

Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria

2009



Costa Rica



Costa Rica

**Índice Latinoamericano de
Transparencia Presupuestaria Costa Rica
Quinta edición 2009**

Coordinación

Enrique González Roldán
Programa Estado de la Nación

Luis Alberto Cordero
Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano

Juan Rafael Vargas Brenes
Universidad de Costa Rica

San José, noviembre del 2009



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, 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.



El Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) es el organismo responsable de la investigación económica en la Universidad de Costa Rica (UCR). Este instituto es el más antiguo de UCR e inició sus funciones en 1955, mediante un plan cooperativo de varios organismos estatales y un Proyecto de Investigación del Desarrollo Económico de Costa Rica.

Reconocimientos

Las personas responsables en las instituciones encargadas de la coordinación del estudio fueron: Luis Alberto Cordero Arias y Victoria Solís Obando, 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 Enrique González Roldán del *Programa Estado de la Nación*. Los estudios específicos y la edición del informe de país fueron realizados por Enrique González Roldán.

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 2009**, se pueden consultar en el sitio web: <http://www.iltplib.org>, 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) 2290-7222, 2232-0640

Fax: (506) 2290-5879

Sitio web: www.estadonacion.or.cr

Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas Universidad de Costa Rica

Facultad de Ciencias Económicas

Sede Rodrigo Facio

Teléfono: (506) 2511-4166, 2511-4872

Telefax: (506) 2224 -3682

Sitio web: www.iice.ucr.ac.cr

Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano

Costado suroeste de la Plaza de la Democracia, Avenida Segunda

Teléfono: (506) 2222-1919

Fax: (506) 2257-5011

Sitio web: www.arias.or.cr

Tabla de Contenidos

Tabla de Contenidos	6
1. Introducción	7
1.1 Presentación	7
Principales resultados del 2009.....	8
1.2 Metodología de investigación.....	8
Encuesta de expertos.....	10
Guía del marco formal.....	10
Guía de vinculación.....	10
2. Ciclo presupuestario en Costa Rica	11
Aprobación de la Asamblea Legislativa	12
Aprobación de la Contraloría General de la República	13
3. Resultados del país	16
Aspectos mejor evaluados	18
Capacidades del órgano de control externo (CGR).....	18
Información sobre criterios macroeconómicos	19
Fiscalización del Presupuesto	19
Aspectos peor evaluados por el índice	20
Participación ciudadana en el presupuesto	20
Asignación del presupuesto	22
Rendición de cuentas	22
Recuadro 2: Transparencia en tiempos de crisis económica	23
4. Recomendaciones	24
Bibliografía.....	27

1. Introducción

1.1 Presentación

El presente documento resume los principales resultados del estudio sobre la transparencia de los procesos de formulación, aprobación, ejecución y evaluación de presupuestos públicos en Costa Rica. El trabajo se realizó en el marco del Quinto Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, coordinado por el Centro de Análisis e Investigación (FUNDAR, México). El objetivo de este informe nacional es complementar y explicar con mayor profundidad los hallazgos incluidos en el Informe Latinoamericano del Índice de Transparencia Presupuestaria 2009, 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 el Programa Estado de la Nación, el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica y la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

La primera versión del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria se realizó en el año 2001 y comparó 5 países de la región. El segundo Índice (2003) incorporó estudios en 10 países latinoamericanos. Por su parte, la tercera edición publicada en 2005 analizó las condiciones de transparencia en 8 países. La cuarta entrega del Índice de Transparencia en 2007 incluyó el análisis de la transparencia presupuestaria de 9 naciones. El presente Índice (2009), contempló la situación en 12 países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela. El tema es relevante para la región de ahí la importancia de darle continuidad a este esfuerzo.

Al igual que en ediciones anteriores, en esta oportunidad la metodología del estudio consistió en tres etapas: a) una encuesta de percepciones realizada a un grupo de expertos y usuarios de la información presupuestaria, b) una guía para conocer el marco formal que circunscribe al sistema de presupuestos en cada país y su aplicación en la práctica y c) una guía de vinculación que enlaza los mecanismos anteriores y que ayuda a contextualizar los resultados obtenidos de la encuesta de percepciones. Mediante este proceso metodológico se procura tener un panorama integral del proceso presupuestario. Los tres documentos derivados del estudio poseen un carácter complementario, lo cual ayuda a contextualizar y explicar los resultados obtenidos en la encuesta de percepciones.

En términos conceptuales, en este estudio la transparencia se refiere al proceso por medio del cual la información sobre las condiciones existentes, sobre las distintas decisiones y acciones, se hace accesible, visible y clara. Por lo tanto, 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.

El *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria* 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.

Principales resultados del 2009

En 2009, por tercera ocasión consecutiva, Costa Rica obtiene las mejores calificaciones en materia de transparencia presupuestaria de los países estudiados. En esta oportunidad su calificación en el índice es de 69 puntos en una escala de 1 a 100. Según la última medición, la calificación del país ha mejorado en comparación con las dos ediciones anteriores. Si bien en particular algunas de las variables obtuvieron incrementos importantes en su valoración, en esta oportunidad la calificación general no fue tan significativa como la que se dio entre 2007 y 2005, pues estuvo tan solo 2 puntos por encima de la registrada en la versión anterior del índice. El segundo puntaje más importante (54) lo obtuvo Perú.

La tendencia hacia valoraciones cada vez más positivas en los diferentes componentes del Índice se mantiene. No obstante, a pesar de la mejoría reportada en las puntuaciones, en ediciones previas, se repite también la brecha entre los aspectos mejor evaluados y las áreas críticas del índice.

Las variables *Capacidades del Órgano de Control Externo (Contraloría General de la República)*, *Información sobre criterios macroeconómicos* y *Fiscalización del presupuesto* son los tres aspectos mejor evaluados según el índice del 2009.

En cuanto a las variables con más bajas calificaciones, los datos del 2009 son consistentes con los registrados en tanto en 2007 como en el 2005. Al igual que en la edición anterior las variables *Participación ciudadana en el presupuesto*, *Asignación del presupuesto* y *Rendición de cuentas*, constituyen según el estudio, los tres aspectos críticos para la transparencia presupuestaria. Un elemento a destacar en este ámbito es que, a diferencia de las ediciones anteriores, ninguno de los otros países analizados obtuvo calificaciones mayores a las de Costa Rica.

Ante la crisis económica registrada en el mundo recientemente, en esta edición del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria se procuró indagar acerca de la transparencia en los diversos ajustes a los supuestos macroeconómicos que se han dado ante esa situación. Adelante se presenta un resumen de los resultados obtenidos.

1.2 Metodología de investigación

Esta iniciativa se basa en la elaboración de tres documentos. El primero de ellos es un índice de percepciones mediante una **encuesta** aplicada a un grupo de expertos y usuarios de la información presupuestaria. En segundo lugar la encuesta se complementa con un cuestionario que facilita el análisis de las prácticas presupuestarias y una **guía formal** para conocer el marco que circunscribe al sistema de presupuestos en cada país. Además, existe una **guía de vinculación** que articula los mecanismos anteriores y que ayuda a contextualizar los resultados obtenidos de la encuesta de percepciones.

En virtud de que el presente estudio corresponde a un índice de transparencia presupuestaria regional, la metodología considera 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 el caso de Costa Rica, el proceso de aprobación de los presupuestos públicos se realiza a través de dos instancias: la Asamblea Legislativa 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, mientras que 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 aplicaron los instrumentos utilizados en el año 2005 y 2007. Es decir, la encuesta de percepciones se mantuvo básicamente igual para no perder la comparabilidad con los demás países y a través del tiempo. Por otra parte, la encuesta de percepciones está fundamentalmente referida a la aprobación legislativa del presupuesto de la República, mientras que la guía del marco formal y la guía de vinculación 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. Según el Manual de Normas Técnicas sobre el Presupuesto, el ciclo presupuestario se define 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 en Costa Rica

ETAPA DEL PROCESO	FORMULACIÓN	ANÁLISIS, 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	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 periodo 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

			público y los sistemas de transparencia y rendición de cuentas.	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: Programa Estado de la Nación et al. 2003.

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. Sin embargo, conforme se han producido ediciones del índice, la metodología utilizada ha evolucionado de manera que ha tenido algunas adiciones y/o variaciones. En la versión de 2009 se utilizó una metodología que, al igual que en las dos ediciones anteriores, consiste de tres partes:

Encuesta de expertos

La encuesta de percepciones fue distribuida a 69 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 este instrumento fue adaptado para ser consistente con la realidad. En este sentido, se realizaron algunas precisiones y se modificaron términos. La encuesta fue distribuida personalmente y por correo electrónico. La población encuestada incluyó académicos, periodistas, diputados y diputadas, funcionarios de la Contraloría General de la República así como miembros de organizaciones de la sociedad civil.

Guía del marco formal

La guía del marco formal es un instrumento metodológico cuyo objetivo es recopilar información sobre el marco normativo en cada país para complementar la encuesta de percepción. En esta oportunidad se adaptó una versión del cuestionario utilizado en 2003. Las principales fuentes de información para completar este cuestionario fueron las siguientes: 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. 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 la guía del marco formal, 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 la guía normativa.

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.

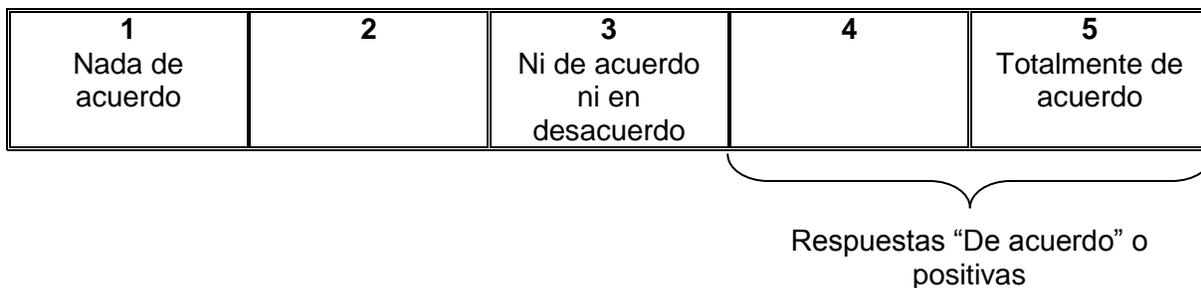
Calificación general

El Índice General de Transparencia Presupuestaria se construyó con base en la encuesta y califica la transparencia en los países en una escala del 1 al 100, donde 1 significa nada transparente y 100 completamente transparente.



Porcentaje de respuestas positivas

Adicionalmente, con los resultados de la encuesta se construyeron 14 variables, que representan temas para identificar cuán transparente es el proceso presupuestario. Las variables se reportan como el porcentaje de respuestas positivas o de acuerdo para variables y preguntas específicas. Este porcentaje es la suma de respuesta de acuerdo total y acuerdo (valores 4 y 5) entre el total de respuestas válidas en la siguiente escala:



En este documento se presentan los principales resultados de la quinta edición del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. Se incluye el análisis de las tres variables mejor y peor calificadas en el índice.

2. Ciclo presupuestario en Costa Rica

Tal y como se mencionó anteriormente, en el caso de Costa Rica, se debe tomar en cuenta que el proceso de aprobación de los presupuestos públicos se realiza a través de dos instancias: la Asamblea Legislativa 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. Por su parte, la CGR aprueba el gasto de las instituciones autónomas¹ y gobiernos municipales. El presupuesto de la República que aprueba la Asamblea Legislativa representa una tercera parte del gasto total del sector

¹ 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 están los bancos del Estado, la institución de seguros, empresas estatales, entre otros.

público. Las otras dos terceras partes son aprobadas por la CGR directamente, sin ningún trámite de carácter legislativo (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

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 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 Ministerio². 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 anuales operativos (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 de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), el marco global que orientan los planes operativos institucionales (artículo 4). 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 web³.

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, como se ha señalado en anteriores ediciones de este índice, la participación es baja 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). El Ministerio de Hacienda presenta a la Asamblea Legislativa, a más tardar el 1° de setiembre de cada año, a nombre del Poder Ejecutivo, el proyecto definitivo de presupuesto. Este debe quedar aprobado antes del 30 de

² Las disposiciones en materia presupuestaria se pueden consultar en los sitios web: <https://www.hacienda.go.cr> y www.cgr.go.cr

³ Costa Rica no ha aprobado una ley que proteja el derecho a la información pública. No obstante, existe el derecho constitucional de petición ante las instituciones públicas. En caso de no respuesta o de obtener una respuesta insatisfactoria, el ciudadano recurre a la Sala Constitucional o a la Defensoría de los Habitantes. El órgano constitucional ha producido abundante jurisprudencia sobre esta materia que puede consultarse en el sitio www.pgr.go.cr/sinalevi

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, etc⁴.

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. El presente documento reitera la valoración que ha sido incorporada en anteriores ediciones de este índice en el sentido de que la información presupuestaria es de carácter público, generalmente se publica en la memoria anual de cada institución. No obstante, su acceso oportuno para el público no está garantizado pues la presentación de la información es complicada, poco comprensible 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 Auditoría Interna de cada institución y uno de control externo que realiza anualmente la Contraloría General de la República. A esta última 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 municipalidades y de las instituciones autónomas⁵ entre las que destacan la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Costarricense de Electricidad, y la Refinadora Costarricense de Petróleo, cuyos presupuestos en el 2008 representaron en conjunto el 54% del total de los presupuestos aprobados por la Contraloría General de la República para el 2009 (CGR, 2009).

Por medio de su ley orgánica así como la publicación de varios reglamentos y circulares en materia presupuestaria, la CGR establece 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. Una vez que

⁴ Para más detalles sobre el proceso presupuestario, véase Programa Estado de la Nación et al., 2003.

⁵ Consultar lista completa de instituciones autónomas en:

<http://www.mideplan.go.cr/content/view/97/423/>

sean aprobados y ejecutados se publican en la Memoria o en la página web de la CGR⁶. 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, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, 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 hace con criterio funcional y se basa 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.

Además, según el artículo 40 de la LAFRPP la Contraloría General de la República elabora y envía a la Asamblea Legislativa, a más tardar el 30 de setiembre del año que corresponda, un informe técnico sobre el proyecto de ley de presupuesto nacional disponibles en el sitio web www.cgr.go.cr. El documento proporciona a la Asamblea Legislativa algunos elementos orientadores para el proceso de discusión y aprobación del presupuesto de la República.

Por otra parte, 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 jerarca⁷. 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.

⁶ La Memoria Anual de la CGR no presenta información detallada 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.

⁷ 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.

En el año 2008, la CGR recibió para su aprobación 270 presupuestos, de los cuales fueron aprobados totalmente el 73%, parcialmente el 23% e improbados el 4% (Recuadro 1). En ese año se aprobaron aproximadamente 9,6 billones de colones en los procesos de fiscalización posterior que ejecuta el ente contralor.

Recuadro 1: Contraloría General de la República, aprobación presupuestaria durante el 2008

En razón de su mandato constitucional y de lo establecido en su Ley Orgánica, relativo a la aprobación o improbación de los proyectos de presupuesto de las instituciones del sector descentralizado, de las Municipalidades, y de los recursos públicos en manos de entes privados, la Contraloría General de la República (CGR) aprobó durante el año 2008 cerca de ¢9,6 billones para el ejercicio económico 2009. Este proceso implicó el análisis de 270 presupuestos, de los cuales 199 fueron aprobados, 63 aprobados parcialmente y 8 presupuestos improbados.

Los presupuestos improbados fueron los del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, la Federación Municipal Regional del Este y los de las Municipalidades de Alvarado, Grecia, Mora, San Ramón y Turruabares; para estas instituciones rige el presupuesto del año anterior.

Las instituciones con mayor presupuesto aprobado fueron, al igual que para el 2008, la Refinadora Costarricense de Petróleo (¢2,1 billones), la Caja Costarricense de Seguro Social (¢1,7 billones) y el Instituto Costarricense de Electricidad (¢1,4 billones); en conjunto, los presupuestos de estas tres instituciones representan el 54% del total del monto de los presupuestos aprobados por la CGR para el 2009.

En términos generales, la fiscalización de los presupuestos públicos constituye un conjunto de controles ejecutados por la CGR de manera precedente, concomitante y posterior, sobre las propuestas y actuaciones de los sujetos pasivos relativas a la materia presupuestaria. Es así como la CGR conoce, verifica y se pronuncia, según corresponda, mediante acto razonado sobre el cumplimiento o conformidad de una propuesta, gestión o resultados presupuestarios del sujeto pasivo, con respecto al marco jurídico, jurisprudencial y doctrinal aplicable.

El ejercicio de esta competencia se ha redimensionado con los años y los principales avances se han dirigido hacia el desarrollo del presupuesto como instrumento básico de administración financiera de los sujetos pasivos - por lo que el control externo es un medio para apoyar esa gestión y no un fin en sí mismo-, la definición de un esquema claro de responsabilidades de la Administración Activa -en donde ha sido fundamental el fortalecimiento de los sistemas de control interno para evitar la coadministración- y la disposición de la normativa y otras herramientas desarrolladas por la CGR al cumplimiento de los objetivos de las instituciones fiscalizadas, como medios preventivos para mejorar los resultados de su gestión sin afectar el interés público.

El llevar a la práctica dichas premisas ha formado parte de un proceso gradual y programado, que comprende al menos los últimos 10 años y ha implicado la ejecución de diferentes acciones como son la emisión de normativa, la elaboración de herramientas para los sujetos pasivos -tales como guías, certificaciones e indicaciones generales-, el diseño y operación del Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos (SIPP), los procesos de coordinación interinstitucional con el Ministerio de Hacienda, MIDEPLAN, y la propia Administración Activa, entre otras.

Fuente: CGR, 2009

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 legislación 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.

3. Resultados del país

El cuestionario del cual se desprenden los resultados del presente estudio contiene 80 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.

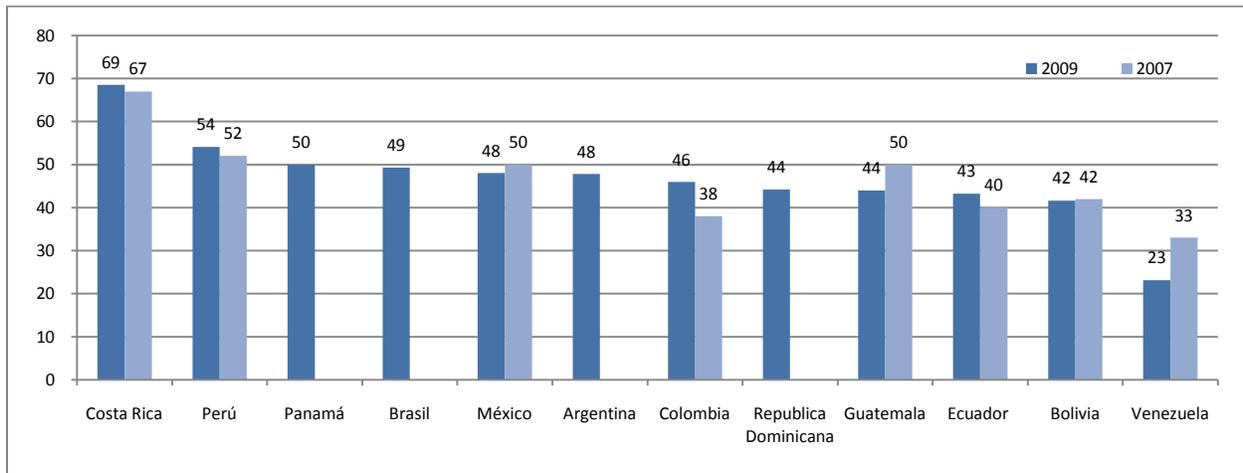
Por otro lado se reporta el porcentaje de respuestas positivas o de acuerdo total y de acuerdo (valores 4 y 5) entre el total de respuestas válidas, en la siguiente escala

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

De acuerdo a los resultados del Índice General de Transparencia Presupuestaria del 2009, Costa Rica es el país que recibe las mejores calificaciones en la región. El país, junto con Perú, son las únicas dos naciones que alcanzan una calificación por encima de 50 puntos. En esta oportunidad la calificación de Costa Rica en el índice creció dos puntos con respecto al año 2007, llegando a 69, en una escala de 1 a 100 en la que los expertos califican las condiciones de transparencia en el presupuesto. Según la escala, entre más se acerque la calificación a 100 mayor transparencia en el proceso presupuestario. Costa Rica ha mejorado su calificación en 20 puntos si se considera la calificación obtenida en el índice de 2003 (49 puntos). Los encuestados realizan la calificación general de las condiciones de transparencia presupuestaria en dos momentos, uno al inicio del cuestionario de percepciones y otro al final.

Tal y como se desprende del gráfico 1, las calificaciones obtenidas por los países en esta edición mejoran en algunos casos en comparación a las logradas en 2007 y en otros, por el contrario desmejoran sus resultados. El caso más sobresaliente en este sentido es Colombia, que mejora sus calificaciones en 8 puntos. En contraposición, México, Guatemala y Venezuela, son los países cuya calificación es menor en 2009 (gráfico 1).

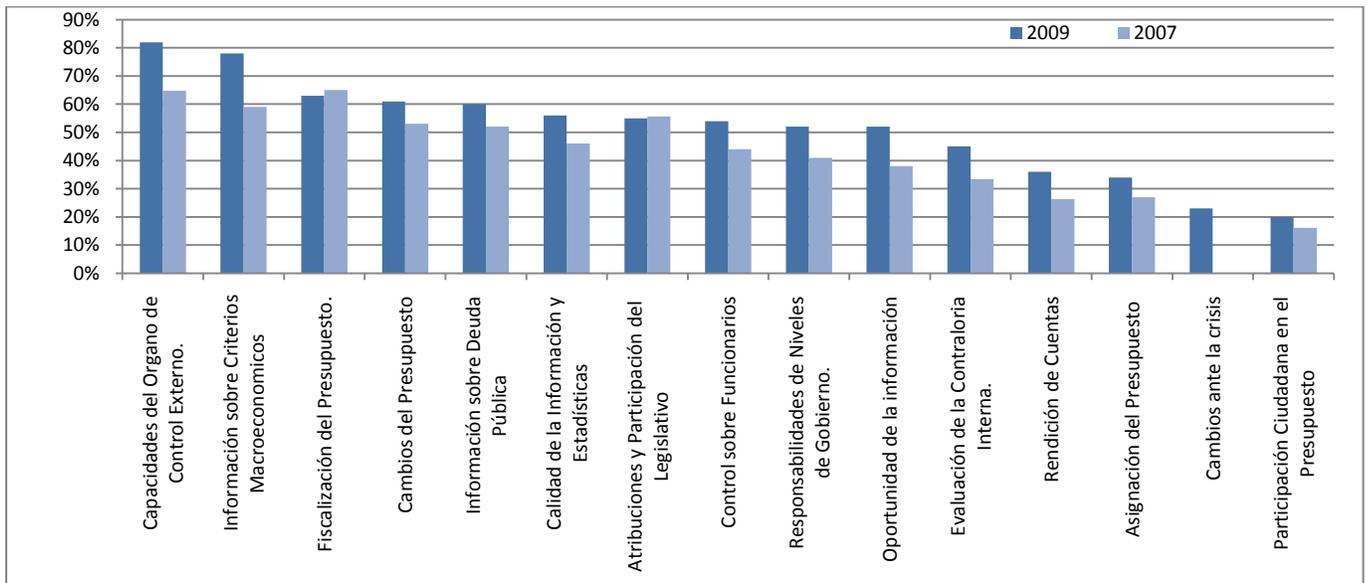
Gráfico 1: Índice General de Transparencia Presupuestaria. 2007-2009



Fuente: Quinto Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria

Esta es la cuarta ocasión en la que Costa Rica participa de un esfuerzo regional para examinar las condiciones de transparencia en el proceso presupuestario. En el 2009 diez de las variables analizadas (información sobre criterios macroeconómicos; cambios del presupuesto; fiscalización del presupuesto; atribuciones y participación el Poder Legislativo; capacidades del órgano de control externo; la información sobre la deuda pública; control sobre funcionarios; responsabilidades de niveles del gobierno; calidad de la información y oportunidad de la información) alcanzaron más del 50% de respuestas positivas y once de las catorce⁸ variables superaron el 40% (es decir, el 78% de las variables).

Gráfico 2: Comparación de las calificaciones del Índice por variables. 2007-2009



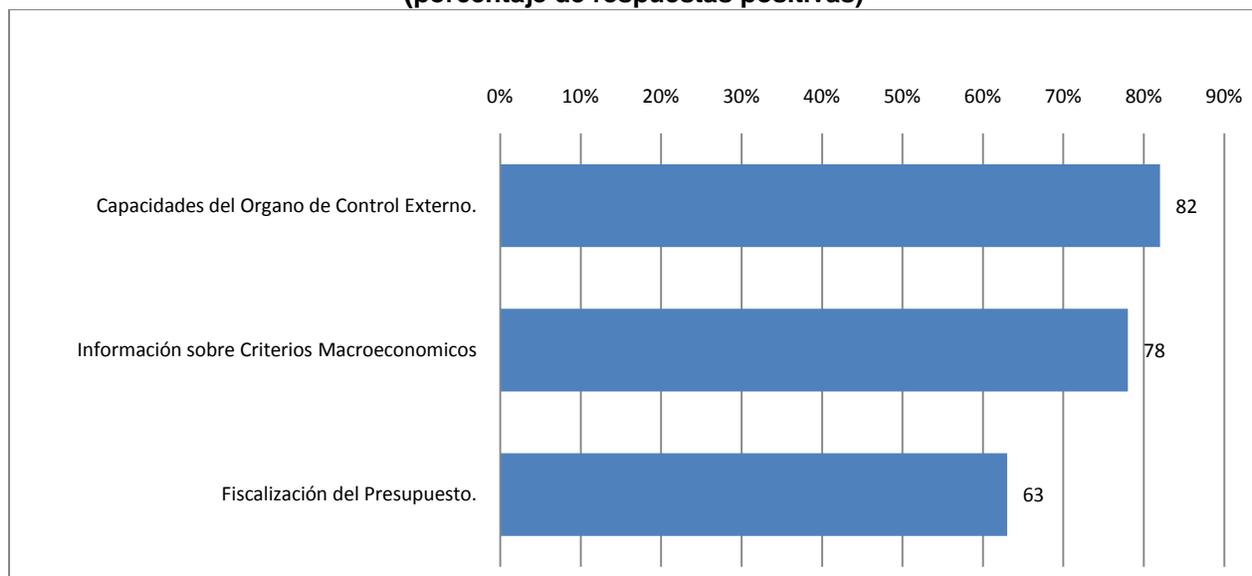
Fuente: Quinto Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. 2009.

⁸ Excluye “Cambios ante la crisis” por ser una variable que se incluyó particularmente para el índice 2009.

Aspectos mejor evaluados

Las variables *Capacidades del órgano de control externo* (Contraloría General de la República), con un 82%, *Información sobre criterios macroeconómicos* con 78%, y la variable *Fiscalización del presupuesto* con un 63% de respuestas positivas son los tres aspectos mejor evaluados en materia de transparencia presupuestaria en Costa Rica según el índice del 2009.

**Gráfico 3: Aspectos mejor evaluados
(porcentaje de respuestas positivas)**



Fuente: Quinto Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. 2009.

Capacidades del órgano de control externo (CGR)

En el índice de 2009, la variable mejor evaluada fue *Capacidades del órgano de control externo (CGR)*, que obtuvo la mayor puntuación de respuestas positivas con un 82%. Esta variable se refiere al grado de confiabilidad de la contraloría, la trascendencia de sus recomendaciones, su rol en el proceso de evaluación presupuestaria y sus capacidades para fiscalizar el gasto público. En la edición de 2007, esta variable compartió la primera posición con *Fiscalización del presupuesto* en ese momento con un 65%. En esta variable el país consigue el porcentaje más alto de respuestas positivas entre los países participantes. Le siguen en calificaciones positivas Brasil (43%) y Colombia, Panamá y Argentina (36%). En comparación con el 2007, el país presenta un aumento significativo de 17 puntos porcentuales (65% versus 82%).

Las preguntas que componen esta variable son:

- La contraloría externa es confiable: 91%.
- Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción: 79%.
- La contraloría externa verifica que el ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto: 76%.
- La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar el gasto: 82%.

Todos los componentes de esta variable registraron una mejoría con respecto al 2007, siendo la verificación que hace la contraloría sobre el cumplimiento del ejecutivo con las metas físicas de los programas del presupuesto, la que incrementó de manera más importante (veinte puntos porcentuales) las percepciones favorables. En este contexto vale destacar que durante el 2008 algunas acciones de la Administración (Poder Ejecutivo) demostraron falta de transparencia y rendición de cuentas en el manejo de fondos provenientes de la cooperación internacional (Programa Estado de la Nación, 2009) por lo que la Contraloría General de la República debió abocarse de manera importante a la fiscalización, captando particular atención de la opinión pública.

Información sobre criterios macroeconómicos

La segunda variable mejor evaluada del estudio fue *Información sobre criterios macroeconómicos* con un 78%, trece puntos porcentuales más que los obtenidos en el índice de 2007, cuando se ubicó en el tercer lugar. En esta variable se valora la publicidad de la información macroeconómica que utilizan las autoridades presupuestarias para elaborar el proyecto de presupuesto. Además se evalúa la confianza de las proyecciones de los ingresos en la propuesta.

Las interrogantes que componen esta variable y sus respectivos resultados, son las siguientes:

- Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables: 78%.
- El ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto: 77%.

Con respecto al primero de los aspectos evaluados, la confianza en las proyecciones de los ingresos en el presupuesto, dichas proyecciones son elaboradas considerando información de base del Banco Central de Costa Rica, una institución con amplios márgenes de autonomía y un personal técnico altamente calificado. Según el artículo 20 de la Ley de Administración Financiera “la programación macroeconómica consiste en la evaluación y proyección del estado de la economía que, con fundamento en las principales variables económicas y sociales, tendrá el objetivo de formular directrices y lineamientos generales que procuren un alto grado de coordinación entre las políticas en el campo macroeconómico”.

Aunado a lo anterior, el Poder Ejecutivo publica en su totalidad los supuestos macroeconómicos utilizados para la preparación del presupuesto. En la exposición de motivos de la propuesta se dedica un apartado a esta materia que además puede ser contrastado con el Programa Monetario del Banco Central.

Fiscalización del Presupuesto

En el índice del 2009, la variable *Fiscalización del Presupuesto*, con 63%, es la tercera mejor evaluada. Un elemento relevante sobre el comportamiento de esta variable es que revierte -moderadamente- la tendencia creciente que tenía desde el Índice del 2003, que la ubicó en el primer lugar en el 2007, cuando compartió la primera posición al obtener el 65% de respuestas positivas. Es probable que este movimiento se dé no tanto por un rezago de esta variable, sino por un crecimiento más importante de las variables arriba citadas. En términos regionales Costa Rica registra el porcentaje más alto en esta variable entre los nueve países analizados. Le siguen Argentina (38%) y Colombia (32%).

Los elementos que integran esta variable son:

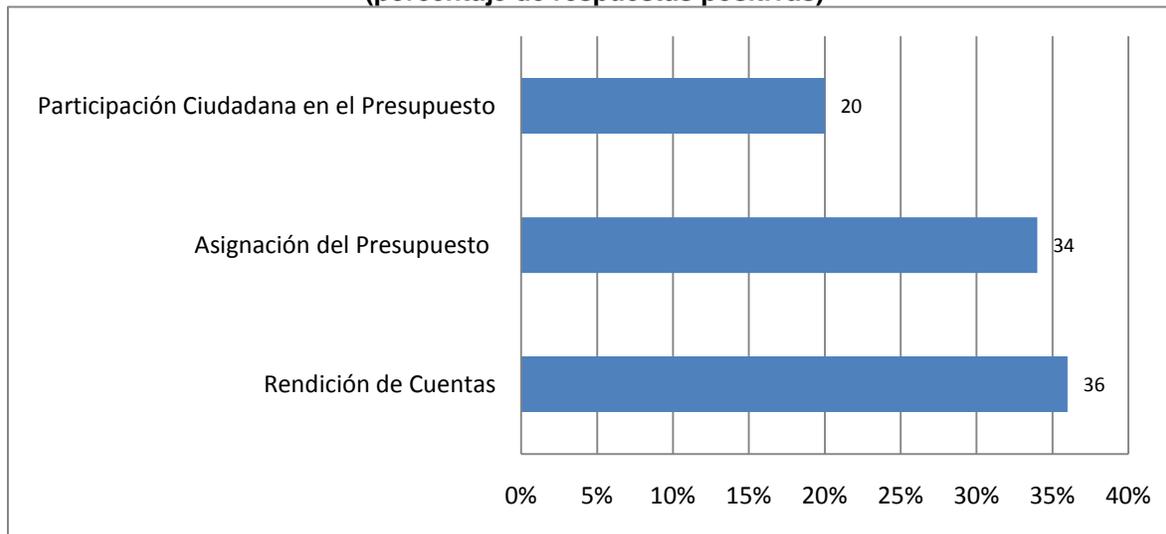
- Los recursos ejercidos por las empresas estatales son bien fiscalizados: 76%
- Los recursos ejercidos por organismos descentralizados son bien fiscalizados: 77%
- La contratación de deuda interna se fiscaliza: 50%
- La contratación de deuda externa se fiscaliza: 50%

Sobre el último aspecto, vale la pena señalar que la contratación de la deuda no se fiscaliza, lo que se fiscaliza es la generación de la deuda, mediante estadísticas de saldos, desembolsos y amortización.

Aspectos peor evaluados por el índice

Si bien el incremento en las opiniones favorables fue generalizado en el índice del 2009, las tres variables que ocuparon los últimos puestos en 2007 mantienen esa ubicación. En este sentido, vale la pena señalar que desde la edición del 2005 estas mismas tres variables fueron las peor calificadas por el índice. Las variables *Participación ciudadana en el presupuesto* con 20% de respuestas positivas, *Asignación del presupuesto* con 34%, y *Rendición de cuentas* con 36% constituyen los tres aspectos críticos para la transparencia presupuestaria en Costa Rica según el índice del 2009.

**Gráfico 4: Aspectos peor evaluados
(porcentaje de respuestas positivas)**



Fuente: Quinto Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. 2009.

Participación ciudadana en el presupuesto

De acuerdo con los resultados de la encuesta de percepciones, la *Participación ciudadana en el presupuesto* es la variable con menor porcentaje de respuestas positivas con un 20% de calificaciones positivas. En el 2007 este aspecto había obtenido un 16%, y un 14% en el 2003. En comparación con los países de la región estudiados, Costa Rica se ubica, a diferencia del año anterior por encima de todos los países contemplados en el estudio, seguido por Bolivia (16%), Brasil y Perú (14% ambos).

Los elementos que comprenden esta variable fueron los siguientes:

- El Poder Ejecutivo informa ampliamente sobre cambios en el presupuesto aprobado a la opinión pública: 26%.
- Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en la formulación del presupuesto: 14%.
- Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en la formulación del presupuesto: 20%.
- Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto: 12%.
- Al terminar el ejercicio del presupuesto, el Poder Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto: 26%.

En relación con este aspecto, vale recalcar que no se experimentaron cambios significativos a la información reportada por los índices de 2003, 2005 y 2007, 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. Sin embargo la incidencia y el impacto de estas iniciativas son débiles.

Por lo tanto, este documento reitera afirmaciones esbozadas en anteriores versiones del *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria*, en el sentido de que en Costa Rica no se publica un presupuesto en un formato accesible a la ciudadanía, y el que se publica o divulga a través de diferentes medios incluye una considerable cantidad de definiciones técnicas de difícil comprensión para la población en general. La página electrónica del Ministerio de Hacienda, a pesar de publicar sus exposiciones de motivos, los presupuestos, resúmenes globales y normas de ejecución, éstos se caracterizan por la complejidad técnica de sus contenidos que se mencionó anteriormente. Además, el Poder Ejecutivo no consulta con el público las prioridades presupuestarias, y a pesar de que Poder Legislativo celebra audiencias, y las sesiones legislativas son de carácter público, el público no participa de manera activa.

Al igual que como ha sido señalado por este documento en versiones anteriores, 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 más baja calificación en 2009 fue *Asignación del presupuesto*⁹ con un 34% de respuestas positivas. En esta ocasión la percepción positiva mostró un aumento de siete puntos porcentuales con respecto al estudio del 2007 y diez puntos porcentuales en relación con las calificaciones del índice del 2005. En perspectiva comparada, al igual que en la variable anterior, a diferencia del año 2007, el valor registrado por Costa Rica lo sitúa en la primera posición, seguido por Bolivia (33%), y Colombia (30%).

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

- La asignación del presupuesto se realiza con base en la evaluación del desempeño de los programas: 19%.
- La asignación del presupuesto NO es básicamente inercial, esto es, NO se basa en las asignaciones pasadas: 8%.
- Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo: 42%.
- La mayoría de los recursos que el Ejecutivo asigna a los municipios se asignan según criterios públicos: 41%.
- Los recursos ejercidos se apegan a los niveles de gasto aprobados por la legislatura: 61%.

Desde el año 2005 se ha señalado que las respuestas negativas en esta variable parten en buena medida del hecho que un importante porcentaje del gobierno central está predestinado (64% en el 2008) a 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.

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

Finalmente, la tercera variable con una baja calificación en esta ocasión fue la *Rendición de cuentas* con un 36% de calificaciones positivas. El valor del 2009 creció en 10 puntos porcentuales, dejando atrás la estabilidad registrada en los índices de 2007 y 2005 (26% y 27% respectivamente). De acuerdo con las calificaciones de los países estudiados, Costa Rica también se ubica en primer lugar por superando inmediatamente a Argentina (31%) y Colombia (27%).

⁹ La variable que cuantitativamente ocupa el segundo puesto con más baja calificación es la que aborda el tema de los “cambios ante la crisis económica mundial”, no obstante, por tratarse de una variable abordada en la coyuntura actual y no contar con elementos para comparar históricamente, se mantiene en ese puesto “*Asignación del presupuesto*”.

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: 17%.
- El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto: 16%.
- Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa estatal: 23%.
- El Ejecutivo emite reportes sobre el avance en la ejecución de programas y sus metas físicas: 50%.
- Los precios de compra que paga el Poder Ejecutivo se hacen públicos en compras o gastos de más de 60 millones de colones: 40%.
- Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales iniciativas de políticas que se financian por medio del presupuesto: 41%.
- El Ejecutivo emite reportes sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno: 65%.

En materia de rendición de cuentas, la situación reportada por este índice en el 2005 relacionada con los informes de evaluación que prevé la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, no ha variado significativamente desde entonces. De acuerdo con estos resultados, si bien hay buena opinión sobre la fiscalización, el tema de la rendición de cuentas sigue siendo uno de los que cuentan con menos opiniones favorables, máxime que en el último año se dieron situaciones muy concretas en las cuales la Administración (Poder Ejecutivo) actuó con falta de transparencia y rendición de cuentas en el manejo de fondos provenientes de la cooperación internacional (Programa Estado de la Nación, 2009) lo que generó un foco importante de atención tanto sobre los entes fiscalizados, como sobre los fiscalizadores.

Recuadro 2: Transparencia en tiempos de crisis económica

Ante la crisis económica registrada en el mundo recientemente, en esta edición del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria se procuró indagar acerca de la transparencia en los diversos ajustes a los supuestos macroeconómicos que se han dado ante esa situación. Esta variable obtuvo uno de los valores menos favorables (23%), siendo su componente acerca de *la inclusión de la sociedad civil y la opinión pública* el que registró el porcentaje más bajo, un 18%. Otro de los componentes de esta variable valora la *revisión y aprobación de los cambios por parte del Poder Legislativo*, y obtuvo un 27%, mientras que los otros dos elementos considerados valoran la *transparencia en general de los cambios suscitados*, y la *existencia de información y mecanismos para medir su impacto*, alcanzaron un 24% y un 21% respectivamente. En términos generales, en el contexto del Índice Transparencia Presupuestaria 2009, los cambios de los supuestos macroeconómicos ante la crisis económica mundial fueron catalogados en Costa Rica como poco transparentes.

4. Recomendaciones

El *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2009* es la quinta versión de esta iniciativa y la cuarta en la que participa Costa Rica. Desde su primera participación en el estudio del 2003, el país ha estado en el grupo de naciones que encabezan las calificaciones en esta materia. Además en las dos últimas versiones (2005 y 2007) los resultados del índice han situado a Costa Rica como el país con las mejores puntuaciones. A pesar de que en el 2007 la calificación general fue 7 puntos más alta que la registrada en el 2005, en 2009 el crecimiento fue mucho más discreto: dos puntos.

Para un país como Costa Rica participar de esta iniciativa tiene sentido en la medida en que este estudio examina las condiciones de transparencia presupuestaria existentes y el proceso mediante el cual la información de este tema se hace accesible, visible y clara. Se trata de identificar avances y retrocesos así como fortalezas y debilidades del esquema presupuestario desde la perspectiva de la transparencia y el acceso a la información.

Luego de ocho años de aprobada la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos que introdujo cambios importantes en esta materia y de un conjunto de esfuerzos, las autoridades presupuestarias costarricenses que tienen bajo su responsabilidad la formulación, aprobación, ejecución y evaluación de los presupuestos 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. Los avances han sido importantes, pero aún quedan aspectos por solventar. Enseguida se detalla, y en buena medida se reiteran, una serie de recomendaciones que se desprenden del estudio de transparencia presupuestaria del 2009.

Capacidades del órgano de control externo (CGR)

En Costa Rica la Contraloría General de la República es el ente rector en el tema del control administrativo y financiero. La CGR es una entidad con un largo historial institucional que se remonta a finales de la década de los años cuarenta del siglo XX. Además goza de una alta confianza ciudadana, cuenta con un personal técnico calificado para desarrollar sus labores y la ley le otorga amplias potestades en esta materia. Producto de esta larga trayectoria y de una desordenada asignación de funciones vía aprobación legislativa las potestades de la CGR han aumentado considerablemente a tal punto que ha asumido funciones propias de la Administración. A raíz de esta situación el órgano contralor no debe abandonar el esfuerzo por depurar sus funciones y, de considerarlo pertinente, trasladar algunas de estas funciones a las instituciones públicas que corresponda con el objetivo de desahogar sus actividades fiscalizadoras.

Ampliar el acceso a la información presupuestaria y de fiscalización: Producto de una identificación interna de necesidades y vacíos de información, la CGR diseñó e implementó en años recientes un Sistema de Información de Presupuestos Públicos (SIPP) con dos objetivos principales: capturar y sistematizar información presupuestaria dispersa y poner a disposición de la ciudadanía esta información en un formato sencillo, comprensible y actualizado. El SIPP permite consultar la información presupuestaria en sus diferentes niveles, es decir se puede acceder a datos agregados o partidas presupuestarias específicas, para una o varias instituciones públicas al mismo tiempo, e incluso, para uno o varios años. Desde la perspectiva de la transparencia y el acceso a la información, el SIPP ha llenado un vacío importante y su plataforma debería servir para profundizar esta valiosa experiencia y transparentar otros aspectos que aún siguen siendo de difícil acceso como los temas de

licitaciones, compras estatales y gastos discrecionales. Además la CGR debe enfatizar el tema de la rendición de cuentas en materia presupuestaria.

Fiscalización del presupuesto

Mejorar la calidad de la información de evaluación y ejecución presupuestaria: En ediciones previas del índice se insistió en la necesidad de mejorar la calidad de la información de los informes de evaluación y ejecución presupuestaria, elaborados por el Ministerio de Planificación y Política Económica y el Ministerio de Hacienda. En esta ocasión se reitera la importancia de este tema, pues pese a una serie de esfuerzos, la calidad de la información de dichos documentos continúa siendo insatisfactoria.

Si uno de los pilares de la transparencia presupuestaria es precisamente la fiscalización del presupuesto, los órganos fiscalizadores, es decir la auditoría interna y externa, se ven imposibilitados para desarrollar sus actividades debido a la debilidad de los insumos previstos en la legislación para controlar y fiscalizar el presupuesto y su ejecución. En este sentido, la aspiración del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria de una mayor participación y control de la ciudadanía sobre la función pública y particularmente sobre la materia presupuestaria se cumple parcialmente.

Información sobre criterios macroeconómicos

Institucionalizar los cambios recientemente implementados: Respecto de esta variable, los encuestados siguen calificando como positivo el hecho de que las proyecciones de ingresos y los supuestos macroeconómicos se incluyan en la propuesta presupuestaria. La importancia de este aspecto lo confirma el Informe Técnico del Presupuesto que elabora la CGR, en el cual se analizan en profundidad estos aspectos desde la perspectiva del órgano contralor.

En vista de que las variables peor evaluadas son las mismas desde el 2005, en esta edición se reiteran las principales recomendaciones del estudio del 2005 con algunos matices en aquellos casos que lo ameritan.

Participación ciudadana en el presupuesto

Apertura de espacios de participación: Como se ha dicho en ediciones anteriores, 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.

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 fortalecer sus esfuerzos en la divulgación de la información relacionada con el comportamiento y características de sus presupuestos así como la ejecución de sus recursos.

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.

Mejorar el acceso público a la información presupuestaria: Por otra parte, 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).

Rendición de cuentas

Operativizar y “verticalizar” la rendición de cuentas: sobre este tema se reitera la necesidad de 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.

Asignación del presupuesto

Transparencia en la composición del presupuesto de las instituciones: Debe atacarse la asignación inercial de los presupuestos, así como hacer explícito el conjunto de 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 y el cambio en la metodología presupuestaria, todas las instituciones públicas deben establecer vínculos cuantificables entre las políticas y objetivos de largo plazo y la planificación presupuestaria. También, el énfasis debe estar puesto en mejorar la calidad de la información de los informes de ejecución presupuestaria, de tal forma que permitan ejecutar la evaluación y fiscalización exigida en la ley.

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.

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

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

_____. 2002. Ley General de Control Interno, N° 8292, de fecha 31 de julio. San José, Asamblea Legislativa.

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

_____. 2009. Memoria Anual 2008. San José, Contraloría General de la República.

Ministerio de Hacienda. 2009. Propuesta de presupuesto para el ejercicio económico del 2010. San José, Ministerio de Hacienda.

OCDE. 2001. 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. 2009. Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

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

_____. 2005. Documento país sobre Transparencia Presupuestaria: Costa Rica. Documento preparado para el Tercer Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. San José.

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

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

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.