https://www.hacienda.go.cr/Msib21/Espanol/Direccion+General+de+Presupuesto+Nacional/Direccion+General+de+Presupuesto+Nacional.htm>

⁴ En Costa Rica no existe una ley que proteja el derecho a la información pública. Sí existe el derecho constitucional de petición ante las instituciones públicas. En caso de no respuesta, el ciudadano puede recurrir a la Sala Constitucional o a la Defensoría de los Habitantes.

de setiembre de cada año, a nombre del Poder Ejecutivo, el proyecto definitivo de presupuesto. Este debe quedar aprobado antes del 30 de noviembre del mismo año. Para realizar el trámite legislativo, el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa tiene disposiciones sobre las fechas de presentación de mociones, discusión, etc⁵.

La ejecución del presupuesto se inicia el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. El Ministerio de Hacienda cuenta con formularios estandarizados para llevar el control de la ejecución presupuestaria por trimestre. La información presupuestaria es de carácter público, generalmente se publica en la memoria anual de cada institución. Pero su acceso oportuno para el público no está garantizado pues la presentación de la información es complicada y no existen encargados de atender solicitudes específicas de información presupuestaria.

Durante el año fiscal las instituciones que conforman el Gobierno Central y sus entes adscritos pueden solicitar modificaciones presupuestarias, unas veces, mediante el traslado de partidas y, otras, solicitando el incremento o la incorporación de nuevos recursos. Las modificaciones presupuestarias se pueden llevar a cabo mediante presupuestos extraordinarios y decretos ejecutivos, con algunas excepciones señaladas por la ley que sí requieren aprobación legislativa.

La fiscalización de la ejecución presupuestaria tiene dos componentes, uno de control interno constituido por la oficina de Auditoría Interna de cada institución y uno de control externo que realiza anualmente la Contraloría General de la República. A esta le corresponde enviar a la Asamblea Legislativa una memoria del movimiento económico del año anterior y emitir un dictamen sobre la liquidación del Presupuesto de la República, haciéndolo extensivo a las instituciones descentralizadas y los municipios. El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, presenta a la Contraloría un informe sobre la liquidación presupuestaria y un informe sobre resultados físicos; adicionalmente, el Ministerio de Planificación debe presentar el informe final sobre los resultados de ejecución del presupuesto según el Plan Nacional de Desarrollo. Con base en ambos documentos la CGR emite un dictamen sobre la ejecución presupuestaria.

Aprobación de la Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República es la entidad a cargo de la aprobación o improbación de los presupuestos de las instituciones autónomas (por ejemplo, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Costarricense de Electricidad, etc.)⁶ y las municipalidades. El gasto de estas entidades representa dos terceras partes del gasto total del sector público.

Por medio de la Ley Orgánica, de varios reglamentos y circulares, la CGR ha establecido plazos y requisitos detallados para cada una de sus funciones en cuanto a la aprobación presupuestaria, contrataciones y modificaciones presupuestarias. Según su ley orgánica, la Contraloría fiscaliza que esos presupuestos sean organizados y formulados para cada ejercicio, de conformidad con las prescripciones técnicas y con los planes de desarrollo o, en su defecto, con los lineamientos generales de política del desarrollo nacional, según la jerarquía de tales planes y lineamientos. Al igual que el presupuesto de la República, los presupuestos de las instituciones autónomas deben responder a los objetivos y metas del plan operativo anual de cada institución. Estos documentos de proyecto son de carácter público pero no se difunden.

⁵ Para más detalles sobre el proceso presupuestario, véase Programa Estado de la Nación et al., 2003.

⁶ Consultar lista completa de instituciones autónomas en www.mideplan.go.cr/Instituciones.htm

Una vez que sean aprobados y ejecutados se publican en la Memoria o en la página web de la CGR⁷. En las instituciones descentralizadas no existe ningún mecanismo de consulta a la ciudadanía durante el proceso de elaboración del presupuesto.

Todas las entidades que por ley están obligadas a presentar presupuestos a la Contraloría General de la República, lo hacen a más tardar el 30 de setiembre y presentan la liquidación correspondiente a más tardar el 16 de febrero de cada año (Artículo 19, LOCGR). Dependiendo de la naturaleza de la institución, se establecen distintos procedimientos de presentación de los proyectos de presupuestos y su informe de liquidación. La estructura de los programas del presupuesto se hará con criterio funcional y se basará en las categorías programáticas definidas para el plan operativo anual institucional (Manual, artículo 554). Estos documentos deben presentar al menos tres secciones: Sección de ingresos corrientes y de capital, Sección de gastos y Sección de estados financieros proyectados. Para tener un ejemplo, desde la página web de la CGR, los municipios pueden acceder a un instrumento electrónico para la presentación de su plan operativo anual y de su presupuesto.

El Código Municipal (Ley n° 7794, de 1998) regula el proceso presupuestario en las municipalidades. El presupuesto ordinario y extraordinarios de los gobiernos locales, deben ser aprobados por la Contraloría General de la República. El presupuesto ordinario debe remitirse a más tardar el 30 de setiembre de cada año y los extraordinarios, dentro de los quince días siguientes a su aprobación. Ambos términos son improrrogables (artículo 97, Código Municipal). A la Contraloría General de la República le corresponde solo aprobar o improbar los proyectos de presupuesto, es decir, no puede introducir ninguna clase de reformas (artículo 102, Código Municipal). Si el presupuesto ordinario no fuere presentado oportunamente a la Contraloría General de la República, el presupuesto del año anterior regirá para el período. Para este caso, el Código Municipal dispone que deban determinarse las responsabilidades administrativas, civiles y penales que pudieren resultar de tal omisión (artículo 98, Código Municipal). Las liquidaciones de los presupuestos las debe hacer el Alcalde Municipal ante el Concejo Municipal y la Contraloría General de la República.

Una vez aprobados los presupuestos por parte de la Contraloría, las modificaciones o transferencias en el mismo deben ser autorizadas por la CGR, excepto para aquellas modificaciones denominadas "internas", que pueden ser realizadas por el jerarca⁸. Solamente se aceptan un número determinado de modificaciones anuales y de presupuestos extraordinarios. Para ello también existen circulares, reglamentos y plazos específicos. Las resoluciones de la CGR en materia de aprobación presupuestaria no son recurribles en la vía administrativa o legal, y quedan en firme una vez que sean dictados (artículo 34, LOGCR). Si hay alguna objeción debe ser planteada ante el mismo ente contralor. Generalmente estas modificaciones no se dan a conocer por medios públicos.

En el año 2004, la CGR aprobó 283 proyectos de presupuestos ordinarios, 591 extraordinarios y 416 modificaciones presupuestarias. En esta labor de control previo se fiscalizaron

⁷ La Memoria Anual de la CGR no presenta información sobre todas las instituciones del país, sino que hace una selección de las principales. El resto que no aparecen en esta publicación pueden ser consultadas en la página web o directamente en la CGR.

⁸ Modificaciones internas son las que se realizan entre programas y dentro de un mismo programa de la siguiente forma: a) entre subpartidas de un mismo grupo o b) entre subpartidas de diferentes grupos, y que no alteran el total del presupuesto. En las instituciones que no tienen presupuesto por programas, por ningún motivo se podrá variar la aplicación de los recursos -específicos sin autorización de la CGR.

aproximadamente 3.786.189 millones de colones (8.600 millones de dólares) (Memoria Anual CGR, 2004).

Cuadro 2
Contraloría General de la República: principales funciones 1997-2004

Función y actividad	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Función 1: Fiscalización								
Informes de fiscalización	88	116	88	125	202	224	170	194
Relaciones de hecho		54	52	47	46	26	40	28
Solicitudes de información de la Asamblea Legislativa			154	188	251	248	425	526
Denuncias de los diputados sobre irregularidades en el manejo de la Hacienda Pública			35	47	36	13	41	61
Subtotal	88	170	329	407	535	511	676	809
Función 2: Control presupuestario								
Presupuestos ordinarios aprobados	234	327	338	425	374	340	315	283
Modificaciones presupuestarias y presupuestos extraordinarios	833	1.145	1.163	1.100	1.008	1.102	1.021	956
Subtotal	1.067	1.472	1.501	1.525	1.382	1.461	1.336	1.239
TOTAL	1.155	1.642	1.830	1.932	1.917	1.972	2.012	2.048
Porcentaje de actividades función 1/función 2	8,2	11,5	21,9	26,7	38,7	35,0	50,6	65,3

Fuente: Elaboración propia con base en las memorias de la CGR para cada año.

Cada institución estatal, sea ministerio, entidad descentralizada, o gobierno local, debe contar con un departamento contable y una auditoría interna, encargados de la ejecución presupuestaria y de la elaboración de los informes de liquidación del presupuesto anual. Además de la liquidación, la CGR también solicita informes bimestrales de la ejecución presupuestaria. El análisis de la liquidación presupuestaria realizado por la Contraloría puede ser complementado con otros mecanismos de control posterior como las fiscalizaciones y relaciones de hecho.

La reciente legislación aprobada en materia de la hacienda pública ha reforzado el sistema de control y fiscalización presupuestaria. Se ha incorporado el Plan Nacional de Desarrollo como parámetro de evaluación de la ejecución presupuestaria y además se ha desarrollado de manera completa el tema del control interno en las instituciones y las responsabilidades y sanciones administrativas. Gran parte de estas tareas han sido asignadas a la CGR, ya sea como ejecutor directo o como coordinador.

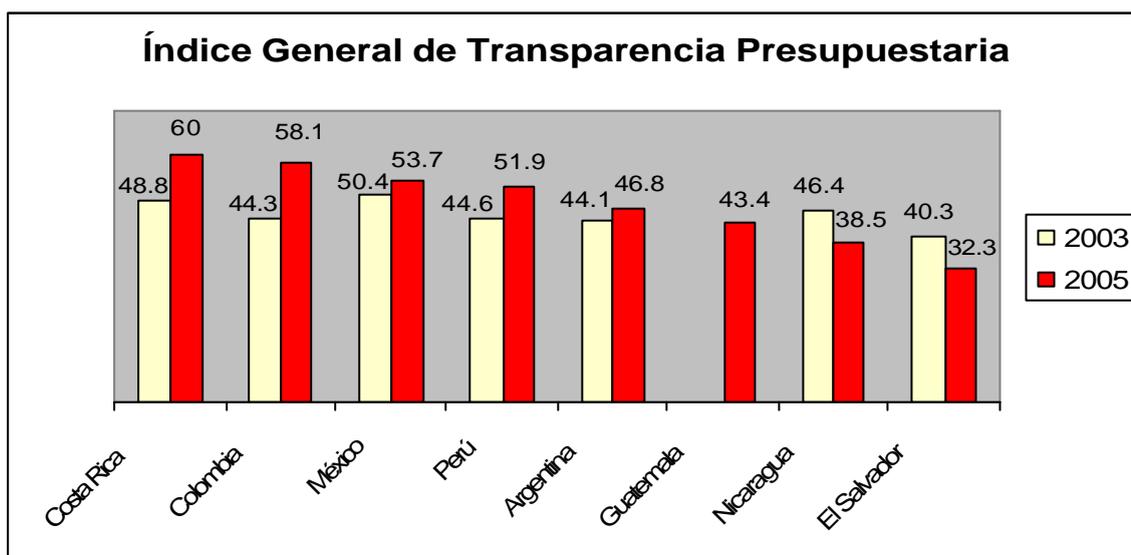
Todos los informes de fiscalización realizados por la Contraloría General de la República se presentan a la Asamblea Legislativa, además, cada 1º de mayo el Contralor debe entregar la memoria anual. En ella, la CGR emite un informe acerca del cumplimiento de sus deberes y atribuciones en el año anterior, que incluya una exposición de opiniones y sugerencias que considere necesarias.

Este informe es discutido principalmente en la Comisión Especial Permanente de Ingresos y Gastos Públicos de la Asamblea Legislativa. A partir de sus señalamientos, la Comisión realiza algunas actividades de seguimiento y control político sobre las instituciones que presenten irregularidades, incluyendo la propia Contraloría. Estas prácticas han iniciado recientemente, producto de la composición de la Asamblea Legislativa y la normativa anteriormente señalada. Sin embargo, a la fecha de preparación de este documento, la Comisión tenía pendiente la aprobación o improbación de las liquidaciones presupuestarias del período 2002-2004.

3. Resultados del país

De acuerdo a los resultados del Índice General de Transparencia Presupuestaria del 2005, Costa Rica encabeza el grupo de países que alcanzan una calificación por encima de 50 puntos y es el único que logra un nivel aprobatorio. Su calificación en el índice es de 60 puntos, en una escala de 1 a 100 en la que los expertos califican el contexto general de transparencia en el presupuesto. Como se aprecia en el gráfico 1, las calificaciones obtenidas por los países en esta edición mejoran en comparación a las logradas en 2003. Los casos más sobresalientes en este sentido son Costa Rica y Colombia, que mejoran 11.2 y 13.8, respectivamente. En contrapartida, Nicaragua y El Salvador son los dos únicos países cuya calificación es menor en 2005.

Gráfico 1



Fuente: Tercer Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. 2005

Por segunda ocasión, Costa Rica participa de un esfuerzo regional para examinar las condiciones de transparencia en el proceso presupuestario. En el 2005 únicamente tres variables analizadas (cambios en el presupuesto; fiscalización del presupuesto; y atribuciones y participación el Poder Legislativo) alcanzaron más del 50% de respuestas positivas y 6 de las 14 variables superaron el 40% (es decir, poco menos de la mitad de las variables). Un aspecto señalado en el Índice de 2003 y que se repite en el 2005, es la presencia de una importante brecha entre los aspectos mejor evaluados y las áreas críticas del índice.

El cuestionario del cual se desprenden los resultados del presente estudio contiene 70 preguntas agrupadas en tres categorías: calificaciones sobre la transparencia del presupuesto en diferentes niveles; calificaciones sobre la importancia de cada una de las etapas del

presupuesto o temas relacionados y preguntas específicas sobre la transparencia en el presupuesto.

Valores reportados

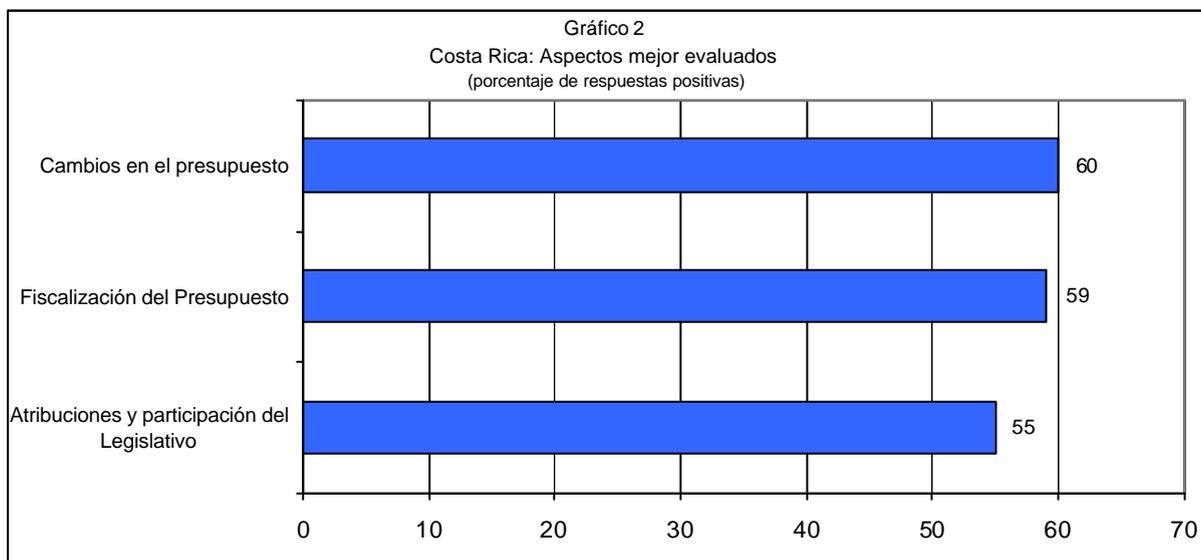
Los resultados se reportan con dos unidades o escalas. Por un lado, la calificación sobre las condiciones de transparencia en general y las calificaciones por etapa o proceso son los promedios obtenidos en la encuesta de expertos usando una escala de 1 a 100. El Índice General de Transparencia Presupuestaria está dado por una calificación de este tipo.

Por otro lado se reporta el porcentaje de respuestas positivas o de acuerdo total y de acuerdo (valores 4 y 5) entre el total de respuestas válidas, en la siguiente escala

1 Nada de acuerdo	2	3 Ni acuerdo ni en desacuerdo	4	5 Totalmente de acuerdo
-------------------	---	-------------------------------	---	-------------------------

3.1 Aspectos mejor evaluados por el índice

Los cambios en el presupuesto con 60% de respuestas positivas, la fiscalización del presupuesto con 59% y las atribuciones y participación del legislativo con 55% son las tres variables mejor evaluadas en materia de transparencia presupuestaria en Costa Rica según el índice del 2005.



Fuente: Tercer Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. 2005

Cambios en el presupuesto

La variable *Cambios en el Presupuesto* fue el aspecto que en el 2005 alcanzó el porcentaje de respuestas positivas más alto en Costa Rica con un 60%. Esta variable se refiere al grado en que participa el Poder Legislativo en las modificaciones que se efectúan al presupuesto de la

República. En esta variable el país consigue el porcentaje más alto de respuestas positivas entre los países participantes. Le siguen en calificaciones positivas Nicaragua (51%) y Colombia (37%). En comparación con el 2003, el país presenta un ligero aumento de 6 puntos porcentuales (60% versus 54%).

La pregunta que compone esta variable es:

? En caso de que se hagan modificaciones sustanciales al presupuesto aprobado durante el ejercicio, ¿En qué medida participa el poder legislativo en estos cambios?: 60%

En este sentido se está valorando como positivo el hecho de que si bien es cierto el Poder Ejecutivo tiene la potestad de transferir fondos entre instituciones públicas sin contar con la aprobación del Parlamento, éste último aprueba tanto los presupuestos ordinarios como todos aquellos extraordinarios (complementarios). Esta aprobación del Poder Legislativo se hace en cualquier momento del año, vía aprobación de la ley de modificación presupuestaria y antes de que se ejecuten los fondos.

Fiscalización del Presupuesto

En esta oportunidad, la *Fiscalización del Presupuesto* fue la segunda variable que obtuvo una mayor puntuación de respuestas positivas con un 59%. En el índice del 2003, este aspecto fue el que alcanzó el porcentaje más alto de calificaciones positivas (55%). Si bien es cierto, en esta oportunidad dicha variable obtiene la segunda mejor calificación, un factor importante de considerar, es que aumenta el porcentaje de respuestas positivas registrado en el estudio anterior. Costa Rica registra el porcentaje más alto en esta variable entre los ocho países analizados. Le siguen Colombia (52%) y México (32%).

Los elementos que integran esta variable son:

- ? Los recursos ejercidos por las empresas paraestatales son bien fiscalizados: 70%
- ? Los recursos ejercidos por organismos descentralizados son bien fiscalizados: 53%
- ? La contratación de deuda externa se fiscaliza: 54%

Tanto la fiscalización de los recursos de las empresas públicas como de las instituciones descentralizadas son una competencia de la Contraloría General de la República. En ambos casos, la fiscalización del órgano contralor inicia desde la aprobación del presupuesto, sus modificaciones hasta la fiscalización en la ejecución de los fondos.

En la actualidad, la CGR ha mantenido la tendencia a enfatizar en la labor de fiscalización y a buscar mayor equilibrio con respecto a su función tradicional de control presupuestario. En 1997 las labores de fiscalización representaban apenas el 8% del número de funciones de control presupuestario, y para el 2004 ese porcentaje había subido a un 65% (Programa Estado de la Nación, 2005).

Sumado a la labor de fiscalización del órgano contralor, el factor que incide en este comportamiento se relaciona con el creciente uso, por parte de la Asamblea Legislativa, de su órgano auxiliar, mediante solicitudes de información y denuncias. Los diputados y diputadas emplean con más frecuencia los recursos institucionales de la Contraloría General de la República, como su órgano auxiliar, y generan más requerimientos de apoyo en su labor de

control político. De 154 solicitudes de este tipo presentadas por la Asamblea a la Contraloría en 1999, se pasó a 529 en 2004 (CGR, 2005).

El control político en el Congreso se ha centrado en la fiscalización del uso de los recursos públicos, en especial con el desarrollo de la función de vigilancia permanente de la Hacienda Pública que realiza la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos. Esta instancia tiene el mandato de aprobar o improbar la liquidación del Presupuesto Ordinario de la República y de los presupuestos extraordinarios que se hubiera acordado, con base en los informes que para tal efecto elaboran la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda (Programa Estado de la Nación, 2005).

Esta Comisión le ha dado continuidad al proceso de evolución que se viene observando en el papel que juega dicha instancia, desde uno más restringido, que se limita al análisis político del informe de ejecución presupuestaria, a uno más “proactivo” y constante, que involucra la vigilancia permanente de la Hacienda Pública (Programa Estado de la Nación, 2005).

Finalmente, sobre el tercer aspecto, la contratación propiamente de la deuda no se fiscaliza. Se fiscaliza la generación de la deuda, mediante estadísticas de saldos, desembolsos y amortización.

Atribuciones y participación del Legislativo

La variable *atribuciones y la participación del Poder Legislativo* constituye el tercer factor mejor evaluado, con un 55% de calificaciones positivas. El resultado obtenido en este aspecto en el 2005 fue 9 puntos porcentuales mayor que el registrado en el 2003. Visto de una perspectiva comparada, Costa Rica obtiene la segunda mejor calificación regional después de Nicaragua y dicho valor es cercano al alcanzado por México, Guatemala y El Salvador (todos con 52% de respuestas positivas).

Este aspecto se refiere a las atribuciones legislativas para modificar el presupuesto, la duración del análisis y la discusión y el tipo de debate que se le da en el Congreso a la propuesta presupuestaria. Las interrogantes que componen esta variable y sus respectivos resultados, son las siguientes:

- ? ¿El Poder Legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo?: 75%
- ? ¿Es suficiente el tiempo que se otorga legalmente para el análisis y la discusión del presupuesto?: 64%
- ? Existe un debate significativo en la legislación sobre la propuesta presupuestaria del Ejecutivo?: 25%

Como se puede apreciar en los resultados, dos de los tres aspectos componentes incluidos en la variable, obtienen una mejor calificación y uno de ellos (una valoración de índole más cualitativa), por el contrario, su calificación es mucho menor.

Con respecto al primero de los aspectos mejor evaluados, las atribuciones del legislativo para modificar la propuesta presupuestaria, la legislación vigente establece que el Poder Legislativo tiene la potestad de modificar, trasladar, disminuir o aumentar partidas dentro del presupuesto,

con la restricción de no crear gastos sin señalar la fuente de recursos prevista (artículos 179 de la Constitución Política y 39 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos).

Aunado a lo anterior, los legisladores pueden solicitar aclaraciones de manera escrita o comparecencias personales del Ministro de Hacienda y otros funcionarios que les permitan aclarar asignaciones presupuestarias dudosas. Esta posibilidad está regulada por el artículo 36 de la ley de Administración Financiera y su atención es de carácter obligatoria. En la práctica, se responde a tales requerimientos legislativos, pero las respuestas algunas veces no son apropiadas o no se entregan a tiempo.

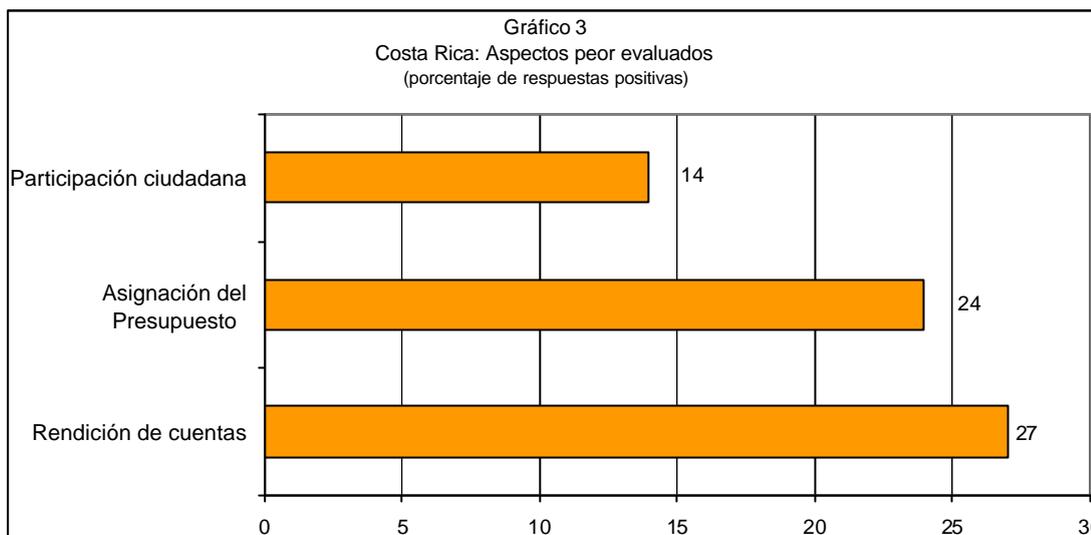
Sobre el segundo aspecto, el tiempo previsto para el análisis y la discusión del presupuesto, el Parlamento en Costa Rica recibe la propuesta de presupuesto 4 meses antes de que inicie el año presupuestario. El Plenario Legislativo en pleno discute a lo largo de un mes (noviembre) las modificaciones, al término del cual, se tiene previsto su aprobación.

Finalmente, en razón de que existen disposiciones en el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa para que en el seno de la Comisión de Asuntos Hacendarios y en la Comisión de Control del Ingreso y Gasto Públicos, o incluso en el mismo Plenario Legislativo, el Parlamento realiza audiencias sobre la base de la propuesta presupuestaria de las principales unidades administrativas con la participación del Ejecutivo. En estas audiencias, se puede llamar a comparecer a altos jefes de instituciones públicas. Los alcances de estas sesiones se divulgan a través de los principales medios de comunicación y por lo general la asistencia de público no es considerable.

Asimismo, el Ejecutivo no realiza consultas con miembros del Parlamento como parte del proceso de preparación del presupuesto, dado que esta posibilidad no está contemplada en los procedimientos de formulación presupuestaria ni en la práctica política. Estos aspectos están sirviendo de punto de valoración para considerar insuficiente el debate legislativo en lo que respecta a la propuesta de presupuesto del Poder Ejecutivo.

3.2 Aspectos peor evaluados por el índice

La participación ciudadana en el presupuesto con 14% de respuestas positivas, la asignación del presupuesto con 24% y la rendición de cuentas con 27% son los tres aspectos críticos para la transparencia presupuestaria en Costa Rica según el índice del 2005.



Fuente: Tercer Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. 2005

Participación ciudadana en el presupuesto

Según la encuesta de percepciones, la *Participación ciudadana en el presupuesto* es la variable con menor porcentaje de respuestas positivas en el caso de Costa Rica, apenas con un 14% de calificaciones positivas. Respecto de esta variable, el aumento en cuanto a percepciones positivas más importante en el 2005 lo consigue Costa Rica, subiendo en 6 puntos porcentuales su calificación con respecto a 2003. En comparación con los países de la región estudiados, Costa Rica se ubica por debajo de los valores registrados en Colombia y Perú.

Los elementos que comprenden esta variable fueron los siguientes:

- ? Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto: 18%
- ? Al terminar el ejercicio del presupuesto, el Poder Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto: 16%
- ? Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en el presupuesto: 15%
- ? El Poder Ejecutivo informa ampliamente sobre cambios en el presupuesto aprobado a la opinión pública: 15%
- ? Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en la formulación del presupuesto: 9%

En relación con este aspecto, no se experimentaron cambios significativos a la información reportada por el índice de 2003, en el sentido de que "no se dispone de ninguna norma expresa que propicie, de manera directa o indirecta, el involucramiento o la participación de la sociedad civil, los ciudadanos o cualquier otro tipo de organización no gubernamental, en el proceso de

elaboración del presupuesto” (Solís, 2003), ni en la definición de las prioridades presupuestarias en la práctica; únicamente se cuenta con algunas iniciativas puntuales en algunas instituciones públicas, tales como las Juntas de Salud de la Caja Costarricense del Seguro Social o las Juntas Viales cantonales que deben existir en las municipalidades.

Ni el Poder Ejecutivo ni el Poder Legislativo publican un presupuesto en un formato accesible a la ciudadanía, y el que se publica o divulga a través de diferentes medios incluye una importante cantidad de términos técnicos poco comprensibles. El Poder Ejecutivo no consulta con el público las prioridades presupuestarias, y a pesar de que Poder Legislativo celebra audiencias, el público no participa de manera activa.

Por otra parte, El Poder Ejecutivo no reporta a la opinión pública los cambios en el presupuesto. Por lo general son los medios de comunicación los que dan a conocer los cambios (recortes o aumentos) en la ejecución presupuestaria. Los cambios que se realicen sin necesidad de trámite parlamentario no se dan a conocer a la opinión pública, sino hasta que sea publicado el presupuesto ejecutado en la Memoria de la Contraloría General de la República. Asimismo, el derecho de acceso a la información ha sido codificado pero en la práctica es difícil que los ciudadanos obtengan información gubernamental, incluyendo la relacionada con el presupuesto.

Asignación del presupuesto

La segunda variable con una baja calificación en esta ocasión fue la *Asignación del presupuesto* con un 24% de respuestas positivas. No obstante, al igual que con la variable anterior, la percepción positiva aumentó 4 puntos porcentuales con respecto al estudio del 2003. En perspectiva comparativa, el valor registrado por Costa Rica en esta variable en el 2005, se sitúa por debajo de Colombia, México y Guatemala, y cercano al de Argentina.

Las preguntas que conforman esta variable son cuatro y sus resultados se presentan a continuación:

- ? La asignación del presupuesto NO es básicamente inercial, esto es, NO se basa en las asignaciones pasadas: 3%
- ? Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo: 17%
- ? La mayoría de los recursos que el Ejecutivo asigna a los municipios se asignan según criterios públicos: 21%
- ? Los recursos ejercidos se apegan a los niveles de gasto aprobados por la legislatura: 53%

Las respuestas negativas en esta variable parten del hecho que un importante porcentaje del gasto gubernamental está predestinado (70,6% en el 2004) en tres rubros principales: pago de los intereses de la deuda, salarios del sector público y pensiones. Por otra parte, la misma Constitución Política así como un conjunto de leyes incluyen dentro de sus artículos montos que la Administración debe asignar a tareas como: educación, administración de la justicia, transferencias a municipalidades e infraestructura vial (para más detalle véase Programa Estado de la Nación, et al., 2003).

Dada la situación comentada, se habla de “estrujamiento” financiero del Poder Ejecutivo. De acuerdo con la Contraloría General de la República, en 2004, por primera vez por lo menos en veinticinco años, el 50% del Presupuesto del Gobierno debió financiarse con deuda (CGR, 2005). Entre tanto, el Ejecutivo ha reducido el déficit fiscal en los últimos tres años, a través de una política de contención del gasto que reduce la inversión social y en infraestructura vial (Programa Estado de la Nación, 2005).

Los diputados cada vez legislan más derechos para la población y reconocen obligaciones del Estado frente a sus ciudadanos, sin prever los costos y el fundamento material que acarrea la tutela, protección y promoción de esos derechos. Adicionalmente, persiste la práctica legislativa de asignar más responsabilidades institucionales para resolver problemas sociales, sin una valoración sobre los recursos que la sociedad debe asignar para esas nuevas funciones (Programa Estado de la Nación, 2005).

Rendición de cuentas

Por último, el país obtuvo un 27% de calificaciones positivas en materia de Rendición de cuentas, la tercera variable con la calificación más baja. El valor del 2005 fue ligeramente superior al reportado en el 2003 (27% *versus* 22%). De acuerdo con los resultados para todos los países, Costa Rica comparte el segundo lugar con México, y ambos se sitúan un punto porcentual por debajo de Argentina y nueve puntos debajo de Colombia.

En la medición de esta variable se contemplaron las siguientes preguntas:

- ? El Ejecutivo publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas: 16%
- ? El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto: 19%
- ? Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales iniciativas de políticas que se financian por medio del presupuesto: 23%
- ? Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa estatal: 24%
- ? El Ejecutivo emite reportes sobre el avance en la ejecución de programas y sus metas físicas: 28%
- ? El Ejecutivo emite reportes sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno: 37%
- ? Los precios de compra que paga el Poder Ejecutivo se hacen públicos en compras o gastos de más de 60 millones de colones: 42%

Respecto del tema de rendición de cuentas, en el 2005 la Contraloría General de la República emitió, por tercer año consecutivo, dictámenes negativos sobre los dos informes de evaluación que prevé la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos. El primero fue sobre la evaluación de resultados de las instituciones sujetas al Presupuesto Nacional remitido por el Ministerio de Hacienda. Entre las instituciones examinadas en este informe se encuentran todos los ministerios, la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones (Programa Estado de

la Nación, 2005). Estos informes, son entregados dos meses después de terminado el año fiscal (marzo de cada año).

En el razonamiento del dictamen el órgano contralor afirma que “no es posible con la información suministrada, evaluar si las instituciones han sido eficientes en el uso de los recursos públicos, ya que no se establecen relaciones entre los beneficios y costos o entre productos o insumos”. Tampoco “se asocian los resultados obtenidos de la evaluación en términos de cumplimiento de objetivos y metas con los recursos empleados, y no se cuenta con indicadores de eficiencia o economía que aporten información útil y veraz para el análisis de la eficiencia en el uso de los recursos” (CGR, 2005).

El segundo dictamen negativo se refiere al informe sobre el cumplimiento de metas, objetivos, prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo de MIDEPLAN. En este caso la Contraloría reconoce avances en materia de cobertura con respecto a los dos años anteriores, pues 95 instituciones (de 108) entregaron la información respectiva. No obstante, señala que no existen mecanismos de verificación de la calidad de la información recibida y no se logra hacer la vinculación entre lo planificado, lo presupuestado y lo ejecutado. Termina apuntando que el informe no permite obtener conclusiones acerca de si las instituciones, los programas y los subprogramas están cumpliendo con los fines para los cuales fueron creados (CGR, 2005).

Recomendaciones

Los resultados del tercer Índice de Transparencia Presupuestaria 2005 sitúan a Costa Rica como uno de los países con mejores calificaciones. Esta situación, que si bien es cierto no es nueva -dado que en el segundo índice publicado en el 2003, fue uno de los tres países cuyas condiciones de transparencia presupuestaria resultaron mejor calificadas-, no deja de ser importante dicha posición, en vista de que el estudio pretende mostrar los cambios acontecidos respecto de calificaciones anteriores.

El hecho de que Costa Rica encabece el Índice de Transparencia Presupuestaria del 2005, se debe principalmente a que 35 de los 48 atributos evaluados en el índice, aumentaron su porcentaje de respuestas positivas con respecto a los resultados obtenidos en el índice del 2003. Con lo cual, en el 73% de los aspectos evaluados por los expertos, la calificación del 2005 experimentó una mejora. Por el contrario, 12 de los atributos (un 25%) mostraron disminuciones en sus calificaciones en el 2005, y un atributo mantuvo la misma calificación que en el 2003.

No obstante lo anterior, las autoridades políticas costarricenses que participan o tienen algún nivel de responsabilidad en los procesos presupuestarios deben profundizar los esfuerzos por mejorar las condiciones de transparencia y rendición de cuentas, de manera que la ciudadanía tenga acceso a información presupuestaria comprensible, oportuna, de utilidad y de calidad. Enseguida se detallan una serie de recomendaciones que se desprenden del estudio de transparencia presupuestaria del 2005.

Cambios del Presupuesto y Atribuciones y participación del Legislativo

Mejorar el acceso público a la información presupuestaria: En la página web de la Asamblea Legislativa se puede tener acceso al presupuesto aprobado (una tercera parte del sector público). Sin embargo, la modalidad de presentación de esta información resulta inadecuada y poco comprensible. El Presupuesto de la República se pone a disposición con el mismo formato

entregado por el Ministerio de Hacienda, que es repetitiva, oscura y con un orden secuencial poco útil. A pesar de los esfuerzos por una mayor divulgación, aún hoy día, la ciudadanía no tiene acceso a la información presupuestaria de una manera comprensible.

Mayor conocimiento del proceso presupuestario: La información presupuestaria a la que tiene acceso la ciudadanía es: a) la propuesta presupuestaria del Poder Ejecutivo y b) el resultado o el producto legislativo (presupuesto aprobado). Únicamente se conocen dos aspectos de un ciclo presupuestario de mayor complejidad. Se debe dar un mayor énfasis a la divulgación de todas las etapas en sus diferentes instancias políticas involucradas en la elaboración de presupuestos públicos (formulación, aprobación, ejecución y evaluación presupuestaria). El trabajo de las comisiones legislativas y la negociación que ahí tiene lugar es totalmente desconocido.

Apertura de espacios de debate y discusión: La Asamblea Legislativa podría abrir espacios de debate a más sectores sociales en la etapa de discusión y aprobación presupuestaria, enfatizando en aquellas instituciones cuyo presupuesto está destinado a cubrir necesidades de un mayor número de personas. Por otra parte, las instituciones públicas también deberán canalizar sus esfuerzos en divulgar con el mayor desglose y detalle posible, la información relacionada con el comportamiento y características de sus presupuestos.

Fiscalización del presupuesto

Mayor énfasis en materia de fiscalización de la Hacienda Pública: La Contraloría General de la República (CGR) debe continuar enfatizando -como lo ha venido haciendo- su labor de fiscalización y con ello buscar mayor equilibrio con respecto a su función tradicional de control presupuestario. Con el paso del tiempo, tanto la CGR como la Asamblea Legislativa le han otorgado mayor importancia al tema de fiscalización presupuestaria.

Calidad de la información de evaluación y ejecución presupuestaria: La calidad de la información incluida en los informes de evaluación y ejecución presupuestaria, elaborados por el Ministerio de Planificación y Política Económica y el Ministerio de Hacienda, es otro aspecto que debe mejorarse. El sistema que MIDEPLAN gestiona es una mejora técnica y conceptual pero puede mejorarse. La CGR ha señalado que a pesar de que en el 2004, una mayor cantidad de instituciones públicas entregaron la información presupuestaria requerida, aún hay limitaciones en dichos informes tales como que “no es posible con la información suministrada, evaluar si las instituciones han sido eficientes en el uso de los recursos públicos, ya que no se establecen relaciones entre los beneficios y costos o entre productos o insumos” (CGR, 2005). Lo más importante es que la evaluación de resultados está ausente en toda la Administración, excepto por los compromisos de gestión de la Caja Costarricense del Seguro Social. No existen mecanismos de verificación de la calidad de la información recibida y no se logra hacer la vinculación entre lo planificado, lo presupuestado y lo ejecutado (CGR, 2005).

Para el caso de Costa Rica sobresale no sólo la falta de mecanismos de verificación de la calidad, sino la inexistencia de estándares para valorar la información suministrada, principalmente en el tema de ejecución presupuestaria. Sobre este tema, según la OCDE, “cuando así lo amerite el tipo de servicio o bien provisto por el gobierno, la cuenta pública o los documentos relacionados con ella deben incluir datos sobre el desempeño no financiero, incluyendo una comparación de metas de desempeño y resultados reales alcanzados” (OCDE, 2001).

Participación ciudadana en el presupuesto

Apertura de espacios de participación: En Costa Rica no existen disposiciones legales ni procedimientos establecidos en las instituciones públicas que permitan una mayor intervención ciudadana en los procesos presupuestarios. Los espacios existentes que por su naturaleza facilitarían un ejercicio de este tipo, tales como las sesiones legislativas en las que se discute el tema presupuestario se llevan a cabo con poca presencia de público.

Un factor determinante para la poca participación ciudadana en el tema presupuestario lo constituye sin lugar a dudas la falta de acceso a información en esta materia. Ni el proceso presupuestario ni los actores que intervienen en él, enfatizan en hacer del conocimiento público los pormenores del Presupuesto de la República. En la formulación del presupuesto participan fundamentalmente funcionarios públicos, quienes no mantienen mayor contacto con los intereses y necesidades ciudadanas. En segunda instancia, el proceso de debate y aprobación se concentra en el accionar de los legisladores y las reasignaciones de partidas presupuestarias. Finalmente, en la fase de ejecución no se contemplan evaluaciones de ejercicio presupuestario desde la perspectiva ciudadana.

Asignación del presupuesto

En este aspecto se reiteran algunos elementos señalados en el segundo Índice de Transparencia Presupuestaria 2003:

Clara definición de los compromisos de gestión pública: Deben establecerse metas cuantitativas y verificables. La responsabilidad individual y colectiva de los funcionarios debe ser establecida desde la formulación de los planes de cada institución.

Transparencia en la composición del presupuesto de las instituciones: Debe atacarse la asignación inercial de los presupuestos, así como hacerse explícito todos los egresos relacionados con privilegios, convenciones colectivas, pensiones, horas extra, y otros gastos que no se deriven directamente del funcionamiento de la institución.

Vinculación presupuesto y políticas de largo plazo: A pesar de que se ha avanzado en este aspecto en virtud del Plan Nacional de Desarrollo, las instituciones públicas deben establecer vínculos cuantificables entre las políticas y objetivos de largo plazo y la planificación presupuestaria.

Rendición de cuentas

Operativizar y “verticalizar” la rendición de cuentas: el país requiere poner en práctica mecanismos y procedimientos mediante los cuales los representantes políticos asuman la responsabilidad de sus actuaciones y decisiones ante la ciudadanía. Buena parte de la implementación de la rendición de cuentas pasa por un cambio de actitud en los jefes de las instituciones, acompañado por transformaciones en la cultura política ciudadana. La sociedad costarricense ha hecho un esfuerzo importante por configurar un esquema institucional de control horizontal, pero aún falta desarrollar el control vertical para equilibrar el esquema, es decir la vigilancia ciudadana sobre sus autoridades políticas.

Bibliografía

Alfaro, R. y Villarreal, E. 2003. Guía formal práctica del proceso presupuestario en Costa Rica. Documento preparado para el Segundo Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. San José.

Contraloría General de la República (CGR). 2002. El Sistema Tributario Costarricense: contribuciones al debate nacional. San José.

Contraloría General de la República (CGR). 2003. Memoria Anual 2002. San José, Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República (CGR). 2005. Memoria Anual 2004. San José, Contraloría General de la República.

Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131, publicada en la Gaceta 198 de 16 de octubre del 2001.

Ley General de Control Interno, N° 8292, de fecha 31 de julio del año 2002.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, publicada en la Gaceta N° 181 de 25 de setiembre de 1995.

OCDE. Best practices for budget transparency 2001. En <http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/OECDBestPractices.doc>

Programa Estado de la Nación et al. 2003. Documento país sobre Transparencia Presupuestaria: Costa Rica. Documento preparado para el Segundo Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. San José.

Programa Estado de la Nación. 2005. Undécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Proyecto Estado de la Nación. 2001. Auditoria ciudadana sobre la calidad de la democracia. Dos tomos. San José, Proyecto Estado de la Nación.

Proyecto Estado de la Nación. 2002. Octavo Informe Estado de la Nación. San José.

Reglamento de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 30058-H-MP-PLAN, publicado en el Gaceta n° 68 del 09 de abril del 2002.

Solís, A. 2003. El marco legal del proceso presupuestario en Costa Rica. Documento preparado para el Segundo Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. San José.