

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERO-PRESUPUESTARIA EN COSTA RICA

ROLANDO BOLAÑOS GARITA
Universidad Estatal a Distancia
rbolanos@uned.ac.cr

RESUMEN

Los esfuerzos –no necesariamente los logros– de reforma administrativa costarricense suman varios desde hace décadas, incluyendo una variedad temática de la cual la gestión de los presupuestos públicos no es la excepción. Así, resulta medular comprender los elementos que circundan al actual Sistema de Administración Financiera costarricense, al igual que la serie de propuestas que hoy pueden encontrarse en el panorama administrativo para su modificación; algunas de naturaleza teórica, otras de carácter internacional y otras ya visibles en la corriente legislativa. No obstante, continúan latentes las intenciones por extrapolar corrientes foráneas, o bien la generación de normas paralelas a la Ley 8131, sin reconocer lo que desde esta puede lograrse para que los presupuestos públicos de la Administración Central y Descentralizada funcionen de manera sistémica y articulada hacia el desarrollo nacional.

PALABRAS CLAVE: ADMINISTRACIÓN FINANCIERA, PRESUPUESTOS PÚBLICOS, PLANIFICACIÓN NACIONAL, SISTEMAS GUBERNATIVOS.

ABSTRACT

The efforts –not necessarily the achievements– of a Costa Rican administrative reform had been several for decades, including a thematic variety in which case management of public budgets is no exception. Thus, it's essential to understand the elements that surround the current Costa Rican Financial Administration System, as well as the series of proposals that can now be found in the administrative scene for its modification; some of a theoretical nature, others of an international character and others already visible in the legislative current. However, the intentions to extrapolate foreign currents or generated parallel norms to Law 8131 continue to be latent, without recognizing what can be already achieved from it, so that public budgets of Central and Decentralized Administration work in a systemic and articulated manner towards national development.

KEYWORDS: FINANCIAL ADMINISTRATION, PUBLIC BUDGETS, NATIONAL PLANNING, GOVERNMENTAL SYSTEMS.

INTRODUCCIÓN

En una investigación anterior (Bolaños, 2016) se presentaron los elementos fundacionales para una reforma administrativa a nivel costarricense, desarrollando consideraciones de naturaleza tanto internacional como nacional, de carácter fundamentalmente técnico-jurídico. En razón de que la temática se presta para ser abordada desde varias aristas, resulta oportuno, en esta ocasión, presentar elementos específicos sobre la reforma desde la óptica del andamiaje administrativo-presupuestario.

En otras palabras, se presentan aquellos factores histórico-contextuales de la reforma y sus efectos en la dinámica presupuestaria, en razón de que, actualmente, las finanzas públicas son seriamente cuestionadas por los grupos de presión. Igualmente, nunca han dejado de ser motivo de preocupación por los cuadros gubernativos, dando lugar a la generación de propuestas y normas que no necesariamente comulgan con la realidad burocrática del país.

METODOLOGÍA

La investigación se llevó a cabo bajo un enfoque cualitativo, empleando la técnica del análisis de contenido –por medio del análisis documental–, a fin de ubicar las fuentes escritas relativas a la gestación y aplicación de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131.

De igual forma, se aplicó la entrevista semi-estructurada, específicamente al actual Subdirector de la Dirección General de Presupuesto Nacional, José Luis Araya Alpízar.

Esta nueva investigación tuvo como eje cardinal el objetivo de identificar los elementos antecedentes, teóricos y jurídicos que delinean el actual Sistema de Administración Financiera en

Costa Rica, así como los requerimientos de cambio para la mejor gestión presupuestaria.

LOS ANTECEDENTES DE LA REFORMA

El antecedente de la reforma a la administración financiera se remonta hasta el trámite del tercer Programa de Ajuste Estructural (PAE III)¹, al pretenderse la concreción de un programa de reforma presupuestaria para lograr un Sistema de Administración Financiera integrado, lo cual no se refleja en la obra de Fallas y Quiroz (2007). Aunque tales autores sí aclaran algunos elementos importantes referentes al trámite del expediente legislativo 12 603 que devino en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131 (LAFRPP), la cual pretendía modernizar el arcaico esquema anterior entronizado en la Ley de Administración Financiera de la República 1279, del año 1951.

La LAFRPP también saca de circulación la Ley de creación de la Autoridad Presupuestaria 6821, por cuanto ese órgano colegiado se incorpora de plano en aquella, pero no deroga otra norma de corte presupuestario como la Ley para el equilibrio financiero del sector público 6955.

Según los autores, algunos de los problemas presupuestarios detectados previo a la LAFRPP fueron los siguientes:

- Un modelo organizativo con alta dispersión y gran fragmentación de competencias.
- Escasa coordinación institucionalizada de la política macroeconómica y fiscal.

1. Esta se considera razón suficiente para enmarcar la gestación de la Ley 8131 dentro de los esfuerzos de reforma estatal iniciados, principalmente, a través de los Programa de Ajuste Estructural y, descartando, por ende, que esa norma fuera un producto aislado que solo pretendía engrosar el marco jurídico costarricense. En igual sentido, el lector interesado podrá dirigirse a los folios 96 al 123 de dicho expediente legislativo, en los cuales se detalla el papel del mismo dentro de la reforma estatal.

- Desvinculación entre el Presupuesto Nacional y el proceso de planificación nacional (Plan Nacional de Desarrollo).
- Escasa o nula coordinación entre el presupuesto y los objetivos fiscales del gobierno.
- Desvinculación entre la programación y la presupuestación.
- Ausencia de presupuestación por programas.
- Legislación escasa e indeterminada en materia de evaluación y rendición de cuentas.
- Deficiencias en la presupuestación por programas e incumplimiento de principios presupuestarios básicos, tales como la anualidad, especialidad cualitativa y cuantitativa, unidad de caja, entre los más relevantes.
- Falta de implicación de los gestores de los programas en el proceso financiero y ausencia de un régimen de responsabilidad en los resultados de sus actuaciones.
- Ausencia de dirección de la política financiera, especialmente en cuanto a endeudamiento externo.
- Lentitud y fragmentación del proceso de contratación administrativa.
- Duplicidades y descoordinación en el proceso contable y de control interno.
- Exacerbada centralización operativa y sobredimensionamiento de las funciones del Ministerio de Hacienda en los procesos de ejecución presupuestaria y de contratación administrativa del presupuesto.
- Carencia de un sistema integrado de información de la administración financiera (2007, p. 13-14).

Nótese, en los anteriores problemas, cómo sobresa la desvinculación Plan-Presupuesto (PP),

situación no tan pronunciada hasta 1984, cuando por medio de la Ley 6955 se deroga el artículo 7 de la Ley de Planificación Nacional 5525, el cual establecía:

Artículo 7º.- 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 Política².

Así, el Ministerio de Planificación Nacional y Política (MIDEPLAN) pierde el brazo técnico-operativo

2. Esta El primer párrafo de este artículo dispone lo siguiente:

Artículo 177.-La preparación del proyecto ordinario corresponde al Poder Ejecutivo por medio de un Departamento especializado en la materia, cuyo jefe será de nombramiento del Presidente de la República, para un período de seis años. Este Departamento tendrá autoridad para reducir o suprimir cualquiera de las partidas que figuren en los anteproyectos formulados por los Ministerios de Gobierno, Asamblea Legislativa, Corte Suprema de Justicia y Tribunal Supremo de Elecciones. En caso de conflicto, decidirá definitivamente el Presidente de la República. Los gastos presupuestados por el Tribunal Supremo de Elecciones para dar efectividad al sufragio, no podrán ser objetados por el Departamento a que se refiere este artículo.

Nótese que ese primer párrafo permite la sólo la disminución de las partidas presupuestarias, no así su aumento, el cual corresponde a la Asamblea Legislativa según el artículo 179 constitucional que dispone:

Artículo 179.- La Asamblea no podrá aumentar los gastos presupuestos por el Poder Ejecutivo, si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos.

La condicionante de no aumentar gastos para los cuales no exista fuente de ingresos, es a todas luces certera para evitar que se acreciente el déficit fiscal. Esta vigilancia debe ser ejercitada en primera instancia por la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios que, en conjunto con la Comisión de Ingreso y Gasto Público, deben concretar esfuerzos y acciones más acertados al momento de incurrir en las fases de análisis, discusión, aprobación o improbación de los presupuestos que devendrán en Ley de la República. Esto, considerando que las leyes que en ese sentido se emitan, deben formularse y aprobarse para cumplir el objetivo medular del desarrollo nacional.

para fortalecer el PP. Específicamente, para lograr la alineación de los presupuestos públicos al Plan Nacional de Desarrollo (PND), situación que se buscó revertir por medio de la LAFRPP, lo cual no ocurre en la actualidad en los niveles o con la contundencia deseada. De nuevo, en cuanto al tema de reforma administrativa y su ligamen con lo presupuestario, este fue parte de las acciones reformistas activadas en su momento por los países de la región latinoamericana, según Campero (1985), con el cual se pretende alcanzar el siguiente objetivo:

Optimizar la captación, asignación y uso de recursos, a través de reformas en los sistemas de programación-presupuestación financiera, de información y control y de aquellas otras funciones auxiliares de la administración pública (p. 45).

En esa misma sintonía, pero más recientemente, Arellano, Gil-García, Ramírez y Rojano prescribían:

Los procesos de presupuestación han venido apareciendo como un elemento indispensable de las reformas administrativas cuando se quiere dirigir a los gobiernos a actuar con base en la obtención de resultados y no sólo, o principalmente, en el control de recursos y gastos (2010, p. 166).

Posteriormente, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) indicó, mediante los siguientes términos, que:

Es indispensable una mayor articulación entre los procesos de planeación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación y, específicamente, es necesario desarrollar nuevos mecanismos y estrategias de coordinación con los ministerios de hacienda o finanzas para lograr mayor vinculación de la información de monitoreo y evaluación con las decisiones presupues-

tales, así como para conseguir que estas últimas tengan más en consideración las estrategias políticas (2011, p. 98).

CONSIDERACIONES SOBRE EL NUEVO SISTEMA PRESUPUESTARIO

El hecho de que la LAFRPP concibiera el presupuesto público como producto de un sistema en que interactúan actores (a modo de ejes de un engranaje), de los cuales se esperan determinadas acciones (a modo de piezas para lograr el producto esperado), e incluso, que estableciera un ligamen con el responsable del Sistema Nacional de Planificación –MIDEPLAN–, no resulta para nada casuístico. Toda vez que afina la noción de que la Administración Pública costarricense es un macro sistema per se, el cual contiene otros de menor tamaño, buscando la interrelación, la confluencia y la no separación entre unos y otros. Con mayor razón al tratarse de los recursos de la Hacienda Pública, que serán destinados al desarrollo nacional, para así solventar las necesidades poblacionales en los campos que se requieran, tales como: salud, educación, seguridad ciudadana, infraestructura vial, etc.

Lamentablemente, la nueva norma no entronizó una complementariedad natural entre el Sistema de Administración Financiera (SAF) y el Sistema Nacional de Planificación (SNP), la cual se considera consustancial entre ambos. Además, si bien esto trató de lograrse mediante la aparente sujeción de los presupuestos públicos al PND según su artículo 4, tal intencionalidad no se cristaliza necesariamente.

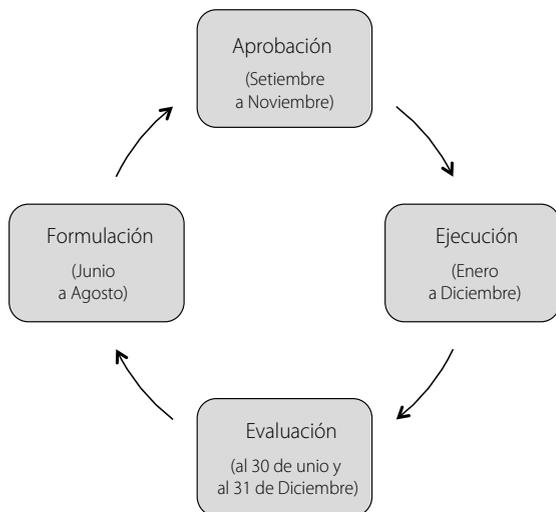
Por otro lado, la concepción del presupuesto como producto propio de un proceso, en apego total a la Teoría General de Sistemas (TGS), tampoco fue abordado en la LAFRPP, pero sí en los Criterios y Lineamientos Generales sobre el

Proceso Presupuestario del Sector Público, Decreto Ejecutivo 33446-H. Este estipula que dicho proceso: “Es un conjunto de fases continuo, dinámico, participativo y flexible, mediante el cual se formula, aprueba, ejecuta, controla y evalúa la gestión institucional, en sus dimensiones físicas y financieras, de conformidad con el bloque de legalidad.” No obstante, no se aclaró en ese cuerpo normativo el accionar de instancias del Ministerio de Hacienda (MH) que participan e intervienen continua y decisivamente en ese proceso, tal y como la Dirección General de Presupuesto Nacional o la Tesorería Nacional, omisión que han solventado dichas instancias al emitir disposiciones de menor rango normativo (lineamiento, circulares, entre otros) con fundamento en las potestades que les brinda la LAFRPP.

En términos generales, el proceso presupuestario contiene las fases y temporalidad que se ilustran en la figura 1.

De igual manera, no se aclaró la participación de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios

FIGURA 1
CICLO PRESUPUESTARIO EN COSTA RICA



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2015.

en lo relativo a la aprobación o desaprobación de los proyectos presupuestarios. Por su parte, la Comisión de Ingreso y Gasto Público tiene una participación poco clara, al no condicionar su accionar a lo ya logrado en la de Asuntos Hacendarios, toda vez que, si el presupuesto nacional es Ley de la República, lo es debido a las valoraciones que generó esta última en el momento de su análisis. De otro modo, se incurriría en un actuar coartado, casuístico y asistémico por parte del Poder Legislativo.

En esa línea, valga apuntar que en la actualidad, ningún cuerpo normativo que se desprenda de la LAFRPP concibe, propende, potencia o condiciona que el presupuesto en cualesquiera de sus fases tenga como referente absoluto la Planificación Presupuestaria, concepto que se estimó en su momento (Bolaños, 2014) más acorde para con la TGS y como un nuevo enfoque complementario y coadyuvante de la realidad gubernamental. Lo anterior por cuanto sus propósitos principales serían 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 PND, al igual que los procedimientos de acción para su logro y, por ende, los mecanismos de evaluación diseñados al efecto.

Según esta tesitura, la actuación sistémica de todo el engranaje administrativo- presupuestario estaría entonces dispuesta para la materialización del desarrollo nacional³. Tanto las instancias hacendarias como los órganos legislativos, basarían su accionar ejecutivo o de control parlamentario y político de una manera más coherente: por Sec-

3. El alcance para dicho engranaje lo ubicamos por medio del artículo 26 de la LAFRPP, que dispone lo siguiente:

Definición del Sistema. El Sistema de Administración Financiera del sector público estará conformado por 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.

tores de Actividad Administrativa y Regiones de Desarrollo, lo cual no ocurre actualmente, imposibilitando una mejor asignación y evaluación de los recursos públicos, sea desde la formulación hasta la evaluación de los mismos –por parte del Poder Ejecutivo, el Legislativo o la Contraloría General de la República–. Por tales razones, se discrepa de Fallas y Quiroz (2007), al referirse estos a la aparente interacción entre Poderes Ejecutivo y Legislativo en los siguientes términos:

En lo que se refiere al proceso de rendición de cuentas, además de los informes semestrales y anuales de evaluación que debe presentar el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Planificación y la Contraloría General de la República, a la Comisión Permanente Especial de Control del Ingreso y Gasto Público, la Contraloría General de la República presenta cada 1º de mayo, el Informe de Liquidación Presupuestaria del Ejercicio anterior ante la Asamblea Legislativa. Éste es remitido a la Comisión Permanente Especial de Ingreso y Gasto Públicos para que elabore el Informe sobre la Liquidación Presupuestaria, para lo cual tiene plazo hasta el treinta de mayo de cada año; sin embargo, en la práctica este plazo es generalmente prorrogado si el Plenario Legislativo lo aprueba.

Dentro de la Comisión se conoce la Liquidación del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República y se juzga no solo su liquidación, sino además el informe mismo, con el fin de determinar si está cumpliendo con los objetivos y si brinda la información necesaria para que los diputados puedan juzgar la liquidación (p. 23).

Ahora bien, el documento del CLAD "La transformación del Estado para el desarrollo en Iberoamérica" (2013), incluye un apartado específicamente sobre los esfuerzos gubernativos que deben estar teledirigidos hacia la materialización

del desarrollo. No obstante, el verdadero valor de ello inicia al concretar las estrategias y mecanismos para dicha materialización. Por ejemplo, indica en el punto 11 de las conclusiones (p. 139) que la Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD) debe estar centrada en tres conceptos: Continuidad, Integralidad y Corresponsabilidad (CIC). Se llama la atención principalmente sobre la segunda, ya que la integralidad debe darse en las funciones y herramientas centrales de la GpRD, a saber: presupuesto, planificación, gestión de la producción de bienes y servicios, gestión financiera, y monitoreo y evaluación.

Por lo tanto, de seguirse al pie de la letra lo apuntado sobre la integralidad de la GpRD, y particularmente para el caso costarricense, esta se materializaría si se reconociera, tal y como se indicara en líneas previas, la complementariedad natural entre el SAF y el SNP. Por lo que se puede afirmar que desde la emisión de la Ley 5525 en 1974, y ahora complementada con la Ley 8131, Costa Rica ya ostenta un esquema de GpRD "*sui generis*" por medio de la Planificación Presupuestaria, sin necesidad de extrapolar tendencias, teorías o metodologías foráneas que no necesariamente comulgan con la realidad administrativa nacional.

Tal y como se extrae de Zeller (2007), para el caso de Argentina, una reforma administrativa-presupuestaria con enfoque sistémico debe atemperarse a cada entorno burocrático (a cada aparato estatal). De igual manera, tampoco resulta necesario incurrir en abordajes superfluos y poco sistémicos relativos a presupuestos por resultados⁴.

4. Sobre este tema, Oviedo y Cambronero (2017) presentan una entrevista a la jerarca de la Dirección General de Presupuesto Nacional, quien no solo obvia términos que deben estar siempre presentes en la presupuestación pública como Sectorialización y Regionalización, sino que no aclara qué debe entenderse como presupuesto por resultados o la vía para lograrlo.

Valga aclarar que otro de los principales impulsores de la GpRD es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que desarrolló un marco teórico-conceptual y metodológico al respecto (López y García, 2010; Marcel, Guzman y Sanginés, 2014; Makón y Varea, 2015).

No obstante, la LAFRPP instituye un esquema que en sí es ya un importante avance en la gestión presupuestaria pública, al indicarse en su artículo 29 que el SAF comprende subsistemas que se encuentran interrelacionados, a saber:

- a) Subsistema de Presupuesto.
- b) Subsistema de Tesorería.
- c) Subsistema de Crédito Público.
- d) Subsistema de Contabilidad.

Igualmente, contiene el Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, el cual es de carácter complementario, de lo cual se difiere, ya que el último párrafo del artículo 7 de la Ley de contratación administrativa 7494 señala que:

La justificación del inicio del procedimiento de contratación deberá estar acorde con lo establecido en los planes de largo y mediano plazos, el Plan Nacional de Desarrollo, cuando sea aplicable, el plan anual operativo, el presupuesto y el programa de adquisición institucional, según corresponda.

De esta manera, el párrafo transcrito fortalece la propuesta conceptual y metodológica de la Planificación Presupuestaria, en la cual, la gestión del presupuesto estará ligada prácticamente a todas las actividades de la Administración Pública en la cual se comprometan los recursos ahí dispuestos. La contratación administrativa es parte consustancial de ese escenario; de hecho, es una de las actividades en las cuales más recursos presupuestarios son ejecutados, al igual que en Remuneraciones y en Transferencias (corrientes y de capital).

Valga aclarar que la Dirección General Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA), se crea por medio de la Ley 8131, para extinguir a la antigua Proveeduría

Nacional, la cual concentraba, décadas atrás, las compras de la mayoría de instituciones de la Administración Central por medio de sus Proveedurías que solo jugaban un rol instrumental. Ahora, la DGABCA debe supervisarlas para potenciar la adecuada ejecución de los procesos de contratación, almacenamiento y distribución o tráfico de bienes públicos, emitiéndoles la normativa técnica y las disposiciones adicionales que considere pertinentes para su mejor funcionamiento.

Por lo cual, no se vislumbran méritos para instaurar un sistema complementario cuando la DGABCA incluso forma parte tanto del Comité Ejecutivo del Sistema de Administración Financiera, como de la Comisión de Coordinación de la Administración Financiera, ambos creados mediante Decreto Ejecutivo 34534-H. Y; por ejemplo el primero, tiene el objetivo de promover el adecuado funcionamiento del SAF, en un esfuerzo más por lograr un funcionamiento articulado de éste. Llegado este punto, resulta importante presentar, en la tabla 1, las características de los subsistemas y el sistema complementario según la normativa vigente.

Igualmente, en cuanto a la conformación del SAF, llama la atención que la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria no forme parte del SAF, a pesar de que la Autoridad Presupuestaria (AP) nace a la vida administrativa según el artículo 21 de la LAFRPP para (...) efectos del ordenamiento presupuestario del sector público. Esto, a pesar de que su Secretaría Técnica sí forme parte del Comité Ejecutivo del Sistema de Administración Financiera y, cuando corresponda, de la Comisión de Coordinación de la Administración Financiera.

No obstante, y tal y como lo indicara anteriormente Bolaños (2014), bajo el esquema actual existe una duplicidad y superposición de funciones entre la AP y la Dirección General de Presupuesto Nacional, toda vez que coexisten

TABLA 1
CARACTERÍSTICAS DE LOS INTEGRANTES DEL SAF

| Subsistema/Sistema | Encargado | Potestades |
|--|---|--|
| Presupuesto | Dirección General de Presupuesto Nacional | Velar por el correcto cumplimiento de las etapas del proceso presupuestario, que son: programación, formulación, ejecución, control y evaluación. |
| Tesorería | Tesorería Nacional | Velar por el correcto cumplimiento de las operaciones correspondientes a los procesos de percepción de las rentas a favor de la Administración Central a partir del momento en que se realice el correspondiente pago, cualquiera que sea su fuente, así como de los pagos y transferencias que se realicen con cargo a ellas. |
| Crédito Público | Dirección de Crédito Público | Procurar las mejores condiciones de costo y riesgo para el endeudamiento público. Asimismo, deberá velar por el uso adecuado de los recursos que se obtengan por esta vía, por parte del Sector Público, dentro de las limitaciones que establecen la ley y los lineamientos que emita la Autoridad Presupuestaria. |
| Contabilidad | Contabilidad Nacional | Administrar los sistemas contables de ejecución de los ingresos y los gastos presupuestarios, teniendo como propósito garantizar la oportunidad y efectividad del registro contable. |
| Administración de Bienes y Contratación Administrativa | Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa | Velar por el correcto cumplimiento de las operaciones que se relacionen con los procedimientos de contratación, almacenamiento y distribución o tráfico de bienes. |

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto Ejecutivo 32988-H-P-PLAN.

instancias administrativas dedicadas a la misma materia administrativa: los presupuestos públicos en un sentido amplio. Resulta improcedente que ambas cuenten con profesionales dedicados a valorar inconexamente información de una misma naturaleza. Aún más, el argumento de que la AP ejerce una influencia mayor al ser que la Ley 8131 la ubica con un espectro más amplio al cubrir incluso a la Administración Descentralizada ciertamente se desvanece ya que, como se indicó en líneas precedentes, la AP solo propone lineamientos generales y específicos de política presupuestaria que deben ser de aprobación exclusiva del Poder Ejecutivo. A lo anterior, súmesele lo prescrito en el artículo 23 de la Ley 8131, el cual aclara que el Director de Presupuesto Nacional podrá ser el Secretario Técnico de la Autoridad Presupuestaria, lo cual refiere directamente a las obligaciones de ese Director conforme el artículo 177 constitucional.

La AP resalta como un órgano con aparentes capacidades para incidir sobre el manejo presupuestario de todo el Sistema de Administración Pública. Sin embargo, de la lectura de los artículos 23, 24 y 25 de la Ley 8131, que deben abordarse conexivamente con los artículos 26, 27, 98, 99 y 100 de la LGAP, se desprende que esa instancia no puede, en ningún momento, actuar unilateralmente o a expensas del Ministro de Hacienda y del Presidente de la República, aspecto ya aclarado por la Sala Constitucional del Poder Judicial mediante Resolución 2002-12019. Adicionalmente, debe considerarse que la creación de la Dirección General de Presupuesto Nacional radica en el artículo 177 de nuestra Constitución, por lo que hasta aquí se denotan claramente dos instancias dedicadas a prácticamente la misma materia, las cuales deben orientar al Poder Ejecutivo en razón del ligamen Plan-Presupuesto.

Por otro lado, valga aclarar que previo a contar con la LAFRPP, existía la Ley para el equilibrio financiero del Sector Público 6955. Esta dictaba una serie de pautas en materia de planificación presupuestaria. Por ejemplo, el artículo 3 señala que la preparación del proyecto de presupuesto de ingresos y egresos de la República será por programas. El artículo 4 inciso a) detalla por primera vez en el marco jurídico costarricense que el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República se ajustará al PND dentro de las posibilidades fiscales reales; pero de medular trascendencia para este aporte resulta la creación de la Comisión de Reordenamiento Hacendario en el artículo 1. Señala ese artículo lo siguiente:

ARTÍCULO 1.- Con el propósito de ordenar, sanear y mantener fortalecida la Hacienda Pública, deberá dictarse un régimen jurídico moderno, con regulaciones eficientes para la elaboración y el control del Presupuesto Nacional, especialmente en sus aspectos de ingresos y egresos.

Para efectos de elaborar los proyectos del ordenamiento requerido, la Asamblea Legislativa nombrará una comisión especial mixta, denominada Comisión de Reordenamiento Hacendario, dentro del plazo improrrogable de quince días hábiles, contados a partir de la vigencia de la presente ley.

Esta comisión estará integrada por trece miembros, de la siguiente manera: El Contralor General de la República, quien la coordinará; cinco diputados nombrados por la Asamblea Legislativa; cinco profesionales con experiencia en materia hacendaria, escogidos por los cinco diputados de la comisión mencionada; el jefe del Departamento de Estudios Económicos del Banco Central de Costa Rica; y, el jefe del Departamento de

Presupuesto a que se refiere el artículo 177 de la Constitución Política.

Nótese, de la transcripción anterior, dos aristas principales: a) Ley 6955 complementa a la Ley LAFRPP, al contener elementos fundacionales presupuestarios. b) La naturaleza de la Comisión estipulada es netamente hacendaria, por lo que no es correcto que sea coordinada por el Contralor General. Más bien, debería ser parte de la estructura ad hoc del Ministerio de Hacienda, a fin de lograr desarrollar estrategias de ordenamiento hacendario y de vigilancia fiscal, máxime cuando se valoran las acciones que debió y aún debería realizar ese órgano colegiado en razón del PND, según prescribe el artículo 2 de la misma Ley 6955.

Muy afín a la anterior comisión, existe, según el artículo 4 de la Ley de reestructuración de la deuda interna 8299, la Comisión de Negociación de la Deuda Interna. Esta debía llevar a cabo un estudio de las características financieras de cada institución y emitir un dictamen sobre las posibilidades de renegociación o condonación de los títulos de la deuda pública emitidos por el Gobierno o el Banco Central de Costa Rica, en poder de la respectiva institución. Ese órgano colegiado está conformado por el Ministro de Hacienda o su Viceministro, quien la presidirá, el Tesorero Nacional, el Presidente del Banco Central, el Director de la Autoridad Presupuestaria, el Superintendente General de Valores y la máxima autoridad de la institución que en cada caso esté negociando.

Se aclara que las comisiones indicadas (Comisión de Reordenamiento Hacendario y Comisión de Negociación de la Deuda Interna) no forman parte de la LAFRPP ni, por lo tanto, del SAF. Esto se vislumbra como una debilidad que impacta en la gestión presupuestaria pública al existir órganos que a pesar de incluir a varias de las autoridades hacendarias, su accionar y sus productos no necesariamente se entrelazan con lo

dispuesto en la norma 8131, particularmente en la concreción del PND.

En esa misma línea, la normativa vigente no interliga al Ministerio de Hacienda y al MIDEPLAN para lograr una vigilancia superior sobre el ligamen Plan-Presupuesto. Lo anterior fue detectado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y que ameritó, incluso, una nota del entonces Ministro de Hacienda informándole a Sanjeev Gupta, Director del Departamento de Finanzas Públicas del FMI, el plan de acción para dar respuesta al Informe sobre la observancia de códigos y normas en el ámbito de la transferencia fiscal, siendo una de las recomendaciones destacables para esta investigación la siguiente:

Establecer vinculación directa entre los programas del Plan Nacional de Desarrollo y el presupuesto. Los ajustes incluyen: uniformización de los conceptos, de las estructuras programáticas y de los indicadores de desempeño; identificación de programas prioritarios; y mejorar las evaluaciones de desempeño para medir resultados de políticas (Ministerio de Hacienda, 2013a, p. 6).

Esto, a pesar de que desde el 2011 se emitió el Decreto Ejecutivo 36901-PLAN-H, que creó la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo, a fin de contar con un órgano técnico de inter-coordinación MIDEPLAN-MH. A todas luces, esto tiene la responsabilidad de asesorar al ápice político-jerárquico sobre la forma en que todos los instrumentos políticos, jurídicos, administrativos y técnicos, reflejan ese engarce Plan-Presupuesto. Contrario sensu, tal órgano colegiado no ha tenido la contundencia necesaria para lograr alinear lo presupuestario con lo programático.

MODIFICACIONES INDISPENSABLES AL SAF EN EL MARCO DEL LIGAMEN PLAN-PRESUPUESTO PARA EL DESARROLLO NACIONAL

Según se adelantara en el acápite anterior, se concibe la Planificación Presupuestaria como una propuesta conceptual y metodológica capaz de consolidar el binomio Plan-Presupuesto, en sintonía con las dimensiones política, jurídica, administrativa y conceptual alrededor de dicho binomio (Bolaños, 2014); la cual evitaría extraer modelos foráneos difíciles de comprender, o peor aún, de implementar. Tampoco serían necesarias fórmulas nacionales⁵ que, en poco o nada, reflejen tales dimensiones.

Aquella propuesta modelo reconoce grados o apéndices en los que terminan de vincularse el apartado programático con el presupuestario; así, se tienen los siguientes:

- I. Primer Grado: nivel máximo de planificación presupuestaria comprendido por el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto de la República aprobado por Ley para el cumplimiento del primero.
- II. Segundo Grado: en este plano se reflejan los Planes Sectoriales, diseñados para lograr sinergias institucionales, siendo que su logro es posible a través del cumplimiento de cuotas de recursos (técnicos, humanos o financieros) por parte de las respectivas institu-

5. Por ejemplo, el Expediente Legislativo 19.213, denominado Ley de los planes de desarrollo de mediano y largo plazo, devendría en: a) una sustracción al Poder Ejecutivo de su potestad y capacidad de planificación del desarrollo nacional que ya le brinda la Constitución Política y la Ley 5525 –así como cualquier reglamento derivado de ésta–, para supeditarla a los designios de la Asamblea Legislativa, sin mayor justificación de la conveniencia político-administrativa para ello; b) un anquilosamiento de los engranajes que legítimamente le corresponden al propio Poder Ejecutivo para esquematizar (MIDEPLAN) y financiar (MH) el desarrollo nacional. Sobre esa capacidad y potestad, referimos al lector a lo prescrito por Meoño (2008; 2011; 2012), quien lo desarrolla profusamente.

ciones participantes del Sector. Su expresión financiera se materializa por medio del Clasificador Sectorial del Gasto Público y el apartado programático resulta visible a través de los Proyectos Públicos (Metas).

- III. Tercer Grado: en un tercer plano de especificidad aparecen los Planes Regionales, diseñados para solventar las necesidades poblacionales del desarrollo, considerando las particularidades (geográficas, sociales, económicas, de infraestructura, etc.) que presenta cada región establecida por el Poder Ejecutivo.
- IV. Cuarto Grado: comprende el mayor nivel de unidad y especificidad programático-presupuestaria, ya que lo constituyen el Plan Anual Operativo y el presupuesto de cada institución que, según los alcances Regionales y Sectoriales establecidos, disponga también de recursos para el desarrollo nacional, dirigidos al cumplimiento de los Proyectos Públicos.

De esta manera, las modificaciones a la Ley 8131 que se vislumbran como ineludibles para instalar y operacionalizar la Planificación Presupuestaria y que impactarían también en la Ley 5525, así como en cualquier disposición de menor rango (Decreto Ejecutivo, Directriz, Lineamiento, Circular, etc.) que dimanen de ambas normas, son las que se detallan en la tabla 2.

Con tales modificaciones, se pretende lograr un verdadero engarce Plan-Presupuesto, buscando encauzar a todos los entes cubiertos bajo el alero del Presidente de la República hacia el desarrollo nacional en los campos de actividad administrativa que resulten necesarios (salud, educación, seguridad ciudadana, infraestructura vial, etc.) vía presupuestos públicos. Este encauzamiento es posible por medio de la capacidad de dirección gubernativa que ostenta el propio Presidente, así como los respectivos Ministros Rectores de Sector. En otras palabras, se busca en algún momento concretizar lo que

previamente el Ministerio de Hacienda (2013b) abordara en términos muy generales y que ya detallara en otros espacios Bolaños (2012; 2014).

Se reitera, por ende, que es a través de los artículos 26 b) y c), 27.1, 98.1, 99.1 y 100.1 y 2 de la Ley General de la Administración Pública 6227 (LGAP), cómo se legitima esa capacidad del Poder Ejecutivo de dirigir a las instituciones públicas, sean de la Administración Central y Descentralizada, a través de la emisión de Directrices según el artículo 99 de esa norma, estableciendo las Metas y Tipos de Medios que, con base en la planificación nacional, resulten mejor para el cumplimiento de la misma. En esa línea, y en total sintonía con la propuesta presentada previamente, se tiene que los Proyectos Públicos son las Metas a las que se refiere la LGAP, formulados a partir del PND.

Por su parte, los Presupuestos Públicos serían los Tipos de Medios por los cuales es posible el cumplimiento de las primeras. Esto significa que todas las instituciones públicas, una vez generadas las respectivas Directrices, deberán condicionar todos los recursos presupuestarios que correspondan (Remuneraciones, Servicios, Materiales y Suministros, Activos Financieros, Bienes Duraderos, Transferencias Corrientes, Transferencias de Capital, etc.) al cumplimiento efectivo de los Proyectos establecidos.

La posibilidad constitucional para esta dirección ejecutiva ya fue ratificada por la Sala Constitucional mediante diversas Resoluciones (3309-94, 6345-97 y 2002-12019). Lo anterior no podría ser de otra forma, ya que en su defecto se podría incurrir en un accionar de ellas disperso, desarticulado y en un desapego evidente e injustificado de las metas trazadas para un desarrollo nacional palpable y sostenido. De esta manera, se cuenta con una triada legal (Leyes 5525, 6227 y 8131) que debe considerarse siempre que se estructuren, analicen y evalúen presupuestos, sea por la DGPN, la Asamblea Legislativa o la Contraloría General de la República. También, de esta forma,

TABLA 2
PROPUESTA DE MODIFICACIÓN A LA LEY DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA
DE LA REPÚBLICA Y PRESUPUESTOS PÚBLICOS 8131

| Ley 8131 actual | Propuesta de modificación |
|---|---|
| <p>Artículo 3°- Fines de la Ley. Los fines de la presente Ley que deberán considerarse en su interpretación y reglamentación serán:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia. b) Desarrollar sistemas que faciliten información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, como apoyo a los procesos de toma de decisiones y evaluación de la gestión. c) Definir el marco de responsabilidad de los participantes en los sistemas aquí regulados. | <p>Artículo 3°- Fines de la Ley. Los fines de la presente Ley que deberán considerarse en su interpretación y reglamentación serán:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios presupuestarios definidos en la presente ley. b) Desarrollar sistemas que faciliten información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, como apoyo a los procesos de toma de decisiones y evaluación de la gestión. c) Definir el marco de responsabilidad de los participantes en los sistemas aquí regulados. d) Velar porque cada presupuesto público contenga el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente, conforme con los criterios definidos en la presente ley. |
| | <p>Artículo 3° Bis- Naturaleza de la Ley. El Sistema de Administración Financiera instituido en el Título IV de esta Ley será naturalmente complementario al Sistema Nacional de Planificación establecido en la Ley de Planificación Nacional 5525 de mayo de 1974. Con base en el párrafo primero del artículo 180 constitucional, el presupuesto público resulta la expresión financiera de los planes gubernamentales; por ende, la potestad de dirección gubernativa sobre ambos Sistemas resulta determinante para el mejor desempeño de los recursos de la Hacienda Pública.</p> <p>En este sentido, el Ministro de Hacienda y demás órganos unipersonales de este Ministerio, en esta Ley referidos, tendrán obligatoriamente que atender al inicio de cada período fiscal y, para el mediano y largo plazos, los lineamientos o enunciaciones específicas de políticas y prioridades, también de largo, mediano y corto plazo, que MIDEPLAN establezca como marco orientador del gasto público. Lo anterior tanto en el ámbito del Gobierno Central como de los entes y órganos constitutivos del Sistema Nacional de Planificación, según la Ley 5525, los cuales deben, imprescindiblemente, estar contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo o en las modificaciones justificadas que éste admita, según el Reglamento de dicha Ley. Los Ministros de Hacienda y Planificación Nacional, buscarán conciliar posiciones en el seno de la Autoridad Presupuestaria más abajo definida, y cualesquiera diferendos entre ambos serán resueltos en última e inapelable instancia por el Presidente de la República, según lo determinan la Constitución Política y la Ley General de la Administración Pública.</p> |

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 8131.

Continúa...

| Ley 8131 actual | Propuesta de modificación |
|--|--|
| <p>Artículo 4º- Sujeción al Plan Nacional de Desarrollo. Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jefes 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.</p> | <p>Artículo 4º- Sujeción al Plan Nacional de Desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global de acción de los entes públicos sujetos a las disposiciones emitidas a partir de los Sistemas de Planificación Nacional y de Administración Financiera; a su vez, orientará la formulación, ejecución, control y evaluación de los Planes Sectoriales y Regionales de Desarrollo.</p> <p>Cada Ministro Rector de Sector será responsable de lograr la articulación entre el Plan Nacional de Desarrollo, los Planes Sectoriales y Regionales, los Planes Anuales Operativos, los Proyectos Públicos y los respectivos Presupuestos del Sector de actividad administrativa bajo su potestad de dirección. Para ello, los Ministerios de Planificación Nacional y de Hacienda emitirán las disposiciones pertinentes para que los Ministros Rectores sean garantes de la vinculación Plan-Presupuesto.</p> |
| | <p>Artículo 5º- Principios presupuestarios. Para los efectos del Artículo anterior, deberán atenderse los siguientes principios presupuestarios:</p> <p>h) Principio de especificación. Los presupuestos públicos serán esquematizados de forma tal que se logre determinar el ligamen e impacto de los mismos para los Planes Sectoriales y Regionales de Desarrollo, los cuales serán establecidos con base en la Constitución Política, la Ley de Planificación Nacional, la Ley General de la Administración Pública y en la normativa reglamentaria vigente.</p> |
| <p>Artículo 22.- Conformación. Conformarán la Autoridad Presupuestaria:</p> <p>a) El Ministro de Hacienda o su Viceministro, quien la presidirá.</p> <p>b) El Ministro de Planificación Nacional y Política Económica o un representante.</p> <p>c) Un Ministro designado por el Presidente de la República o su Viceministro.</p> <p>La Autoridad Presupuestaria contará con un órgano ejecutivo cuyas funciones se dispondrán en el Reglamento de esta Ley. Dicho órgano estará a cargo de un Director nombrado por el Ministro de Hacienda. El Director de Presupuesto Nacional podrá ser designado para este puesto.</p> | <p>Artículo 22.- Conformación. Conformarán la Autoridad Presupuestaria:</p> <p>a) El Ministro de Hacienda, quien la presidirá.</p> <p>b) El Ministro de Planificación Nacional y Política Económica.</p> <p>c) El Ministro de la Presidencia.</p> <p>La Autoridad Presupuestaria contará como órgano ejecutivo para el cumplimiento de sus funciones con la Dirección General de Presupuesto Nacional, las cuales se dispondrán en el Reglamento de esta Ley, considerando, en primera instancia, lo establecido en el artículo 177 constitucional.</p> |

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 8131.

estaría marcada la línea temporal que deben seguir los Proyectos y los Presupuestos Públicos: cuatro años, conforme el periodo gubernativo del Presidente de la República.

Lapso que no impide una visión/planificación de más largo plazo que, superándolo: 1) demuestre una propuesta-país sostenible en el tiempo; 2) ataque problemas/condiciones que generalmente no pueden erradicarse en dicho periodo

(pobreza, resguardo del ambiente, infraestructura vial, por citar solo algunos); 3) disminuya el riesgo de influencias politiqueras, así como de planteamientos improvisados o casuísticos; y 4) permita una adecuada gestión en armonía con el principio de anualidad presupuestaria, lo que conlleva la revisión –y consiguiente adaptación, cambio o descarte– de los proyectos legislativos que se presentan en la Tabla 3.

TABLA 3
PROYECTOS LEGISLATIVOS REFERENTES A PRESUPUESTOS PÚBLICOS

| |
|---|
| Expediente Legislativo 19.144: Reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa para incluir el principio de responsabilidad presupuestaria |
| Reitera la imposibilidad de aumentar el gasto público sin aclarar previamente la fuente de recursos para ello, desoyendo lo ya prescrito en el artículo 179 constitucional. |
| Expediente Legislativo 19.213: Planes de desarrollo de mediano y largo plazo |
| Establece la generación de un plan estratégico nacional cuya principal característica sería la rigidez, al tener un plazo mayor al periodo gubernativo de cuatro años y estaría sujeto a la aprobación de la Asamblea Legislativa. Igualmente, obvia cualquier ligamen a los presupuestos públicos, los cuales se consideran acá como los Tipos de Medios por los cuales es posible el cumplimiento de cualquier plan gubernativo. |
| Expediente Legislativo 19.406: Control financiero de los presupuestos públicos, transparencia y responsabilidad fiscal |
| No solo violenta la autonomía constitucional que ostentan las Municipalidades al supeditar su gestión presupuestaria a lineamientos procedentes desde el Poder Ejecutivo; sino que en ningún momento establece el PND como referencia obligatoria para las instancias cubiertas por la LAFRPP. |
| Expediente Legislativo 19.489: Promoción de la transparencia y el control político efectivo del gasto en las instituciones públicas |
| Obvia las potestades y responsabilidades que ostenta la Comisión de Ingreso y Gasto Público, al solicitar que todas las instituciones del Estado envíen reportes presupuestarios a los jefes de fracción parlamentaria, lo que conllevaría, muy posiblemente, la inundación a estos de información que terminaría por no procesarse ni analizarse. De igual manera, omite el PND como la base por excelencia para la presupuestación pública. |
| Expediente Legislativo 19.584: Principios de Sostenibilidad Fiscal y Plurianualidad |
| Aun y cuando este fuese impulsado por la Contraloría General de la República (2015), se considera innecesario por cuanto ya es posible lograr un esquema presupuestario plurianual sin necesidad de mayores cambios constitucionales o jurídicos –rango de ley–, al tener un marco de referencia gubernativo como lo es el PND. |
| Expediente Legislativo 20.179: Reforma a los artículos 176 y 187 de la Constitución Política para la estabilidad económica y presupuestaria |
| Se refiere a la modificación del artículo 176 constitucional para obligar a la aprobación de solo ciertos actos legislativos por mayoría absoluta, y asignándole potestades al Poder Legislativo en materia de presupuestos públicos. Estos, en primer lugar, deberían ser siempre resorte del Poder Ejecutivo y, por otro lado, la inclusión de estas bien podría ser con fundamento en normas de menor rango. |
| Expediente Legislativo 20.203: Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del gobierno central |
| Propone que la aprobación de los presupuestos de órganos de desconcentración (máxima y mínima) sea potestad del Ministro del ramo; aparentemente, para fortalecer la dirección presupuestaria del Poder Ejecutivo, lo cual es erróneo conforme lo explicitado previamente en cuanto a dirección gubernativa a partir del PND. |
| Expediente Legislativo 20.580: Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas |
| Propone, sucintamente, una regla fiscal que limitaría el crecimiento del gasto corriente en una relación deuda del Gobierno Central-PIB; variación de los niveles tributarios por concepto de impuesto sobre la renta e impuesto al valor agregado, así como su rango de cobertura; modificación al régimen salarial, de incentivos y beneficios de la mayoría de servidores del Estado. No obstante, la concatenación de los tres macro conceptos anteriores para con el desarrollo nacional y la capacidad de dirección gubernativa de los presupuestos públicos es prácticamente inexistente. |
| Expediente Legislativo 20.595: Ley de eficiencia en la asignación del gasto público |
| Conlleva la derogación de varias normas que establecen destinos específicos para programas educativos, sociales, de seguridad y cultura, estableciendo, por el contrario, criterios de asignación presupuestaria que ya existen dentro del universo constitucional, jurídico, técnico y administrativo costarricense; e incluyendo igualmente una rigidez presupuestaria (artículo 4) que atenta contra la priorización de las necesidades poblacionales y las oportunidades para el desarrollo. |

Fuente: Elaboración propia con base en expedientes legislativos.

En igual sentido, hay que referirse a la Ley 9371, la cual sufrió modificaciones respecto al expediente legislativo que tuvo de base (expediente 19.555), tanto de forma como de fondo. A pesar de que, en sí la norma promulgada respetó el espíritu por el cual fue propuesta, es decir, eficientizar el uso de los recursos girados desde el Presupuesto Nacional y pendientes de ejecutar al encontrarse aún en la Caja Única del Estado, presenta lagunas que impiden su mejor aplicación. Esto, ya que a pesar de que su artículo 3 condiciona la ejecución de los recursos presupuestarios al PND, se tiene que:

- a) No obliga a una mayor presencia de MIDEPLAN para asegurarse la correcta ejecución presupuestaria no solo a partir del PND, sino también de sus derivados: Planes Sectoriales, Regionales y Anual Operativo, a las que deberían estar sujetas las instituciones públicas.
- b) A pesar de que el ápice jerárquico de MIDEPLAN conforma igualmente la Autoridad Presupuestaria, su influencia en la ejecución presupuestaria pública es más indirecta que propositiva y de supervisión, en cuanto al apego de dicha ejecución a la planificación del desarrollo nacional.
- c) La Ley 9371 presenta un paralelismo con la LAFRPP, más que un engarce y una unión condicionante de la primera para con la segunda, tal y como debió ser, conforme el artículo 4 de esta última. Así, el hecho de incluir una supletoriedad en el mismo orden –la Ley 9371 para con la Ley 8131–, cimienta ese paralelismo. Diferente sería en el caso de solo modificar la LAFRPP, fortaleciéndola (por ejemplo, en cuanto a las atribuciones de la AP en el uso de los recursos y la declaratoria de superávit libre o específico) y contando así con un solo cuerpo normativo integral.

CONCLUSIONES

Previo a presentar conclusiones propiamente dichas, es importante aclarar que el presente ensayo no se desarrolló desde una perspectiva únicamente académico-investigativa; tampoco desde la posición exclusiva de funcionario público. Más bien, se ha tratado de amalgamar ambas para, así, entrelazar paradigmas, filtrar teórica y metodológicamente la información recopilada y proveer entonces de una aproximación más pragmática al respecto.

Ahora bien, según pudo demostrarse, la LAFRPP es la norma que finalmente termina de aclarar la actuación de las instituciones públicas en razón del desarrollo nacional dictado por el Presidente de la República por medio del PND vía presupuestos públicos. De igual forma, que el papel que cumplen los jefes de MIDEPLAN y del Ministerio de Hacienda como responsables de lograr la articulación de lo hasta aquí señalado (planificación del desarrollo nacional), en fiel apego a las responsabilidades asignadas a los sistemas administrativos de los cuales son responsables: Sistema de Planificación Nacional y Sistema de Administración Financiera, respectivamente.

A pesar de la preponderancia que ostenta la Ley 8131, persiste el ánimo de mantener y emitir leyes paralelas, tal y como la 6955, la 8299 y la 9371 que, lejos de fortalecer a la primera y producir un solo cuerpo normativo integral relativo a los presupuestos públicos, solo ensancha el marco jurídico costarricense sin apuntalar a su unicidad. Lo anterior no significa que la reforma lograda sea fútil, pero sí insuficiente para producir un desempeño presupuestario articulado, capaz de encauzar a la constelación de dependencias administrativas de la Administración Central y Descentralizada.

De igual manera, la dirección gubernativa de carácter presupuestario aún no se ejerce correctamente. Para ello se puede ejemplificar con en la Directriz Presidencial 17-P del 2014 "Sobre la efi-

ciencia y eficacia en la gestión presupuestaria de la Administración Pública”, por cuanto resulta en un intento de dirigir los presupuestos públicos en relación al PND, instruyendo incluso a la Comisión creada por el Decreto Ejecutivo 36901-PLAN-H, a lograr instrumentos técnicos para fortalecer el binomio Plan-Presupuesto. No obstante, no se cambia la opinión sobre el trabajo de ese órgano colegiado (Bolaños, 2014), toda vez que se echa mucho de menos mayor incidencia en la gestión presupuestaria pública, ni productos tangibles derivados su gestión.

Por otro lado, el ánimo latente de las autoridades hacendarias⁶ de poner en práctica un presupuesto por resultados bajo el esquema prescrito por organismos internacionales como el BID y el CLAD merece reservas, ya que las fórmulas foráneas no necesariamente son una receta generalizada capaz de implantarse al unísono –y con éxito– en toda Latinoamérica. No obstante, sí es conveniente generar un procedimiento analítico de contraste entre aquel esquema y el nacional, sobre todo, valorando numéricamente el aporte de este último para con el desarrollo nacional en sectores tan importantes como salud pública, educación, resguardo del ambiente, por indicar solo algunos. Pero, por razones de extensión, ese procedimiento conllevaría una investigación paralela a la actual; esta ya se encuentra en desarrollo y abarcará el periodo 2007 - 2018, con el objetivo de determinar si las líneas presupuestarias para el desarrollo se han sostenido en el tiempo y si las estas concuerdan con términos como indicadores, impactos, resultados, etc.

6. Se incluye, también, al Subdirector de Presupuesto Nacional en esa posición, conforme lo externado en la entrevista (18/09/2017) que nos concediera al efecto.

REFERENCIAS

- Arellano, D., Gil-García, J. R., Ramírez, J. y Rojano, A. (2010). Nueva gestión pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Una exploración en términos organizativos: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. En D. Arellano. (Coord.), *Más allá de la reinención del Gobierno. Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México: CIDE/Editorial Porrúa.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1951). *Ley de administración financiera de la República 1279*. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=597&nValor3=642&strTipM=FN
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1974). *Ley de planificación nacional 5525*. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=34439&nValor3=109848&strTipM=FN
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1978). *Ley General de la Administración Pública 6227*. Recuperado de 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. (1982). *Ley de creación de la Autoridad Presupuestaria 6821*. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=3609&nValor3=3826&strTipM=FN
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1984). *Ley para el equilibrio financiero del sector público 6955*. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM¶m2=1&nValor1=&nValor2=6199&nValor3=80883&strTipM=FN&lResultado=1&strSelect=sel&NumeroVersion=7
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1994). *Expediente Legislativo 12.063. Ley orgánica*

del presupuesto nacional y reformas a la ley de administración financiera de la República. San José, Costa Rica. Mimeografiado.

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 de 16 de octubre de 2001. Mimeografiado.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2002). *Ley de Restructuración de la Deuda Pública* 8299. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=49180&nValor3=52565&strTipM=FN

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2014). *Expediente Legislativo 19.406: Control financiero de los presupuestos públicos, transparencia y responsabilidad fiscal.* Recuperado de http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=19406

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2014). *Expediente Legislativo 19.213: Planes de desarrollo de mediano y largo plazo.* Recuperado de http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=19213

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2014). *Expediente Legislativo 19.144: Reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa para incluir el principio de responsabilidad presupuestaria.* Recuperado de http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=19144

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2015). *Expediente Legislativo 19.584: Principios de sostenibilidad fiscal y plurianualidad.* Recuperado de http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=19584

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2015). *Expediente Legislativo 19.555: Eficiencia en la administración de los recursos públicos.* Recuperado

de http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=19555

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2015). *Expediente Legislativo 19.489: Promoción de la transparencia y el control político efectivo del gasto en las instituciones públicas.* Recuperado de http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=19489

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2016). *Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos* 9371. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=82188&nValor3=105107&strTipM=FN

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2016). *Expediente Legislativo 20.203: Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del gobierno central.* Recuperado de http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=20203

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2016). *Expediente Legislativo 20.179: Reforma a los artículos 176 y 187 de la Constitución Política para la estabilidad económica y presupuestaria.* Recuperado de http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=20179

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2017). *Expediente Legislativo 20.595: Ley de eficiencia en la asignación del gasto público.* Recuperado de http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=20595

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2017). *Expediente Legislativo 20.580: Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas.* Recuperado de http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20

- Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=20580
- Bolaños, R. (2012). Breve historicidad y encuadre técnico-jurídico para el ejercicio de la dirección gubernativa. *Revista de Ciencias Económicas*, 30(1), 435-447.
- Bolaños, R. (2014). *Planificación presupuestaria en el Administración pública costarricense: su implicancia en el desarrollo nacional*. Tesis de Doctorado en Ciencias de la Administración. UNED, Costa Rica.
- Bolaños, R. (2016). Antecedentes y marco teórico-jurídico de la reforma administrativa en Costa Rica. *Revista Nacional de Administración*, 7(1), 47-67.
- Campero, G. (1982). *La reforma administrativa en América Latina*. México: INAP.
- CLAD. (2011). La transformación del Estado para el desarrollo en Iberoamérica. En SEGIB (Ed.), Seminario sobre la transformación del Estado y desarrollo. *Cuadernos SEGIB 8* (pp.87-99). Asunción, Paraguay: SEGIB.
- 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). Caracas, Venezuela: CLAD.
- Contraloría General de la República. (2015). *Memorial Anual 2014*. Costa Rica, San José: Contraloría General de la República.
- Fallas, R. y Quiroz, F. (2007). *Costa Rica: análisis crítico del proceso presupuestario*. Santiago, Chile: ILPES/CEPAL.
- Imprenta Nacional. (2017). *Constitución Política de la República de Costa Rica* [recurso electrónico]. V. Piedra. (Comp.). San José, Costa Rica: Imprenta Nacional.
- López, R. y García, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. -2 edición. -. Washington D.C., Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Makón, M. y Varea, M. (2015). Presupuesto por resultados. En J. Kaufmann, M. Sanginés, y M. García. (Eds.), *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe* (pp. 81-108). Washington D.C., Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Marcel, M., Guzmán, M. y Sanginés, M. (2014). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Washington D.C., Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Meoño, J. (2008). *Guía para un excelente Gobierno... y para un ciudadano menos indolente*. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas-UCR.
- Meoño, J. (2011). *Planificación del desarrollo en Costa Rica*. Lecciones de la experiencia. San José, Costa Rica: Escuela de Ciencias Políticas-UCR.
- Meoño, J. (2012). Análisis de los procesos de dirección, planificación gubernativa, políticas públicas y reforma del Estado en Costa Rica. *Revista de Ciencias Económicas*, 30(1), 13-72.
- Ministerio de Hacienda. (2006). *Criterios y Lineamientos Generales sobre el Proceso Presupuestario del Sector Público*, Decreto Ejecutivo 33446-H. Recuperado de http://www.hacienda.go.cr/docs/5852a815b6c46_DE%2033446-H-Crit%20y%20lin%20grles%20del%20proc%20presup%20del%20SP-Art.32-LAFPP.pdf
- Ministerio de Hacienda. (2008). *Reglamento de creación de la Comisión de Coordinación de la Administración Financiera*, Decreto Ejecutivo 34534-H. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=63276&nValor3=109085&strTipM=FN
- Ministerio de Hacienda. (2013a). *Plan de trabajo del Ministerio de Hacienda ante recomendaciones del FMI en materia de transparencia fiscal*. Recuperado de <http://www.hacienda.go.cr/contenido/12732-transparencia-hacendaria>
- Ministerio de Hacienda. (2013b). *En ruta hacia la Consolidación Fiscal: Agenda para un Diálogo Nacional*. Recuperado de www.hacienda.go.cr/docs/527b8da0d2859_documento_final.pdf

- Ministerio de Hacienda. (2015). *El Presupuesto Nacional en Costa Rica*. Recuperado de http://www.hacienda.go.cr/docs/5405f856eea45_Folleto%20Presupuesto%20Nacional%202015a.pdf
- Ministerio de Hacienda, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2006). *Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Decreto Ejecutivo 32988-H-P-PLAN*. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=56874&nValor3=111070&strTipM=FN
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Hacienda. (2012). *Creación de la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 36901-PLAN-H*. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=71726&nValor3=87149&strTipM=FN
- Oviedo, E. y Cambronero, N. (2017). Jefa de Presupuesto Nacional: el gasto público sigue sin medir resultados. *La Nación*, Recuperado de http://www.nacion.com/m/nacional/politica/Jefa-Presupuesto-Nacional-Gasto-resultados_0_1652034871.html
- Presidencia de la República. (2014). *Eficiencia y eficacia en la gestión presupuestaria de la Administración Pública, Directriz Presidencial 17-P*. San José, Costa Rica. Mimeografiado.
- Sala Constitucional del Poder Judicial. (1994). *Resolución 3309-94*. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/asunto_cons/asu_asunto_const.aspx?param1=ASC¶m2=1&nValor1=1¶m5=91-001395-0007-CO¶m6=1&strTipM=E&lResultado=2&strSelect=sel
- Sala Constitucional del Poder Judicial. (1997). *Resolución 6345-97*. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/asunto_cons/asu_asunto_const.aspx?param1=ASC&nValor1=1¶m5=94-004830-0007-CO&strTipM=E
- Sala Constitucional del Poder Judicial. (2002). *Resolución 2002-12019*. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/asunto_cons/asu_asunto_const.aspx?param1=ASC&nValor1=1¶m5=96-002914-0007-CO&strTipM=E
- Zeller, R. (2007). Las políticas de Reforma Estatal en Democracia (1983-2003): sus Etapas Gubernamentales y las Principales Transformaciones. En INAP (Ed.), *Las políticas de reforma estatal en la democracia* (1983-2003) (pp. 27-68). Buenos Aires, Argentina: INAP.

Recibido: 26 de octubre de 2017

Aceptado: 15 de febrero de 2018