Informe transparencia presupuestaria Costa Rica

Versión final para impresión

San José, Octubre del 2003.

Coordinación:
Evelyn Villarreal (Proyecto Estado de la Nación)
Luis Alberto Cordero (Fundación Arias)
Juan Rafael Vargas (Universidad de Costa Rica)

Consultores:
Alex Solís (Estudio jurídico) Ronald Alfaro (Cuestionario práctico formal)

Índice

ÍNDICE **2**

1. INTRODUCCIÓN **3**

1.1 PRESENTACIÓN 3
1.2 METODOLOGÍA 4
Encuesta de percepciones *5*
Estudio Jurídico *6*
Cuestionario práctico -formal *6*

2. BREVE CONTEXTO SOBRE EL CICLO PRESUPUESTARIO **6**

Aprobación de la Contraloría *8*

3. RESULTADOS DEL PAÍS **11**

3.1 ASPECTOS MEJOR EVALUADOS POR EL ÍNDICE 12
Fiscalización del presupuesto *13*
Atribuciones del Congreso para cambiar el presupuesto de la República *13*
Publicidad de la información de los criterios macroeconómicos *15*
3.2 ASPECTOS PEOR EVALUADOS POR EL ÍNDICE 15
Participación ciudadana en el presupuesto *16*
Asignación del presupuesto *17*
Rendición de cuentas presupuestaria *18*

4. CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES **19**

HALLAZGOS RELEVANTES 20
RECOMENDACIONES 21

5. BIBLIOGRAFÍA **24**

1. Introducción

1.1 Presentación

Este informe resume los resultados de un estudio sobre el proceso de aprobación de presupuestos públicos en Costa Rica. El trabajo se realizó en el marco del Segundo Índice de Transparencia Presupuestaria para América Latina, coordinado por FUNDAR y patrocinado por la Fundación Ford (México). El informe nacional tiene como objetivo complementar y explicar con mayor detalle los hallazgos presentados en el Informe Latinoamericano del Índice de Transparencia Presupuestaria. En Costa Rica participaron como ejecutores de la iniciativa la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, el Postgrado de Economía de la Universidad de Costa Rica y el Programa Estado de la Nación.

A manera de antecedente, es importante recordar que el primer Índice de Transparencia Presupuestaria se realizó en el año 2001 y comparó 5 países de la región -Argentina, Brasil, Chile, México y Perú- basándose en una encuesta de percepciones de expertos[1]. En esta segunda etapa se han preparado estudios similares en 10 países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Perú.

El proyecto en esta ocasión incorporó tres instrumentos metodológicos: una encuesta de percepciones, un estudio jurídico y un cuestionario *formal práctico*. El objetivo es tener un panorama integral del proceso presupuestario que complemente y ayude a explicar los resultados obtenidos en la encuesta de percepciones.

El estudio sobre transparencia presupuestaria se basa en el hecho de que el presupuesto de la República es uno de los documentos de política pública más importantes, pues en el se revelan los objetivos y prioridades de los gobiernos, los cuales están obligados rendir cuentas claramente de cómo gastan el dinero de los impuestos pagados por la población (FUNDAR, 2002).

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

En Costa Rica es relevante analizar el grado de transparencia que existe en el proceso de aprobación de los presupuestos públicos en momentos en los cuales se retoma importancia el control político del presupuesto nacional. Ello, en buena parte motivado, por la nueva composición de la Asamblea Legislativa, que está integrada por 5 fracciones, ninguna de las cuales cuenta con mayoría. Este nuevo clima político coincidió con la implementación de un nuevo marco legal relacionado con los mecanismos de control, que

---

[1] Ver resultados del primer Índice de Transparencia Presupuestaria en la página web: http://www.fundar.org.mx/doc-resultadosgeneralestransparencia.pdf

modificaron sustancialmente la fiscalización de la hacienda pública. La Reforma Constitucional al artículo 11 (Ley # 8003 del 8 de junio del 2000); la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP) (Ley # 8131 , 16 de octubre del 2001) y la Ley General de Control Interno (LGCI), (Ley # 8292, de 31 de julio del año 2002), son las tres principales modificaciones legales en ese sentido.

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

1.2 Metodología

La metodología ha sido establecida por FUNDAR para todos los países participantes del Segundo Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. Este proyecto se basa en la realización de una encuesta de percepciones por país, complementada con un estudio jurídico y un cuestionario formal práctico.

Esta metodología debe adaptarse a las características del ciclo presupuestario en cada país. Esto significa que en cada país existe un contexto institucional y legal sobre el cual se va a evaluar la transparencia. En Costa Rica, en primer lugar, se debe tomar en cuenta es que el proceso de aprobación de los presupuestos públicos en Costa Rica se realiza a través de dos instancias: el Congreso y la Contraloría General de la República (CGR). La Constitución Política establece que la Asamblea Legislativa aprueba el presupuesto de las instituciones del Gobierno Central (Poder Ejecutivo, ministerios y sus dependencias, Poder Legislativo e instituciones auxiliares, Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones). La CGR aprueba el gasto de las instituciones autónomas[2] (empresas estatales) y gobiernos municipales. Se estima que el presupuesto de la República que aprueba la Asamblea Legislativa representa una tercera parte del gasto total del sector público. Las otras dos terceras partes son aprobadas por la CGR directamente, sin ningún trámite legislativo (ACCD, 2001).

Este hecho provocó algunas modificaciones en los instrumentos utilizados para la investigación sobre transparencia presupuestaria. La encuesta de percepciones no se varió mucho para no perder la comparabilidad con los demás países. Es decir, la encuesta de percepciones está básicamente referida a la aprobación legislativa del presupuesto de la República, mientras que el cuestionario práctico formal y el estudio jurídico sí incorporan la función de la CGR como entidad que aprueba dos terceras partes del gasto público.

En segundo lugar, es necesario definir proceso presupuestario como un ciclo compuesto por 4 fases principales: a) la elaboración, b) la aprobación, c) la ejecución y d) la fiscalización. El Manual de Normas Técnicas sobre el Presupuesto, define el Ciclo presupuestario como "una serie continua de instrucciones, intercambio de ideas, decisiones y acciones de diversa índole, adoptadas en distintos niveles de competencia

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

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 (cuadro 1)

Cuadro 1
Fases del proceso presupuestario

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 público y los sistemas de transparencia y rendición de cuentas.	Finalmente, tenemos las acciones de control – evaluación – auditoría, las cuales 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: Elaboración de FUNDAR.

Finalmente, se describirán los tres principales instrumentos que se utilizaron para recopilar la información presentada en este informe de país.

Encuesta de percepciones

La encuesta de percepciones fue distribuida a 55 personas costarricenses, con algún nivel de conocimiento en la temática de aprobación presupuestaria. La selección de esta

población se realizó de acuerdo a los criterios previamente establecidos para todos los países. Es importante aclarar que este instrumento fue adaptado para ser coherente con la realidad costarricense. En este sentido, se realizaron algunas precisiones, se modificaron términos y algunas preguntas se eliminaron porque no se aplicaban, tales como las referidas al presupuesto de defensa. La encuesta fue distribuida mayoritariamente por correo electrónico, algunos casos por fax y entrevista personal.

Estudio Jurídico

El estudio jurídico fue realizado por un abogado, exdiputado y especialista en instrumentos de participación ciudadana y rendición de cuentas. Para este estudio se utilizó como guía las matrices y marco conceptual provistos por FUNDAR. La fuente principal de información proviene directamente de la Constitución Política y de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP) N° 8131 y su Reglamento N° 30058-H-MP-PLAN, que fueron aprobados en el 2001[3]. Otras leyes adicionales se mencionan adelante.

Cuestionario práctico -formal

El cuestionario es un instrumento metodológico cuyo objetivo es recopilar información empírica en cada país para complementar la encuesta de percepción y el análisis jurídico. Las principales fuentes de información para completar este cuestionario son: a) la legislación nacional en la materia, b) las leyes de presupuesto ordinario y extraordinario aprobadas en los últimos cinco años, c) la memoria de la Contraloría General de la República y d) el informe del marco legal que se realizó para este proyecto. De manera particular, se utilizarán dos documentos del Estado de la Nación relacionados con esta materia: la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, en su capítulo sobre formulación de leyes; y el capítulo Rendición de cuentas en materia fiscal preparado para el libro *Sistema Tributario Costarricense: Contribuciones para el debate,* de la Contraloría General de la República. Para algunas preguntas específicas se recurrió a la entrevista personal con funcionarios de las entidades encargadas de cada etapa.

Los tres instrumentos explicados anteriormente son los mismos utilizados para los diez países participantes del estudio. Por el carácter comparativo de los instrumentos metodológicos utilizados, el nivel de detalle y especificidad en ocasiones resulta muy escaso. Principalmente, los encuestados han señalado algunos problemas en la redacción de las preguntas. Estos señalamientos se consideran importantes para mejorar sucesivas versiones del Índice. Sin embargo, en esta ocasión no han sido modificado para no afectar la comparabilidad con el Índice anterior.

2. Breve contexto sobre el ciclo presupuestario

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

---

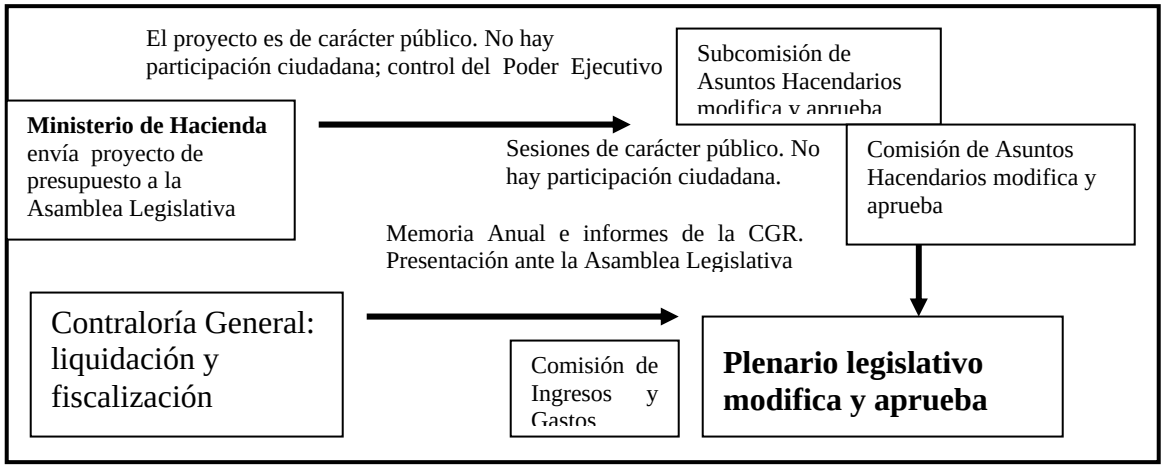
[3] El texto completo de esta ley puede ser consultado en Internet en la dirección: http://www.racsa.co.cr/asamblea/ley/leyes/8000/8131.doc

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 Ministerio[4]. El Ejecutivo tiene la autoridad 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).

Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos anuales (PAO)[5] de cada institución, adoptados por los jerarcas respectivos. En tal sentido el Plan Nacional de Desarrollo, la programación macroeconómica del Banco Central y los lineamientos de política presupuestaria del Poder Ejecutivo, constituirán el marco global que orientará los planes operativos institucionales (Artículo 4, LAFRPP). La legislación no prevé ninguna instancia de participación ciudadana en esta fase y la información durante esta etapa de elaboración rara vez llega a ser conocida por la gente. Eventualmente podría ser consultada en cada institución y en algunos casos en sus páginas web[6].

Una vez que el Poder Ejecutivo envía el proyecto de presupuesto a la Asamblea Legislativa, el procedimiento de aprobación dentro de ella tiene una difusión o publicidad limitada, se hace un poco más visible cuando llega a la fase de discusión en el Plenario (gráfico 1). Aunque las sesiones de la Comisión de Hacendarios son públicas, la participación es inexistente y la cobertura de los medios de comunicación es escasa o nula. Para la aprobación del presupuesto se requiere mayoría simple (29 votos).

Gráfico 1
Proceso presupuestario del Gobierno Central



[4] Todo este conjunto de disposiciones se pueden consultar en una página web: http://www.hacienda.go.cr/presupuesto/tramites_y_procedimientos.html

5 A partir de la ley LAFRPP, se conformó una comisión interinstitucional de los entes públicos encargados del presupuesto nacional (Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación y Contraloría General de la República), la cual definió la estructura y el contenido que deben tener los planes operativos anuales (PAO). Se puede consultar en: http://www.hacienda.go.cr/presupuesto/PAO.doc

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 presentará al Ministro de Hacienda, sus respectivos proyectos de presupuestos para el año inmediato siguiente (Artículo 45, LAFRPP). El Ministerio de Hacienda presentará 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, etc.

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

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

La fiscalización de la ejecución presupuestaria tiene dos componentes, uno de control interno constituido por la oficina de Auditoría Interna de cada institución y uno de control externo que realiza anualmente la Contraloría General de la República. A esta le corresponde enviar a la Asamblea Legislativa una memoria del movimiento económico del año anterior y emitir un dictamen sobre la liquidación del Presupuesto de la República, haciéndolo extensivo a las instituciones descentralizadas y los municipios. El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, presenta a la Contraloría un informe sobre la liquidación presupuestaria y un informe sobre resultados físicos; adicionalmente, el Ministerio de Planificación deber 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[7].

Aprobación de la Contraloría

La Contraloría General de la República es la entidad a cargo de la aprobación de los presupuestos de las instituciones autónomas (por ejemplo, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Costarricense de Electricidad, etc.)[8] y las municipalidades. El

---

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

[7] En este año 2003, por primera vez, la CGR emitió este dictamen en cumplimiento de la nueva ley. Su resultado fue negativo, principalmente por vacíos en la información presentada. Pueden consultarse las razones completas en la Memoria de la Contraloría (www.cgr.go.cr).

[8] Consultar lista completa de instituciones autónomas en www.mideplan.go.cr/Instituciones.htm

gasto de estas últimas corresponde a dos terceras partes del gasto total del sector público.

Por medio de la Ley Orgánica, de varios reglamentos y circulares, la CGR ha establecido plazos y requisitos detallados para cada una de sus funciones en cuanto a la aprobación presupuestaria, contrataciones y modificaciones presupuestarias. Según su ley orgánica, la Contraloría fiscalizará 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 CGR[9]. 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 harán a más tardar el 30 de setiembre y presentarán la liquidación correspondiente a más tardar el 16 de febrero de cada año (Artículo 19, LOCGR). Dependiendo de la naturaleza de la institución, se establecen distintos procedimientos de presentación de los proyectos de presupuestos y su informe de liquidación. La estructura de los programas del presupuesto se hará con criterio funcional y se basará en las categorías programáticas definidas para el plan operativo anual institucional (Manual, artículo 554). Estos documentos deben presentar al menos tres secciones: Sección de ingresos corrientes y de capital, Sección de gastos y Sección de estados financieros proyectados. Para tener un ejemplo, desde la página web de la CGR, los municipios pueden acceder a un instrumento electrónico para la presentación de su plan operativo anual y de su presupuesto.

El Código Municipal (Ley N° 7794, de 1998) regula el proceso presupuestario en las municipalidades. El presupuesto ordinario y extraordinarios de las municipalidades, deberán ser aprobados por la Contraloría General de la República. El presupuesto ordinario deberá 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 (art. 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 (art. 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 próximo período. Para este caso, el Código Municipal dispone que deberán determinarse las responsabilidades administrativas, civiles y penales que pudieren resultar de tal omisión (art. 98, Código Municipal). Las liquidaciones de los presupuestos las deberá hacer el Alcalde Municipal ante el Consejo Municipal y la Contraloría General de la República.

---

[9] 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.

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 jerarca[10]. 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 2002, la CGR aprobó 340 proyectos de presupuestos ordinarios, 689 extraordinarios y 416 modificaciones presupuestarias. En esta labor de control previo se fiscalizaron aproximadamente 3.634.388 millones de colones (9.200 millones de dólares) (Memoria Anual CGR, 2003).

Cuadro 2
Contraloría General de la República: principales funciones 1997-2002

Función y actividad	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Función 1: fiscalización						
Informes de Auditoría/	88	116	88	125	202	224
Relaciones de hecho		54	52	47	46	26
Análisis de informes sobre irregularidades en el manejo de la Hacienda Pública			154	188	251	243
Denuncias de los diputados sobre irregularidades en el manejo			35	47	36	13
Subtotal	88	170	329	407	535	506
Función 2: control presupuestario						
Presupuestos ordinarios aprobados	234	327	338	425	374	340
Modificaciones presupuestarias y presupuestos extraordinarios	833	1,145	1,163	1,1	1008	1.102
Subtotal	1067	1472	1501	1525	1382	1.442
TOTAL	**1155**	**1642**	**1830**	**1932**	**1917**	**1.948**
Porcentaje de actividades función1/función2	8,2	11,5	21,9	26,6	38,7	

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

Cada institución estatal, sea ministerio, entidad descentralizada, o gobierno local; debe contar con un departamento contable y una auditoría interna, encargados de la ejecución presupuestaria y de la elaboración de los informes de liquidación del presupuesto anual. Además de la liquidación, la CGR también solicita informes bimestrales de la ejecución presupuestaria. El análisis de la liquidación presupuestaria realizado por la Contraloría

[10] 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.

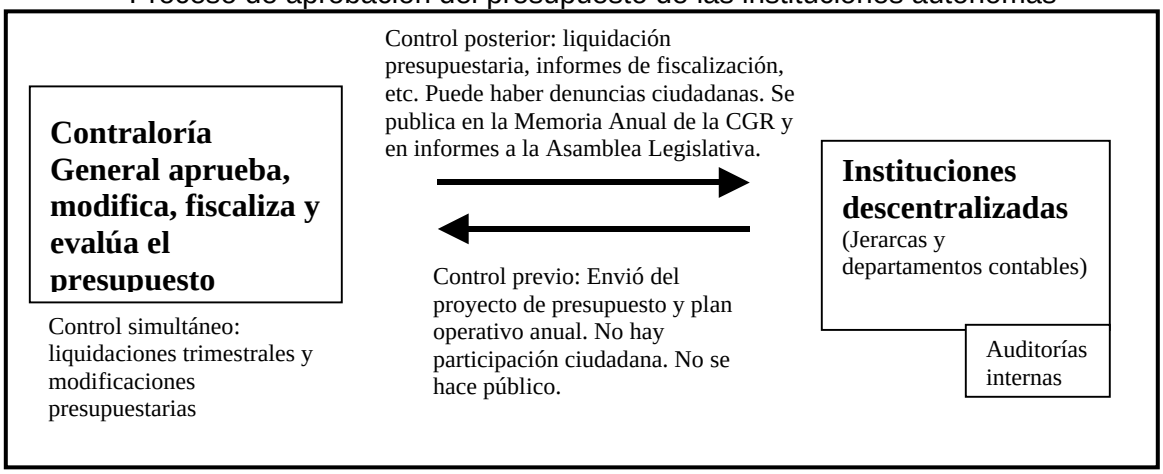
puede ser complementado con otros mecanismos de control posterior como las fiscalizaciones y relaciones de hecho.

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

Todos los informes de fiscalización realizados por la Contraloría General de la República se presentan a la Asamblea Legislativa, además cada 1º de mayo el Contralor debe presentar la memoria anual. En ella la CGR debe emitir 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 de Ingresos y Gastos 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 gracias a la nueva composición de la Asamblea Legislativa y a la normativa anteriormente señalada.

Gráfico 2
Proceso de aprobación del presupuesto de las instituciones autónomas

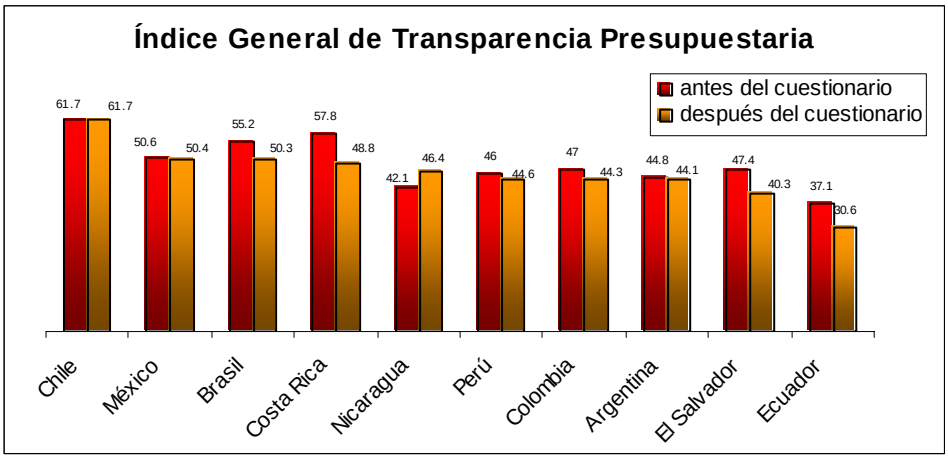


Fuente: Elaboración propia.

3. Resultados del país

Según la encuesta de percepciones, Costa Rica, en tercer lugar después de Chile y Brasil, integran el grupo de países mejor calificados en el Índice de Transparencia Presupuestaria. Sin embargo, su calificación es aproximada a 50, en una escala de 1 a 100 donde 1 significa nada transparente y 100 totalmente transparente. La gráfica # 1 muestra además cómo ante la misma pregunta sobre la transparencia presupuestaria, las percepciones son distintas al principio y al final de la encuesta. Ciertamente hay una disminución de las respuestas positivas en el Índice en la pregunta final, excepto Chile y Nicaragua.

Gráfico 3



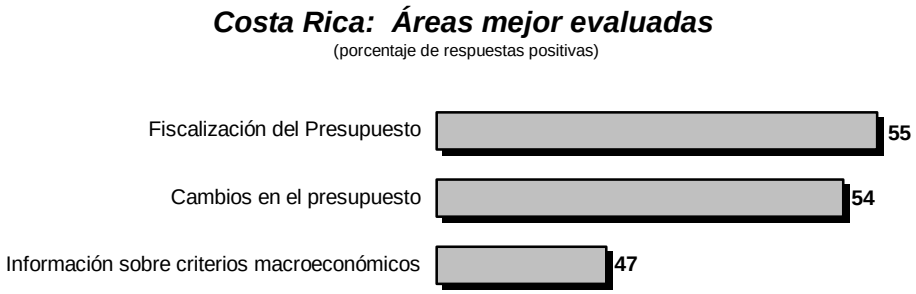
Fuente: FUNDAR, 2003.

3.1 Aspectos mejor evaluados por el índice

En este primer Índice de Transparencia Presupuestaria para Costa Rica, la mayoría de las variables consideradas en el estudio obtienen porcentajes inferiores al 50 por ciento de respuestas positivas, lo cual significa que pocas personas evalúan positivamente el cumplimiento de esa condición. Hay una considerable brecha de los aspectos mejor evaluados, como por ejemplo la confiabilidad de la contraloría externa (68 por ciento de respuestas positivas), y los que alcanzan calificaciones más críticas, como la pregunta sobre si el Ejecutivo publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas (5 por ciento de respuestas positivas).

Los tres temas en los cuales las personas encuestadas asignaron mayor número de calificaciones positivas son: la fiscalización externa del presupuesto, la potestad de la Asamblea Legislativa de realizar cambios en el presupuesto y la calidad de la información sobre los criterios macroeconómicos.

Gráfico 4



Fiscalización del presupuesto

La Fiscalización del Presupuesto fue la variable que obtuvo más alta puntuación en Costa Rica con un 55 por ciento de respuestas positivas. El valor obtenido por el país supera a todos los demás países de la Región, de acuerdo con la Encuesta de Percepciones, pues ninguno supero el 50 por ciento de respuestas positivas.

Esta variable se refiere al grado de confianza que tienen los encuestados hacia la auditoría externa del gasto público, principalmente aquella dirigida a los presupuestos de empresas paraestatales, organismos descentralizados y a la contratación de deuda externa. Las preguntas con las cuales se construyó esta variable y sus respectivos porcentajes de calificaciones positivas se muestran a continuación:

- Los recursos ejercidos por las empresas paraestatales son bien fiscalizados: 64,9 %.
- Los recursos ejercidos por organismos descentralizados son bien fiscalizados: 59.5%.
- La contratación de deuda externa se fiscaliza: 40,5%.

Como se puede observar, la variación entre los distintos rubros que integran el concepto es baja. El valor menor corresponde a cómo se fiscaliza la contratación de deuda externa. Sin embargo debe mencionarse que después de la crisis de 1981, el país es cuidadoso en la contratación de deuda externa. Los acreedores lo son otro tanto. La legislación es clara del imperativo de aprobación parlamentaria para asunción de nueva deuda.

La evaluación positiva sobre las fiscalización de las instituciones públicas, podría interpretarse como un reconocimiento para la labor de la Contraloría General de la República. Esta institución es el órgano encargado de la fiscalización de la Hacienda Pública desde hace más de cincuenta años, incluyendo todas las entidades del Estado e inclusive aquellas instituciones privadas que reciban fondos estatales. Es un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa pero con total independencia funcional y administrativa. En diferentes estudios de opinión, obtiene uno de los mayores niveles de confianza entre la población. La mayoría de sus funciones de fiscalización se realizan por medio de lo que la institución denominada “fiscalización previa” (aprobación presupuestaria, modificaciones, visado de documentos, etc.), mientras que sus actividades de fiscalización posterior (informes de auditoría, atención de denuncias, etc.), representan aproximadamente un 35 por ciento del total de sus actividades anuales. La Contraloría General de la República tiene algunas limitaciones, principalmente de cobertura en la fiscalización posterior y de capacidad de seguimiento a sus resoluciones.

En los últimos años, la Asamblea Legislativa ha incursionado en la fiscalización de la ejecución del presupuesto, especialmente por medio de la Comisión Especial Permanente de Ingreso y Gasto Público. Su función es la vigilancia y fiscalización permanente de la Hacienda Pública, con el concurso de la Contraloría General de la República. Por el momento, esta comisión basó su trabajo en el seguimiento a los informes de fiscalización de la CGR y con base en ellos produjo cartas oficiales para las instituciones implicadas instándoles a acatar las recomendaciones de la CGR.

Atribuciones del Congreso para cambiar el presupuesto de la República

La segunda variable mejor evaluada corresponde a las atribuciones del Legislativo en los cambios en el presupuesto de la República. El valor registrado es 54 por ciento y es el más alto de la Región. En países como Ecuador y Argentina en este tema los valores de

respuestas positivas están cercanas al 10 por ciento.

Esta variable se refiere al grado de publicidad y participación que tiene el Congreso cuando se hacen modificaciones al presupuesto de haber sido aprobado. Si bien es cierto que tiene que existir márgenes de flexibilidad, es importante la medida en qué estos cambios se reportan. La frase que integra esta variable y su porcentaje de respuestas positivas para Costa Rica es:

- En caso de que se hagan modificaciones sustanciales al presupuesto aprobado durante el ejercicio, ¿En qué medida participa el Poder Legislativo en estos cambios?: 54,1%.

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 que requieren trámite parlamentario, o mediante decretos ejecutivos. Las excepciones señaladas por la ley que sí requieren aprobación legislativa son:

a) Las que afecten el monto total del presupuesto.

b) Los que conllevan un aumento de los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital.

c) Las transferencias entre programas presupuestarios.

d) Los que afecten el monto total de endeudamiento.

e) Las transferencias entre servicios no personales y servicios personales.[11]

Para la aprobación de los presupuestos extraordinarios en el Congreso se utilizan un procedimiento análogo al presupuesto ordinario de la República. En el caso de la Contraloría, una vez aprobados los presupuestos de las instituciones autónomas, 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 jerarca. Éstas 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. 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. En el año 2002, la CGR aprobó 416 modificaciones presupuestarias. (Memoria Anual CGR, 2003). Generalmente estas modificaciones no se dan a conocer por medios públicos.

[11] Artículo 45 de la L.A.F.R.P.P.

Publicidad de la información de los criterios macroeconómicos

Según la calificación que obtuvieron los diez países en todas las variables que conforman el Índice de Transparencia Presupuestaria, la información macroeconómica resulta ser la mejor calificada. Chile encabeza la encuesta, con un 76 por ciento de respuestas positivas, mientras que Costa Rica ocupa el sexto lugar con un 47 por ciento.

Para ser más transparente, el presupuesto anual debe prepararse y presentarse dentro de un marco macroeconómico exhaustivo y consistente. Los criterios macroeconómicos son útiles para conocer el impacto que tienen el gasto y los ingresos, tomando en cuenta variables como la inflación, tasas de interés o el crecimiento del PIB. La variable de criterios macroeconómicos está compuesta por dos preguntas cuyos porcentajes positivos fueron para el país:

- El ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto: 45,9%.
- Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables: 48,9%.

De acuerdo con la legislación existente, el Plan Nacional de Desarrollo, la programación macroeconómica del Banco Central y los lineamientos de política presupuestaria del Poder Ejecutivo, constituirán el marco global que orientará los planes operativos institucionales (Artículo 4, LAFRPP), y éstos a su vez serán las guías para la elaboración del presupuesto de cada institución. La propuesta de presupuesto del Ejecutivo presentada por el Ministerio de Hacienda y la documentación que le acompaña, contiene información sobre los ingresos para el año fiscal en curso en agregados totales, contribuciones sociales (programas de retiro) y los ingresos propiamente dichos (impuestos) y otros ingresos, para el año fiscal en curso y tres años previos.

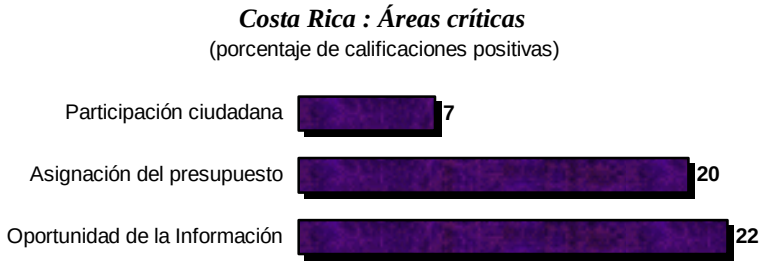
Además, la propuesta de presupuesto del Ejecutivo contiene información para el año fiscal sobre las siguientes variables macroeconómicas: inflación, tasas de interés, crecimiento del Producto Interno Bruto, tasas en el tipo de cambio y otros parámetros macroeconómicos estratégicos, según lo dispuesto en el artículo 10 de la LAFRPP. Asimismo, los artículos 19 y 20 de la ley en mención, contienen las especificaciones de lo que debe aparecer como programación macroeconómica y fiscal.

De acuerdo con las investigaciones y opiniones de los auspiciadores de esta iniciativa, si lo que se está calificando es la confiabilidad y disponibilidad de los datos este porcentaje positivo debería ser mayor, en virtud de la capacidad técnica demostrada por las instituciones y sus esfuerzos por ampliar la información disponible en formato electrónico en las páginas *web*. Podría ser que las personas encuestadas estén dándole mayor peso al hecho de que esta información sólo se conoce en grupos especializados que representan un pequeño porcentaje de la población.

3.2 Aspectos peor evaluados por el índice

Las áreas críticas para la transparencia presupuestaria en Costa Rica son la participación ciudadana en el presupuesto con 8 por ciento de respuestas positivas, la participación legislativa en la asignación del presupuesto con 20 por ciento y la rendición de cuentas presupuestaria con 22 por ciento.

Gráfico 5



Fuente: FUNDAR, 2003.

Participación ciudadana en el presupuesto

Participación ciudadana es la variable del Índice peor calificada en todos los países. Sus calificaciones positivas van desde el 3 por ciento para Ecuador, hasta un máximo de 20 por ciento para Brasil. Costa Rica obtuvo un 8 por ciento de calificaciones positivas para este tema.

La participación de la ciudadanía a lo largo del proceso presupuestario es indispensable no sólo para fortalecer la democracia de un país, sino como una forma eficaz de asegurar que las necesidades más apremiantes de la población puedan verse reflejadas en el presupuesto del gobierno. Esta variable se compone de cinco atributos, cuyos porcentajes de respuestas positivas en Costa Rica fueron:

- Existen mecanismos que permitan incorporar la opinión de la población en general en la formulación del presupuesto: 5,4%.
- Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto: 8,1%.
- En caso de que hubiera cambios sustantivos en el presupuesto aprobado durante su ejercicio, el Poder Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre estos cambios a la opinión pública: 5,4%.
- Existen mecanismos que permitan incorporar la opinión de la población en el presupuesto: 8,1%.
- Al terminar el ejercicio del presupuesto, el Poder Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto: 13,5%.

El estudio del marco legal del proceso presupuestario en Costa Rica es contundente en señalar 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. Esto tampoco ocurre en la práctica.

La única excepción es el caso de los presupuestos municipales, en cuya elaboración tienen un papel muy importante los vecinos organizados a través de los Consejos de Distritos. Según un estudio realizado para la Auditoria Ciudadana, las prácticas presupuestarias varían de acuerdo a la municipalidad, en algunos casos hay un fomento y apertura a la participación ciudadana, hasta otros casos donde las sesiones de aprobación presupuestaria son secretas (ACCD, 2001).

También es importante mencionar que la ciudadanía tiene una mayor posibilidad de participación en etapa de fiscalización, que en las etapas previas. Más de la mitad de las investigaciones que realiza la CGR han sido originadas por una denuncia ciudadana. La Unidad de Atención de Denuncias en esta institución fue creada a finales del 2000 muestran un crecimiento de más de 200 casos en el último año, ello significa de atender 305 casos en el 2001, pasó a atender 536 casos en el 2002 (CGR, 2003).

Asignación del presupuesto

El país obtuvo un 20,3 por ciento de respuestas positivas referidas a la manera en cómo se asigna el presupuesto. En gran medida esta variable estuvo afectada por la pregunta sobre la asignación inercial de los presupuestos. De hecho en esta pregunta Costa Rica tiene el valor más alto para toda la región, es decir, es el país en donde el presupuesto se considera menos flexible.

La participación del Poder Legislativo en el presupuesto es indispensable, ya que, por una parte, funge como principal contrapeso al ejecutivo y, por otra, representa en principio los intereses y prioridades de la población. Es por medio del legislativo que estos intereses y prioridades pueden ser incorporados, en términos monetarios, al presupuesto. Las preguntas que conforman esta variable son cuatro y sus respuestas positivas son:

- La mayoría de los recursos que el ejecutivo nacional asigna a los gobiernos subnacionales se asigna según criterios públicos: 13,5%.
- La asignación del presupuesto es básicamente inercial, esto es, se basa en las asignaciones pasadas: 81,1%.
- Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo: 13,5%.
- Los recursos ejercidos se apegan a los niveles de gasto aprobados por la legislatura: 45,9%.

La percepción de los encuestados sobre la capacidad del Legislativo de modificar el proyecto de presupuesto es negativa en términos generales debido al escaso margen de recursos que quedan disponibles para cambiar su destino. Por una parte existen varios porcentajes establecidos por ley o constitucionalmente (ver cuadro 3). Si a eso se le agregan otras obligaciones del Estado como el pago de los intereses de la deuda, las pensiones, salarios, entre otros; es muy limitado lo que los diputados pueden transferir.

En cuanto a la vinculación del presupuesto con las metas de los Planes de Desarrollo y la distribución de recursos a los gobiernos locales, en el país recientemente se aprobaron leyes de avanzada en este sentido. Primero, la ley que transfiere un 10 por ciento del presupuesto nacional a los gobiernos locales y después la Ley de Administración Financiera de la República y de Presupuestos Públicos. Ninguna se ha podido llevar a la práctica.

Cuadro 3

Asignaciones presupuestarias establecidas legalmente

GASTO	NORMATIVA	DESTINO	BENEFICIARIO
6% anual del producto interno bruto	Constitución Política, art. 78 y Ley 7676 de 2-7-97	Educación pública, incluyendo la superior	Ministerio de Educación Pública
0.19% del producto interno bruto del año trasanterior a la celebración de las elecciones	Constitución Política, art. 170 y Ley 7675 de 2-7-97	Sufragar gastos a los partidos políticos	Partidos políticos con derecho a la contribución estatal
10% del Presupuesto Ordinario (en tractos del 1.5.% a partir del 2001	Constitución Política, art, 170 y Ley 8106 de 3-7-01	Régimen Municipal	Municipalidades
Suma no inferior al 6% de los ingresos ordinarios del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario para el Poder Judicial	Constitución Política, art. 177	Poder Judicial	Corte Suprema de Justicia

Elaboración: Solís, A. 2003.

Rendición de cuentas presupuestaria

Finalmente, la Rendición de cuentas en Costa Rica muestra el tercer valor más bajo, con un 21,7% de respuestas positivas, y es simultáneamente el cuarto más alto de la Región. El país en el año 2000 incorporó en su Constitución el deber explícito de los funcionarios para rendir de cuentas (artículo 11), pero su aplicación no ha sido generalizada.

La rendición de cuentas, entendida como la obligación periódica e institucionalizada que tienen los funcionarios públicos y políticos de informar sobre las decisiones adoptadas, las razones de dichas decisiones y los costos generados. Esta información debe ser brindada de manera oportuna, completa, veraz y pertinente. Este es un aspecto fundamental para el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Para cuantificar esta variable este estudio se basó en siete preguntas y sus respuestas positivas para Costa Rica son:

- El ejecutivo publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas: 5,4%.
- El ejecutivo emite reportes sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno: 48,6%.
- El ejecutivo emite reportes sobre el avance en la ejecución de programas y sus metas físicas: 21,6%.
- Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa paraestatal: 11,1%.

- Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales iniciativas de políticas que se financian por medio del presupuesto: 27,0%.
- Los precios de compra que paga el Poder Ejecutivo se hacen públicos en compras o gastos de más de 60 millones de colones[12]: 27,0%.
- El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto: 10,8%.

Como se ha venido comentando, con la aprobación reciente de un conjunto de leyes se busca hacer el proceso presupuestario susceptible de rendir cuentas a la ciudadanía. Ello significó crear y reforzar mecanismos de control previo, simultáneo y posterior a la aprobación presupuestaria. También se establecieron responsabilidades y sanciones para los encargados de la formulación y ejecución presupuestaria.

Por ejemplo, según la LAFRPP, el proceso de evaluación de la ejecución presupuestaria consistirá en valorar los resultados físicos y financieros obtenidos por el órgano u ente respectivo, sobre la base de los objetivos y metas programadas. Para tal efecto, se considerarán los principios de eficiencia, eficacia, economía y calidad en los distintos programas y servicios públicos, así como los indicadores que se hubieran definido para medir los resultados de la gestión institucional y lograr la transparencia en la rendición de cuentas (Artículo 67 del Reglamento). Para ello, las entidades públicas presentarán los informes periódicos y finales de evaluación física y financiera de la ejecución de los presupuestos, así como los informes de gestión, resultados y rendimiento de cuentas, conforme a las disposiciones tanto del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica como de la Contraloría General de la República. Los informes finales deberán presentarse a más tardar el 1° de marzo de cada año (Artículo 65 de la Ley).

No obstante esta tendencia hacia la rendición de cuentas, todavía en el país no se ha logrado implementar un sistema que permita relacionar metas y objetivos concretos con cada asignación presupuestaria. Este problema, también, impide identificar a los encargados de los diferentes programas y, por tanto, la rendición de cuentas y la definición de responsabilidades

4. Consideraciones finales y recomendaciones

El ciclo presupuestario en Costa Rica se divide en dos procesos. El primero tiene como escenarios principales el Ministerio de Hacienda y la Asamblea Legislativa. Allí se aprueba el presupuesto de los Poderes de la República. El segundo se desarrolla en cada institución del sector descentralizado y en la Contraloría General de la República. Esta última entidad aprueba el presupuesto de las instituciones descentralizadas y los gobiernos locales.

Para cada uno de los dos escenarios existe la normativa respectiva, la calendarización y prácticas muy distintas que hacen que el tema del presupuesto nacional sea más complejo. Esta división del ciclo presupuestario no se presenta en ninguno de los países que se incluyen en el Segundo Índice de Transparencia Presupuestaria. La metodología

[12] Esta cifra se adaptó para cada uno de los países. En Costa Rica se definió ese monto a manera general, pero en realidad la legislación establece topes distintos de acuerdo con el monto total del presupuesto de la institución.

utilizada y los resultados de estas investigaciones tomaron en cuenta las diferencias que ocasionan este singular ciclo presupuestario. En ese sentido, los hallazgos y recomendaciones presentadas a continuación son planteamientos generales que procuran ser relevantes tanto para la aprobación presupuestaria en la Asamblea Legislativa, como en la Contraloría General de la República.

Hallazgos relevantes

Como producto de la investigación legal y de las respuestas al cuestionario formal práctico, se puede concluir que:

Existe suficiente normativa: En el proceso de aprobación presupuestaria, tanto en la Asamblea Legislativa como en la Contraloría General, se cuenta con normativa específica para la definición de cada una de sus fases, responsables y plazos. El marco legal está definido tanto a nivel de la Constitución Política, como en leyes específicas, manuales y circulares que tienen carácter vinculante para la administración pública. En los últimos dos años, ese marco legal ha sido revisado sustancialmente y se han aprobado nuevas leyes que fortalecen los controles sobre la hacienda pública.

La normativa incluye criterios de rendición de cuentas: Este marco legal se modificó recientemente con la aprobación de un conjunto de leyes que buscan hacer el proceso presupuestario susceptible de rendir cuentas a la ciudadanía. Ello significó crear y reforzar mecanismos de control previo, simultáneo y posterior a la aprobación presupuestaria. También se establecieron responsabilidades y sanciones para los encargados de la formulación y ejecución presupuestaria.

Rendición de cuentas es incipiente pero va en aumento. Comparando la situación actual con la de hace aproximadamente 5 años, se reconoce un avance en la petición de cuentas de los ciudadanos y la rendición de cuentas por parte de los funcionarios. Específicamente a través del funcionamiento de la Comisión de Ingresos y Gastos en la Asamblea Legislativa y de la Oficina de Atención de Denuncias de la Contraloría General de la República.

La normativa no incluye criterios de transparencia y publicidad: El presupuesto del gobierno central aprobado debe ser publicado en su totalidad en La Gaceta. Los presupuestos ejecutados de las instituciones descentralizadas son publicados en la Memoria Anual de la CGR, pero solamente en algunos casos. Otros aparecen en la página web de la CGR o en la de cada institución. Sin embargo, la legislación no explícita sobre el tipo de publicidad, la cobertura, la difusión de los documentos de presupuesto. La poca accesibilidad a la información es especialmente grave en las fases de formulación y discusión.

Los documentos relacionados con información presupuestaria son complejos y de limitada distribución. La ley del Presupuesto Nacional se publica en forma integra y casi todos los documentos que intervienen en el ciclo presupuestario son de carácter público. Eso significa que están disponibles en las instituciones si el ciudadano los solicita. La organización y el volumen de estos documentos limitan su accesibilidad al público. Por ejemplo, sólo el proyecto de presupuesto tiene 32 tomos de casi 500 páginas cada uno y la ley publicada no contiene índice ni resumen.

La participación ciudadana en la formulación y aprobación presupuestaria es nula, no así en la fiscalización. La ciudadanía está ausente en las entidades de aprobación

presupuestaria, también en la elaboración y ejecución del presupuesto en cada entidad gubernamental. Sin embargo, en la etapa de fiscalización se encuentran indicios de mayores controles ciudadanos sobre la utilización de los fondos públicos.

Recomendaciones

De acuerdo a los resultados del Índice de Transparencia Presupuestaria para Costa Rica, se enumeran algunas sugerencias específicas sobre prácticas que podrían contribuir al mejoramiento de los niveles de publicidad y participación ciudadana en el presupuesto.

Sobre la fiscalización del presupuesto:

- Sería conveniente diseñar un sistema de alerta que le permita a la Contraloría detectar de manera sistemática las instituciones o entidades que requieran fiscalización cada año, de tal forma que puedan intervenir en los casos importantes y evitar dispersión del trabajo en asuntos relativamente poco importantes. Este sistema sería implementado todos los años, y se reduciría el margen de discrecionalidad existente en la actualidad para seleccionar a las instituciones que se fiscalizan.
- También se recomienda establecer procedimientos más sistemáticos de seguimiento que den cuenta del grado de efectividad de la fiscalización, si se cumplen sus recomendaciones y se aplican las sanciones respectivas como producto de sus hallazgos.

Atribuciones del Congreso en las modificaciones del presupuesto:

- Aprovechando los medios de comunicación de la Asamblea Legislativa (la página web, la revista parlamentaria, y por supuesto La Gaceta), se debe aumentar el grado de publicidad y difusión del proceso presupuestario en general, incluyendo los presupuestos extraordinarios y las modificaciones realizadas durante el año fiscal, con un nivel razonable de desagregación.
- Tomando en cuenta el ejemplo de instituciones como la Contraloría General de la República o el Poder Judicial, y bajo el supuesto de que la mayoría de instituciones públicas cuenta con una página web, se sugiere la implementación de proyectos de sistematización de la información presupuestaria a través de las páginas web, para que esta se brinde manera oportuna, completa y comprensible. En estas páginas deberá incorporarse para cada institución información relacionada con el ciclo presupuestario interno, como por ejemplo, el proyecto de presupuesto, el presupuesto aprobado, el presupuesto ejecutado, contrataciones administrativas, compras directas, modificaciones o transferencias, un informe financiero con resumen del comportamiento presupuestario del año, etc. Asimismo, se sugiere que en esa misma página se defina una persona de contacto dentro de la institución que podría ampliar o atender solicitudes relacionadas con la información presupuestaria interna (ventanilla de consultas virtual).

Publicidad de la información de los criterios macroeconómicos:

- Mejoramiento de la página web del Banco Central: como la principal fuente de información de las estadísticas macroeconómicas para investigadores y público, podría tener un formato más amigable para no expertos, por ejemplo un índice de cuadros que describa las variables que contiene cada cuatro y si estas variables están para plazos anuales o mensuales y en que período de años. Este índice evitaría tener que estar consultando cuadro por cuadro para localizar un dato. Además deberían estar más visibles los *links* para los principales datos, como

serie de tipo de cambio, y otros de consulta muy frecuente. Es indispensable también que se elabore un manual o notas técnicas (No solo de las que se incluyen en el Informe mensual), sobretodo para hacer algunas aclaraciones sobre cambios de metodología, definiciones utilizadas, etc.

- Podría además incorporarse a esta página web una gran cantidad de información que el Banco Central procesa pero que no divulga, y que para consultarla hay que ir personalmente, por ejemplo los datos deuda interna, cuentas de educación, salud, turismo y otros.

Participación ciudadana en el presupuesto:

- Elaboración participativa del Plan Nacional de Desarrollo: Diseñar una metodología participativa de elaboración y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo (PND) puesto que este es vinculante para la elaboración del presupuesto. La metodología de consulta deberá garantizar la mayor participación posible de todos los sectores de la población e instituciones públicas, de tal forma que el presupuesto que se desprenda del PND ya tenga incluida las consideraciones ciudadanas necesarias.
- Promoción de la participación ciudadana: la Asamblea Legislativa, en especial sus comisiones relacionadas directamente con el presupuesto, y la Contraloría, deberían promover la participación de grupos de la sociedad civil en el ciclo presupuestario a través de programas de promoción diseñados para tal efecto (tipo de audiencias públicas) y de una mayor utilización de los mecanismos ya existentes (páginas web, comisiones mixtas, audiencias a comisión, etc.). Por ejemplo, se puede citar a audiencia a los sectores del magisterio para discutir el presupuesto para la educación que se aprobará, o la en el caso de la Contraloría, invitar a los sindicatos y grupos organizados del sector salud, a pronunciarse en un período de tiempo limitado sobre el presupuesto de cierta institución.

Asignación de los presupuestos:

- Clara definición de los Compromisos de la Gestión Pública y su traducción en el presupuesto: Sistematización y territorialidad deben aparecer de manera explícita y clara. Deben establecerse metas cuantitativas y verificables. La responsabilidad individual y colectiva de los funcionarios debe ser establecida desde la formulación de los planes de cada institución.
- Transparencia en la composición del presupuesto de las instituciones: Especialmente debe hacerse explícito todos los egresos relacionados con privilegios, convenciones colectivas, pensiones, horas extra y otros gastos que no se deriven directamente del funcionamiento de la institución.

Rendición de cuentas:

- Utilización de canales de atención existentes para denuncias relacionadas con el mal manejo de los fondos públicos: aprovechar las existentes contralorías de servicio, la Defensoría de los Habitantes, el departamento de denuncias de la CGR y otros espacios ya establecidos, para informar y atender las demandas de los ciudadanos con respecto al mal manejo de los fondos públicos. Para ello se necesita realizar una campaña de información que visualice estos espacios como lugares donde se puede denunciar a un funcionario público, jerarca o institución que realice una mala administración de los fondos públicos.
- Educación para pedir y rendir cuentas: Hay problemas de lenguaje y detalles técnicos en cuanto a la rendición de cuentas del presupuesto nacional, por eso se necesita un proceso de aprendizaje de la ciudadanía que como todo proceso educativo puede mejorar en el tiempo. Ejercicios del tipo de las actividades que

en Brasil encabezó la alianza Fundación Ford y *Action Aid* sobre Juegos Presupuestarios dirigidos a funcionarios pero sobretodo a jóvenes y niños son importantes. La educación debe fomentar también la responsabilidad. No solo la gente debe pedir cuentas al Estado del uso que hace de su dinero, sino que también hay que educar a la gente para que tribute y comprenda que la evasión es un daño a la sociedad.

Para finalizar, cabe mencionar que el interés principal de las organizaciones que coordinaron este esfuerzo en Costa Rica es que el Índice de Transparencia Presupuestaria pueda ser utilizado como una puerta de entrada para temas más generales relacionados con el acceso a la información, la participación ciudadana, la educación y otros aspectos del ciclo del presupuesto en el país. De esta forma, poder colocar en los medios de comunicación, y en general, en la ciudadanía, un aspecto del ejercicio ciudadano que por el momento ha estado ausente en el país.

5. Bibliografía

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

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

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

Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131, publicada en la Gaceta198 de 16 de octubre del 2001.

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

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

Proyecto Estado de la Nación. 2001. Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. 2 tomos. San José, Proyecto Estado de la Nación.

Proyecto Estado de la Nación. 2002. Octavo Informe sobre desarrollo humano sostenible en Costa Rica. San José.

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

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