

Costa Rica: El proceso presupuestario y su vinculación en la planificación del gasto social*

Delegación de Costa Rica**

DESCRIBE LAS DIFERENTES ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, ENFATIZANDO TANTO LA INTERACCIÓN ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO Y EL ORGANISMO CONTRALOR, ASÍ COMO SU VINCULACIÓN CON EL GASTO SOCIAL.

PALABRAS CLAVES: PRESUPUESTO / GASTO SOCIAL / PLANIFICACIÓN / GOBIERNO / PODER EJECUTIVO / PODER LEGISLATIVO / COSTA RICA

Presentación

El presupuesto es uno de los instrumentos más relevantes para orientar y enmarcar la actividad del

Estado y cobra mayor importancia para países pequeños y en desarrollo, en la actualidad es considerado uno de los temas de mayor controversia entre los grupos políticos y la opinión pública en general, por cuanto en las últimas décadas ha reflejado las diferentes políticas de desarrollo que han desencadenado en una mayor intervención del Estado en la economía.

Desde este punto de vista, la función presupuestaria se constituye en un proceso que se encuentra determinado por una serie de pasos, cuya finalidad es la coordinación de distintos tipos de recursos para alcanzar un objetivo o meta; el presupuesto, por lo tanto, no constituye un fin sino un medio para lograr los objetivos, prioridades y metas

* Documento presentado en el Seminario Regional "Identificando Mejores Prácticas para Planificar y Gestionar el Gasto Social: el Rol de los Parlamentos. Interacción con Presupuesto y Control, realizado del 25 al 28 de setiembre del 2007 en San Salvador, El Salvador.

** Integrada por: Lilliam Marín Guillén, Gerente de Áreas de Servicios Sociales de la Contraloría General de la República, CGR. Victoria Mena González, Dirección de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda. Carlos Camacho Eduarte, Asesor de la Asamblea Legislativa.

Recibido: 25 de setiembre del 2007.

Aprobado: 31 de octubre del 2007.

previamente establecidos por el gobierno.

La presupuestación pública en Costa Rica responde a un proceso continuo, dinámico y flexible mediante el cual se formula, discute, aprueba, ejecuta, controla y evalúa la actividad del sector público, en sus dimensiones físicas y financieras, de conformidad con las políticas, lineamientos y directrices presupuestarias establecidas por los órganos competentes, dentro del marco de una programación macroeconómica, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo.

La insuficiencia de recursos por parte del Estado para satisfacer las necesidades que la población requiere, implica cada vez más que el proceso presupuestario sea más eficiente, por lo que se hace necesario definir prioridades para asignar y gastar los escasos recursos con los que se cuenta, y que el mismo integre todas aquellas áreas consideradas prioritarias por el gobierno que asuma el poder, así el proceso de presupuesto debe estar relacionado con el de planificación; ambos son para los países en vías de desarrollo, la mejor opción para traducir los objetivos y metas en programas de acción para el gobierno, y así satisfacer las necesidades de la población.

El proceso presupuestario y su vinculación con el gasto social: ciclo presupuestario del Presupuesto Nacional

El ciclo presupuestario del Presupuesto Nacional se entiende como el conjunto de fases por las que el presupuesto del Estado debe pasar, tales como programación, formulación, discusión y aprobación, ejecución, control y evaluación. Todas ellas relacionadas, guardan un equilibrio entre sí y considera las características que contiene la etapa que le antecede.

Ahora bien, ante el principio de separación de poderes del Estado costarricense, participan durante las diferentes fases del ciclo presupuestario el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, éste último junto a su órgano auxiliar, la Contraloría General de la República, CGR, atribuyéndose al Poder Ejecutivo la elaboración de los presupuestos del Estado, así como su ejecución y posterior evaluación, mientras que el Poder Legislativo será el responsable de su discusión, aprobación y control.

Es relevante indicar que a partir de la promulgación de la Ley de Administración Financiera de la Re-

pública y Presupuestos Públicos, LAFRPP, N° 8131, Artículo N° 4, se enfocan los presupuestos públicos como el reflejo de los planes operativos institucionales, los que deben estar sujetos al Plan Nacional de Desarrollo, PND. De tal forma, que a partir de la promulgación de esta ley se da una obligación de vincular el Plan Operativo Institucional, POI, al PND. En este sentido, también se debe considerar la elaboración de los proyectos de presupuestos, la programación macroeconómica que realiza el Poder Ejecutivo con la colaboración del Banco Central de Costa Rica, en los términos de los numerales 19 y 20 de la citada Ley N° 8131.

Retomando estos mandatos incluidos en la referida Ley, la planificación en Costa Rica inicia con la confección del PND, responsabilidad que recae en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN. Basado en los lineamientos y prioridades establecidos en el PND:

“Según la nueva metodología de programación, la vinculación que se exige, hace que la responsabilidad superior en la articulación de los presupuestos a los procesos de planificación (tanto operativa como estratégica) recae en el máximo jerarca institucional, quien en cada caso y con la suscrip-

ción de su respectiva Matriz Anual de Programación Institucional (MAPI), conforme lo establecido en los Artículos 18 de la LAFRPP y 11 del Decreto Ejecutivo No. 33823-H-PLAN..., y a partir de la remisión de los respectivos planes Operativos Institucionales (POI), garantizan la sujeción de sus presupuestos a la planificación”.¹

Tomado en consideración lo indicado en la Ley 8131 los ministerios y sus órganos adscritos presentan sus POI ante el MIDEPLAN, a más tardar el 30 de abril de cada año, para que junto con el Ministerio de Hacienda elaboren el presupuesto, mientras por otra parte las entidades del Estado, autónomas y no financieras, deben presentar el presupuesto ante la CGR, a más tardar el 30 de setiembre de cada año.

Programación y formulación presupuestaria

El proceso presupuestario inicia con la definición de los objetivos específicos por parte de cada dependencia, para el ejercicio económico, así mismo los productos y metas de producción que la institución proyecta lograr en su gestión y los indicadores que le permitirán medir su desempeño, todo ello teniendo como referencia sus objetivos institucionales, los que deben estar enmarcados en el PND por mandato

1. Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, LAFRPP, No. 8131, del 18 de setiembre del 2001.

legal, consignando así: la misión, producción, objetivos estratégicos, indicadores de gestión y resultado en el Anteproyecto de Presupuesto que es presentado al Ministro de Hacienda.

A lo interno de cada dependencia la sugerencia que se emana es la de integrar grupos interdisciplinarios, conformados por el responsable de cada programa, y con la asistencia de los funcionarios encargados de planificación y de presupuesto, que una vez establecidas las prioridades en un anteproyecto de presupuesto, lo remitirán a la Dirección de Presupuesto Nacional el 15 de junio de cada año. Posteriormente, se inicia el análisis de los documentos presentados por las diferentes dependencias, donde su principal labor consiste en armonizar políticas, objetivos, metas y otros elementos de la programación presupuestaria presentada.

Es importante destacar, que para el caso costarricense, la aprobación de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131, del 18 de setiembre del 2001, le permitió al Estado costarricense contar con un nuevo marco normativo que regulara el régimen económico financiero de los órganos y entes administradores de fondos públicos, acorde con las crecientes demandas de la actual sociedad costarricense, asimismo, introdujo importantes cambios en la forma de planificar, formular, ejecutar y evaluar los presupuestos públicos en Costa Rica, destacándose el

mandato de vincular el ejercicio de la planificación al presupuesto, así como la inclusión del régimen de responsabilidad en el uso de los recursos públicos, propiciando una cultura de rendición de cuentas, fortaleciendo la transparencia en la gestión presupuestaria, la gobernabilidad y la democracia del país.

Antes de la aprobación de la referida ley, resultaba evidente la falta de vinculación entre la planificación y el presupuesto en las instituciones del sector público costarricense, ya que no había un enlace entre los planes de las diferentes administraciones de gobierno y sus presupuestos, lo que implicaba, a su vez, que el presupuesto incluyera situaciones abstractas que no obedecían a prioridades, políticas y objetivos establecidos en el Plan de Gobierno, lo que a lo largo del proceso de discusión y aprobación evidenciará graves problemas de planificación, aunado a la carencia de un proceso eficiente y transparente de rendición de cuentas.

Dado las limitaciones económicas y el crecimiento del déficit fiscal en los últimos años, aunado a la responsabilidad de acatar las nuevas obligaciones conferidas por la citada Ley de Presupuesto, las instituciones responsables del proceso presupuestario en Costa Rica (Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y Contraloría General de la República, en sus diferentes fases de Programación, Discusión, Aprobación, Control y Evaluación), unie-

ron esfuerzos para mejorar los canales de coordinación institucional entre ellas, buscando una mejor vinculación entre las etapas de planificación y presupuesto, y con ello la transparencia en la ejecución de recursos públicos.

Así las cosas, producto de este esfuerzo se desarrolló una metodología que permitiera vincular los Presupuestos Públicos con la Planificación Operativa Institucional y éstos con los Planes Nacionales de Desarrollo, lo que se realizó por primera vez en el 2004, lo que, aunque ha tenido sus limitaciones, significa un gran avance no solo para la definición de prioridades y programas, sino ante todo en la posibilidad de asignar los recursos con los que cuenta el Estado hacia aquellas áreas y zonas que más lo requieran; ello permitirá que los escasos recursos con los que se cuenta se traduzcan en bienes y servicios para la sociedad y promueve que las etapas de formulación, programación y control sean más eficientes, por lo que la rendición de cuentas acerca de los recursos utilizados y las acciones realizadas por las instituciones gubernamentales sea más transparente.

Con estos avances en la etapa de Planificación y Programación, el Ministerio de Hacienda, como rector del Sistema de Administración Financiera, ha venido fortaleciendo y mejorando su capacidad para formular la programación macroeconómica y fiscal, lo que le ha venido permitiendo a lo largo de estos últimos

años mantener una disciplina fiscal, disminuir el déficit fiscal y controlar el gasto público.

Las políticas económicas y fiscales que debe liderar el Ministerio de Hacienda, no deben ir en contraposición de las condiciones de vida de los sectores más necesitados y vulnerables de la sociedad costarricense, todo lo contrario, estos esfuerzos deben garantizar que se generen los recursos necesarios para lograr el desarrollo económico y social del país, y así permitir mayor efectividad del gobierno. Si bien Costa Rica ha logrado mantener a nivel de la región muy buenos indicadores sociales, producto de la infraestructura institucional heredada del pasado, sin embargo, a pesar de la inversión social que se ha realizado, ello no ha sido suficiente para afrontar las necesidades crecientes de la población.

Los desafíos para las instituciones que participan en las diferentes etapas del proceso del presupuesto fueron muchos, y poco a poco se han implementando mejores prácticas en el proceso presupuestario, que han beneficiado la formulación de un presupuesto que atienda las necesidades de las clases más desposeídas del país.

Para el Ministerio de Hacienda *“el Proyecto de Ley de Presupuesto para el 2008, contiene además una síntesis del programa financiero de mediano plazo, con proyecciones de ingresos y gastos para el per-*

íodo 2009-2011, que procura ser una herramienta de consistencia entre las diferentes variables asociadas de la economía costarricense, que le ha permitido elaborar proyecciones macroeconómicas las que se incluyen en los escenarios indicativos que se presentan en este documento, transparentando el manejo de la Hacienda Pública, contempla los esfuerzos llevados a cabo para fortalecer entre otros, el proceso de la evaluación presupuestaria del sector público, diseñando una metodología de programación-evaluación de la gestión presupuestaria orientada a resultados”².

Es importante resaltar que el proyecto llega a la Asamblea Legislativa a más tardar el 1° de setiembre de cada año y debe estar aprobado el 30 de noviembre, por lo que la Asamblea Legislativa tiene tres meses para su revisión y posterior aprobación.

Discusión y aprobación

En esta etapa participa el Poder Legislativo, órgano constitucional al que el constituyente encargó la competencia de dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. Para ello sigue el

2. Proyecto de Ley de Presupuesto 2008. Ministerio de Hacienda de la República de Costa Rica.

procedimiento establecido en el Reglamento emitido al efecto.

Cabe destacar que la Asamblea Legislativa solamente tiene conocimiento del Presupuesto de los Supremos Poderes (Poder Legislativo, Ejecutivo, Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones, TSE), lo que implica que solamente conoce el 33% de los gastos que realizan las instituciones centrales y descentralizadas del sector público. Esto es necesario indicarlo, ya que estas últimas tienen gran injerencia en el tema que se está analizando.

La etapa de discusión del presupuesto nacional inicia cuando el Poder Ejecutivo somete al Legislativo el proyecto de presupuesto. Una vez ingresado éste, la Comisión de Asuntos Hacendarios procede al análisis y discusión inicial. Ante este órgano deben comparecer los ministros a rendir un informe sobre la ejecución del presupuesto de su institución, correspondiente al ejercicio fiscal en curso, así como a justificar el proyecto de presupuesto que se analiza para el siguiente período fiscal.

Simultáneamente en la Comisión se designa una Subcomisión de Presupuesto de cinco miembros, donde al menos uno pertenece a una fracción diferente a la oficialista. Esta Subcomisión debe rendir un informe a la Comisión a más tardar el 1° de octubre, y se puede hacer asesorar por funcionarios de la CGR, de la Oficina de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y del Banco

Central, sin detrimento de la participación de funcionarios de otros órganos e instituciones públicas especializados en la materia. Esta Subcomisión pueden emitir informes unánime, de mayoría o minoría, y en cada caso afirmativo o negativo.

Mientras la Subcomisión trabaja y la Comisión en pleno recibe en audiencia a los diferentes ministerios, desde el 1º de setiembre y hasta el 15 de octubre, se abre el plazo de presentación de mociones tendientes a modificar el proyecto de presupuesto, por parte de los señores diputados, es decir, eliminar o redireccionar partidas presupuestarias. Asimismo, durante la tramitación del proyecto de ley es necesario coordinar con el Poder Ejecutivo las mociones que se presenten por parte de los y las diputadas, para efectos de corregir lo que se requiera, sin entorpecer la propuesta de presupuesto que tiene el gobierno para cumplir con las metas propuestas, además de la vinculación que éste debe tener con el PND.

Presentado el informe por parte de la Subcomisión, la Comisión debe votar el proyecto de presupuesto a más tardar el 20 de octubre. Esto, por cuanto el dictamen o los dictámenes sobre el proyecto deben ser rendidos a más tardar el 25 de octubre, fecha a partir de la cual tales documentos deberán estar disponibles para consultas de los y las diputadas.

Si por alguna razón al 20 de octubre a las 23:30 horas no se ha votado el proyecto, en la Comisión de Hacendarios, se suspende la discusión, se rechazan todas las mociones pendientes y, sin más discusión, de inmediato, se procede a la votación. Esto para dar tiempo a la elaboración del dictamen o dictámenes, que deben ser rendidos antes de las 23:00 horas del 25 de octubre. Luego, se envía el proyecto al Plenario para su discusión final y aprobación definitiva.

La discusión del proyecto de ley tiene prioridad sobre cualquier otro asunto en trámite y por moción de orden aprobada por el Plenario, esta se puede convertir en una comisión general para recibir mociones sobre el proyecto de ley. De ser así, el Presidente de la Asamblea concede cinco días hábiles para presentar mociones nuevas o para reiterar mociones rechazadas en la Comisión de Hacendarios, teniendo prioridad estas últimas.

La votación en primer debate debe efectuarse a más tardar el 27 de noviembre, a las 11:55 p.m., aunque no se hubiera terminado la discusión del proyecto. En ese momento se da por agotada la discusión y por aprobado el proyecto, quedando señalada, *ipso iure*, la sesión subsiguiente para el segundo debate. La votación en segundo debate se debe efectuar a más tardar a las 11:30 p.m. del 29 de noviembre, aun cuando ambas fechas sean días no hábiles.

Ejecución presupuestaria

La ejecución del presupuesto consiste en los procedimientos que deben llevar a cabo las instituciones para utilizar los recursos que le van a permitir cumplir con los objetivos y metas establecidas en la Ley de Presupuesto. Esto le corresponde al Ministerio de Hacienda quien ha entregado a cada institución, el flujo respectivo, una vez cumplidos los requisitos solicitados; efectuándose del 1° de enero hasta el 31 de diciembre de cada año.

En esta etapa, es más notoria la participación de la sociedad en la toma de decisiones, asumiendo responsabilidades y participando activamente en la solución de problemas comunales, y en la ejecución y control de los proyectos financiados con recursos públicos, ejemplo de ello, son los montos asignados bajo el título "Partidas Específicas", en el que siguiendo la legislación vigente se asigna un monto determinado a cada cantón y distrito, para que la sociedad civil presente los proyectos que considere necesarios para el desarrollo de su territorio, y posteriormente, será responsable de ejecutar el proyecto y rendir cuentas por los recursos que utilizó.

En este mismo sentido está la transferencia a las Asociaciones de Desarrollo específicas y comunales, y el traslado de recursos a las Juntas de Educación y Juntas Admi-

nistrativas, de escuelas y colegios, respectivamente.

Avances en esta etapa producto de la LAFRPP del 2001, consisten en la incorporación de los principios de desconcentración operativa y centralización normativa, lo que implica direccionar esta etapa hacia los gestores, de quienes dependerá el grado de ejecución, la que se rige por los lineamientos definidos por el Presidente de la República a propuesta de la Autoridad Presupuestaria, y por las normas técnicas que establece el Ministerio de Hacienda.

"Otro de los elementos incluidos en esta etapa del proceso de presupuesto consistió en la programación financiera de la ejecución presupuestaria, la cual debe estar alineada con la planificación operativa de la institución y con los resultados esperados y comprometidos en la programación presupuestaria".³

En la actualidad hay una sistematización de la ejecución, y se cuenta con un sistema como el Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera, SIGAF, y el Sistema de Recursos Humanos, Planillas y Pagos, INTEGRA.

Evaluación

Esta fase del ciclo presupuestario tiene como propósito analizar

3. LAFRPP, *op. cit.*

los resultados obtenidos por la entidad pública en relación con los objetivos y metas programados, con el propósito, entre otros, de ofrecer a la ciudadanía un rendimiento de cuentas del período evaluado y una mejora en la asignación de recursos públicos.

En la etapa de evaluación, la Asamblea Legislativa interviene en el tema de la liquidación del presupuesto por medio de la Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Público. Es aquí donde se hace el control político de cuánto se ejecutó y subejecutó, y cuánto realmente se invirtió en las áreas prioritarias y sociales.

Las instituciones públicas presentan los informes periódicos y finales de evaluación física y financiera de la ejecución de los presupuestos, así como los de gestión, resultados y rendición de cuentas, conforme a las disposiciones tanto del Ministerio de Hacienda, MIDEPLAN, y de la CGR, para evaluar el sector público. Para ello se elaborarán según la competencia de cada instancia, informes sobre los resultados de la evaluación de las instituciones públicas, y se remitirán a las instancias correspondientes del Poder Ejecutivo y a la Comisión del Ingreso y Gastos Públicos de la Asamblea Legislativa.

Además, estos ministerios elaborarán un informe conjunto de cierre del ejercicio presupuestario que se presentará a la Autoridad Presupuestaria, AP, para que co-

nozca y proponga las recomendaciones al Presidente de la República. El Ministerio de Hacienda cuenta con dos dependencias dedicadas al proceso de evaluación: la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, STAP, y la Dirección General de Presupuesto Nacional, DGPN, cada una en su ámbito de competencia.

Con la promulgación de la Ley No. 8131 se han venido implementando en forma gradual, algunos mecanismos que coadyuvan a la transparencia y al buen gobierno, tales como:

- Clasificadores presupuestarios homogéneos y adecuados.
- Instrumentos de evaluación del desempeño que miden la gestión pública orientada a resultados.
- Sistemas integrados para manejo de los recursos públicos.
- La garantía de que la información que aparece en la Ley de Presupuesto Nacional es veraz e independiente.
- La publicidad de la información de modo comprensivo y coherente.

Control y fiscalización que ejerce la Contraloría General de la República

La política pública social del Estado costarricense se refleja en la

planificación operativa, la formulación, la ejecución, y el control y evaluación de los fondos públicos que se asignan a los programas e instituciones dentro de las que se encuentran las de carácter social selectivo, salud, educación y el sistema financiero para la vivienda de interés social.

Como parte del control existente se encuentra el que ejerce la CGR de Costa Rica, como órgano constitucional auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, función que realiza con criterios de eficacia, eficiencia, legalidad y transparencia de la gestión del gasto, contribuyendo a que el Estado logre garantizar los derechos que tutela la Constitución Política de la República de Costa Rica, los que son principalmente el derecho a la vida; a la salud; a la educación preescolar y general básica obligatoria, gratuita y cos-

teada por el Estado; al más adecuado reparto de la riqueza; todo lo que tiene implícito la lucha contra la exclusión social y el acceso a una mejor calidad de vida.

Aprobación presupuestaria ejercida por la Contraloría General

El Artículo 184 inciso 2) de la Constitución Política de la República de Costa Rica, encomienda a la CGR aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar la ejecución y liquidación del presupuesto de estas instituciones. Así la Contraloría aprueba el 12,5% del Producto Interno Bruto, PIB, en gasto social, que forman parte de los fondos públicos totales destinados a este fin, como se muestra en el cuadro No. 1.

CUADRO No. 1
PRESUPUESTO APROBADO POR LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA, CGR
PERÍODO 2006-2007
MILLONES DE DÓLARES

Sector/Institución	Monto aprobado 2006	Monto aprobado 2007
Sector Protección Social	424,78	521,22
Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, CONAPAM	4,20	5,61
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familia- res, FODESAF	199,78	251,00
Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS	56,06	71,01
Instituto Nacional de la Mujer, INAMU	4,42	5,00
Junta de Protección Social de San José, JPSSJ	133,94	162,51
Patronato Nacional de la Infancia, PANI	26,38	26,09
Sector Salud	1.896,21	2.385,22
Caja Costarricense de Seguro Social, CCSS	1.866,00	2.353,82
Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, CNREE	4,57	6,04
Consejo Técnico de Asistencia Médico Social, CTAMS	3,97	6,09
Cruz Roja Costarricense	5,72	7,22
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia, IAFA	4,98	1,55
Oficina de Cooperación Internacional de la Salud, OCIS	10,96	10,50
Sector Vivienda	210,35	231,89
Banco Hipotecario de la Vivienda, BANHVI	123,87	151,25
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, INVU	86,48	80,65
Sector Educación	195,27	446,65
Fondo Nacional de Becas, FONABE	0,01	18,23
Instituto Nacional de Aprendizaje, INA	71,80	81,10
Instituto Tecnológico de Costa Rica, ITCR	33,24	39,28
Universidad de Costa Rica, UCR	-	196,41
Universidad Estatal a Distancia, UNED	25,98	33,80
Universidad Nacional, UNA	64,24	77,83
Total Sector Social	2.726,60	3.584,99

Tipo de cambio: 520 colones por dólar americano.

Fuente: *Elaborado con base en información* generada por el Sistema Integrado de Presupues-
tos Públicos, SIPP.

CUADRO No. 1-A

**PRESUPUESTO APROBADO POR LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA, CGR**

PERÍODO 2006-2007

TÉRMINOS RELATIVOS

Sector	Monto aprobado 2006	Monto aprobado 2007
Protección Social	15,58	14,54
Salud	69,54	66,53
Vivienda	7,71	6,47
Educación	7,16	12,46
Total Sector Social	100,00	100,00

Fuente: Idem.

Como parte de la estructura organizacional de la Contraloría se creó el Área de Servicios Sociales de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, que entre sus funciones debe realizar la aprobación presupuestaria de fondos, programas, entes autónomos, fideicomisos, así como entes privados a los que se les asignan recursos públicos con fines sociales que derivan de políticas públicas selectivas o universales en el campo social.

**Control y fiscalización
que ejerce la Contraloría
acerca del proceso
presupuestario**

El Artículo 184 inciso 1) de la Constitución Política de la República establece la obligación de la CGR de fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. Así, de conformidad con el Artículo 40 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos

Públicos, N° 8131, el órgano contralor valora el proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, y remite a la Asamblea Legislativa, a más tardar el 30 de setiembre de cada año, un informe técnico sobre este proyecto, para apoyar el análisis y toma de decisiones en el proceso de discusión.

El denominado Informe Técnico Proyecto Ley de Presupuesto de la República, en su primera sección comprende un análisis crítico del proceso de formulación del proyecto de presupuesto y sus principales características. Las cifras y sectores a los que se hace referencia son los que se muestran en el cuadro No. 2.

CUADRO No. 2

PROYECTO LEY PRESUPUESTO 2008 RECURSOS POR INSTITUCIÓN

MILLONES DE DÓLARES

	Monto Absoluto	Monto Relativo	% del PIB estimado 2008
Total Proyecto Presupuesto 2008	6.674	100,0	23,4
Ministerios Área Social	1.899	28,5	6,7
Ministerio de Educación Pública	1.561	23,4	5,5
Ministerio de Salud	165	2,5	0,6
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	131	2,0	0,5
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	42	0,6	0,1
Resto instituciones	1.381	20,7	4,8
Asamblea Legislativa	41	0,6	0,1
Contraloría General de la República	24	0,4	0,1
Defensoría de los Habitantes	5	0,1	0,0
Poder Judicial	288	4,3	1,0
Tribunal Supremo de Elecciones	35	0,5	0,1
Presidencia de la República	17	0,3	0,1
Ministerio de Comercio Exterior	8	0,1	0,0
Ministerio de Agricultura y Ganadería	31	0,5	0,1
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	32	0,5	0,1
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	9	0,1	0,0

Continúa...

...viene

	Monto Absoluto	Monto Relativo	% del PIB estimado 2008
Ministerio de Ciencia y Tecnología	6	0,1	0,0
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	5	0,1	0,0
Ministerio del Ambiente y Energía	40	0,6	0,1
Ministerio de Gobernación y Policía	87	1,3	0,3
Ministerio de Hacienda	113	1,7	0,4
Ministerio de Justicia y Gracia	78	1,2	0,3
Ministerio de la Presidencia	11	0,2	0,0
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	32	0,5	0,1
Ministerio de Seguridad Pública	155	2,3	0,5
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	364	5,5	1,3
Otras Partidas Presupuestarias	3.394	50,9	11,9
Regímenes de Pensiones	721	10,8	2,5
Servicio de la Deuda Pública	2.668	40,0	9,4
Partidas Específicas	5	0,1	0,0

Tipo de cambio: 520 colones por dólar americano.

Fuente: *Elaboración propia con base en el Proyecto de Ley Presupuesto para el ejercicio económico 2008.*

CUADRO No. 2-A

**PROYECTO LEY PRESUPUESTO 2008
ASIGNACIÓN DE RECURSOS POR INSTITUCIÓN
(SIN SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA)**

MILLONES DE DÓLARES

	Monto Absoluto	Monto Relativo	% del PIB estimado 2008
Total Proyecto Presupuesto 2008	4.006	100,0	14,1
Ministerios Área Social	1.899	47,4	6,7
Ministerio de Educación Pública	1.561	39,0	5,5
Ministerio de Salud	165	4,1	0,6
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	131	3,3	0,5
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	42	1,0	0,1
			0,0
Resto instituciones	1.381	34,5	4,8
Asamblea Legislativa	41	1,0	0,1
Contraloría General de la República	24	0,6	0,1
Defensoría de los Habitantes	5	0,1	0,0
Poder Judicial	288	7,2	1,0
Tribunal Supremo de Elecciones	35	0,9	0,1
Presidencia de la República	17	0,4	0,1
Ministerio de Comercio Exterior	8	0,2	0,0
Ministerio de Agricultura y Ganadería	31	0,8	0,1
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	32	0,8	0,1
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	9	0,2	0,0
Ministerio de Ciencia y Tecnología	6	0,1	0,0
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	5	0,1	0,0
Ministerio del Ambiente y Energía	40	1,0	0,1
Ministerio de Gobernación y Policía	87	2,2	0,3
Ministerio de Hacienda	113	2,8	0,4

Continúa...

...viene

	Monto Absoluto	Monto Relativo	% del PIB estimado 2008
Ministerio de Justicia y Gracia	78	1,9	0,3
Ministerio de la Presidencia	11	0,3	0,0
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	32	0,8	0,1
Ministerio de Seguridad Pública	155	3,9	0,5
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	364	9,1	1,3
Otras Partidas Presupuestarias	726	18,1	2,5
Regímenes de Pensiones	721	18,0	2,5
Partidas Específicas	5	0,1	0,0

Tipo cambio: 520 colones por dólar americano.
PIB 2008 estimado en dólares: 28.494,3 millones.

Fuente: *Idem*.

Así, el Informe Técnico incluye comentarios acerca de la metodología de la formulación presupuestaria y la vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo y áreas prioritarias de gobierno. La segunda sección comprende un análisis de la situación fiscal, que condiciona las posibilidades reales del presupuesto como medio para resolver problemas ciudadanos, y principales aspectos de coyuntura económica relevantes para su análisis, también aspectos fiscales y financieros relacionados con la proyección del resultado fiscal, el total y composición de los ingresos, su variación e importancia relativa; el comportamiento del presupuesto de egresos, financiamiento del gasto, composición del gasto, transferencias con destinos específicos, asignación de recursos al régi-

men municipal, y acerca del principio de equilibrio y políticas de restricción del gasto en el área social. La tercera sección emite criterio técnico sobre aspectos específicos como los objetivos y metas, estructura presupuestaria, indicadores, coherencia de planes anuales operativos, consideraciones sobre la educación pública, regímenes especiales de pensiones, salud pública, planificación estratégica y operativa del MIDEPLAN.

Por ejemplo en el campo de la educación pública, se han realizado comentarios en el sentido de que es susceptible de mejora la orientación a la actividad más que al producto y mayor utilización de indicadores de eficiencia, economía y calidad; se advierte acerca de recorte del gasto

que podría eventualmente incidir en el cumplimiento de objetivos y metas de algunos ministerios como el de Educación Pública.

En cuanto al Ministerio de Salud se comenta acerca de la mayor asignación de gasto orientada al servicio de la deuda de préstamos destinados a gestiones del Sector Salud, y transferencias a entidades autónomas como la Caja Costarricense de Seguro Social, CCSS, que presta los servicios de salud, y contribución estatal por seguro de enfermedad y pensiones. Lo que podría ir en detrimento de funciones sustantivas como control de medicamentos, vigilancia de la salud, y la nutrición y desarrollo infantil, en perjuicio del enfoque de salud preventiva y su impacto en la población de escasos recursos.

También se ocupa la CGR de emitir el "Informe de avance en la ejecución financiera y física del presupuesto del Gobierno de la República y de los entes autónomos y municipios", este es un nuevo producto iniciativa de la CGR, insumo para el control político de la Asamblea Legislativa y para retroalimentación de las propias instituciones públicas. Así se evalúa la ejecución del Presupuesto Nacional al 30 de junio en cuanto a los ingresos y egresos, y la situación fiscal del gobierno y del sector público. También incluye los resultados de la gestión física y financiera institucional, incluyendo el sector social, presentando aquellas instituciones que manejan programas con alta prioridad de go-

bierno hacia donde fluye la mayor cuantía de recursos públicos. Estas instituciones para el 2007 son en el campo social el Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Salud, y los entes autónomos como la CCSS, el Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS, Instituto Nacional de Aprendizaje, INA y la Universidad de Costa Rica, UCR.

En general se hace alusión a las causas de la baja ejecución de algunas partidas como Materiales y suministros y Bienes duraderos, debido a la débil gestión de compras y de contratación administrativa; se informa de aspectos débiles o incrementos significativos en la asignación presupuestaria, y la importancia de prestar atención a informes de auditoría emitidos que han girado disposiciones de mejora, o también de considerar estudios en proceso sobre esos temas para considerar a futuro en la toma de decisiones. Además, se indican aquellos casos encontrados de alto cumplimiento de metas pero con bajos niveles de ejecución, ausencia de explicaciones sobre las variables de gestión que inciden en el avance obtenido, falta de asociación de los recursos con las metas respectivas. También, señala cuando se presentan adecuados niveles de ejecución. Este análisis se fundamenta en informes de evaluación trimestral y semestral del Presupuesto de la República, e investigación de campo.

También incluye este informe el análisis de la ejecución física y financiera de instituciones autóno-

mas y fuentes adicionales al Presupuesto de la República, como es por ejemplo el fideicomiso con recursos para la vigilancia de la salud, y en temas como becas a estudiantes de escasos recursos, subsidio por desempleo, infraestructura comunal, mejoramiento de vivienda.

Asimismo, se tiene proyectado para enero del 2008 elaborar un informe evaluativo para la Asamblea Legislativa, sobre los principales aspectos encontrados en el proceso de aprobación de los presupuestos a cargo del órgano contralor, de forma que constituya insumo para que la Asamblea Legislativa complete su visión de los temas e ítems en los que se aprobaron recursos a las instituciones públicas, fuera del presupuesto de la República, y aspectos de mejora citados.

Fiscalización de la gestión del gasto social

La CGR mediante el Área de Servicios Sociales, realiza la fiscalización posterior de los fondos públicos asignados al campo social, como son la educación pública, la salud pública, los programas sociales selectivos y el sistema financiero para la vivienda de interés social. Producto de la fiscalización emite informes de auditoría, relaciones de hechos y denuncias penales relativos al uso de esos fondos. Los informes se remiten a la Asamblea Legislativa para control político, se

efectúan recomendaciones de eventuales reformas legales que resulta conveniente sean analizadas o promovidas por esa Asamblea, y una vez finalizado el año se resume la gestión en forma analítica, agrupando los resultados por sectores y grandes líneas estratégicas, entre los que se encuentra el sector social.

En el período del 2000 al 2005 la CGR emitió sesenta informes relativos a temas que versan sobre la equidad e integración social; la integración de áreas geográficas, sectores o grupos de población en la lucha contra la pobreza, la participación y el acceso a los derechos que al menos no genere exclusión social ni pobreza adicionales; limitaciones en la gestión de los programas de asistencia y promoción social.

En este contexto los problemas de gestión de los programas sociales se asocian principalmente a la programación, ejecución, seguimiento, evaluación, rectoría política y técnica de los programas e instituciones sociales, necesidad de mejoras más significativas a los planes estratégicos que orienten la toma de decisiones y la asignación de recursos.

También, se detecta la necesidad de fortalecer los sistemas de información para la selección de la población meta, actualizando la información atiente y de definir con precisión esa población y las necesidades de la misma; información que no está en medios electrónicos, caso

de los comedores escolares, albergues del Patronato Nacional de la Infancia, PANI. Además, los mecanismos formales existentes para la selección no se usan o no se definen claramente, y se limitan a atender a quienes llegan a solicitar los servicios.

En la ejecución de los programas, limitaciones debido a la escasa cobertura de información, se desconoce si se cumplen o no las metas definidas. Además, no necesariamente la población beneficiaria coincide con la población meta, como es el caso del transporte estudiantil, becas a estudiantes y centros de nutrición de niños y madres.

Se advierten niveles de ejecución baja que resultan en superávit, originados por ingresos superiores a los presupuestados, giro tardío de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda, problemas de planificación y gestión, atraso en las contrataciones administrativas, limitaciones en la programación como es el caso de la Dirección de Asignaciones Familiares, DESAF. También, limitaciones relacionadas con los gastos administrativos y los costos indirectos de los programas; este es el caso de la DESAF, IMAS, PANI, Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor y el INA. Todos ellos registraron superávit en el 2005 ó en el 2006.

También, se concluye que un seguimiento y evaluación más estrictos permitirían bajar los niveles de superávit. Por tanto, la administra-

ción debe trabajar en mejorar la supervisión técnica y financiera de los programas sociales; en fortalecer registros y sistemas de información para el seguimiento, por ejemplo en el Régimen No Contributivo de Pensiones y atención de personas en fase terminal, en el aseguramiento por parte del Estado, en comedores escolares y transporte estudiantil.

En cuanto a los mecanismos de evaluación, interesa crear mayor cultura para pasar de informes de avance, en general descriptivos, a mayor análisis y uso en la toma de decisiones. En este tema por ejemplo la CGR ha señalado a la DESAF que desarrolle metodologías de evaluación *ex ante* y *ex post* de los programas sociales que financia; lo que se encuentra en proceso de cumplimiento.

Las debilidades determinadas en materia de rectoría o conducción política para el sector social y lucha contra la pobreza, en vivienda de interés social, en el tema de la infraestructura educativa, conducen a promover un Estado menos disperso en la toma de decisiones, más coordinado entre áreas sustantivas y administrativas, y que evite duplicidades, estructuras paralelas, y traslado de competencias hacia figuras jurídicas como los fideicomisos.

Es así como las disposiciones del órgano contralor se orientan al mejoramiento de los programas que pasa por la recomposición de su ciclo de gestión, es decir, la interacción virtuosa entre los componentes

de gobierno y conducción, programación, ejecución y evaluación. Fortalecer la evaluación permanente en los programas mismos con instrumentos de fácil manejo, como bien se indica el diseño y operación de un registro único de beneficiarios con un monitoreo del ente rector, y compuesto de bases de datos de los diferentes programas que se complementan. Se requiere mayor comunicación entre los responsables de la oferta programática de las instituciones, y las personas usuarias de los servicios y los diversos actores que intervienen en la ejecución de éstos. Resulta imprescindible promover espacios de discusión permanentes entre actores institucionales.

Estos resultados de fiscalización posterior contribuyen al control político de la Asamblea Legislativa al momento de su emisión, y también son incluidos en forma analítica en la Memoria Anual de la CGR, dirigida a la Asamblea, e incluye los aspectos del sector público social. Esta Memoria Anual contiene el dictamen de la gestión financiero patrimonial del Gobierno de la República, el dictamen de los informes de evaluación presentados por el Ministerio de Hacienda y el MIDEPLAN (requeridos por la Ley General de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131); también contiene la evolución de las finanzas públicas (situación fiscal, déficit); informe de labores propias de la CGR como administración, la rectoría del ordenamiento del control y fiscalización superiores, capacitación al sector público, así como la

gestión de sus recursos humanos y situación financiera.

Además, se refiere la Memoria Anual a la situación de los sectores fiscalizados como el social, salud y educación. En el 2006 se hace énfasis, en el aspecto social, a la rectoría de los programas sociales selectivos, estructura del sector social para prestar los servicios, necesidad de un sistema único de beneficiarios; en el tema de la salud se cita la desconcentración de hospitales y clínicas de la CCSS como proceso complejo en transición, y planificación de la infraestructura en salud. En educación la ausencia de regulación y control del estímulo del Estado a la iniciativa privada en materia de educación, sistemas de nombramiento y pago a los docentes, necesidad de fortalecer la oportunidad de las becas a estudiantes, la determinación de la población meta y su cobertura potencial.

Además, la CGR ha diseñado y puesto en operación el Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos, SIPP, con el propósito de promover la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos bajo la potestad de fiscalización del órgano contralor. Contiene información de los documentos relacionados con el presupuesto y su ejecución, tanto ingresos como egresos. Estos documentos son presupuesto inicial, presupuestos extraordinarios, modificaciones, informes de ejecución y liquidación. Se puede observar el monto presupuestado y ejecutado a la fecha por las instituciones autó-

nomas, municipios, Gobierno de la República, fideicomisos y entes privados que reciben fondos públicos.

Conclusiones

De conformidad con el proceso descrito de planificación y presupuestación del Gobierno de la República de Costa Rica, se puede concluir lo siguiente:

- Las etapas del proceso presupuestario son igualmente importantes y deben tener un nexo que permita su integración y evite posibles disfunciones, esto conduce a la verificación de si se están logrando los objetivos y metas sociales prioridad del Gobierno de la República, y a rendir cuentas a la ciudadanía de los avances.
- La interacción del Ministerio de Hacienda, Asamblea Legislativa y Contraloría General de la República, cada uno en el ámbito de su competencia, unidos en un diálogo y análisis conjunto permanente, resulta esencial para diseñar, aplicar y evaluar el efecto de procedimientos y normas presupuestarios que hagan eficiente la asignación del gasto social hacia necesidades prioritarias de la población costarricense.
- Es imprescindible para la efectividad del proceso presupuestario, en sus diversas etapas, que los insumos para formular, aprobar y evaluar el presupuesto, tengan un proceso continuo de innovación. Así, incrementos significativos en la calidad y oportunidad de la información atinente se traduce en mejores decisiones de asignación del gasto.
- El control político de la Asamblea Legislativa, auxiliado con los insumos que ofrece la Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda y otros actores, resulta fundamental para aprobar presupuestos congruentes con el desarrollo económico y social deseado, y para tomar medidas correctivas durante la ejecución del ejercicio económico.
- La promoción que realice el Estado de la intervención ciudadana en el diseño de proyectos sociales y de la ejecución del gasto, mediante sistemas de información como el mencionado SIPP, otorgan mayor credibilidad y transparencia en el proceso presupuestario, y coadyuva en el control político, el técnico y el de fiscalización de la hacienda pública ◇