



Opera

ISSN: 1657-8651

ISSN: 2346-2159

Universidad Externado de Colombia

Bolaños-Garita, Rolando
Presupuesto público y desarrollo en Costa Rica: lecciones
aprendidas y retos desde el panorama internacional
Opera, núm. 28, 2021, pp. 217-238
Universidad Externado de Colombia

DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.10>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67532010>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEM  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

PRESUPUESTO PÚBLICO Y DESARROLLO EN COSTA RICA: LECCIONES APRENDIDAS Y RETOS DESDE EL PANORAMA INTERNACIONAL

ROLANDO BOLAÑOS-GARITA*

Resumen

Este ensayo es resultado del proyecto matriculado ante la Comisión de Investigación y Extensión, Escuela de Ciencias de la Administración, en la Universidad Estatal a Distancia en Costa Rica (UNED), según código P2018-015, cuyo principal derrotero fue escudriñar la realidad del esquema administrativo-presupuestario costarricense, conforme sus factores consustanciales y condicionantes más próximos en el panorama internacional. A partir de un abordaje cualitativo, de descripciones e inferencias surgidas a la luz del primero, se logra determinar que Costa Rica cuenta con un arsenal de elementos históricos, legales, jurisprudenciales y metodológicos que, a pesar de las cargas presupuestarias impuestas

para los destinos específicos actuales, le permiten enrumbar la maquinaria programática al cumplimiento del desarrollo nacional.

Palabras clave: finanzas públicas; destinos específicos; plan nacional de desarrollo; pluriannualidad; gestión por resultados.

PUBLIC BUDGET AND DEVELOPMENT IN COSTA RICA: LESSONS LEARNED AND CHALLENGES FROM AN INTERNATIONAL LANDSCAPE

Abstract

This essay results from the project registered before the Research and Extension Commission, School of Administration Sciences,

* Doctor en Ciencias de la Administración, UNED-Costa Rica. Tutor e Investigador de la Escuela de Ciencias de la Administración, Universidad Estatal a Distancia (UNED), San José (Costa Rica). [rbolanos@uned.ac.cr]; [https://orcid.org/0000-0002-7864-3458].

Recibido: 03/06/2020 / Modificado: 06/08/2020 / Aceptado: 15/09/2020

Para citar este artículo

Bolaños-Garita, R. (2021). Presupuesto público y desarrollo en Costa Rica: lecciones aprendidas y retos desde el panorama internacional. *OPERA*, 28, 217-238.

doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.10>

at State Distance University in Costa Rica (UNED), according to code P2018-015, whose main course was to scrutinize the reality of Costa Rican administrative-budgetary scheme, in accordance with its consubstantial and closest conditioning factors on the international scene. Therefore, according to a qualitative approach, and the descriptions and inferences uncovered by that approach, it is possible to determine that Costa Rica has an arsenal of historical, legal, jurisprudential and methodological elements that, despite the budgetary burdens imposed on current specific destinations, can make it possible to route programmatic machinery for national development goals.

Key words: Public finances; specific destinations; national development plan; multi-years; management by results.

INTRODUCCIÓN

El esquema presupuestario costarricense se encuentra cimentado en la Constitución Política, en la normativa legal y técnica vigente, e incluso en la jurisprudencia emanada a la fecha, sea de naturaleza judicial (Poder Judicial) o administrativa (Procuraduría General de la República), reforzándose el vínculo plan-presupuesto.

No obstante, también se vislumbran en el panorama internacional tendencias y opciones que algunos buscan insertar en el esquema criollo sin aquilataamiento previo, conforme sus bondades e imposibilidades que, por cierto, resultan consustanciales, al ser propuestas for-

muladas en otras latitudes. Pero también aparecen otras dables de implantar internamente, a fin de potenciar la mejor gestión presupuestaria conducente al desarrollo nacional.

El presupuesto público, desde las sesiones de trabajo de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, se vislumbraba como un medio para que el Estado lograra la atención efectiva de la serie de necesidades poblacionales que surgieran, a fin de obtener un mejoramiento en la calidad de vida de ciudadanos y habitantes del país. A partir de ese momento, y hasta la fecha, existe una constelación de normas de rango legal, e incluso jurisprudencia de la Sala Constitucional del Poder Judicial, que determinan la funcionalidad del presupuesto público en pos del desarrollo nacional, lo que le permite al Gobierno disponer de instrumentos administrativos para su total operatividad, iniciando desde la estructura administrativa pertinente, hasta los procesos que facultan, evidencien y monitoreen el vínculo Plan-Presupuesto.

Por el contrario, no solo sigue sin tenerse claridad al respecto, sino que ahora debe agregársele la existencia de tendencias internacionales promovidas por instancias como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con su Gestión por Resultados para el Desarrollo (GpRD), enfilada a justificar y potenciar la planificación administrativa y el presupuesto público.

De esta manera, el día 30 de abril de 2018, los ministerios de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), y de Hacienda, patrocinaron una actividad cuyo objetivo fue: “Dar a conocer el proceso de implementación de la Gestión para Resultados

en el Desarrollo en Costa Rica, así como, la presentación de guías para orientar el proceso de planificación estratégica institucional y fortalecer el proceso de las estructuras programáticas del presupuesto”. No obstante, no hay registros de las valoraciones llevadas a cabo para determinar que esa metodología es posible en el entorno administrativo-presupuestario nacional.

Tales lagunas deben solventarse, a fin de asesorar efectivamente a los responsables hacendarios del país sobre el entorno administrativo-presupuestario nacional, así como la conveniencia de implantar estrategias externas propuestas por entidades financieras, y la posibilidad de reconocer otras que, a pesar de no haberse tomado en cuenta en un primer momento, podrían abonar al mejor desempeño presupuestario para el desarrollo.

METODOLOGÍA

El objetivo general de la investigación fue contrastar el esquema nacional de gestión presupuestaria pública con las opciones de transformación establecidas por instancias foráneas como el BID y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a fin de evidenciar la posible implementación de esta en el esquema nacional.

Conforme lo anterior, la investigación se llevó a cabo con un enfoque cualitativo, enfatizando en la técnica del análisis de contenido –por medio del estudio documental–, buscando identificar, analizar y sintetizar toda aquella información que resultara pertinente para lograr los objetivos propuestos.

MARCO DE ACCIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

Marco ideológico del Estado costarricense

El mejor uso de los recursos incluidos en presupuestos institucionales tiene, finalmente, una sola razón de ser: “la atención de derechos de los habitantes y la concreción efectiva de las necesidades poblacionales”. Pero esto es posible de llevar a cabo, primeramente, teniendo claridad de los preceptos constitucionales de primer orden como, por ejemplo, el artículo 50 de la Constitución Política y, en segundo lugar, la otra gama de preceptos contenidos en las leyes orgánicas y leyes especiales que explicitan las actividades de los entes públicos. Tales preceptos constituyen un modelo-país (Meoño, 2008) que otras fuerzas y sectores nacionales viven implorando a los cuadros políticos en ejercicio o a aquellos próximos a competir en la contienda electoral que nuestro sistema político tiene cada cuatro años.

Pero lo anterior no cobra sentido si las instancias gubernativas en general no reconocen el esquema de gestión presupuestaria vigente, sus fortalezas y, también, aquellos puntos que deben ser sujetos de mejora. En esa línea, la existencia de tendencias foráneas que pueden implementarse a nivel nacional debe tomarse con cuidado, debiendo aquilatarlas para descubrir cuáles de sus características son posibles de impactar de manera positiva en el entorno nacional y, sobre todo, que logren comulgar con la realidad jurídico-administrativa, que es la que puntualmente determina el rumbo que tomará el presupuesto nacional, iniciando a

nivel constitucional, hasta el cumplimiento de todas aquellas que se verán en lo subsiguiente.

Volviendo entonces al entorno nacional, el artículo 50 constitucional dispone: “El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando el más adecuado reparto de la riqueza”. Dicho precepto tiene como derrotero el bien común¹ que, si bien puede considerarse propio de la ideología socialcristiana, en la actualidad trasciende la misma y es rescatado por investigadores como von Haldenwang (2005), quien lo ubica como piedra angular de los bienes públicos, del Estado de derecho y la seguridad nacional, al igual que de la prestación de bienes y servicios básicos (educación, salud y acceso al agua potable).

Al referirse al ligamen de ese artículo con el desarrollo nacional, debemos dirigirnos, inexorablemente, a la norma de menor rango que permite la intervención estatal en los campos social, económico, educativo, agroalimentario, de infraestructura nacional, por citar solo

algunos, *verbigracia*, la Ley de Planificación Nacional 5525.

La tabla 1 permite vislumbrar tanto la ligazón entre el artículo 50 constitucional antes aludido y el artículo 1 de aquella última norma, como la descomposición del primero en el segundo, aclarando que será la *planificación nacional*, en sentido general, la herramienta administrativa para lograr la mejora en las condiciones socioeconómicas del país.

La Ley de Planificación Nacional 5525, desde su promulgación en 1974, sentó las bases para la planificación administrativa pública, de forma tal que las instituciones pertenecientes a la Administración Central y que conforman el Poder Ejecutivo, estuvieran siempre sometidas a las directrices que emita el presidente en materia de planificación nacional, con fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). En el caso de las instituciones autónomas, estas se encuentran sujetas a las directrices de carácter general dictadas por dicho Poder, igualmente en materia de planificación nacional, así reconocido incluso por la Sala Constitucional mediante diversas resoluciones (por ejemplo, la 03089-1998²). Lo anterior no podría ser de

1 Aclara González que “el bien común se concreta históricamente como la realización de instituciones, organizaciones, acciones y obras materiales; todos estos medios no tendrían valor si no contribuyeran al desarrollo humano de todos los hombres” (1989, p. 59). Actualmente, una obra contemporánea y globalizadora al respecto es la del Premio Nobel de Economía, Jean Tirole (2017), que abarca elementos variopintos sobre lo que puede concebirse como el bien común.

Contrariamente, Poulantzas (1976, p. 20) concibe a esta “repartición” como desigualdad social, que resulta ser un efecto de la determinación (diferenciación, separación, etc.) entre clases sociales, a lo que tendríamos que oponernos, apegándonos más bien a la visión socialcristiana y socialdemócrata costarricense de mecanismo para reducir y erradicar las diferencias sociales.

2 Indicó la Sala en lo que nos interesa que: “todos los órganos que forman el aparato estatal como Estado Constitucional de Derecho, deben someterse a los criterios de ‘planificación nacional’ y en particular a las directrices de carácter general dictadas por el Poder Ejecutivo –Gobierno– (arts. 140.3,8 CP), para cumplir, entre otros, con los mandatos constitucionales de procurar el mayor bienestar para todos los habitantes del país organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza (art. 50 CP) [...] El Poder Ejecutivo –Gobierno–, como organización jurídica y política, es el que se encarga de organizar, dirigir y encauzar a la sociedad en todos sus aspectos político, jurídico, económico y

TABLA 1. COMPARATIVO ENTRE ARTÍCULOS QUE PROPENDEN EL INTERVENCIONISMO ESTATAL

Artículo 50 de la Constitución Política	Artículo 1 de la Ley de Planificación Nacional
El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando el más adecuado reparto de la riqueza.	Se establece un Sistema Nacional de Planificación que tendrá los siguientes objetivos: a) Intensificar el crecimiento de la producción y de la productividad del país. b) Promover la mejor distribución del ingreso y de los servicios sociales que presta el Estado. c) Propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales.

Fuente: elaboración propia.

otra forma, ya que, en su defecto, se podría incurrir en un accionar de las mismas disperso y desarticulado, y en un desapego evidente e injustificado de las metas trazadas para un desarrollo nacional palpable y sostenido.

Vale aclarar que la Ley 5525 y su antecesora, la anterior Ley de Planificación 3087, fueron emitidas en periodos de gobierno del Partido Liberación Nacional, históricamente ligado a la socialdemocracia. Así es como en el año 1963, durante la administración del expresidente Francisco Orlich Bolmarich, se emite la Ley 3087, y se incluyen entre los compromisos de Costa Rica para recibir los beneficios de la Administración para el Desarrollo, específicamente, en cumplimiento de los acuerdos de la Carta de Punta del Este formulada en Uruguay³. Dicha tendencia se distinguía,

social. La función ejecutiva es una tarea esencial del Gobierno en sus distintos órganos o ministerios, como lo es también la directiva política de fijar los objetivos y metas de la acción coordinada en los demás entes públicos, proponiendo los medios y métodos para conseguir esos objetivos” (Considerando Tercero) (Sala Constitucional del Poder Judicial, 1998).

3 Otro detalle que refuerza la sintonía de la comunidad internacional hacia la planificación durante la década de los sesenta, ahora desde la Doctrina Social de la Iglesia,

entre otras cosas, por impulsar el arraigo de la *Planificación* en los países americanos, y en todos aquellos campos que se determinen imprescindibles para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, así como en la racionalización administrativa a través de la eficiencia y eficacia de los procesos que realizaban las instituciones públicas.

Por su parte, la norma 5525 fue propulsada, dictaminada y aprobada en tiempos de José Figueres Ferrer; incluso, el proyecto de esta se envía a la Asamblea Legislativa por el mismo Figueres y por su ministro de la Presidencia, por lo cual se denota un interés

es la Encíclica *Populorum Progressio* (1967) del entonces pontífice Pablo VI. Esta –basada a su vez en otros documentos pontificios como *Mater et Magistra* (1961) y *Gaudium et Spes* (1965)–, incluye un apartado sobre *programas y planificación*, indicando entre otros aspectos que: “Toca a los poderes públicos escoger y ver el modo de imponer los objetivos que proponerse, las metas que hay que fijar, los medios para llegar a ella, estimulando al mismo tiempo todas las fuerzas agrupadas en esta acción común” (Santa Sede, 1967, p. 8). No obstante, aquella Encíclica concuerda, según Santa Ana (1991, p. 33), con el informe de la Conferencia Mundial de Iglesia y Sociedad, organizada por el Consejo Mundial de Iglesias en Ginebra en 1966, y con la Primera Década del Desarrollo de las Naciones Unidas. De esta manera, se demuestra la tendencia mundial y laica al respecto.

manifiesto del líder de la socialdemocracia criolla por mejorar las condiciones normativas en materia de planificación nacional y, correlativamente, en una mayor capacidad de maniobra para la adecuada distribución del ingreso nacional. No en vano indicaba en el año 1955 el expresidente al escribir su obra, *Cartas a un ciudadano*:

... c) Los que estudian la realidad económica nacional como punto de partida, formulan planes de desarrollo para aumentar la producción, y a la vez procuran mejorar la distribución con criterio de justicia social, tanto en forma directa de sueldos y jornales crecientes, como en escuelas y colegios públicos, centros de salud, seguro social, vivienda, etc.

En esta última categoría está el Movimiento de Liberación Nacional de Costa Rica. Guardadas las diferencias que van de país a país, nosotros estamos entre los movimientos que se llaman económico-sociales, porque combinan las dos preocupaciones: el incremento de la riqueza y su justa distribución. (1997, p. 95)

Entonces, estamos en presencia de un esquema estatal híbrido, en el cual confluyen y conviven dos ideologías sociales claramente identificables, lo cual no le resta méritos a dicha relación simbiótica. Por el contrario, se demuestra que la radicalización de los esquemas político-gubernativos no necesariamente resulta en condición *sine qua non* para el mejoramiento de las condiciones sociales.

A pesar de que el panorama presupuestario, según lo anterior, pareciese tener una claridad diáfana, en la práctica, tanto legislativa como ejecutiva, esto no resulta ni tan claro ni tan sencillo. Así, tenemos que han sido reiteradas las ocasiones en que se han dado diferendos sobre la disposición de los recursos públicos, como se indicará a continuación.

El ligamen Plan-Presupuesto

La Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131, establece en su artículo 4 que:

Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jerarcas respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados; además, deberá contener el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente, conforme a los criterios definidos en la presente Ley. El Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes. (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2001)

Según lo indicado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), el procedimiento seguido para contar con un documento de planificación macro—denominado: Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario (PNDIP)—fue esquemáticamente el siguiente (figura 1):

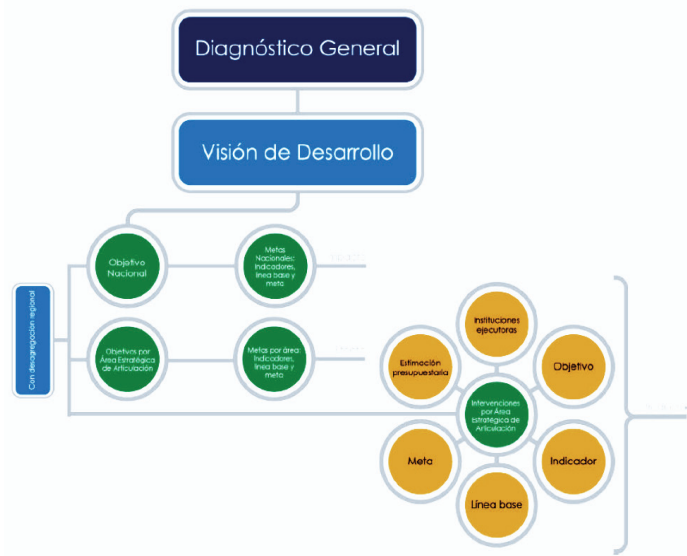
Esa línea procedimental, que debía dar como resultado las *intervenciones estratégicas*, se distingue en el siguiente detalle programático:

Sus componentes se definieron por MIDEPLAN (2018b, pp. 15-17) como sigue:

- Acciones estratégicas: son aquellas orientadas a resolver problemas públicos, que han sido consideradas por la Presidencia de la República de importancia prioritaria por su impacto en el ámbito nacional y regional, mediante las cuales se generan como mínimo productos (bienes o servicios).

- Objetivo: debe redactarse evidenciando el cambio esperado por la ejecución de la inter-

FIGURA 1. FORMULACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2022



Fuente: MIDEPLAN (2018a, p. 43).

FIGURA 2. INTERVENCIONES ESTRATÉGICAS Y SUS COMPONENTES



Fuente: MIDEPLAN (2018a).

vencción, identificando la dimensión regional cuando corresponda.

– Indicadores: son para la medición de los objetivos de las intervenciones estratégicas, tienen que ser de efecto o de producto, de acuerdo con las definiciones de la cadena de resultados. No corresponde incluir indicadores de actividades o insumos⁴.

– Línea base: responde al valor inicial del indicador y debe expresarse en la misma unidad de medida. En el caso del PND-PNIP 2019-2022, la línea base será 2017 o la situación prevaleciente del indicador según el último año disponible en el momento de la

que en términos prácticos más bien amplía el rango de acción de lo que en definitiva puede ser un servicio público, sea tangible o intangible.

4 Eso difiere de la posición que sostiene Armijo (2011),

formulación del PND-PNIP. En caso de que no exista se señalará como no disponible (ND).

– Meta: es el valor del indicador asociado al objetivo de las intervenciones estratégicas que estarán en ejecución en el periodo 2019-2022 y se establecerán anualmente. No se incluirán metas que no dispongan de financiamiento. Se incluirán como máximo dos indicadores con sus respectivas metas por intervención estratégica.

– La estimación presupuestaria: debe precisar el monto y la fuente de financiamiento interna o externa. El Ministerio de Hacienda aportará a las Áreas Estratégicas la información de los techos presupuestarios, específicamente a los y las rectores y a las instituciones descentralizadas cuando corresponda.

– Responsables: se refiere al jerarca o quien ocupe el puesto o cargo de las direcciones, departamentos o unidades de las instituciones ejecutoras de las intervenciones estratégicas para el alcance de sus metas.

Hasta aquí, se denota un afán por vincular lo que debe ser un efectivo ligamen del Plan con el Presupuesto, por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo y las leyes de Presupuesto Ordinario y Extraordinario⁵ de la República de todo el periodo. No obstante, dentro de la redacción del penúltimo componente resalta que

5 La diferencia entre lo ordinario y lo extraordinario la aclara Hernández (2000, p. 438), quien a su vez se apoya en la Sala Constitucional en su Sentencia 6859-96, para afirmar que lo *ordinario* comprende en general todas aquellas rentas establecidas por el Estado, y lo *extraordinario* proviene en general de empréstitos. Esto último lo podemos actualizar, indicando que proviene de todo aquel título de deuda que esté a nombre del Gobierno de la República.

“deben ser recursos aprobados para ejecutar la intervención durante el período”, lo cual no resulta posible, toda vez que los recursos deben primero ser sujetos de análisis por la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa, para posteriormente ser discutidos, aprobados o desaprobados por el plenario de dicha Cámara Legislativa; esto, para cada ejercicio económico, que según el principio de anualidad⁶ establecido en el artículo 176 de la Constitución Política y 5 inciso d) de la Ley 8131, abarca del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año.

6 Según el artículo 5, también resultan obligatorios los siguientes principios: “*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. *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. *Principio de equilibrio presupuestario*. El presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos y las fuentes de financiamiento. *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. *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. *Principio de publicidad*. En aras de la transparencia, el presupuesto debe ser asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles”.

Una vez logrado el detalle programático, corresponde al Ministerio de Hacienda establecer los lineamientos que den como resultado el respectivo detalle presupuestario, mismo que arranca una vez que:

a) El presidente de la República y el ministro de Hacienda, a propuesta de la Autoridad Presupuestaria, aprueban, vía decreto ejecutivo, las *Directrices Generales de Política Presupuestaria, Salarial, Empleo, Inversión y Endeudamiento para entidades públicas, ministerios y órganos desconcentrados, según corresponda, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria.*

b) El presidente de la República y el ministro de Hacienda, a propuesta de la Autoridad Presupuestaria, aprueban, vía decreto ejecutivo, los *Procedimientos de las directrices generales de política presupuestaria, salarial, empleo, inversión y endeudamiento para entidades públicas, ministerios y órganos desconcentrados, según corresponda, cubiertos por el ámbito de la autoridad presupuestaria.*

c) La Dirección General de Presupuesto Nacional, en sintonía con los dos anteriores, emite los *Lineamientos sobre Formulación, Ejecución y Evaluación del Presupuesto de la República.*

No obstante, previo a formular su proyecto presupuestario, cada institución partícipe del PND debe, a su vez, establecer su propio procedimiento planificador para contar con su Plan Anual Operativo (PAO).

Esto debe llegar hasta el nivel de los Programas Presupuestarios⁷ comprendidos dentro de los entes ministeriales, los cuales pueden

considerarse como un tipo de unidad ejecutora de los bienes o servicios públicos dispuestos para la atención de ciudadanos y habitantes del país, los que a su vez deben sintonizarse con las necesidades poblacionales que en términos generales correspondan (salud, educación, ambiente, seguridad pública, infraestructura nacional, sostenimiento agroalimentario, entre otras.). Esto se logra mediante la proyección anual de recursos presupuestarios incluidos en las diferentes partidas presupuestarias (tabla 2).

TABLA 2. PARTIDAS PRESUPUESTARIAS DEL SECTOR PÚBLICO COSTARRICENSE

Clasificación numérica	Partida presupuestaria
0	Remuneraciones
1	Servicios
2	Materiales y suministros
3	Intereses y comisiones
4	Activos financieros
5	Bienes duraderos
6	Transferencias corrientes
7	Transferencias de capital
8	Amortización
9	Cuentas especiales

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda (2008).

Hasta aquí queda claro para que para generar el PDNIP 2019-2022 no se tomó en cuenta la GpRD, a pesar de que desde 2018 autoridades gubernativas anunciaron su adherencia a esta, misma que debía servir como insumo para la carta de navegación del Gobierno de la República.

Por otro lado, Armijo (2011, p. 11) enuncia las características centrales de una gestión

7 Para mayor ahondamiento sobre el tema, puede

consultarse a Martner, en su obra clásica *Planificación y presupuesto por programas* (1989).

orientada a resultados dentro de un marco planificador:

- Identificación de objetivos, indicadores y metas que permitan evaluar los resultados, generalmente a través del desarrollo de procesos de planificación estratégica como herramienta para alinear las prioridades a los recursos y establecer la base para el control y evaluación de las metas.

- Identificación de niveles concretos de responsables del logro de las metas.

- Establecimiento de sistemas de control de gestión internos donde quedan definidas las responsabilidades por el cumplimiento de las metas en toda la organización, así como también los procesos de retroalimentación para la toma de decisiones.

- Vinculación del presupuesto institucional a cumplimiento de objetivos.

- Determinación de incentivos, flexibilidad y autonomía en la gestión de acuerdo con compromisos de desempeño.

Al valorar estas, se denota que existe todo un trabajo dispuesto desde el ápice gubernativo y continúa hasta los niveles ejecutores inferiores, en una especie de círculo administrativo que se alimenta de datos –que deberán luego ser traducidos en información– para la asignación de responsabilidades que eviten la superposición de acciones públicas, el establecimiento conciso de los bienes y servicios por brindar, la vigilancia de las organizaciones por entes superiores en el cumplimiento de metas (cualitativas y numéricas), maximización de los recursos disponibles, el contraste con lo establecido en periodos anteriores, la toma de decisiones correctivas y la evaluación de resultados.

El compromiso presupuestario de los destinos específicos

En la Memoria Legislativa 2017-2018 se señalan dos vías para la asignación de recursos por medio del Presupuesto de la República (Porras y Soto, 2018, pp. 9-11).

a) Compromisos constitucionales

Son aquellos prescritos desde la Carta Magna, y que, como tal, no resultan variables, salvo una modificación a la misma. Estos se enmarcan de la siguiente manera:

- Artículo 78, que establece la obligatoriedad de destinar un 8 % del producto interno bruto (PIB) a la educación estatal.

- Artículo 85, que establece la obligatoriedad de dotar de recursos a las universidades públicas, conforme los términos inflacionarios respectivos.

- Artículo 96, que establece la obligatoriedad de contribuir en un 0,19 % del PIB para sufragar los gastos de los partidos políticos.

- Artículo 177-Transitorio, que establece la obligatoriedad de destinar un porcentaje no menor al 6 % de los ingresos ordinarios al Poder Judicial.

b) Compromisos legales

Son los relacionados con compromisos presupuestales establecidos por leyes por debajo de la Constitución Política, mismos que se enmarcan de la siguiente forma:

En relación con los destinos legales, destacan los recursos correspondientes al Fodesaf provenientes del impuesto

sobre las ventas, al Conavi y a las municipalidades relacionados con el impuesto a los combustibles, a las universidades estatales, juntas de educación y administrativas, Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, PANI y Banca para el Desarrollo provenientes del impuesto sobre la renta, entre otros. (Porrás y Soto, 2018, p. 11)

La cita anterior aglutina en términos generales los compromisos legales del Poder Ejecutivo, pero adolece de mayor especificidad al respecto, sobre todo, para identificar posibles opciones al respecto. De tal manera que procedemos con un detalle más extensivo, toda vez que fueron derogadas una serie de asignaciones presupuestarias, conforme la Ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas 9635.

– Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF) dispuesto en la Ley 5662.

La captación de recursos del Fondo se establece en el artículo 15 de la citada ley, mismo que dispone:

El Fodesaf se financiará de la siguiente manera:

a) El Ministerio de Hacienda incluirá cada año, en el presupuesto ordinario anual de la República, una asignación equivalente a 593.000 salarios base utilizados por el Poder Judicial para fijar multas y penas por la comisión de diferentes infracciones, proveniente de la recaudación del impuesto sobre las ventas, y girará el monto resultante a la Desaf, para atender los programas y subsidios que se financian con recursos del Fodesaf.

b) Los patronos públicos y privados deberán pagar al Fondo un cinco por ciento (5 %) sobre el total de sueldos y salarios que paguen mensualmente a sus trabajadores. Se exceptúan de este recargo al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), a las instituciones de asistencia médico-social, las juntas de educación, las juntas administrativas y las instituciones de enseñanza superior del Estado, las municipalidades, así como a los patronos cuyo monto mensual de planillas no exceda el equivalente de un sala-

rio base establecido por la Ley 7337 y los de actividades agropecuarias con planillas mensuales hasta el equivalente de dos salarios base establecidos en la ley citada.

Con el tiempo, a la Ley 5662 se le han adicionado una serie de compromisos de carácter social que deben cumplirse por medio de los recursos con los que disponga el Fondo (tabla 3).

A este Fondo se le han cargado otros compromisos que, aunque transitorios y de una aparente razonabilidad social, han venido a limitar su alcance dada su atomización a costa de cada nuevo compromiso.

– El impuesto a los combustibles

La carga tributaria será distribuida según se observa en la tabla 4.

– El impuesto sobre la renta

La carga tributaria será distribuida según se observa en la tabla 5.

Sobre las bondades o conveniencias del establecimiento de este tipo de tributos, Camacho y Lancaster, apoyadas en Bird y Jun, señalan: “cuando el vínculo entre el pago del impuesto al cual se le asignó un destino específico y el uso de los recursos es más fuerte o cercano. En otras palabras, cuando el contribuyente es el beneficiario” (2014, p. 8).

En este caso, tendríamos que referirnos a impuestos directos, en los cuales el aporte del contribuyente debería ser medible en el tiempo, con capacidad –al menos proyectada– del aporte que este le brinda al desarrollo social; de lo contrario, se incurre en una difuminación que colectiviza e invisibiliza no solo el aporte, sino también la evasión y la elusión tributaria.

Por otro lado, las autoras rematan arguyendo que: “La proliferación de los impuestos con destino específico e, incluso, las

TABLA 3. LEY 8783 DE 14 DE OCTUBRE DE 2009 Y SUS REFORMAS

Destino	Porcentaje establecido
Al Ministerio de Salud, en sus programas de nutrición, por medio de la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS)	2,62
Al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	4
Al Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	2,59
Para el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Avancemos	6
Para la atención de personas adultas mayores y personas con discapacidad internadas en establecimientos destinados a ese efecto	0,25
Al Ministerio de Educación Pública (MEP), para que desarrolle y ejecute el programa nacional de los comedores escolares distribuidos en todo el país	5,18
Al Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu)	2
Para coadyuvar a los responsables de pacientes en fase terminal	0,26
A los trabajadores de bajos ingresos que tengan hijos o hijas con discapacidad	0,25
Para cubrir el costo de los subsidios para atender obras de infraestructura para las zonas indígenas del país	0,23
A la atención de menores de edad residentes de la Ciudad de los Niños	0,13
Para la creación de un Programa de Prestaciones Alimentarias a cargo del Estado, cuyas personas beneficiarias serán jóvenes de albergues operados por el Sistema Nacional de Protección Especial	0,25
Financiamiento, construcción y equipamiento de la Torre de la Esperanza del Hospital de Niños	0,78
Programa Avancemos, régimen no contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), IMAS (Mujeres Jefas de Hogar), juntas de educación institucional I y II (Alimentos comedores), juntas administrativas instituciones del III ciclo y educación diversificada académica (Alimentos comedores), juntas administrativas instituciones del III ciclo y educación diversificada (Alimentos comedores escolares), juntas de educación y administrativas, instituciones y servicios de educación especial (Alimentos comedores), juntas de educación y administrativas, escuelas y colegios nocturnos, Cindeas e IPEC (Alimentos comedores), juntas de educación y administrativas (mantenimiento, remodelación y equipamiento de comedores escolares)	Sin especificar
Para el financiamiento del régimen no contributivo de pensiones	10,35
Para el funcionamiento de la Dirección General de Asignaciones Familiares	0,50
Para cubrir el pago de los gastos administrativos a favor de la CCSS, por concepto del servicio de recaudación y administración del Fondo	0,50
Para el funcionamiento del Instituto Costarricense de la Recreación y el Deporte	0,55
Para financiar los Programas de Asociación Olimpiadas Especiales	0,20
Al Fondo de Subsidios para la Vivienda	18,07
Para el Fondo Nacional de Becas (FONABE)	0,43
A la Red de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI)	4
Al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)	2
Al Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS)	0,1

TABLA 4. LEY 8114 DE 7 DE JULIO DE 2001 Y SUS REFORMAS

Destino	Porcentaje establecido
A favor del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)	29
Al pago de servicios ambientales, a favor del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)	3,5
Al pago de beneficios ambientales agropecuarios, a favor del Ministerio de Agricultura y Ganadería para el financiamiento de los sistemas de producción agropecuaria orgánica	0,1
Para garantizar la máxima eficiencia de la inversión pública de reconstrucción y conservación óptima de la red vial costarricense, a favor de la Universidad de Costa Rica, mediante su Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME)	1
A las municipalidades del país	25
Para la Cruz Roja Costarricense, un monto inicial y escalonado	¢1.000.000.000,00

TABLA 5. LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE 19 DE MAYO DE 1988

Destino	Porcentaje establecido
A favor del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad	2
Al Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	7

obligaciones de gasto con destino específico (las que son creadas sin nuevos impuestos o ingresos) responden en muchos casos a la deficiencia—real o percibida— en la asignación de los recursos públicos” (Camacho y Lankaster, 2014, p. 9).

Por ende, tendríamos que, la colectivización de una *misma* fuente de ingresos para destinos presupuestarios *específicos* podría distorsionar o pervertir el objetivo por el cual se instaure el aporte impositivo que, volviendo al artículo 50 constitucional, se refiere a una adecuada distribución de la riqueza bajo el principio de que paguen aquellos que más posibilidades tienen, y no, en que aporten todos por igual, sin parar mientes en sus verdaderas posibilidades.

Toda aquella armazón jurídica que faculta el que el Poder Ejecutivo deba hallar soluciones para gastos presupuestarios con apariencia de perpetuos, fue motivo de análisis por la Sala

Constitucional que, en ocasiones, respaldó esa obligatoriedad, lo cual ejercía presión para lograr dichas soluciones, lo que se traduciría en la imposibilidad material de satisfacer todas las necesidades públicas, aun las más apremiantes, al no poder estirar los recursos presupuestarios fuera de sus límites. Esto último es relativo, ya que es conocido el apalancamiento gubernamental por la vía de la deuda (interna o externa), llegando así a uno de los elementos causales del déficit fiscal.

Pero la anterior posición de la Sala cambia, al punto de que la Dirección General de Presupuesto Nacional explicó que

... los destinos concebidos para sustentar programas sociales, según lo determinó la Sala, serán financiados por el Poder Ejecutivo solo en la medida que los ingresos lo permitan, como una forma de mantener y profundizar el Estado Social de Derecho y a la vez que condicionan tales derechos a la disponibilidad de recursos con el fin de lograr en una forma progresiva su plena efectividad. (2017, p. 1)

Tales argumentos liberan en parte la presión presupuestaria, al tiempo que permiten la concentración de esfuerzos y recursos en lo apremiante.

PERSPECTIVAS INTERNACIONALISTAS SOBRE LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS

Dos conceptos que continúan impactando en la gestión presupuestaria pública son: 1) presupuestos plurianuales y 2) gestión por resultados. El primero, propuesto bajo la égida de la CEPAL (Martirene, 2007; Bonnefoy y Martner, 2008), y el segundo emana del BID (García y García, 2010; Kaufmann *et al.*, 2015). Entre ambos, encontramos más similitudes que divergencias, al enfatizar en la necesidad de un ligamen Plan-Presupuesto, pero conforme al instrumental teórico, conceptual y, sobre todo, metodológico, de cada uno.

Los presupuestos plurianuales

Según Bonnefoy y Martner, “el marco plurianual es un instrumento de planificación financiera en el cual las decisiones presupuestarias anuales son tomadas en términos de limitaciones globales o sectoriales de los gastos a lo largo de períodos que van de tres a cinco años” (2008, p. 12), teniendo como razones para ello: “asegurar [la] sostenibilidad intertemporal al otorgar previsibilidad a la evolución del saldo público y de la deuda; establecer políticas anti cíclicas al independizar el gasto público de los vaivenes de los ingresos; asegurar una cierta estabilidad de los programas públicos; generar condiciones

para una adecuada evaluación de los mismos” (p. 12).

Posteriormente, los autores se refieren a ciertos aspectos importantes –por no decir beneficiosos– de la plurianualidad, como el hecho de considerarla la consecuencia natural de una adecuada gobernabilidad fiscal; el establecimiento de un proceso presupuestario de arriba hacia abajo; el desmontaje de sistemas rígidos de manejo de caja; marcaje de prioridades gubernativas con menores traumatismos y presiones, etc.

Hasta aquí, resulta trascendental aclarar que lo visto para otras latitudes latinoamericanas no busca desligarse del binomio Plan-Presupuesto, por cuanto el marco de gestión temporal, así como el enrumbaramiento de la gestión estatal como todo un sistema de administración pública, que establece metas y prioriza acciones para su cumplimiento, solo es posible a través del engranaje dedicado a la planificación, y de los resultados de su labor prospectiva. Esto permite vislumbrar cierta ventaja para los sistemas gubernativos que ya contemplen en su esqueleto una integración de aquel binomio. En esa línea, Costa Rica lo tuvo hasta antes de 1984 cuando estuvo en vigencia el artículo 7 de la Ley 5525 que establecía: “Artículo 7°. Habrá un departamento encargado de preparar los proyectos de presupuesto bajo la forma de presupuesto por programas. Este departamento y su jefe tendrán las atribuciones, potestades y funciones que determina el artículo 177 de la Constitución Política”.

Posteriormente, esa instancia pasa a la estructura del Ministerio de Hacienda, lo que le permite a este último limitar, dadas las ca-

pacidades fiscales del momento, el direccionamiento de recursos a determinados programas ubicados dentro del universo ministerial.

La entonces existencia de dicha particularidad normativa echa por tierra –por defecto– lo apuntado por Fallas y Quiroz (2007, p. 13), al indicar que unas razones para proceder con el entonces proyecto de la Ley 8131 fueron, según la detección que llevaron a cabo organismos financieros internacionales, al igual que autoridades y técnicos presupuestales del país: 1) la desvinculación entre la programación y la presupuestación, 2) la ausencia de presupuestación por programas.

De manera gráfica, Martinere (2007, p. 15), apalancado a su vez en lo prescrito por el Fondo Monetario Internacional (FMI), traduce lo que procedimentalmente debería ser un marco plurianual, y la consiguiente proyección para la asignación de recursos (figura 3).

Este último autor también presenta y desarrolla una gama de funciones que resultan de un marco de presupuesto plurianual:

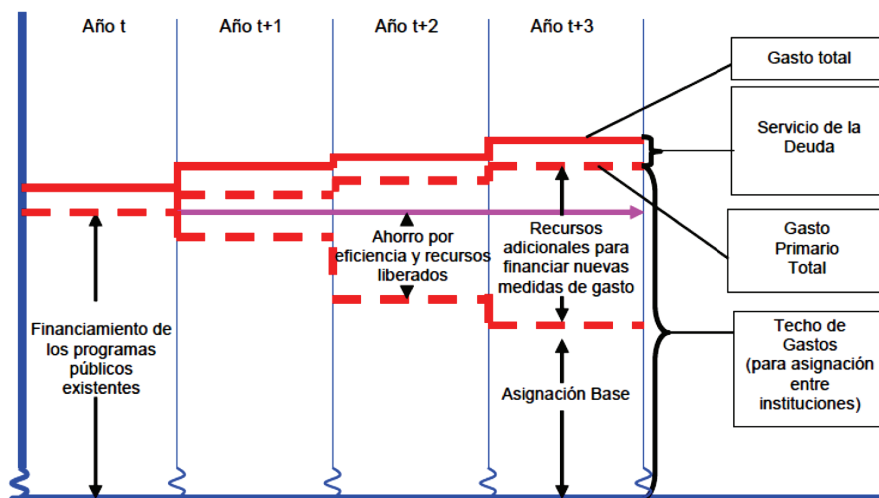
– *Función preventiva*, a fin de identificar diferentes problemas, por ejemplo, referente a los ingresos tributarios, sobre los programas o proyectos establecidos, etc.

– *Función asignativa*, que permite contar con un horizonte más extenso que el presupuesto anual para asignar recursos a nuevos proyectos o fortalecer los ya vigentes.

– *Función limitativa*, que permite analizar, e incluso denegar, nuevos gastos cuando busca tomar medidas de reforma tributaria o de ingresos, cuando vulneran las previsiones contenidas en el presupuesto.

– *Función correctiva*, la cual analiza los desvíos producidos y perfecciona las capacidades para realizar proyecciones (Martinere, 2007, pp. 27-28).

FIGURA 3. MARCO PLURIANUAL DEL GASTO PÚBLICO



Fuente: Martinere (2007).

En la práctica, el aspecto programático-operativo y programático-presupuestario resultan indivisibles, dado que no habría forma, finalmente, de empatar lo establecido (en el Plan) con lo efectivamente financiado (mediante Presupuesto), y que busca cumplir con el fin público por el cual están dispuestos los respectivos programas y proyectos.

En este caso, el papel de las Oficinas Generales de Presupuesto es preponderante en la formulación del documento presupuestario, para la coordinación técnica que deben realizar otras dependencias especializadas en cuanto a planificación, programación macroeconómica, inversiones u otras.

Martinere, finalmente, referencia los países que incurrieron en la técnica plurianual como Brasil, Canadá, Estados Unidos de América, Reino Unido, Suecia, Uruguay, Alemania y Australia, pero sin ahondar en sus experien-

cias legales, procedimentales o administrativas al respecto.

Más recientemente, Arroyo (2016) incluye a otras naciones con experiencia sobre la plurianualidad, como Bélgica, Francia, Marruecos, Israel, Japón y Colombia, al tiempo que resalta sus aportes para lograr la sostenibilidad del país, tales como: corrección de comportamientos fiscales, incremento de la flexibilidad en la asignación de recursos, incremento de la capacidad de control global y particular del gasto, mejora en el seguimiento y cumplimiento de programas y proyectos mayores a un año, una mejor orientación hacia resultados y un mayor incentivo al planteamiento estratégico de cada institución. Así, la autora se refiere al proyecto de ley presentado por la Contraloría General de la República, y que busca modificar el artículo 176 de la Constitución Política, tal como se muestra en la tabla 6.

TABLA 6. ARTÍCULO 176 CONSTITUCIONAL Y SU PROYECTO DE REFORMA.

Artículo 176 de la Constitución Política	Artículo 176 de la Constitución Política (propuesta de modificación)
El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la administración pública, durante todo el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables. Las Municipalidades y las instituciones autónomas observarán las reglas anteriores para dictar sus presupuestos. El presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre.	La gestión pública se conducirá de forma sostenible, transparente y responsable, la cual se basará en un marco de presupuestación plurianual, en procura de la continuidad de los servicios que presta. El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la Administración Pública, durante todo el año económico. En ningún caso, el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables. La Administración Pública, en sentido amplio, observará las reglas anteriores para dictar sus presupuestos. El presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre.

Fuente: elaboración propia con base en la actual Constitución Política (Asamblea Nacional Constituyente de 1949, 1949) y el Expediente Legislativo 19.584 (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2015).

La Gestión por Resultados para el Desarrollo (GpRD)

Sobre la GpRD, esta noción se presenta con fuerza en el documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: *La transformación del Estado para el desarrollo en Iberoamérica* (2013), mismo que incluye un apartado específicamente sobre los esfuerzos gubernativos que deben estar direccionados hacia la materialización del desarrollo. No obstante, el verdadero valor de ello inicia al concretar las estrategias y los mecanismos para dicha materialización. Por ejemplo, en el punto 11 de las conclusiones (p. 139) indica que la GpRD estará centrada en tres conceptos: Continuidad, Integralidad y Corresponsabilidad (CIC).

Aprovechamos para llamar la atención principalmente sobre el segundo, por cuanto la integralidad debe darse en las funciones y herramientas centrales de la GpRD que son: presupuesto, planificación, gestión de la producción de bienes y servicios, gestión financiera, y monitoreo y evaluación.

Ahora bien, en García y García se indica que:

La Gestión para Resultados nace en los países desarrollados para enfrentar las crisis fiscales y financieras y mantener el nivel de desarrollo ya alcanzado. En cambio, en los países en desarrollo el objetivo es acelerar el paso para alcanzar un nivel de desarrollo mayor, por lo que se habla de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD). (2010, p. 5)

Y más adelante aclara:

Por tanto, el objetivo último de la GpRD es habilitar a las organizaciones públicas para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los

resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno.

La noción de resultado en la GpRD está asociada al cambio social producido por la acción del Estado y no solamente a las actividades o los productos que contribuyen a ese cambio, con frecuencia tomados como parámetros para evaluar la acción gubernamental. (2010, p. 6)

En la figura 4 se observan los componentes de lo que debe ser el ciclo de una gestión pública, requeridos para la materialización de resultados; sus áreas medulares son cuatro:

- Planificación.
- Presupuesto y financiamiento.
- Diseño y ejecución de programas y proyectos.
- Monitoreo y evaluación.
- Planificación orientada a resultados.

Los autores aclaran que planificación es el instrumento que el Gobierno emplea para establecer una carta de navegación, debiendo responder a las preguntas ¿dónde estamos?, ¿a dónde queremos ir? y ¿cómo podemos llegar? También, es indispensable, dentro de este marco conceptual, “establecer las responsabilidades que los actores públicos y privados tendrán en el qué hacer y en el cómo hacerlo, de manera tal que se distribuyan y se asignen correctamente las tareas y los recursos, y se pueda exigir la correspondiente rendición de cuentas” (García y García, 2010, p. 25). Resulta llamativo que aclaren que la mayoría de países de América Latina y el Caribe carecen de normativa que respalde las actividades planificadoras.

– Presupuesto por resultados (presupuesto basado en resultados)

Terminológicamente no acarrea ninguna diferencia que el componente presupuestario se denomine “basado en” o “por”, si finalmente

FIGURA 4. CICLO DE GESTIÓN PÚBLICA PARA RESULTADOS



Fuente: García y García (2010).

siempre estará orientado al logro de resultados. Así, para poder implementar este según Kaufmann, Sanginés y García señalan (2015, p. viii) que es necesario contar o poner en marcha:

1. El presupuesto de gastos estructurado por programas.
2. La proyección de los ingresos y gastos a mediano plazo.
3. Los sistemas de seguimiento y evaluación del desempeño del gasto público.
4. Los incentivos para mejorar la efectividad de la gestión.
5. La difusión de la información sobre el presupuesto y el gasto.

– Diseño y ejecución de programas y proyectos

Siguiendo nuevamente a García y García, estos aclaran que “Desde la perspectiva de la GpRD, es importante que los ministerios que tienen a cargo la gestión de programas y proyectos posean un plan sectorial de mediano

plazo alineado con los objetivos y las estrategias del plan nacional” (2010, p. 64).

Y es que, según estos, la gestión de programas y de proyectos es el núcleo de creación de valor público, al ser el medio por el cual el Estado produce los bienes y servicios que permiten alcanzar los obtenidos plasmados en el plan de gobierno, que para todos los efectos, en Costa Rica, es el Plan Nacional de Desarrollo.

– Monitoreo y evaluación (M&E)

En cuanto a esta área/componente los autores indican: “En el marco de la GpRD, el sistema de monitoreo es un instrumento para gestionar el sector público mediante un conjunto de indicadores que permiten verificar el cumplimiento de los objetivos y de sus expresiones cuantitativas: las metas” (García y García, 2010, p. 74); y en el otro extremo acotan: “Por otro lado, el sistema de monitoreo debe dar cuenta del desempeño de las instituciones, los programas o los proyectos” (p. 74).

Llegados a este punto, que aparentemente pareciera lo final, como lo es M&E, resulta indispensable referirnos a una de sus condiciones, la cual será determinante para el establecimiento de la GpRD, ya que todo su marco conceptual conforma una espiral que circunda desde la planificación hasta este último punto (M&E).

De tal forma que, previo a cualquier intento por siquiera formular una estrategia de implementación de la GpRD, es indefectible apuntar la falencia señalada por Máttar y Cuervo con el uso de *indicadores* en lo que a la región latinoamericana se refiere, por cuanto: “Los sistemas de seguimiento de metas nacionales de las oficinas del Ejecutivo aún son débiles: se brindan definiciones de los indicadores que a menudo son insuficientes y no se indica cómo contribuye a ellos el accionar de las agencias ejecutoras” (2017, p. 24). Y es que el propio MIDEPLAN se había referido previamente al respecto en un informe que indicaba lapidariamente que: “Por el momento no se comprueba todavía la existencia de [...] una vinculación unívoca entre los programas presupuestales institucionales y los programas inscritos en el PND” (2016, p. 23).

De esta manera, se tiene una noción al menos general de la importancia de construir adecuados indicadores de gestión pública, los cuales, para el caso de la GpRD, resultan vitales para lograr el alineamiento simbiótico del Plan-Presupuesto y, por tanto, para solventar las necesidades poblacionales y aprovechar las oportunidades para el desarrollo por medio de los fondos provenientes de la Hacienda Pública.

Otro detalle medular acerca de los indicadores lo brindan Bonnefoy y Armijo (2005), quienes aclaran que estos estarán en razón de la evaluación que se pretenda llevar a cabo, misma que puede descomponerse en varios niveles. Los mismos autores reconocen que el contar con medidas que den cuenta tanto del uso de los recursos como de los logros obtenidos se convierte en un insumo para el proceso presupuestario en sus etapas de formulación, ejecución y evaluación.

En otro orden de ideas, la GpRD también puede (y debe) aquilatarse no solo para el caso costarricense, sino para el latinoamericano en general, por cuanto siguiendo a Milanesi (2018, pp. 182-191), el efecto transformador de esta doctrina-práctica tendría posibilidades de desarrollarse más en algunos contextos institucionales y políticos que en otros, especialmente, por los factores teóricos incidentales a los que pasa revista el autor, y que no necesariamente podrán cumplirse por cualquiera que esté interesado al respecto:

- a) *Path dependence* y otras dimensiones institucionales macro.
- b) Marcos institucionales y reglas formales.
- c) Capacidades y recursos.
- d) Cultura organizacional.
- e) Razones simbólicas e instrumentales.
- f) Motivaciones e incentivos de los actores.
- g) Liderazgo.
- h) Actores externos y permeabilidad de las organizaciones.
- i) Difusión de políticas.
- j) Características estructurales de las agencias.
- k) Demandas y presión externa.

CONCLUSIONES

Se ha presentado un esbozo de los antecedentes y de la realidad jurídico-administrativa del presupuesto público costarricense, tratando de ejemplificar algunos elementos que condicionan al engranaje administrativo-presupuestario y su misión de cumplimiento de metas para el desarrollo nacional. Este engranaje, asimismo, aglutina obligaciones establecidas por diferentes normas que, por correlato, implican un costo de oportunidad social, relegando algunas pautas socio-estatales para cumplir otras, a través de la asignación de recursos presupuestarios.

Tal y como fue presentado, todo el sistema presupuestario actual deviene de un modelo estatal híbrido (socialcristianismo-socialdemocracia), que brinda especial importancia al ligamen Plan-Presupuesto, aun cuando la carga sobre las finanzas públicas condiciona el verdadero cumplimiento de dicha ligazón, pensada para ser expresión numérica del Estado social de derecho, expresión de recursos del macro plan gubernativo, componente de la condición de la economía doméstica, entre otras.

A pesar de que las autoridades gubernativas pretenden acoplarse a tendencias y dinámicas internacionales como la plurianualidad presupuestaria, o la gestión por resultados, la verdad es que el caso costarricense ya visibiliza lo anterior, en tanto existe un marco intertemporal como lo es el PND, sobre el cual deben ajustarse todos los programas, proyectos y gastos públicos; razón esta para considerar innecesaria la reforma al actual artículo 176 constitucional indicada más arriba; aun cuando un símil pudiese funcionar en otras latitudes, o

ser propuesto desde instancias internacionales que no conocen una realidad particular como la costarricense; máxime, debiendo sopesar antes lo apuntado por Hernández al prescribir acertadamente que:

En el caso latinoamericano, los Estados han surgido a partir de procesos históricos muy diferentes entre sí. Tales diferencias no pueden ser ignoradas y en gran medida explican la adopción y adecuación de distintos “estilos de desarrollo”, ritmos dispares en sus procesos de desarrollo democrático, progresos desiguales en el plano institucional y avances diferenciados en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. (2015, p. 330)

REFERENCIAS

- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Serie Manuales 69*. ILPES/CEPAL.
- Arroyo, J. (2016). Propuesta para implementar el presupuesto plurianual en Costa Rica como medida para gestionar adecuadamente las finanzas públicas. *Revista Nacional de Administración*, 7(1), 7-31.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1974). *Ley de Planificación Nacional 5525*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_resultado_simple.aspx?param1=NER¶m2=1¶m3=FECHA¶m4=DESC¶m5=5525
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1974). Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares 5662. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=2687&nValor3=96417&strTipM=TC
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1978). *Ley General de la Administración Pública 6227*. <http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/>

- Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=13231&nValor3=109081&strTipM=FN
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1988). *Ley del impuesto sobre la renta 7092*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=13231&nValor3=109081&strTipM=FN
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2001). *Ley de simplificación y eficiencia tributarias 8114*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=46631&nValor3=112058&strTipM=FN
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2001). Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131. *Diario Oficial La Gaceta* 198.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2009). *Ley 8783 de reforma a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=2687&nValor3=96417&strTipM=TC
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2015). Expediente Legislativo 19.584. http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=19584
- Asamblea Nacional Constituyente de 1949 (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=95479&strTipM=TC
- Bolaños, R. (2017). Consideraciones ideológicas y el arquetipo gubernativo para el desarrollo. *Acta Académica*, 61, 79-110.
- Bonnefoy, J. C. y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. ILPES/CEPAL.
- Bonnefoy, J. C. y Martner, R. (2008). Planificar y presupuestar: modelos de integración y coordinación en América Latina. En R. Martner. (Ed.), *Planificar y presupuestar en América Latina*. ILPES/CEPAL.
- Camacho, E. y Lankaster, V. (2014). *Evaluación de los destinos específicos del gasto del Gobierno Central. Análisis-Serie 7*. Academia de Centroamérica.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2013). La transformación del Estado para el desarrollo en Iberoamérica. En M. Villoria. (Coord.), *La transformación del Estado para el desarrollo en Iberoamérica* (pp. 13-30). CLAD.
- Dirección General de Presupuesto Nacional (2017). *Nota DGNP-0337-2017*. Dirección General de Presupuesto Nacional.
- Fallas, R. y Quiroz, F. (2007). *Costa Rica: análisis crítico del proceso presupuestario*. ILPES/CEPAL.
- Figueroa, J. (1997). *Obras escogidas*. Editorial Tecnológica de Costa Rica.
- García, R. y García, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe* (2 ed.). Banco Interamericano de Desarrollo.
- González, J. (1989). *El activista socialcristiano*. Instituto de Estudios Políticos.
- Hernández, M. (2000). La constitucionalidad de la ley de presupuesto nacional: un ideal inalcanzado. *Revista Parlamentaria*, 8(2), 419-459.
- Hernández, R. A. (2015). Transformación del Estado y paradigmas de desarrollo en América Latina. En A. Bárcena y A. Prado (Eds.), *Neoestructuralismo y*

- corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XX* (pp. 325-361). CEPAL.
- Kaufmann, J., Sanginés, M. y García, M. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martirene, R. A. (2007). *Manual de presupuesto plurianual*. ILPES/CEPAL.
- Martner, G. (1989). *Planificación y Presupuestos por programas* (17 ed.). Siglo Veintiuno Editores.
- Máttar, J. y Cuervo, L. M. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*. CEPAL. LC/PUB.2017/16-P
- Meoño, J. (2008). *El modelo-país en la Constitución Política y en unas pocas leyes superiores: marco referencial ineludible para lograr una mejor investigación académica y un real desarrollo nacional*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- Milanesi, A. (2018). La gestión por resultados: una revisión de la literatura y sus desafíos en América Latina. *Administración & Desarrollo*, 48(1), 170-199.
- Ministerio de Hacienda (2008). Clasificador por objeto del gasto del sector público. <http://www.hacienda.go.cr/contenido/524-clasificadores>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) (2016). *Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo de Costa Rica*. MIDEPLAN.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) (2018a). *Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022*. MIDEPLAN.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) (2018b). *Metodología del PNDIP 2019-2022*. MIDEPLAN.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- Porras, M. y Soto, J. R. (2018). *Presupuesto ordinario y extraordinario de la República. Aprobación, liquidación, contexto y retos 2017-2018: Separata*. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.
- Poulantzas, N. (1976). *Las clases sociales en el capitalismo actual*. Siglo XXI Editores.
- Santa Sede (1967). *Carta Encíclica Populorum Progressio*. http://w2.vatican.va/content/paul-vi/es/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum.html
- Sala Constitucional del Poder Judicial (1998). Resolución 03089-1998. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-82581>
- Sala Constitucional del Poder Judicial (2002). Resolución 04884-2002. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-194689>
- Santa Ana, J. (1991). *La práctica económica como religión: crítica teológica a la economía política*. DEI.
- Tirole, J. (2017). *La economía del bien común*. Taurus.
- von Haldenwang, C. (2005). Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 85, 35-52.