

Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007

Resultados para Costa Rica

Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria • Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria • Índ

Costa Rica. Noviembre 2007

Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria Costa Rica

Cuarta edición 2007

Coordinación
Ronald Alfaro Redondo
Programa Estado de la Nación

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

Juan Rafael Vargas Brenes
Universidad de Costa Rica

Estado
de la
Nación
EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE



Posgrado en Economía

San José, noviembre del 2007



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 no gubernamental sin fines de lucro, con sede en Costa Rica. Fue creada en 1988 con el apoyo monetario del Premio Nobel de la Paz, otorgado a su fundador, el Dr. Oscar Arias Sánchez, como reconocimiento a sus esfuerzos para lograr una paz firme y duradera en Centroamérica. Fue creada para estimular una cultura de paz y se dedica a promover la democracia, la igualdad de género, el desarme y la desmilitarización.



Posgrado en Economía

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, Carla Morales y Roxana Cordero de la *Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano*, Juan Rafael Vargas Brenes y Mariela Madrigal 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 Ana Montero de la CGR y Hazel Díaz de la DHR por sus aportes a 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 2007**, 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 N° 37
Teléfono: (506) 224-1919
Fax: (506) 224-4949
Sitio web: www.arias.or.cr

Diseño y armada electrónica: Marta Lucía Gómez
Impreso en Guilá Litografía e Imprenta

Tabla de Contenidos

1. INTRODUCCIÓN.....	9
1.1 Presentación	9
Principales resultados del 2007	10
1.2 Metodología de investigación.....	10
Encuesta de expertos.....	12
Guía del marco formal	12
Guía de vinculación	12
Calificación general.....	13
2. CICLO PRESUPUESTARIO EN COSTA RICA.....	13
Aprobación de la Asamblea Legislativa.....	14
Aprobación de la Contraloría General de la República	15
3. RESULTADOS DEL PAÍS.....	22
3.1 Aspectos mejor evaluados por el índice.....	24
Fiscalización del Presupuesto.....	25
Capacidades del órgano de control externo (CGR).....	26
Información sobre criterios macroeconómicos.....	26
3.2 Aspectos peor evaluados por el índice.....	27
Participación ciudadana en el presupuesto.....	28
Rendición de cuentas.....	29
Asignación del presupuesto	30
3.3 Resultados de las preguntas específicas para Costa Rica	31
4. RECOMENDACIONES	32
BIBLIOGRAFÍA.....	37

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 Cuarto 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 2007, 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.

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 presente entrega del Índice de Transparencia del 2007 incluye el análisis de la transparencia presupuestaria de 9 naciones: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú 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 2007

Por segunda ocasión consecutiva Costa Rica obtiene en 2007 las mejores calificaciones en materia de transparencia presupuestaria de los países estudiados. En esta oportunidad su calificación en el índice es de 67 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. En esta oportunidad la calificación es 7 puntos mayor que el registrado en la versión anterior del índice. Guatemala y Costa Rica constituyen los dos casos más sobresalientes de mejora en la puntuación entre el 2005 y el 2007.

En la presente edición seis de las 14 variables analizadas alcanzaron más del 50% de respuestas positivas y 9 variables superaron el 40% (es decir, el 64% de las variables). En lo que respecta a los atributos de las variables evaluadas, en 33 de los 48 casos (68%) la calificación mejoró con respecto al índice anterior; en 15 atributos los resultados fueron menores y en uno de ellos la calificación fue igual en ambos años.

A pesar de la mejoría en las puntuaciones reportada, en el 2007 se repite la brecha entre los aspectos mejor evaluados y las áreas críticas del índice.

Las variables *Fiscalización del presupuesto* y *Capacidades del órgano de control externo* así como la variable *Información sobre criterios macroeconómicos* son los tres aspectos mejor evaluados según el índice del 2007.

En cuanto a las variables con más bajas calificaciones, los datos del 2007 son consistentes con los registrados en 2005. Al igual que en la edición anterior las variables *Participación ciudadana en el presupuesto*, *Rendición de cuentas* y *Asignación del presupuesto*, constituyen según el estudio, los tres aspectos críticos para la transparencia presupuestaria.

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 2003 y 2005. 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

Etapas 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 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 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 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 2007 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 70 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.

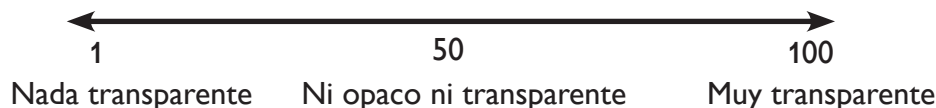
Guía de vinculación

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 qué tan 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:

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

Respuestas "De acuerdo" o positivas

En este documento se presentan los principales resultados de la cuarta edición del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. Se incluye el análisis de las tres variables mejor y peor calificadas en el índice. Los documentos completos pueden ser consultados en el sitio web de cada una de las instituciones.

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

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.

parte del gasto total del sector 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

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

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 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. Pero 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 instituciones autónomas (por ejemplo, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Costarricense de Electricidad, etc.)⁵ y las municipalidades. Como se ha mencionado, el gasto de estas entidades representa dos terceras partes del gasto total del sector público.

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

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/>

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 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.

Recientemente dos instituciones públicas han implementado un par de iniciativas encaminadas a transparentar las finanzas públicas. En buena medida estos esfuerzos mejoran significativamente la disponibilidad de información presupuestaria existente y facilitan las condiciones de rendición de cuentas en materia de finanzas públicas. Ambas iniciativas se resumen en los recuadros 1 y 2.

⁶ 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.

Recuadro 1: Red Interinstitucional de Transparencia

La *Red Interinstitucional de Transparencia* fue creada a finales del 2004 por la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR) para facilitar a las y los habitantes el acceso a la información relacionada con la administración de los recursos públicos, a través de su publicación en Internet. Por medio de esta iniciativa las instituciones ponen a disposición información estatal de interés público como por ejemplo: presupuestos, ingresos, egresos, inversiones, planillas, licitaciones, contrataciones, compras, proveedores, planes operativos, informes de labores y auditoría, actas, acuerdos, convenios, proyectos, etc.

La Red pretende garantizar el derecho humano y constitucional de acceso a la información; visibilizar la administración de los recursos públicos de forma actualizada, comprensible y transparente; promover la participación ciudadana y la rendición de cuentas; recuperar la confianza de las y los habitantes en las instituciones públicas y prevenir actos de corrupción.

La meta de la DHR es que la Red esté conformada por todas las instituciones del sector público costarricense sin excepción. No existe ninguna restricción legal que lo impida. Al día de hoy existen 25 instituciones involucradas: la Defensoría, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, el Consejo Nacional de Rectores, las Municipalidades de San José, Escazú, Belén, Santa Ana, Curridabat, Alajuela; el Instituto Costarricense de Electricidad, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados, el Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Consejo Nacional de Rehabilitación, el Consejo Nacional de Vialidad, la Comisión Nacional de Valores, el Programa COMPRARED, la Dirección General de Migración y Extranjería, la Dirección General de Archivo Nacional, la Dirección del Servicio Civil, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, la Refinadora Costarricense de Petróleo, el Instituto Nacional de las Mujeres y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.

Para unirse a la Red las instituciones requieren: disponer de un sitio en Internet; recopilar y sistematizar la información sobre la administración de los recursos de la institución y publicarla de manera actualizada, comprensible y transparente en su página institucional. Si la entidad ya publica este tipo de información en su sitio de Internet, únicamente se crea un enlace que la vincule a la Red.

La *Red Interinstitucional de Transparencia* es coordinada por la Dirección de Control de Gestión Administrativa de la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica, y se puede consultar en el sitio: www.dhr.go.cr/transparencia.html.

Fuente: elaboración propia con información de la DHR.

Recuadro 2: Sistema de Información de Presupuestos Públicos

El *Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos* (SIPP) es una iniciativa de la Contraloría General de la República que pone a disposición de los usuarios información presupuestaria. El proyecto empezó con un plan piloto que incluía 29 instituciones públicas que posteriormente se ampliaron. El objetivo de la iniciativa es integrar la información presupuestaria de los entes y órganos públicos, municipalidades y entidades de carácter municipal, fideicomisos y sujetos privados, que se encuentran bajo la potestad de la CGR. El fin es fomentar los principios de transparencia, la rendición de cuentas y posibilitar un ejercicio más eficiente de las atribuciones asignadas al órgano contralor. Para el año 2007 se integraron presupuestos de 362 instituciones.

Entre los principales objetivos específicos del SIPP se pueden mencionar:

- Contar con una fuente actualizada y confiable de información sobre los presupuestos de las instituciones que sirva como insumo para los procesos de Fiscalización Operativa y Fiscalización Evaluativa.
- Agilizar la ejecución de los procesos relacionados con la Información presupuestaria.

El SIPP contiene información de los documentos relacionados con el presupuesto y su ejecución, tanto en lo que se refiere a los ingresos como a los egresos. Se incluyen el presupuesto inicial, presupuestos extraordinarios, modificaciones, informes de ejecución y liquidación. Para efectos del registro e incorporación de la información en el SIPP se emitieron las “Directrices Generales a los sujetos pasivos de la Contraloría General de la República para el adecuado registro o incorporación y validación de información en el Sistema de información sobre presupuestos públicos (SIPP)” D-2-2005-DFOE.

La implementación del SIPP requirió de un amplio proceso de capacitación y divulgación tanto a lo interno de la CGR como en las instituciones públicas. Además se elaboró un tutor virtual y se confeccionó un manual de usuario externo. Se brindó capacitación a funcionarios de las instituciones públicas sobre la inclusión de información en el Sistema. A lo interno de la Contraloría se capacitó en el uso de la información a fiscalizadores y los asistentes de gerencias. Por otra parte, se realizaron charlas de presentación del SIPP a públicos internos y externos. A efectos de evitar la duplicidad de información se ha coordinado con el Ministerio de Hacienda, en su calidad de órgano rector del Sistema de Administración Financiera del Sector Público.

Actualmente los esfuerzos de la CGR se enfocan en el desarrollo de una herramienta que contenga un resumen de los Planes Operativos Institucionales de las instituciones públicas, que permita realizar una revisión de las evaluaciones institucionales de manera ágil y oportuna. En este momento la Contraloría General se encuentra en un proceso de coordinación con MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda sobre el particular.

Garantizar la autenticidad, integridad, oportunidad y seguridad de la información suministrada al SIPP es responsabilidad del ente u órgano que incluye la información presupuestaria. La entidad correspondiente deberá registrarla y validarla oportunamente en el sistema.

El Sistema de Información de Presupuestos Públicos se puede consultar en el sitio:

http://cgrw01.cgr.go.cr/portal/page?_pageid=37,147855&_dad=portal&_schema=PORTAL

Fuente: elaboración propia con información de la CGR.

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.

En el año 2006, la CGR aprobó 1.285 proyectos de presupuestos ordinarios, extraordinarios y modificaciones presupuestarias (Cuadro 2). En este año se fiscalizaron aproximadamente 3.500 millones de colones (6,7 millones de dólares) en los procesos de fiscalización posterior que ejecuta el ente contralor.

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.

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.

Cuadro 2: Principales funciones de la Contraloría General de la República. 1997-2006

Función y actividad	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Función 1: Fiscalización										
Informes de fiscalización	88	116	88	125	202	224	170	194	154	238
Relaciones de hecho		54	52	47	46	26	40	28	18	38
Solicitudes de información de la Asamblea Legislativa			154	188	251	248	425	526	157	145
Denuncias de los diputados sobre irregularidades en el manejo de la Hacienda Pública			35	47	36	13	41	61	34	64
Subtotal	88	170	329	407	535	511	676	809	363	485
Función 2: Control presupuestario										
Presupuestos ordinarios aprobados	234	327	338	425	374	340	315	283	289	357
Modificaciones presupuestarias y presupuestos extraordinarios	833	1.145	1.163	1.100	1.008	1.102	1.021	956	987	928
Subtotal	1.067	1.472	1.501	1.525	1.382	1.461	1.336	1.239	1.276	1.285
TOTAL	1.155	1.642	1.830	1.932	1.917	1.972	2.012	2.048	1.639	1.770
Porcentaje de actividades función 1/función 2	8,2	11,5	21,9	26,7	38,7	35,0	50,6	65,3	28,4	37,7

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

Todos los informes de fiscalización realizados por la Contraloría General de la República se presentan a la Asamblea Legislativa. Además, cada 1° 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 Permanentemente 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 pluripartidista 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 2002-2006. Incluso tres de estos informes han sido archivados y dos se encuentran en el orden del día del Plenario.

Por su parte, el Proyecto de Presupuesto 2008 (presentado en setiembre del 2007) incluye cambios significativos en varios aspectos. Un primer elemento novedoso es la variación en la metodología de la programación presupuestaria. Con este cambio las autoridades presupuestarias pretenden “orientar la gestión a resultados mediante el establecimiento de medidas de desempeño que permitan pronunciarse en torno a las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía de los gestores para atender las demandas ciudadanas a través de sus intervenciones”. Para la consecución de esta iniciativa se aplicó un Plan Piloto en un conjunto de instituciones públicas. Asimismo, se promulgó el Decreto Ejecutivo N° 33823-H-PLAN de 25 de mayo del 2007 y la Circular DGPN-200-2007 de 16 de mayo del 2007, en los que se definieron los lineamientos técnicos y metodológicos para la elaboración del plan operativo institucional y las directrices técnicas y metodológicas para la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto para el Ejercicio Económico 2008, sirviendo como insumo en el proceso de programación presupuestaria de las instituciones con cargo al Presupuesto Nacional” (Ministerio de Hacienda, 2007).

La segunda modificación se relaciona con los objetivos de la propuesta presupuestaria. Uno de los nuevos objetivos definidos es “informar en forma sencilla y pertinente a la ciudadanía sobre los resultados del uso de recursos públicos en relación con los resultados obtenidos por la gestión institucional y programática”. Además, se aprobó normativa que regula la transparencia de las transferencias presupuestarias. Con este cambio, “en todos los casos, los gastos presupuestados como transferencias corrientes o de capital, deben especificar el beneficiario y destino de la misma, la base legal que da origen a la transferencia y el número de cédula jurídica del beneficiario y se eliminó el programa presupuestario de transferencias varias” (Ministerio de Hacienda, 2007).

En tercer lugar, según las autoridades presupuestarias, “como parte de un ejercicio de construcción de diálogo entre el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, el Ministerio de Hacienda ha recogido las preocupaciones y requerimientos de distintas fracciones políticas representadas en el Congreso, en torno a la aplicación del principio de especificación presupuestaria, en el que se ha solicitado respaldar un conjunto de subpartidas de gasto incluidas en el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República, de un mayor detalle de información que permita a los Diputados, apoyar el proceso de control político y de asignación del gasto. Se incluyeron para todos los Órganos del Gobierno considerados en este Proyecto según corresponda, un total de veintisiete coetillas en las respectivas subpartidas de gasto, según lo comunicado mediante Oficio DM-835-2007 de 1° de junio de 2007, en atención al requerimiento solicitado por la Comisión Permanente Especial de Asuntos Hacendarios” (Ministerio de Hacienda, 2007).

Finalmente, por primera vez la propuesta de presupuesto del 2008 se formuló sobre la base de la construcción de escenarios presupuestarios plurianuales. Estos escenarios “tratan de dar una orientación sobre la política económica de gobierno con el propósito de atenuar las fluctuaciones económicas, y contribuir a un mejor ordenamiento del gasto y reducir la incertidumbre, brindando un horizonte previsible y estable a través de la incorporación de escenarios presupuestarios indicativos de ingresos y gastos para el período 2009-2011, tomando como base los montos para el año 2008, considerando las rentas que generan la mayor cantidad de recursos y grandes agregados de gastos, destacando los componentes que por razones legales e institucionales tienen un efecto detonante en el gasto, determinando el déficit y las necesidades de financiamiento” (Ministerio de Hacienda, 2007)⁸.

El impacto de estos cambios en el proceso presupuestario será evaluados en futuras ediciones del índice.

3. RESULTADOS DEL PAÍS

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
-------------------	---	-------------------------------	---	-------------------------

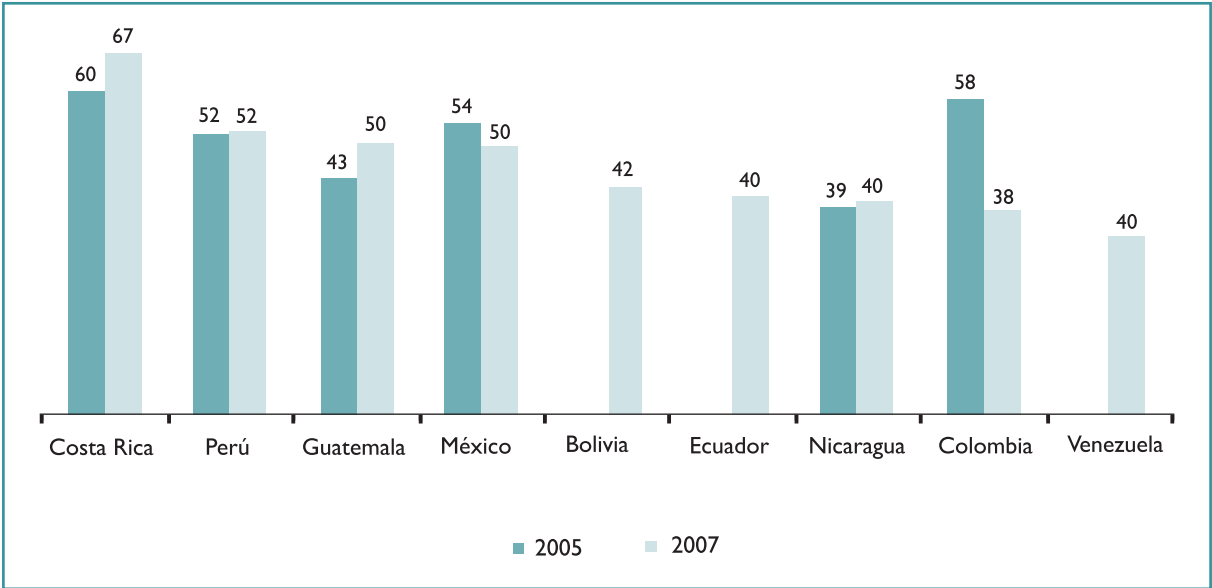
De acuerdo a los resultados del Índice General de Transparencia Presupuestaria del 2007, Costa Rica es el país que recibe las mejores calificaciones en la región. El país encabeza el grupo de naciones que alcanzan una calificación por encima de 50 puntos y es el único que logra un nivel aprobatorio. En esta oportunidad su calificación en el índice es de 67 puntos, en una escala de 1 a 100 en la que los expertos califican las condiciones de transparencia en el presupuesto.

⁸ La propuesta de presupuesto del 2008 se puede consultar en: <https://www.hacienda.go.cr/Msib21/Espanol/Direccion+General+de+Presupuesto+Nacional/proyres2008.htm#proyecto>

Según la escala, entre más se acerque la calificación a 100 mayor transparencia en el proceso presupuestario. Costa Rica ha mejorado considerablemente su calificación en el índice en 18 puntos si se considera la calificación obtenida en 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. Todos los países estudiados disminuyen sus calificaciones en el segundo momento. En el caso de Costa Rica, al inicio del cuestionario obtiene 72 puntos y al final esa calificación se reduce a 67 puntos en la escala mencionada.

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 2005 y en otros, por el contrario desmejoran sus resultados. Los casos más sobresalientes en este sentido son Costa Rica y Guatemala, que mejoran sus calificaciones en 7 puntos respectivamente. En contraposición, Colombia y México son los dos países cuya calificación es menor en 2007. Por último, 3 países se incorporaron a la iniciativa este año.

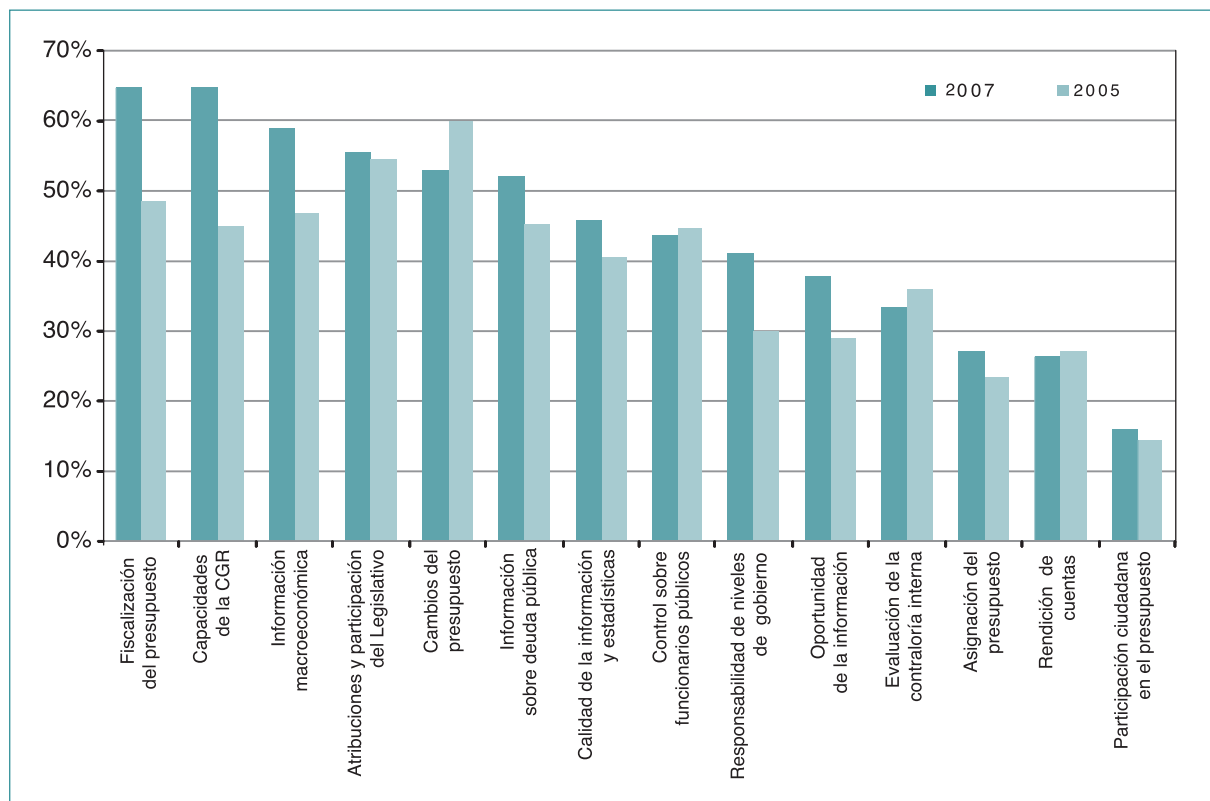
Gráfico 1: Índice General de Transparencia Presupuestaria. 2005-2007



Fuente: Cuarto Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. 2007.

Esta es la tercera ocasión en la que Costa Rica participa de un esfuerzo regional para examinar las condiciones de transparencia en el proceso presupuestario. En el 2007 seis variables analizadas (información sobre criterios macroeconómicos; cambios del presupuesto; fiscalización del presupuesto; y atribuciones y participación el Poder Legislativo; capacidades del órgano de control externo; y la información sobre la deuda pública) alcanzaron más del 50% de respuestas positivas y 9 de las 14 variables superaron el 40% (es decir, el 64% de las variables).

Gráfico 2: Comparación de las calificaciones del índice por variables. 2005 y 2007



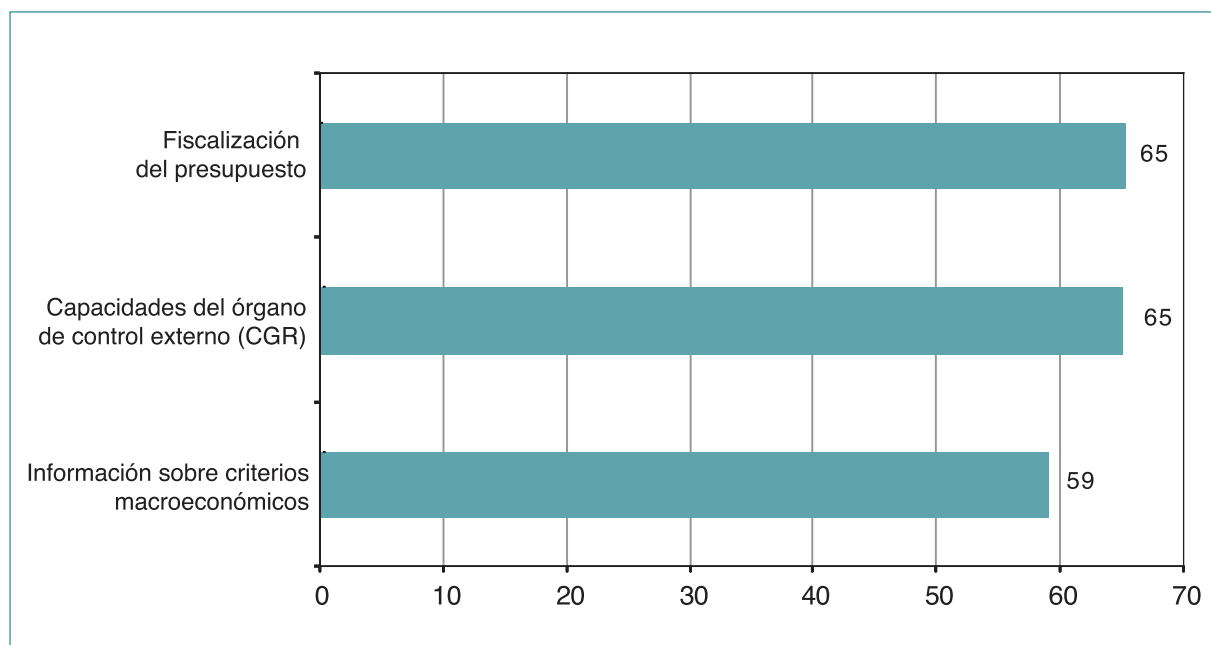
Fuente: Cuarto Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. 2007.

En términos de los atributos de las variables evaluadas, en 33 de los 48 casos (68%) la calificación del 2007 aumentó con respecto al índice anterior. En sentido inverso, 15 atributos empeoraron su evaluación en esta oportunidad y un atributo mantuvo la misma calificación que en el 2005. A pesar de esta mejora en las puntuaciones, en el 2007 se repite la brecha entre los aspectos mejor evaluados y las áreas críticas del índice, un patrón que ha sido mencionado en las anteriores ediciones del índice. El rango entre la mejor calificación y la peor es de 49 puntos.

3.1 Aspectos mejor evaluados por el índice

Las variables *Fiscalización del presupuesto* y *Capacidades del órgano de control externo* (Contraloría General de la República) ambas con un 65% de respuestas positivas y la variable *Información sobre criterios macroeconómicos* con 59%, son los tres aspectos mejor evaluados en materia de transparencia presupuestaria en Costa Rica según el índice del 2007.

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



Fuente: Cuarto Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. 2007.

Fiscalización del Presupuesto

En el índice del 2007, las variables *Fiscalización del Presupuesto* y *Capacidades del órgano de control externo (CGR)* fueron los aspectos que obtuvieron una mayor puntuación de respuestas positivas con un 65%. En el caso de la primera variable, en el índice del 2005, alcanzó el segundo porcentaje más alto de calificaciones positivas (59%). Un factor importante de considerar sobre el comportamiento de esta variable es que aumenta el porcentaje de respuestas positivas registrado en los dos estudios anteriores (55% en 2003 y 59% en 2005). En términos regionales Costa Rica registra el porcentaje más alto en esta variable entre los nueve países analizados. Le siguen Colombia (38%) y Bolivia (35%).

Los elementos que integran esta variable son:

- Los recursos ejercidos por las empresas estatales son bien fiscalizados: 75%
- Los recursos ejercidos por organismos descentralizados son bien fiscalizados: 74%
- La contratación de deuda externa se fiscaliza: 46%

Los primeros dos elementos de esta variable mejoraron su calificación con respecto al 2005 y el último de ellos empeoró su calificación. 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.

Capacidades del órgano de control externo (CGR)

La segunda variable del estudio mejor evaluada fue *Capacidades del órgano de control externo (CGR)* con un 65%. 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. Esta variable se relaciona directamente con la anterior. En esta variable el país consigue el porcentaje más alto de respuestas positivas entre los países participantes. Le siguen en calificaciones positivas México (43%) y Colombia (41%). En comparación con el 2005, el país presenta un aumento significativo de 20 puntos porcentuales (45% versus 65%).

Las preguntas que componen esta variable son:

- La contraloría externa es confiable: 75%.
- Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción: 72%.
- La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar el gasto federal: 62%.
- La contraloría externa verifica que el ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto: 50%.

En las dos variables anteriores se evalúan como aspectos positivos dos elementos asociados: la fiscalización del presupuesto y las capacidades de la Contraloría General de la República. En este sentido, tanto la fiscalización de los recursos de las empresas públicas como de las instituciones descentralizadas es 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 el decenio 1997-2006 las labores de fiscalización representaron en promedio un tercio de las funciones tradicionales de control presupuestario (32%).

Información sobre criterios macroeconómicos

La variable *Información sobre criterios macroeconómicos* constituye el tercer factor mejor evaluado, con un 59% de calificaciones positivas. El resultado obtenido en este aspecto en el 2007 fue 12 puntos porcentuales mayor que el registrado en el 2005. En perspectiva comparada Costa Rica obtiene la segunda mejor calificación regional después de Perú (69%) y dicho valor supera al alcanzado por México, Bolivia y Colombia (48%, 46% y 45% de respuestas positivas respectivamente). Este aspecto se refiere a 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: 62%.
- El ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto: 56%.

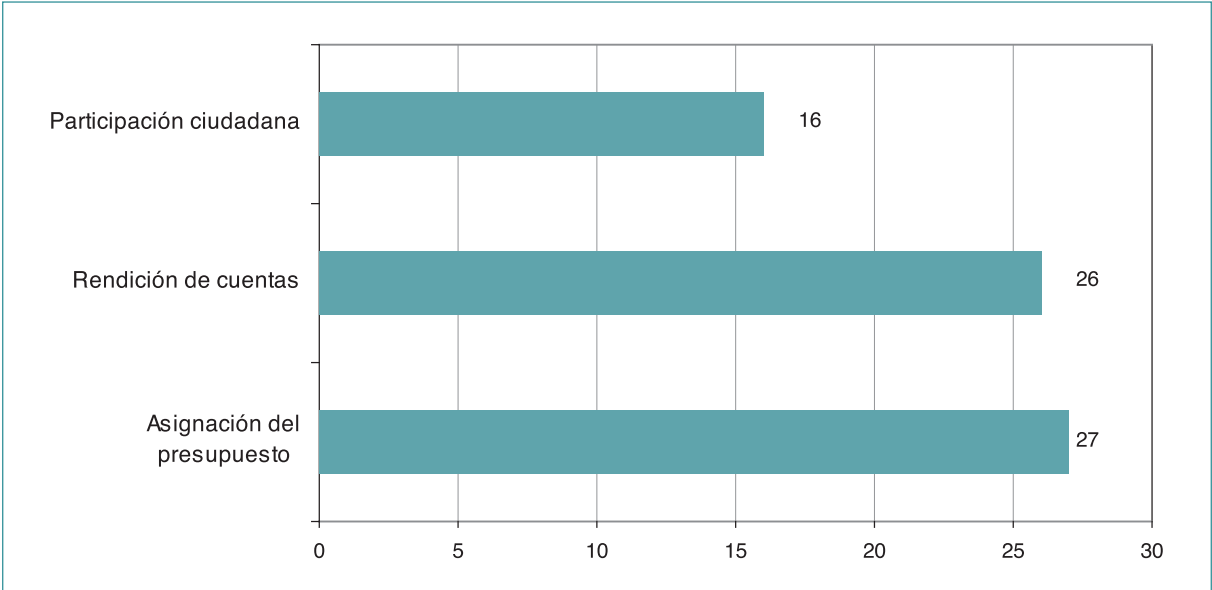
Con respecto al primero de los aspectos evaluados, la confianza en las proyecciones de los ingresos en el presupuesto, dichas proyecciones son elaboradas considerando información de base del Banco Central de Costa Rica, una institución con amplios márgenes de autonomía y un personal técnico altamente 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.

3.2 Aspectos peor evaluados por el índice

Las variables *Participación ciudadana en el presupuesto* con 16% de respuestas positivas, *Rendición de cuentas* con 26% y *Asignación del presupuesto* con 27%, constituyen los tres aspectos críticos para la transparencia presupuestaria en Costa Rica según el índice del 2007. En este sentido, vale la pena señalar que en la edición del 2005 estas mismas tres variables fueron las peor calificadas por el índice.

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



Fuente: Cuarto Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. 2007.

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 16% de calificaciones positivas. En el 2005 este aspecto había obtenido un 14%. En comparación con los países de la región estudiados, Costa Rica se ubica por debajo de los valores registrados en Bolivia y supera las calificaciones de Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, México, Venezuela y Perú.

Los elementos que comprenden esta variable fueron los siguientes:

- El Poder Ejecutivo informa ampliamente sobre cambios en el presupuesto aprobado a la opinión pública: 22%.
- Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en la formulación del presupuesto: 15%.
- Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en la formulación del presupuesto: 15%.
- Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto: 14%.
- Al terminar el ejercicio del presupuesto, el Poder Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto: 14%.

En relación con este aspecto, no se experimentaron cambios significativos a la información reportada por los índices de 2003 y 2005, 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 es débil.

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. Además, 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.

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.

Rendición de cuentas

La segunda variable con una baja calificación en esta ocasión fue la *Rendición de cuentas* con un 26% de calificaciones positivas. El valor del 2007 se mantuvo estable respecto de lo reportado por los índices del 2005 y 2003 (27% y 22% respectivamente). De acuerdo con las calificaciones de los países estudiados, Costa Rica se ubica en segundo lugar por debajo de Bolivia y comparte dicha posición con Colombia. Supera a Guatemala, México, Perú, Ecuador, Nicaragua y Venezuela.

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: 9%.
- El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto: 11%.
- 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: 26%.
- Los precios de compra que paga el Poder Ejecutivo se hacen públicos en compras o gastos de más de 60 millones de colones: 29,4%.
- Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales iniciativas de políticas que se financian por medio del presupuesto: 36%.
- El Ejecutivo emite reportes sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno: 49,5%.

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. En 2006 la Contraloría General de la República emitió, por cuarto año consecutivo, dictámenes negativos sobre los dos informes. 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). Para la CGR el informe del Ministerio de Hacienda “no cumple adecuadamente con lo establecido en la normativa” (CGR, 2006).

De acuerdo con el dictamen del órgano contralor “en el Informe no se presenta información sobre los costos de los servicios, la eficiencia en el uso de los recursos públicos y la efectividad de los programas”. El documento presenta “debilidades muy importantes, tales como, que se resume la información presentada por las instituciones, sin que se realice una validación exhaustiva de ésta (...), que resta confiabilidad a la evaluación” (CGR, 2006).

En cuanto al informe sobre el cumplimiento de metas, objetivos, prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo de MIDEPLAN, la Contraloría “destaca como positivo el hecho de que el informe expone de una manera más amplia los logros e incumplimientos, sin embargo

todavía carece de la información y análisis de la ejecución presupuestaria, de un análisis del impacto de la ejecución de acciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, así mismo se mantiene la ausencia de indicadores claves que den información sobre la efectividad del desempeño de las instituciones públicas, la eficiencia y los costos de los servicios”. Estos argumentos llevaron a la CGR a emitir un dictamen negativo sobre el informe por cuarta ocasión (CGR, 2006).

De acuerdo con estos resultados, a pesar de que hay buena opinión sobre la fiscalización, no sucede lo mismo con la valoración sobre la rendición de cuentas.

Asignación del presupuesto

Finalmente, la tercera variable con más baja calificación en 2007 fue *Asignación del presupuesto* con un 27% de respuestas positivas. En esta ocasión la percepción positiva mostró un pequeño aumento de 3 puntos porcentuales con respecto al estudio del 2005 y 7 puntos porcentuales en relación con las calificaciones del índice del 2003. En perspectiva comparada, el valor registrado por Costa Rica en esta variable en el 2007 lo sitúa en tercera posición por debajo de Bolivia y Colombia. A Costa Rica le siguen Guatemala, Venezuela, México, Nicaragua, Perú y Ecuador.

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: 9%.
- La asignación del presupuesto NO es básicamente inercial, esto es, NO se basa en las asignaciones pasadas: 19%.
- Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo: 25%.
- La mayoría de los recursos que el Ejecutivo asigna a los municipios se asignan según criterios públicos: 29,5%.
- Los recursos ejercidos se apegan a los niveles de gasto aprobados por la legislatura: 53%.

Al igual que como se señaló en el documento país del 2005, en esta oportunidad, las respuestas negativas en esta variable parten del hecho que un importante porcentaje del gasto gubernamental está predestinado (77,6% en el 2007) 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.

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).

3.3 Resultados de las preguntas específicas para Costa Rica

Además de la presentación de los resultados de las variables mejor y peor evaluadas, en este apartado se describen las opiniones de los encuestados relacionadas con cuatro afirmaciones mediante las cuales se valoran de manera general los cambios en materia de hacienda pública en la presente década. Estas preguntas fueron aplicadas únicamente para el caso de Costa Rica.

En términos generales, en 2007 aumentó el porcentaje de encuestados que considera que la LAFRPP y la Ley de Control Interno han sido avances significativos para el control presupuestario basado en indicadores de gestión. Además, se incrementó el número de consultados que manifiesta estar de acuerdo con que los cambios legales introdujeron un régimen de responsabilidad para los funcionarios públicos. Por otra parte, en esta oportunidad prácticamente la mitad de la población encuestada (49%) no comparte la opinión de que la Asamblea Legislativa cumple con su función de fiscalización presupuestaria.

Finalmente, el porcentaje de consultados que cree que la vinculación entre la planificación y el presupuesto por un lado, y los instrumentos de medición de resultados y la gestión institucional por el otro son particularmente débiles, se redujo en comparación con los datos del 2005 (cuadro 3).

Cuadro 3: Porcentaje de encuestados que manifiestan acuerdo o desacuerdo con la afirmación. 2005 y 2007

Afirmación	Totalmente en desacuerdo o en desacuerdo		Ni acuerdo / ni desacuerdo		Totalmente de acuerdo o de acuerdo		No sabe	
	2005	2007	2005	2007	2005	2007	2005	2007
La Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos y la Ley de Control Interno representan avances significativos	16,9	9,6	22,5	16,6	55,0	67,3	0,0	6,4
La Asamblea Legislativa cumple con el mandato de constitucional de fiscalización posterior del Presupuesto Nacional	42,2	48,8	25,0	22,5	24,4	28,8	2,8	0
El marco legal en materia de control de la Hacienda Pública introdujo un régimen de responsabilidad para los funcionarios públicos	19,3	18,6	30,6	16,6	30,3	51,9	14,1	12,9
La vinculación entre la planificación y el presupuesto, por un lado y los instrumentos de medición de resultados y gestión institucional, por el otro, son particularmente débiles	8,4	25,0	19,4	8,9	66,5	59,6	0,0	6,4

Fuente: Cuarto Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. 2007.

4. RECOMENDACIONES

El *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007* es la cuarta versión de esta iniciativa y la tercera 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. Aún más, en el 2007 la calificación general es 7 puntos más alta que la registrada en el 2005.

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 seis 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 detallan una serie de recomendaciones que se desprenden del estudio de transparencia presupuestaria del 2007.

Fiscalización del presupuesto

Mejorar la calidad de la información de evaluación y ejecución presupuestaria: En la edición anterior el 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, y en virtud de los dictámenes negativos de la Contraloría General de la República, 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.

Profundizar los cambios en la metodología presupuestaria: Recientemente en el marco de la presentación del presupuesto para el período 2008 las autoridades competentes en esta materia han

dado un paso hacia una gestión orientada a los resultados. En principio este avance es considerado como positivo. Por primera vez el presupuesto de la República trasciende temporalmente su formulación restringida temporalmente al año de ejecución, se mejoran las condiciones de transparencia de las transferencias presupuestarias y se definen metas asociadas a resultados en vez de metas por gestión. Con estas transformaciones continúa el esfuerzo de institucionalizar la reforma presupuestaria del 2001 y facilitar las condiciones de fiscalización. No obstante este esfuerzo requiere de tiempo para consolidarse y la valoración de sus alcances y efectos trasciende los objetivos de esta publicación. En futuras ediciones del índice se espera dar seguimiento y examinar esta y otras iniciativas.

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 actualmente pretende 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 recientemente 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.

Información sobre criterios macroeconómicos

Institucionalizar los cambios recientemente implementados: Respecto de esta variable, los encuestados califican 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 esta materia, las autoridades presupuestarias aplicaron los criterios establecidos en la ley y para el presupuesto del 2008 -actualmente en discusión- formularon escenarios presupuestarios plurianuales basados en supuestos económicos de mediano plazo, un aspecto novedoso en el país. Este es un avance notorio que marca un hito en el tema y que requiere ser institucionalizado para asegurar la sostenibilidad de la política presupuestaria.

Por otra parte, en vista de que las variables peor evaluadas en el 2005 y en el 2007 son las mismas, 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: 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.

En este sentido, las iniciativas de la *Red de Transparencia* de la Defensoría de los Habitantes de la República, y el *Sistema de Presupuestos Públicos* de la Contraloría General de la República, son dos esfuerzos en la dirección correcta que merecen ser destacados por su contribución a la transparencia en la gestión presupuestaria. Los principales desafíos de estas iniciativas son por un lado la cobertura de instituciones y por el otro un mayor conocimiento y acceso de la ciudadanía.

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.
- _____. 2006. Memoria Anual 2005. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2007. Memoria Anual 2006. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2007. Informe Técnico Presupuesto de la República 2007. San José, Contraloría General de la República.
- Ministerio de Hacienda. 2007. Propuesta de presupuesto para el ejercicio económico del 2008. 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.
- _____. 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. Auditoria 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.