

La ciencia de las finanzas públicas: valoraciones a partir de los presupuestos públicos y la teoría Bungeniana

The science of public finances: assessments based on public budgets and Bungenian theory

Rolando Bolaños Garita¹



Recibido: 9 de septiembre del 2024 / Aceptado: 17 de enero del 2025 / DOI: 10.35485/rcap88_7

Como citar:

Bolaños, R. (2025). La ciencia de las finanzas públicas: valoraciones a partir de los presupuestos públicos y la teoría Bungeniana. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 88, 130 -152. DOI: 10.35485/rcap88_7

Resumen

El abordaje investigativo de los temas relativos a la *Administración* –tal y como para el caso de Costa Rica ocurre con todo lo concerniente a la Hacienda Pública, la cual incluye el presupuesto público– ha resultado en muchos casos degradado, científicamente hablando, contándose entre tales detractores a un referente internacional como Mario Bunge. Así, el presente ensayo pretende demostrar el error en que se incurre con dicha degradación, la cual no se sustenta por sí misma, al tiempo que se dejará patente la existencia de todo un universo teórico, legal, gubernativo e institucional (autóctono y foráneo) que le otorga a las finanzas públicas costarricenses el carácter de científicas. De igual manera, dada la carencia de diseños investigativos propios de las Ciencias de la Administración, por cuanto la mayoría que en estas se aplican proceden de otras Ciencias Sociales, se propone un diseño con características útiles para exponer la existencia de relaciones causales en los fenómenos administrativos que se examinen.

Palabras Clave: CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, ENFOQUE CIENTÍFICO, DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL, SISTEMA ECONÓMICO, OBRAS PÚBLICAS.

¹ Universidad Estatal a Distancia, San José, Costa Rica. Tutor-Investigador, Escuela de Ciencias de la Administración-UNED, Costa Rica. Administrador con énfasis en Recursos Humanos y en Finanzas, Doctor en Ciencias de la Administración, UNED, Costa Rica. E-mail: rbolanos@uned.ac.cr

Abstract

Investigative approach of issues related to Administration discipline –as in Costa Rica happens with all topics related to Public Treasury, which includes public budget– has been degraded in many cases, scientifically speaking, counting among these detractors, an international reference like Mario Bunge. Thus, present essay intends to demonstrate that those degradation is an error, which can't be sustained; at the same time, the existence of an entire theoretical, legal, governmental and institutional (autochthonous and foreign) universe that gives Costa Rican public finances the scientific character will be made clear. In the same way, considering the lack of investigative designs about of the Administration Sciences, since the majority that are applied come from other Social Sciences, a design with useful characteristics is proposed to expose the existence of causal relationships in administrative phenomena to be examined.

Keywords: ADMINISTRATIVE SCIENCES, SCIENTIFIC METHOD, ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT, ECONOMIC SYSTEM, PUBLIC WORKS.

1. Introducción

Siguiendo a Ruiz (2012), la ciencia y la investigación científica no son otra cosa que el intento de conocer y explicar el orden y el sistema en que ocurren los fenómenos, encontrando las claves que los expliquen, lo que conlleva establecer la relación sistémica que ocurre entre un fenómeno y otro. Por su parte, Aguilar (2021) concibe que, dada la naturaleza de lo público como acción intencional, causal, social, contextual, estratégica, gerencial, compleja y multidimensional, es dable referirse a una *fenomenología de la gobernanza*.

De igual forma, tal y como se mencionó en Bolaños (2022), el empleo de técnicas e instrumentos para la recolección de datos será determinante para fundamentar la científicidad de lo administrativo, campo que en ocasiones se le toma como ayudantía de otras disciplinas y no como ciencia por derecho propio. Esa falta de reconocimiento ocurre sobre todo en las instituciones públicas y privadas que su razón de existir y funcionar es la investigación médica, los estudios geofísicos, la infraestructura y el diseño ingenieril o el patrimonio biológico nacional, por citar algunos.

Por otro lado, al momento de referirnos a los presupuestos públicos, deberá entenderse como un espectro mucho más amplio del meramente numérico, con connotaciones de índole política, jurídica, social y administrativa que, según se explicitará en los apartados subsiguientes, deben funcionar conforme criterios técnicos y científicos, y bajo esos mismos se deberá auscultar su funcionamiento, en sintonía con la línea analítica señalada por Ruiz en el párrafo transanterior.

Precisamente, en palabras de Comín (1996) “la Hacienda pública como disciplina se especializa en el estudio de los aspectos más concretos de la intervención del Estado y de su evolución histórica” (p. 44). De ahí que, siempre con el afán de cimentar el amplísimo margen de acción de dicha disciplina, el autor prescribe la necesidad de enfocar su análisis interdisciplinariamente, conjugando la economía, la política y hasta la sociología, debiendo atender también al elemento humano, ya que, detrás del gasto público y de las reformas tributarias están presentes sujetos tan variopintos como: Ministros de Hacienda, parlamentos, políticos, grupos de presión, contribuyentes y beneficiarios de aquel gasto; todos con nombre y apellidos y, naturalmente, con intereses particulares que defender.

2. Metodología

Sumado a lo anterior, nuestro interés por abordar investigativamente las finanzas públicas aumenta por: 1) el interés de los organismos financieros internacionales (Arenas de Mesa y Mosqueira: 2021) por identificar la influencia que la capacidad hacendaria tiene sobre los resultados de la gestión pública, y 2) el macro-concepto jurídico y el marco normativo que al respecto circunda y define la realidad costarricense (CGR, 2022a).

De esta forma, el presente ensayo surge como parte de nuestra labor académico-investigativa en la Escuela de Ciencias de la Administración de la UNED, con el fin de profundizar en el carácter y alcance de la disciplina administrativista de forma tal que, el objetivo investigativo se estableció de la siguiente forma: Determinar el contorno epistemológico de las finanzas públicas a la luz del presupuesto público y el andamiaje teórico erigido por el tratadista Mario Bunge en su rol de referente internacional en materia de investigación científica.

Primó para esta investigación el análisis cualitativo-inductivo, conforme el uso de fuentes bibliográficas físicas y digitales dedicadas a la temática presupuestaria costarricense, así como desde lo propuesto en su momento por el teórico latinoamericano Mario Bunge, en cuanto a la ciencia administrativista.

3. Resultados

3.1 La disciplina de la Administración en Mario Bunge

La figura del académico Mario Bunge se ha relacionado, principalmente, y, a pesar de la integralidad de su pensamiento, a campos como la filosofía y la física, al graduarse en tales campos en la Universidad de La Plata, Argentina, y ejercer desde 1962 como docente e investigador en Foundations & Philosophy of Science Unit, de la McGill University de Montreal, Canadá (Mahner, 2021). No obstante, de aquella misma integralidad se desprende una posición preclara sobre el campo científico en términos generales, dentro del cual se incluye a las Ciencias de la Administración y la Economía como campos del saber humano, regidos igualmente por reglas condicionantes del método científico.

En su momento (s/d) el autor refiere que, el conocimiento fáctico –requisito este ineludible para referirse al conocimiento científico– es esencialmente probable, o sea, que la inferencia científica es una red de inferencias deductivas (demostrativas) y probables (inconcluyentes). De ser correcta la aseveración, la Administración como disciplina deberá echar mano a técnicas e instrumentos de recolección, sistematización y análisis de datos que logren constituir tal red.

Por cierto, es importante aclarar que el propio compendio teórico bungeniano no resulta del todo diáfano sobre el alcance científico de disciplinas tan correlacionadas como Economía y la Administración. A la primera (1989) la cataloga como semiciencia, dado que no cumple con la totalidad de requisitos por él señalados –sin especificar cuáles– para conferirle el adjetivo de *científica* en toda su amplitud. Más aún, la considera ni siquiera como una semiciencia emergente, sino, estancada. En idénticos términos se refiere al monetarismo², propio de la economía escolástica, que “a lo sumo

2 Este atribuye gran importancia al dinero como determinante de la demanda agregada y como principal generador de inflación, por lo que sus

logra contener la inflación, aumenta la desocupación y favorece la quiebra de las empresas pequeñas y medianas." (Bunge, 1989, p.75) La principal crítica de Bunge radica en que la mayoría de los economistas se animan a generar afirmaciones precisas, incluso cuando carezcan de fundamentos empíricos.

Por otro lado, a las Ciencias de la Administración, a las que le otorga taxativamente la denominación de ciencia, las concibe, en sentido amplio, como una sociotecnología. Este concepto surge en primera instancia de la tecnología, considerada como el "vastísimo campo de investigación, diseño y planeación que utiliza conocimientos científicos con el fin de controlar cosas o procesos naturales, de diseñar artefactos o procesos, o de concebir operaciones de manera racional." (Bunge, 1989, p.33) Luego, aquel vastísimo campo deberá extenderse o aplicarse a elementos sociales, disponiendo como ejemplos de ello el plan de organización de una empresa o una reforma social. Por ende, apunta que el funcionariado público o tecnócrata debe ser por sí mismo un sociotecnólogo, lo que conlleva ostentar una sólida formación en ciencia social básica, al tiempo que adiestrado en las técnicas de la administración de sistemas sociotécnicos.

A pesar de lo anterior, una obra del autor que provoca duda y revuelo en otros autores administrativistas como Silva (2004), López (2008) o Londoño, Botero y Tafur (2017), es su tesis doctoral titulada Status epistemológico de la administración, acotándose ahí que:

si la administración se considera como una ciencia (social), entonces su objetivo central debe ser el de buscar las leyes y normas que satisface o debiera satisfacer la actividad administrativa, desde el contador hasta el gerente de producción y el encargado de relaciones públicas. En cambio, si la administración es una técnica, dejará esa investigación básica a las ciencias sociales puras, para ocuparse entonces de diseñar modelos de organización óptima (en algún respecto) sobre la base de conocimientos adquiridos en las ciencias básicas, así como de nuevos conocimientos adquiridos en el curso de la investigación y la experiencia administrativas (1986, p.1)

De la anterior transcripción nótese desde ya cierto halo de contradicción, no solo con anteriores prescripciones teóricas del propio autor, sino en sí misma, ya que, apunta a la posible tecnicidad de la disciplina más que a su científicidad, al poder lograr nuevos conocimientos en el curso de una investigación, aunque, más adelante en la misma tesis aclara que sería lograda por un técnico y no por un científico, máxime, que a lo que se aspira es a poner el saber en acción, más que a averiguar cómo son las cosas. De aceptar tales argumentos sin mayores reticencias, se estaría en posición de degradar cualquier otro campo epistemológico, concibiéndolo como mero piñón de una maquinaria teórica o conceptual aplicativa, y no como dinamizador de un conjunto de reglas investigativas sujetas a contrastación y evolución constante.

Ulteriormente, y en muy pocas líneas –que dejan más lugar a dudas que ha explicaciones satisfactorias al no proporcionar argumentos fácticos–, concluye que la administratécnica –término en nuestra opinión amorfo y de tipo frankensteiniano– es más científica que el Derecho y aún que la Economía. Nuevamente, sin mayores fundamentaciones sobre el por qué unas se sobreponen científicamente a otras. Valga entonces retomar la pregunta de López (2004) al respecto ¿En verdad puede afirmarse con sentido que hay algo que es científico y sin embargo no es ciencia, pero sí pertenece a la ciencia?

seguidores argumentan que es esta variable la que realmente determina el nivel de ingreso de la economía y de la inflación, debiendo entonces existir un control estricto sobre la emisión monetaria (dinero) y evitar así las presiones inflacionarias, dado el exceso de oferta de circulante a disposición del público en general (Tacsan 2013, p.158).

La respuesta a dicha pregunta y a la aparente dicotomía teórica bungeniana se aclara en un apartado posterior; esto, para el campo de las Ciencias de la Administración y su segregación en el ámbito de las finanzas, con especial énfasis en lo gubernativo a partir de los presupuestos públicos.

3.2 Las finanzas públicas como ciencia

En primera instancia, valga recordar que en Bolaños (2021) se presenta un desarrollo teórico y argumental sobre el por qué en la *Administración* convergen la ciencia y la técnica, resultando inevitable que una se sirva de la otra, al punto de no poder trabajar ni avanzar separadamente, al ser la segunda la vía, medio o herramienta para lograr la primera, teórica o prácticamente. Al mismo tiempo, se argüía que, específicamente en cuanto a la Administración, se está en presencia de una ciencia porque, siguiendo a Barrantes (2013) “La ciencia pertenece a la vida social, pues sus resultados se aplican al mejoramiento del medio natural y artificial, a la invención y manufactura de bienes naturales y culturales, de manera que se convierte en tecnología” (p.25) Igualmente, sus postulados, actuales y futuros, pasaron y pasarán por valoraciones para determinar su validez y aplicabilidad en sociedad, que en términos llanos se conoce como método científico.

Por otro lado, el presupuesto público resulta en una expresión histórica, constitucional y política que no debe concebirse como la simple proyección de recursos para la administración financiero-contable de las instituciones públicas, con la consiguiente inclusión de datos numéricos que engrosarán los renglones presupuestarios y que pasarán por diferentes etapas como: formulación, ejecución y evaluación. Tampoco es solo una norma más que debe transitar por la ruta legislativa sin mayores cavilaciones o análisis, debiendo aprobarse “obligatoriamente” antes del próximo año. Más aún, el presupuesto público no es solo el reflejo de los planes estatales formulados por instancias planificadoras. El presupuesto público es todo lo anterior y más.

Considerando las particularidades arriba señaladas, desde ya puede inferirse que, en primer lugar, el documento presupuestario es parte de un esquema mayor; un esquema que, dado lo establecido para el caso costarricense en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131 (LAFRPP), se denomina *Sistema de Administración Financiera* (SAF) y lo reconoce como el “conjunto de normas, principios y procedimientos utilizados, así como por los entes y órganos participantes en el proceso de planificación, obtención, asignación, utilización, registro, control y evaluación de sus recursos financieros”. (Asamblea Legislativa, 2001)

Esta conjunción sistemática se desagrega a su vez en el *Subsistema de Presupuesto*, mismo que “comprende los principios, las técnicas, los métodos y procedimientos empleados, así como los órganos participantes en el proceso presupuestario.” (Asamblea Legislativa, 2001)

En segundo lugar, y rescatando precisamente la complejidad de un Sistema Político-Administrativo como el anterior, es clara la necesidad de un abordaje analítico bajo criterios científicos, a fin de que los resultados de ello sean sustentables por sí mismos ante cualquier instancia administrativa o política, nacional e internacional. La razón se halla en la interacción que debe existir entre el SAF y el Sistema Nacional de Planificación instituido en la Ley de Planificación Nacional 5525, dado su impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y habitantes del país, según lo preceptuado por el ápice gubernativo en el Plan Nacional de Desarrollo (PND)³.

3 Si bien se tiene claridad que el horizonte del PND corresponde al periodo gubernativo del Presidente de la República, o sea, cuatro años, debe lograrse que este se elabore tomando como base el anterior PND, al tiempo que se proyectan sus efectos en un horizonte de hasta diez años; esto último, a fin de mantener sintonía con lo indicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2006), al enunciar que

Cabe observar que un término clave para el funcionamiento sinérgico de los sistemas indicados en el párrafo inmediato anterior es desarrollo. Y sobre la teoría del desarrollo nacional-latinoamericano se ha escrito en cantidades abismales desde los tiempos de la posguerra y hasta la actualidad⁴, razón esta que impide la inclusión de al menos un listado somero de dicha armazón teórica. Empero, esta fue verificada por nuestra parte (Bolaños, 2015) a partir precisamente de la interacción sistémica antes apuntada, y por medio de la cual se aquilató la relación existente entre el presupuesto público asignado a las instancias gubernativas y su implicancia en la concreción de las metas para el desarrollo establecidas en el PND del momento.

En línea con lo anterior se valoraron no solo datos programáticos y numéricos producidos por los Ministerios de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y por el Ministerio de Hacienda (MH), sino que asimismo se analizó la capacidad fiscalizadora y de apoyo político de la Contraloría General de la República (CGR), dadas las facultades constitucionales y legales que la misma ostenta en materia de vigilancia sobre la Hacienda Pública, las cuales ejerce mediante diversos documentos técnicos como: informes de fiscalización a instituciones de la Administración Central y Descentralizada, criterios de proyectos de ley, autorizaciones de contratación administrativa, criterios jurídicos, resoluciones a procesos de contratación y procedimientos administrativos sancionatorios, por citar solo algunos.

Volviendo sobre la naturaleza e importancia del PND⁵, considérese el mismo como el marco orientador, direccionador, movilizador y evaluador para el desarrollo nacional, que define las acciones estratégico/funcionales que delinean el funcionamiento de todo el Sistema de Administración Pública para promover el desarrollo integral del país, por ejemplo, por medio de la distribución del ingreso, el acceso a los servicios sociales y la participación ciudadana para la mejora en la calidad de vida de la población. Establece de forma vinculante para las entidades públicas, los ministerios y demás órganos, las prioridades, objetivos, estrategias y metas derivadas de la capacidad de dirección gubernativa del Poder Ejecutivo, y que han sido fijadas a nivel nacional/global, regional o sectorial. Se constituye así en la carta de navegación para todo el Sistema de Administración Pública.

Ahora bien, indica Bunge (1989) que los problemas más difíciles y fértiles de la ciencia y la tecnología nacieron de preguntas relacionadas con todo aquello que afecta al ser humano, por ejemplo: ¿es posible diseñar una sociedad que haga la máxima felicidad del mayor número? Posteriormente, incurre en el error de considerar que quienes construyen un PND no son en sí mismos científicos. Esto

los efectos del desarrollo son los cambios observables de conducta, institucionales y sociales que tienen lugar durante un período de 3 a 10 años, y que, generalmente, son el resultado de inversiones coordinadas y de corto plazo para el fortalecimiento de la capacidad individual y organizativa de interesados clave de ese mismo desarrollo (como gobiernos nacionales, municipales, sociedad civil y sector privado)

4 Mucha de esta bibliografía se ha generado al amparo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas y su entonces activo Instituto Latinomericano de Planificación Económica y Social (ILPES), resaltando figuras consideradas clásicas y de consulta obligatoria para con esta temática como Raúl Prebisch, Celso Furtado, Ricardo Cibotti, Carlos Matus y Gonzalo Martner.

5 Indica Bunge que “lo más delicado de un plan de desarrollo son sus bases teóricas, o sea, lo que ha dado en llamarse el modelo de desarrollo” (1989, p.197) y lleva a razón el autor, por cuanto este es tanto un instrumento diseñado para la dirección gubernativa del estrato político, como un instrumento técnico para la programación y asignación de recursos y acciones por parte del estrato técnico funcional. De ahí que su diseño y construcción deba llevarse a cabo por científicos administrativistas capaces de bosquejar verdaderas líneas de acción para el desarrollo nacional, así como de identificar los nexos causales (Mayntz, 1994) que encierran implicaciones prácticas, lo que conlleva a que dichos científicos logren la correcta formulación del instrumento, al tiempo que guían la posterior puesta en práctica de las propuestas de actuación interninstitucional.

a todas luces es una contradicción, por cuanto la respuesta a la pregunta anterior es, precisamente, el PND, dada su esencia de marco orientador del desarrollo nacional para de esta manera lograr el mejoramiento en la calidad de vida de población.

El yerro apuntado arriba lo magnifica cuando plantea a la Sociología como una ciencia básica y a la *sociología del desarrollo* como ciencia aplicada, cuyas técnicas están referidas a la planeación del desarrollo económico y su servicio se dirige a la implementación de planes de desarrollo (Bunge, 1998), notándose no solo una degradación disciplinar odiosa, sino también un desconocimiento sobre otras disciplinas que, precisamente, se encargan de diseñar, articular y evaluar los planes nacionales de desarrollo, tal y como las siguientes⁶:

Tabla 1.

Especialidades aplicables a los puestos cubiertos por el Régimen del Servicio Civil en Costa Rica

DISCIPLINA	CARACTERÍSTICAS
Administración (Generalista)	Se aplica a los puestos que se orientan a una combinación de funciones y procesos administrativos, en los cuales se pueden presentar análisis financieros, estudios de factibilidad, estudios de organización y métodos, investigación de operaciones, administración de recursos humanos, estudios de desarrollo organizacional, de motivación, de análisis estadísticos, económicos, estudios de índices de precios y otras funciones relacionadas. La misma se aplica desde los procesos operativos hasta los niveles superiores.
Administración (Pública)	Se caracteriza por contribuir con la gobernabilidad mediante la planeación, dirección, supervisión, ejecución y evaluación de programas y proyectos administrativos de ámbito nacional, regional, local o institucional con el fin de satisfacer las demandas de bienes y servicios de la sociedad.
Economía	Se orienta a la ejecución de estudios e investigaciones de carácter económico, para establecer programas y proyectos destinados a contribuir a la solución de los problemas que plantean la producción y distribución de los bienes y servicios en el campo industrial, comercial y de servicios.
Planificación	Se caracteriza porque el objetivo de quien desarrolla la actividad es estructurar, en planes generales de desarrollo, las intenciones de los gobernantes en el mejoramiento general del país siguiendo un orden de prioridades, lo cual permite que las instituciones del Estado puedan interpretar y desarrollar sus acciones orientadas por estos planes y que exista coordinación entre las entidades que persiguen fines similares.

Nota. Adaptado de Dirección General de Servicio Civil (2022).

El sesgo perceptible en la teoría bungeniana se justificaría, posterior a la lectura de lo sopesado

6 Todas ellas se incluyen como disciplinas propias de las Ciencias Económicas reguladas en su ejercicio profesional según la Ley 9529, cuyo artículo 1 inciso b) establece:

Se establece un ente público no estatal denominado Colegio de Ciencias Económicas de Costa Rica, cuyos objetivos serán los siguientes:

b) Fomentar las investigaciones científicas y las actividades profesionales en los campos de las ciencias económicas y en cualquier otro vinculado a ellas. (Asamblea Legislativa, 2018)

por Covarrubias (2007), en la segmentación tajante que Bunge presenta y sostiene a lo largo de su obra sobre la aplicabilidad o no de lo analizado (objeto) para así determinar si se está o no ante una disciplina científica. Tal perspectiva no la comparte Covarrubias, dado el desglose interpretativo que realiza sobre lo apuntado por otros pensadores de la ciencia como Bachelard, Descartes Feyerabend, Lakatos, Marx o Popper; de ahí que, más bien, prescriba que la división del trabajo intelectual entre epistemólogos y metodólogos conllevaría a múltiples limitaciones cognitivas, lo que le lleva a argüir de manera pragmática que “Lo ideal es formar sujetos dotados de conocimiento filosófico, epistemológico, metodológico y científico; individuos capaces de ubicar su práctica investigadora en el universo epistémico y conscientes de las implicaciones filosóficas de su quehacer” (Covarrubias, 2007, p.65).

Valórense ahora los principios que rigen para los presupuestos públicos conforme la LAFRPP y su Reglamento, Decreto Ejecutivo 32988-H-PLAN (MH, 2006a), siendo estos los siguientes:

a) Principio de anualidad. El presupuesto público regirá durante cada ejercicio económico que irá del 1 de enero al 31 de diciembre.

b) Principio de economía: La obtención de bienes y servicios será al menor costo, en igualdad de condiciones de calidad.

c) Principio de eficacia: El logro de los resultados deberá ser de manera oportuna, en directa relación con los objetivos y metas.

d) Principio de eficiencia: La aplicación más conveniente de los recursos asignados deberá maximizar los resultados obtenidos o esperados.

e) Principio de equilibrio presupuestario. El presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos y las fuentes de financiamiento.

f) Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa. Las asignaciones presupuestarias del presupuesto de gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios.

g) Principio de gestión financiera. La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.

h) Principio de programación. Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo.

i) Principio de publicidad. En aras de la transparencia, el presupuesto debe ser asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles.

j) Principio de seguridad: Conlleva el establecimiento de una infraestructura jurídica y

operativa que permita al mercado tener certeza y confianza sobre lo que es derecho en cada momento y sobre lo que previsiblemente será en el futuro, para orientar su actuar.

k) Principio de transparencia: Se aplica a un mercado financiero o a una operación que no tiene partes ocultas que limiten el libre ejercicio de la ley de la oferta y la demanda y en el cual se puede verificar la correcta formación de precios.

I) Principio de universalidad e integridad. El presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro; no podrán atenderse obligaciones mediante la disminución de ingresos por liquidar.

m) En esa misma línea, la Ley 9696 reforma el artículo 176 constitucional e incluyó los **Principios de sostenibilidad fiscal y plurianualidad**, aunque sin una acepción tan clara desde la teoría hacendaria y desde la operatividad administrativa-presupuestaria.

Todos los anteriores funcionan como preceptos condicionantes que pueden ser sujetos de comprobación empírica y matemática, aplicando la valoración numérico-analítica propuesta en un apartado inferior, la cual arrojaría datos numéricos de corte entero, porcentual o relativo en cuanto al comportamiento de los presupuestos públicos.

En esa misma línea, la Contraloría General de la República en su informe DFOE-FIP-MTR-00038-2022 denominado Principios Presupuestarios en el marco del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2023, señala que “Para el análisis de los principios presupuestarios se diseñó una herramienta que utilizó como insumo las escalas de medición que utiliza la metodología PEFA, que provee un marco de referencia de la gestión financiera pública” (2022b, p.2). Dicha metodología se basa en criterios de cumplimiento que, desde nuestra óptica, guardan estrecha relación con la prescripción numérico-analítica, dada su especificidad, tal y como se muestra en la Tabla 2 siguiente.

Tabla 2.

Criterios de evaluación de los Principios presupuestarios en el Proyecto de Ley de presupuesto 2023

Nombre del Principio Presupuestario	Calificación	Descripción
Universalidad e integridad	A	No existen gastos no incluidos respecto a los gastos en el presupuesto del Gobierno de la República.
	B	El gasto no incluido en el presupuesto es inferior al 0,5% del total del gasto del Gobierno de la República.
	C	El gasto no incluido en el presupuesto es superior al 0,5% pero inferior al 2% del total del gasto del Gobierno de la República.
	D	El gasto no incluido en el presupuesto es superior al 2% del total del gasto del Gobierno de la República.

Nota. Adaptado de Contraloría General de la República (2022b).

n) Entonces, retrotrayéndonos a lo plasmado por Bunge (1989), este menciona que las leyes científicas son reglas que guían la construcción de las teorías, y en esa misma obra incluye un menú conceptual que pone a disposición de la comunidad científica e insertando la denominada Ley o enunciado metanomológico, y que designaría todo principio general acerca de la forma y/o alcance de los enunciados de ley pertenecientes a algún capítulo de la ciencia fáctica. Y ya que el mismo autor (Bunge, 1998) se refiere al conocimiento fáctico (científico) como aquel que está sujeto a la comprobación empírica, a condición de que las operaciones sean diseñadas y controladas en lugar de resultar casuales o espontáneas, no queda duda –utilizando sus propios argumentos, así como los de Vargas cuando prescribe que “lo que se postula supone un alto grado de estabilidad en aquello que está siendo postulado; es por lo tanto un tipo de relación que, bajo determinadas condiciones, rige de una forma constante y predecible” (2016, p.202)– que los principios presupuestarios arriba apuntados son en sí leyes científicas inherentes a las finanzas públicas costarricenses.

3.3 Importancia de la investigación científica del presupuesto público

Llegados a este punto queda latente la necesidad de valorar la serie de instrumentos que desde las Ciencias Administrativas en la actualidad consolidan y potencian el Sistema de Planificación Nacional. Dicho Sistema, que debería estar encauzado hacia el cumplimiento de la Ley 5525 y del Plan Nacional de Desarrollo, no puede concebirse desligado de la LAFRPP, de la Ley para el equilibrio financiero para el Sector Público 6955, de la Ley General de la Administración Pública 6227 (LGAP) y, si se quiere, de la Ley de Contratación Pública 9986 (LCP), las cuales se considera, cierran un círculo jurídico-técnico de gran valía para el mejor desempeño de todos los recursos administrados por el gobierno costarricense⁷, mismos que deben enfilarse hacia la detección de oportunidades para el desarrollo, el cumplimiento de los derechos de los habitantes y la solución de las necesidades poblacionales.

Así, el presupuesto actúa como instrumento de dirección ya que, como bien apuntó en su momento el Ministerio de Hacienda ante la consulta de inconstitucionalidad resuelta por la Sala Constitucional del Poder Judicial en su Sentencia 2002-04884:

el Presupuesto de la Nación debe ser ubicado en su dimensión o contexto real, o sea, como un instrumento de política económica elaborado de manera responsable que conduzca a la satisfacción de las necesidades públicas del desarrollo económico y social y de redistribución del ingreso nacional, conforme lo dicta el artículo 50 de la Constitución Política. (2002a, Resultando IV)

Más concretamente, en su Sentencia 2002-12019, la Sala Constitucional prescribió que:

Lo que se acaba de expresar reafirma la potestad del Poder Ejecutivo para conducir la política fiscal, de acuerdo con el instrumental que le confieren la Constitución Política y la ley. Dada esa

7 Opinión similar, aunque de manera mucho más restringida, la generaron figuras costarricenses con ideología tan opuestas como Pacheco et al, cuando señalaron:

La aprobación de los presupuestos de la República constituye una excelente ocasión de racionalizar, no simplemente el gasto público, sino la organización y el funcionamiento del Estado. La imposición de límites máximos o mínimos de gasto para determinadas actividades, puede convertirse en útil instrumento para mejorar las funciones del Estado. (2013, p.27)

situación, el Ejecutivo puede actuar sobre el gasto público para equilibrar las cuentas públicas, con fines macroeconómicos de estabilidad, para fortalecer la economía o disminuir la deuda pública, es decir, realizar las acciones y disponer los actos legítimos que sean necesarios para alcanzar la meta del desarrollo del país. (2002b, Considerando IX)

Pero el carácter del presupuesto público no se agota como instrumento gubernativo, sino que asume el rol de instrumento reflejo de la democracia, no solo a nivel nacional, sino también internacional. No en vano el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) lo ubican como elemento medular del debate económico dentro de todo un entorno dinámico, prescribiendo que:

Frente a los riesgos sociales, políticos y económicos que implica la persistencia de los ciclos político-fiscales en América Latina, luce imperativo contar con marcos institucionales sólidos que aseguren una fiscalización eficaz del presupuesto público, así como una mayor coherencia entre los objetivos del desarrollo planteados en la opción electoral, las políticas públicas para alcanzarlos y los recursos disponibles. (2010, p.118)

Este fue –y continúa siendo– precisamente el objetivo de nuestra propuesta de planificación presupuestaria (Bolaños, 2015) y que concebimos como un nuevo enfoque complementario y coadyuvante de la realidad gubernamental, por cuanto su propósito principal es lograr la complementariedad entre los sistemas gubernativos de Planificación Nacional y de Administración Financiera, buscando la disposición de actores y recursos propios de estos hacia el desarrollo nacional, a través del cumplimiento efectivo del Plan Nacional de Desarrollo. Igualmente, los procedimientos de acción para su logro y, por ende, los mecanismos de evaluación diseñados al efecto.

Tómese como posible tema de auscultación científica sobre los presupuestos públicos costarricenses el impacto y trascendencia de la infraestructura vial. Loría y Martínez apuntan taxativamente que:

En el sector de obra pública y transportes, la constitución del CONAVI como órgano adscrito al MOPT con desconcentración máxima no ha mejorado el estado de la red vial nacional (Academia de Centroamérica, 2014). La baja ejecución de los presupuestos del MOPT y sus Consejos tiene un impacto desfavorable en el posicionamiento internacional del país en el tema de infraestructura y competitividad. (2016, p.12)

Y si bien esa argumentación podría tomarse en un primer instante con recelo, al provenir de una instancia investigativa traicionalmente considerada de pensamiento neoliberal, cabe destacar que, tal y como lo indicamos en un apartado previo, en el PND 2007-2010 y sus homólogos 2011-2014 y 2015-2018 no se visualizaron proyectos específicos que sustentaran la inyección de recursos a nivel de los respectivos presupuestos anuales, debiendo, igualmente, resaltar las falencias presentadas por el CONAVI en la gestión de proyectos viales, a pesar de ser la entidad que más transferencias de capital recibía en su momento según la Contraloría General (2014), situación que el órgano contralor endilga a “un proceso de planificación deficiente, además de una falta de capacidad de gestión, específicamente en los proyectos de inversión” (p.46), determinando a su vez que:

Las labores de conservación vial no obedecen a una planificación orientada a resultados; no cuentan con una visión estratégica, dada la ausencia de un Plan Estratégico Institucional de cara a las necesidades públicas; y que la presupuestación no se alinea con una gestión para

resultados. (CGR, 2014, p.21)⁸

Sobra decir que la infraestructura vial resulta imprescindible para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo social del país, en consonancia con el modelo de desarrollo⁹ establecido desde el ápice gubernativo. Modelo este que se verá limitado en razón de las fuerzas económicas externas propias de un mundo globalizado –y un gobierno costarricense¹⁰– que abrazó el libre comercio, más por presión de organismos internacionales que por convencimiento propio, y que ha generado innumerables detractores en razón de sus efectos¹¹.

Siempre en esa tendencia, deben valorarse las observaciones destinadas a señalar el decrecimiento que en materia de infraestructura registran los presupuestos en términos del Producto Interno Bruto (PIB), en comparación con otros períodos presupuestarios (ICEFI, 2022; CGR, 2022d), así como aquellas que sugieren la protección del gasto social y de inversión pública, sobre todo en aquellos países que presentan brechas en materia de infraestructura en períodos de consolidación fiscal (CEPAL, 2022a), considerando la influencia de ésta en varios de los sectores impulsores/motores (energía, electromovilidad, economía circular, bioeconomía, industria manufacturera de la salud, transformación digital, economía del cuidado, turismo, economía de las microempresas y pequeñas y medianas empresas [mipymes] y economía social y solidaria) que pueden dinamizar la transformación productiva y estructural, así como la inversión y la creación de empleos; en otras palabras, sectores determinantes del modelo de desarrollo sostenible a nivel latinoamericano (CEPAL, 2022b).

Actualmente, se está en un momento propicio para determinar investigativamente el aporte del presupuesto público al desarrollo nacional, no solo desde criterios internos como la infraestructura vial, sino desde el amplio prisma de los compromisos internacionales como la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estos datan de setiembre de 2015, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó mediante Resolución A/RES/70/1 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, estableciendo 17 objetivos (ODS) y 169 metas conexas con un horizonte de 15 años plazo y, aspirando, entre otros, a un crecimiento económico sostenido e inclusivo para el desarrollo social y la erradicación de la pobreza, prescribiéndose en el punto 27 de la declaración que: “El crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible es esencial para lograr la prosperidad, lo que solo será posible si se comparte la riqueza y se combate la desigualdad de los ingresos.” (Naciones Unidas, 2015, p.9)

Por eso, en su momento se generó desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Guía *metodológica: planificación para la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2018a), que se descompone en una serie de agregados y busca el engarce

⁸ Estas situaciones a todas luces parecieran patológicas, dado que, ocho años después de realizado el auditoraje contralor, las mismas aún persisten (CGR, 2022c).

⁹ Elementos antecedentes, gráficos y evolutivos relativos a éste, así como a los patrones de crecimiento y transformación estructural adyacentes pueden consultarse en Salazar-Xirinachs (2022).

¹⁰ Al respecto, la persona interesada en ahondar al respecto puede observar a Vargas (2022) en su disertación Proyecto neoliberal: la reforma del Estado como correlato de la reestructuración de la economía.

¹¹ Para Castillo (2022) las consecuencias desfavorables en cuanto al mercado de trabajo y el incremento de la desigualdad y la pobreza, parecieran afectar más a los países que se alinearon a la versión más ortodoxa el modelo económico neoliberal, subordinando su política económica y social a la dinámica del libre mercado.

entre la Agenda y el instrumento planificador de cada país, para lo cual contiene las siguientes fases teórico-operativas:

- » **Fase I:** Identificación de eslabones y nodos críticos entre la Agenda 2030 y los instrumentos de planificación.
- » **Fase II.** Sistemas de planificación y su vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- » **Fase III.** Autoevaluación de los sistemas de planificación: Planbarómetro.
- » **Fase IV.** Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la ciudadanía.
- » **Fase V.** El desafío de la intersectorialidad en la implementación de la Agenda para el Desarrollo Sostenible.
- » **Fase VI.** El desafío de la intertemporalidad en la implementación de la Agenda para el Desarrollo Sostenible.
- » **Fase VII.** Formulación de la estrategia de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a nivel local.
- » **Fase VIII.** Análisis de escenarios futuros.

Los contenidos de ese instrumento pasan por lo político-gubernativo, la estructura normativa vigente, los nodos programáticos, el apartado presupuestal, los actores (públicos o privados) involucrados, posibles alianzas, etc., buscando el mejor acople de la *Agenda* con el contexto nacional, a razón de la articulación de esfuerzos multinivel¹² y la sinergia interinstitucional que se pretende y requiere, así como el mejor diseño de políticas públicas para evitar la superposición de las mismas, en un marco de intertemporalidad, cuestionamiento continuo sobre lo actuado y sistematización de resultados.

Ahora que, lo relativo al apartado presupuestal dedicado al cumplimiento de la *Agenda* –lo que implica, por ejemplo, destinar recursos hacia la infraestructura pública– no podría estar ausente de prospectivas cuantitativas y cualitativas que se ajusten al PND, por cuanto los recursos presupuestarios bien pueden considerarse el combustible que permite el normal funcionamiento de los otros recursos (humano y técnico) de los cuales disponen las instituciones públicas para el cumplimiento de sus propios planes, programas, metas y objetivos, y que resultan en una desagregación o una puntualización institucional de aquel PND.

Lo anterior, considerando que ese macro esquema de planificación nacional-regional debe lograr una articulación coherente enfilada al desarrollo nacional de manera integral, resultando imposible proyectar el mejoramiento de la infraestructura vial para el cumplimiento de la *Agenda* sin igualmente considerar aspectos como: la movilidad urbana, las alianzas público-privadas, los servicios de apoyo, las redes y ciudades inteligentes, las interconexiones físicas y virtuales, las tecnologías para la digitalización de operaciones logísticas y de desplazamiento, la digitalización de trámites y servicios fiscales, aduaneros y financieros, así como la capacidad de operar, mantener o reparar los equipos y vehículos necesarios (CEPAL, 2016; Calatayud, Katz y Riobó, 2022)

¹² Bien señala García (2021) que la complejidad de la Agenda 2030 y la consecución de los ODS obligan a la identificación y movilización de múltiples actores, al igual que el desarrollo de sistemas de coordinación multinivel, donde las organizaciones públicas, privadas y sociales de los ámbitos supranacional, nacional y subnacional interactúen colaborativamente para la producción de resultados sociales y políticos.

De igual forma, sopesando también los altos montos de inversión que conlleva la infraestructura nacional, su período de vida y el impacto territorial que acarrearía, deberán sopesarse en los momentos de diseño técnico y presupuestario las externalidades negativas apuntadas por Araya (2019), tal y como la seguridad, la calidad del aire, las emisiones de carbono, entre otros.

Y, a propósito del seguimiento que sobre la ejecución de recursos presupuestarios de las instancias gubernativas en razón del PND, la Ley 8131 dispuso la conformación de un grupo interinstitucional conformado por funcionariado tanto del Ministerio de Hacienda como del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), cuyo objetivo inicial fue:

coordinar y facilitar la uniformidad de los lineamientos e instrumentos que permitan la planificación, programación y evaluación de la gestión de ejecución presupuestaria, de conformidad con los alcances establecidos en las regulaciones del artículo 4, 55 y 56 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, y en sus distintos niveles: estratégico, sectorial e institucional. Las medidas de unificación tomarán en cuenta el uso de información fidedigna y la simplificación de trámites. (MIDEPLAN/MH, 2012)

Posteriormente, se emite un nuevo Decreto Ejecutivo que norma las acciones de ese órgano interministerial, encargándole actualmente: “coordinar, asesorar, formular e implementar lineamientos, instrumentos y productos, en el marco de su competencia, que permitan avanzar hacia la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) en la gestión pública” (MIDEPLAN/MH, 2012). Dicha relación simbiótica ha generado productos útiles –aunque laxos– relativos al comportamiento presupuestario, tal y como en el caso del CONAVI, el cual, ejecuta tanto recursos provenientes del Presupuesto Nacional como del crédito público externo (MIDEPLAN/MH, 2020).

Sin embargo, persisten carencias en cuanto al diseño e implementación de acciones integrales para el mejor control de los recursos presupuestarios, tal y como la elaboración del modelo conceptual del sistema de costos para los diferentes programas presupuestarios del Sector Público, como tampoco está definida claramente la estrategia para la implementación de dicho sistema. Situaciones como estas impiden el contar con información adecuada y suficiente para analizar los costos de los bienes y servicios producidos por las instituciones públicas, a fin de lograr mayor eficiencia y transparencia en el uso de los limitados recursos públicos (CGR, 2022e, 2022f, 2022g).

3.4 Un diseño investigativo para las Ciencias Administrativas

Valórese ahora nuestro planteamiento investigativo-científico denominado *numérico-analítico*, mismo que se orienta a recabar, clasificar, analizar e inferir (sobre) datos de naturaleza numérica, pero que no ameritan la aplicación de técnicas y herramientas estadísticas (inferenciales o descriptivas), o sea, cuantitativas, por lo que no pretende la generalización de lo investigado hacia otros entornos. Su cometido se entiende como la búsqueda, hallazgo e interpretación de relaciones de causa y efecto¹³ surgidas a partir de las cifras extraídas y presentadas total, porcentual o relativamente.

El mismo se inserta dentro del receptor del constructivismo y su noción de que el conocimiento se construirá a partir de cifras y prosa (lenguaje, expresiones, argumentos, etc.) que, sobre determinado

13 El mismo Bunge (1985, p.106) reconoce el efecto de la causalidad (causa y efecto) en diferentes disciplinas científicas, incluyendo la Economía, aunque concie una separación tajante entre los economistas teóricos y los aplicados, tal y como ocurre en la Física; en todo caso, aclara que el punto medular de la causalidad es metodológico: cómo reconocer relaciones causales.

tema, fenómeno u objeto en particular, logre recopilar la persona investigadora dentro de un entorno no controlable por parte de esta, logrando así mejor comprensión de lo analizado (sus orígenes o fuentes, efectos, implicancias, medidas de control, entre otras).

Como posibles aplicaciones se tendrían, entre muchas otras, las siguientes:

- » Valoración de Estados Financieros y los datos ahí contenidos, sea de manera total, porcentual o mediante razones financieras (liquidez, endeudamiento, rentabilidad, cobertura), y por supuesto, la incidencia entre unos u otros; por contrastes (variaciones) entre un periodo y otros, etc.
- » Valoración de presupuestos seccionados por partidas y subpartidas presupuestarias y la consiguiente interpretación de estas, sea por aspectos totales, porcentuales, de temporalidad, de relación para con la recaudación tributaria, etc. Ahora bien, en situaciones como las indicadas, cabe mencionar que el número por sí solo no logra mayor explicación sobre lo analizado; sin embargo, el aplicar el análisis cualitativo permite esclarecer la relación de esos números con determinadas acciones administrativas (posible relación causal).
- » Cambio y evolución de tasas de interés (activa, para créditos prendarios, personales, de vivienda, revolutivos, etc.) a lo largo de un periodo que puede ser mensual, anual o interanual. En este caso, la sola variación (incremental o decreciente) no debe ser el motivo de la aplicación del diseño, sino, los detonantes de dicha variación, así como su impacto en los sujetos de crédito y en los prestatarios, como podrían ser los niveles de mora crediticia.
- » Niveles de importancia y exportación de productos como granos, metales, medicamentos e insumos médicos, abonos y fertilizantes, equipo y programas de cómputo, y toda otra gama que, en un momento preponderante para el libre comercio como el actual, generan un impacto a lo interno de la economía doméstica y, por supuesto, en la balanza de pagos¹⁴.
- » Comprensión de Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) o Normas Internacionales de Contabilidad (NIC) –o su agregado para el Sector Público (NICSP)– y su efecto en los recursos financieros disponibles.

A propósito de este diseño y lo mencionado previamente sobre la infraestructura vial y el CONAVI, un posible tema de investigación administrativista posible de desarrollar desde dicho prisma es el siguiente:

14 La balanza de pagos es un registro sistemático de los pagos realizados y recibidos por los ciudadanos (y habitantes de un país) en un periodo determinado. En ésta se contabilizan los pagos realizados a los exportadores de nuestras importaciones, los créditos recibidos del exterior, nuestras propias exportaciones, etc. (Tacsan, 2013, p.217)

Tabla 3.*Ejemplo de un planteamiento investigativo según el diseño numérico-analítico*

Tema: La planificación presupuestaria en la Administración Pública costarricense y su impacto en la infraestructura vial para el periodo 2007-2012.	
Planteamiento	<p>Debido a que el Gobierno costarricense detenta una responsabilidad ineludible en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y habitantes del país; que la materialización de las Actividades y Objetivos Institucionales, así como los Planes y Proyectos de carácter nacional/global son los que en definitiva permiten la concreción de tal responsabilidad; y que estos son posibles en razón de los recursos presupuestarios con que cuentan las instituciones públicas, resulta necesario realizar un análisis más detallado sobre la serie de estrategias, directrices y acciones que desde las Ciencias de la Administración está desplegando el Poder Ejecutivo en materia de Dirección, Planificación, Organización, Control y Evaluación de su gestión, especialmente a través de una sana y transparente ejecución de los recursos públicos por él administrados.</p> <p>Es importante reiterar que son esos recursos los que, según principios de eficiencia y eficacia, logran una gestión institucional de comprobado apego al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo (PND).</p>
Objetivo general	Analizar la vinculación de los presupuestos públicos al Plan Nacional de Desarrollo mediante la revisión de las Leyes de Presupuesto de la República del periodo 2007-2012 con el propósito de que se evidencie su aporte o no al desarrollo nacional en aspectos de infraestructura vial.
Objetivos específicos	<ul style="list-style-type: none"> » Determinar la inclusión de recursos al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) mediante el análisis documental presupuestario a fin de que se compruebe su aporte al Plan Nacional de Desarrollo (PND). » Identificar cuál es la capacidad fiscalizadora y de apoyo político de la Contraloría General de la República en razón del cumplimiento de lo establecido en la Ley 8131 en materia de planificación presupuestaria para un mejor desarrollo nacional.

Nota. elaboración propia.

Una vez logrado el esquema anterior, la aproximación metodológica consistirá, a partir de los datos numéricos, en extraer, evidenciar y argumentar relaciones causales que podrán hallarse en la interacción numérica total o porcentual, entre programas o instancias presupuestarias, entre períodos presupuestarios, o bien, entre la aplicación o no de normas contables o financieras. Por lo que, continuando con la línea analítica referente al CONAVI se tendría, en primera instancia, la Tabla 4, a partir del total de recursos girados a ese órgano durante el periodo analizado.

Tabla 4.

Recursos asignados al MOPT-CONAVI en Presupuestos de la República, distribuidos por subpartida de transferencia 2007-2012

PARTIDA PRESUPUESTARIA	MONTO ASIGNADO
6.01.02	24.500.000,00
7.01.02 (201)	209.490.000.000,00
7.01.02 (203)	382.759.800.000,00

Nota. Elaboración propia con base en los Proyectos de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2007-2012, para las Subpartidas Presupuestarias de Transferencias.

Aquellos datos en sí mismos resultan estériles para comprender su verdadera importancia dentro del escenario del desarrollo nacional. Por eso, deberán contrastarse inmediatamente con lo inserto en los PND de ese periodo y visibles en la Tabla 5.

Tabla 5.

Recursos asignados al MOPT-CONAVI en Presupuestos de la República, distribuidos por subpartida de transferencia 2007-2012

Institución	Acción Estratégica	Objetivo de la acción	Meta del periodo	Indicador
PND 2007-2010				
MOPT-CONAVI	Construir, rehabilitar y dar mantenimiento a la red vial nacional estratégica que contribuya con el turismo y la producción del país.	Mejorar la Red Vial Nacional del país.	5.700 Km. atendidos de la red vial nacional cada año.	Kilómetros atendidos de la Red Vial Nacional Estratégica y no estratégica (Conservación).
			475,5 Kilómetros intervenidos de la Red Vial Nacional Estratégica.	Kilómetros intervenidos de la Red Vial Nacional Estratégica (Construcción, rehabilitación-reconstrucción y mejoramiento).
			49 puentes de la Red Vial Nacional Estratégica construidos y reconstruidos.	Número de puentes de la Red Vial Nacional Estratégica construidos y reconstruidos.
PND 2011-2014				
MOPT-CONAVI	Programa de construcción, rehabilitación y conservación de la Red Vial Nacional del país.	Mejorar la infraestructura vial para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo social del país.	Construir 80 puentes de la red vial nacional.	Número de puentes construidos
			Conservar 4,250 km de la Red Vial Nacional durante cada año de vigencia del plan (3500 km de la red en asfalto y 750 km de lastre).	Número de kilómetros conservados en la red vial nacional asfaltada y en lastre.

Nota. Elaboración propia con base en los Planes Nacionales de Desarrollo del periodo analizado.

Empero, en el PND 2007-2010 y su homólogo de 2011-2014, no se visualizaron proyectos específicos que sustentaran una evidente y justificable relación causal Plan-Presupuesto. Más bien, los indicadores anexos a las transferencias arrojan como dato global que estas ascendieron durante el periodo 2007-2012 a ₡616.749.800.000,00; no obstante, se carece de información con un nivel de especificidad aceptable a nivel de PND y la consiguiente estructura programática presupuestaria ligada a estos, capaz de orientar sobre los destinos que tuvieron finalmente los recursos de la Hacienda Pública ahí plasmados (Bolaños, 2014) y observables en la Tabla 5 anterior.

Así las cosas, a primera vista no es posible extraer de la Tabla 4 otros datos que los numéricos totales, resultando innecesario transformarlos a nivel porcentual, al no poder contrastarlos entre un periodo y otro, por no incluirse en los Proyectos de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República del periodo sub examine. En caso contrario, sí sería de utilidad la visualización en términos porcentuales, al facilitar la comprensión en cuanto a la asignación proporcional de recursos entre las subpartidas presupuestarias y entre los respectivos periodos presupuestarios, conforme el objetivo del diseño numérico analítico: determinar las relaciones causales existentes. Siguiendo esa tesis, es posible que la mayor inclusión de recursos en la partida presupuestaria 7-Transferencias de capital resulte de montos provenientes de un empréstito internacional suscrito por el gobierno, al ser aquella la correspondiente para efectos de gestión presupuestaria (formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación), en pago a los Criterios y Lineamientos Generales sobre el Proceso Presupuestario del Sector Público, Decreto Ejecutivo 33446-H (MH, 2006b).

Nótese que, para lograr el anterior análisis resultaron indispensables datos numéricos que erróneamente en ocasiones se les denomina cuantitativos; por eso, a fin de desterrar ese error terminológico y metodológico, es que planteamos, dentro del dominio de las Ciencias de la Administración en general y, por supuesto, dentro del Modelo Pedagógico de Educación a Distancia de la UNED y su Escuela de Ciencias de la Administración (ECA), el diseño *numérico-analítico*.

En cuanto a la aplicación del diseño investigativo para el caso del CONAVI, es fácilmente extraíble el cumplimiento de las condiciones científicas señaladas por Bunge, en el tanto se pretende demostrar una serie de relaciones organizacionales relativas al acceso de recursos financieros para el desarrollo nacional (infraestructura vial dentro del territorio nacional), situación esta que asimismo resulta inconcluyente y en constante evolución, al igual que sujeta a un monitoreo constante de las actividades administrativas que el ápice gubernativo decida activar (inclusión de recursos en el Presupuesto de la República), continuar o suspender, dado que se depende de factores externos (por ejemplo los niveles de recaudación fiscal o el acceso a empréstitos internacionales) que pudieran cambiar positiva o negativamente.

Conclusiones

La manera en que Bunge mira despectivamente a lo administrativo queda nuevamente en evidencia a través de una de sus analogías, mencionando el caso de un científico cuya formación universitaria transcurre en el extranjero y ahí tiene acceso a recursos humanos, técnicos y financieros que le ayudan a sobresalir; no obstante, al volver a su país de origen intenta replicar y mantener las condiciones investigativas que antaño tuvo, lo cual le resulta imposible. De ahí que, en lugar de cambiar de objetivo y destacar, volviendo al país donde triunfó, más bien:

se dedica a la administración o a la política. En cualquiera de los casos el individuo se encuentra aislado, sin colegas ni discípulos a quienes estimular y de quienes reciba estímulo; por consiguiente se siente inútil, desamparado, o las dos cosas, y en todo caso desgraciado. (Bunge, 1994, pp. 67-68)

Esa mirada despectiva no está exenta de contradicciones, por lo que no podría tomarse como parámetro de medida para determinar la científicidad de lo administrativista. Ésta, podrá establecerse a partir de otras consideraciones teóricas y prácticas, siendo esta la razón para afirmar que las finanzas públicas costarricenses –que forman parte de un bosquejo disciplinar mayor denominado

Hacienda Pública–, principalmente, por conducto de lo plasmado en la LAFRPP y su Reglamento, deberán analizarse conforme el método científico; máxime, tomando en cuenta la simbiosis existente entre los Sistemas de *Administración Financiera y Nacional de Planificación* y su misión de coadyuvar en el logro del desarrollo nacional a la luz del PND.

Como prueba de lo anterior debe contarse la envergadura de las instancias nacionales e internacionales involucradas con la temática, tal y como la Contraloría General de la República, el PNUD o la CEPAL, las cuales, desde la década de 1950 generan productos investigativos al respecto, trátese de informes de fiscalización, libros, revistas, criterios jurídicos, metodologías o asesorías.

Para el caso de la Hacienda Pública propia, el bosquejo disciplinar aumenta, al incorporar elementos jurídicos más allá de la propia LAFRPP, *verbigracia*, las leyes 6227, 6995 y 7494, así como la jurisprudencia que del Poder Judicial (Sala Constitucional) dimana. En igual sentido se logró exponer que el desempeño de los recursos presupuestarios públicos se ve condicionado por elementos políticos, jurídicos, sociales, jurisprudenciales e internacionales (Agenda 2030 y sus ODS) hacia el desarrollo nacional, siendo el campo de la infraestructura vial consustancial de aquél.

Finalmente, la exploración científica del presupuesto público costarricense –mismo que por su naturaleza es sujeto de análisis por quienes ostenten una disciplina perteneciente a las Ciencias Económicas– podrá lograrse mediante la aplicación del diseño numérico-analítico, el cual pretende llenar una holgura conceptual y metodológica dentro del contorno de lo administrativista. Éste, pretende a partir de datos numéricos extraer, evidenciar y argumentar relaciones causales no cuantitativas, o sea, no generalizables por medio de predicciones estadísticas, sino, distintivas y originales en razón del objeto investigado. Diseño que se encuentra en total consonancia con el Modelo Pedagógico de Educación a Distancia de la UNED, e incluso, con las prescripciones científicas que resultan pilares de la teoría bungeniana.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2021). Fenomenología de la gobernanza. *Administración & Desarrollo*, 51 (2), 91-107. DOI:10.22431/25005227.vol51n2.3
- Araya, I. (2019). Desarrollando un modelo abajo-arriba de planificación en un Estado centralizado: el caso del plan de infraestructura del Ministerio de Obras Públicas, Chile. En L.M. Cuervo y M. Délano. (Eds), *Planificación multiescalar, regional y local. Volumen I, serie Seminarios y Conferencias, N° 91.* (LC/TS.2019/53), (pp.35-58). Santiago: CEPAL.
- Arenas de Mesa, A. y Mosqueira, E. (2021). *La transformación y el fortalecimiento institucional de los Ministerios de Hacienda en América Latina: del control al uso estratégico de los recursos públicos para el desarrollo, Documentos de Proyectos.* (LC/TS.2021/23) Santiago: CEPAL/ BID.
- Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución A/RES/70/1.* <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>>

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2001). Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=47258&nValor3=73503

Barrantes, R. (2013). *Investigación: un camino al conocimiento, un enfoque cualitativo, cuantitativo y mixto.* —2. ed. —. San José: EUNED.

Bolaños, R. (2014). La evaluación del desarrollo nacional: Aproximaciones a partir del esquema de la planificación presupuestaria. *Revista de Ciencias Económicas*, 32 (2), 127-153.

Bolaños, R. (2015). *Planificación presupuestaria en la administración pública. Su implicancia en el desarrollo nacional costarricense.* Alemania: Editorial Académica Española.

Bolaños, R. (2021). La investigación cualitativa: ciencia y técnica. *Revista Electrónica Calidad en la Educación Superior*, 12 (1), 104-127. DOI:10.22458/caes.v12i1.3061

Bunge, M. (1985). *Racionalidad y realismo.* Madrid: Alianza Editorial.

Bunge, Mario (1986). *Status epistemológico de la administración.* https://aulavirtual.agro.unlp.edu.ar/pluginfile.php/21410/mod_resource/content/3/bunge_status_epistemologico_administracion.pdf

Bunge, M. (1989). *Seudociencia e ideología.* Madrid: Alianza Universidad.

Bunge, M. (1998). *Ciencia, tecnología y desarrollo.* México: Hermes

Bunge, M. (2014). *La ciencia: su método y su filosofía.* Barcelona: Penguin Random House.

Calatayud, A., Katz, R. y Riobó, A. (2022). *Impulsando la transformación digital del transporte en América Latina y el Caribe.* Washington: BID.

Castillo, D. (2022). Modelo de desarrollo, precariedad laboral y nuevas desigualdades sociales en América Latina. *Revista de la CEPAL* (136), 47-64.

Comín, F. (1996). *Historia de la Hacienda pública, I Europa.* Barcelona: Crítica.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago: CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022a). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/7-P). Santiago: CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022b). *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad. Síntesis* (LC/SES.39/4). Santiago: CEPAL.

Contraloría General de la República. (2014). *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2015.* San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2022a). *Interpretación del artículo 1 de la Ley de administración financiera y presupuestos públicos en relación con el numeral 8 de la Ley orgánica de la Contraloría General de la República. Primer Informe jurídico DJ-09890-22/DFOE-0042-2022.* San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2022b). *Más allá del ritual: Planificar para una gestión resiliente ante entornos dinámicos.* DFOE-FIP-OS-00001-2022. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2022c). *Perspectiva presupuestaria del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y sus Consejos Adscritos para 2022.* DFOE-CIU-MTR-00001-2022. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2022d). *Informe de auditoría de carácter especial en las intervenciones de conservación de la red vial nacional realizadas por el Consejo Nacional de Vialidad.* DFOE-CIU-IF-00009-2022. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2022e). *Informe complementario de los dictámenes del Informe anual 2021 balance de resultados del plan nacional de desarrollo y de inversión pública del bicentenario 2019-2022 y del informe de resultados físicos del presupuesto de la república 2021.* DFOE-CIU-MTR-00001-2022. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2022f). *Informe de auditoría sobre la calidad de la información reportada al 31 de diciembre de 2021, acerca de los resultados de metas del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022 - Sector Infraestructura y Transporte.* DFOE-CIU-IF-00002-2022. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2022g). *Auditoría de carácter especial sobre el proceso de generación de las estadísticas fiscales de ingresos, gastos y financiamiento del gobierno de la república y del sector público, 2019-2021.* DFOE-FIP-IF-00013-2022. San José: CGR.

Covarrubias, F. (2007). El carácter relativo de la objetividad científica. *Cinta de Moebio*, (28), 39-66. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10102803>

Dirección General del Servicio Civil. (2022). *Manual Descriptivo de Especialidades.* http://www.dgsc.go.cr/ts_clases/dgsc_servicios_clases.html

García, R. (2021). Riesgos globales y capacidades de gobernanza. Claves para la implementación de la Agenda 2030. *Reforma y Democracia*, (79), 39-76. <https://clad.org/wp-content/uploads/2022/03/079-02-G-1.pdf>

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). (2022). *Los desafíos fiscales del nuevo gobierno de Costa Rica.* Guatemala: ICEFI. https://mail.icefi.org/sites/default/files/icefi_ddf_costa_rica_desafios_fiscales_del_nuevo_gobierno.pdf

Londoño, I. C., Botero, J.J. y Tafur, J.A. 2017. ¿La administración es ciencia? *Sinapsis*, 9 (1), 29-41.

López, J. (2008). Introducción al estudio del estatus epistemológico de las ciencias administrativas en

Mario Bunge. *Gestión del Tercer Milenio*, 11 (22), 11-17. DOI [10.15381/gtm.v11i22](https://doi.org/10.15381/gtm.v11i22)

Loría, M. y Martínez, J. (2016). *El sector público en Costa Rica: desafíos institucionales y oportunidades de mejoras*. Serie Visión PV-02-2016. San José: Academia de Centroamérica.

Mahner, M. (2021). Mario Bunge (1919–2020): Conjoining Philosophy of Science and Scientific Philosophy. *Journal for General Philosophy of Science*, 52 (1), 3-23. EBSCOHost (Número de acceso 150151911).

Mayntz, R. (1994). *Sociología de la Administración Pública*. Madrid: Lianza Editorial.

Ministerio de Hacienda. (2006a). *Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Decreto Ejecutivo 32988-H-PLAN*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=56874&nValor3=127570&strTipM=FN

Ministerio de Hacienda. (2006b). *Criterios y Lineamientos Generales sobre el Proceso Presupuestario del Sector Público, Decreto Ejecutivo 33446-H*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=58548&nValor3=64914&strTipM=FN

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica/Ministerio de Hacienda. (2012). *Crea la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 36901-H-PLAN*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=71726&nValor3=126964&strTipM=FN

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica/Ministerio de Hacienda. (2021). *Crea Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional Hacienda-MIDEPLAN, Decreto Ejecutivo 43056-H-PLAN*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=95158&nValor3=126963&strTipM=FN

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica/Ministerio de Hacienda. (2020). *Informe anual conjunto 2019 de cumplimiento de metas y ejecución presupuestaria*. San José: MIDEPLAN/MH.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2006). *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo. Libro de consulta*. París: OCDE/Banco Mundial. <https://www.bivica.org/file/view/id/1147>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Organización de los Estados Americanos. (2010). *Nuestra democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Pacheco, F. A., de la Cruz, V., Jiménez, M., Piza, R., Volio, F. y Urcuyo, C. 2013. *Propuestas para fortalecer la funcionalidad y calidad de la democracia costarricense*. San José: MIDEPLAN.

Ruiz, J. I. (2012). *Teoría y práctica de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.

Sala Constitucional del Poder Judicial. (2002a). *Resolución 2002-04884*. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/search?nq=&q=15760-2011%20&facets=Despacho:Sala%20Constitucional>

Sala Constitucional del Poder Judicial. (2002b). *Resolución 2002-12019*. http://www.pgr.go.cr/scij/busqueda/normativa/asunto_cons/asu_repartidor.asp?param1=ASV&nValor1=1&strTipM=VT2¶m7=232477¶m5=96-002914-0007-CO¶m6=1&nCont=2

Salazar-Xirinachs, J. M. (2022). El patrón de cambio estructural y de desarrollo de Costa Rica, 1950-2021 y retos futuros. En R. Bielschowsky, M.C. Castro y H.E. Beteta. (Eds), *Patrones de desarrollo económico en los seis países de Centroamérica (1950-2018)* (LC/MEX/TS.2022/7), (pp.229-294). México: CEPAL.

Silva, J. M. (2004). Sobre la administración. Comentarios a un texto de Bunge. *Contaduría y Administración* (213), 121-147. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39521306>

Tacsan, R. (2013). *Elementos de macroeconomía*. — 2da. ed. —. San José: EUNED.

Vargas, L.P. (2016). Teoría económica neoclásica y su ideología subyacente: orígenes, epistemología y método. Un enfoque crítico desde una perspectiva postkeynesiana. *Revista Rupturas*, 6 (2), 197-229. <http://investiga.uned.ac.cr/rupturas/>

Vargas, L. P. (2022, 13 de octubre). *Proyecto neoliberal: la reforma del Estado como correlato de la reestructuración de la economía*. Conferencia pronunciada en la Universidad de Costa Rica. https://www.youtube.com/watch?v=Baj_B6iLM-8