Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2011

Costa Rica

352.427.86

M945in Murillo Chinchilla, Juan Guillermo

Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2011 / Adriana Mora Benavidez, Programa Estado de la Nación (PEN), Universidad de Costa Rica.

– 6 ed. – San José C.R. : PEN, 2011.

ISBN 978-9968-806-64-0

1 PRESUPUESTO NACIONAL. 2. ADMINISTRACION PÚBLICA. 3. COSTA RICA PRESUPUESTO NACIONAL. 4. TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL. 5. AMERICA LATINA

I Mora Benavidez, Adriana, autora. II. Programa Estado de la Nación. III. Universidad de Costa Rica. IV. Título.

CAT MMR

Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2011

Sexta Edición - 2012

Resultados de Costa Rica

Coordinación

Steffan Gómez Campos (Programa Estado de la Nación)

Max Soto Jiménez (Universidad de Costa Rica)

Investigadores

Juan Guillermo Murillo Chinchilla (Programa Estado de la Nación)

Adriana Mora Benavides (Universidad de Costa Rica)

Diseño Gráfico

Luis Miguel Morales Aguilar

San José, mayo del 2012

Desde su creación en 1994, el Programa Estado de la Nación, ha realizado importantes esfuerzos para impulsar y profundizar el estudio y discusión sobre el desarrollo humano sostenible de Costa Rica. La preparación de los informes anuales sobre el Estado de la Nación ha sido la base para lograr ese propósito. Mediante la combinación de procesos de investigación y la consulta a representantes de diversos sectores sociales, se han articulado redes de relaciones que han favorecido la pertinencia y legitimidad de los análisis, así como vínculos que facilitan la difusión y el acceso a la información obtenida a través de ellos.

Programa Estado de la Nación

Pavas, de la Embajada de los Estados Unidos 1.3 km al

norte, Edificio Franklin Chang Díaz

Teléfono: (506) 2519-5344 / 2519-5845

Fax: (506) 2290-5879 / 2296-5626

Sitio web: **www.estadonacion.or.cr**

El Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) es el organismo responsable de la investigación económica en la Universidad de Costa Rica (UCR). Este instituto es el más antiguo de la Universidad de Costa Rica e inicia sus funciones en 1955, mediante un plan cooperativo de varios organismos estatales y un Proyecto de Investigación del Desarrollo Económico de Costa Rica. En 1960, el Programa se transformó en el Instituto de Investigaciones Económicas y con ello adquirió una personería sólida y permanente. Finalmente en 1970, se fusionaron tres centros de investigación que existían en la Facultad y de aquí surgió el actual Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.

Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas Universidad de Costa Rica

Facultad de Ciencias Económicas

Sede Rodrigo Facio

Teléfono: (506) 2511-4166, 2511-4872

Telefax: (506) 2224 -3682

Sitio web: **www.iice.ucr.ac.cr**

Reconocimientos

Las personas responsables en las instituciones encargadas de la coordinación e investigación del estudio fueron: Steffan Gómez Campos y Juan Guillermo Murillo Chinchilla del Programa Estado de la Nación, y Max Soto Jiménez y Adriana Mora Benavides del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. La edición del informe de país fue realizada por Steffan Gómez Campos y Juan Guillermo Murillo Chinchilla.

Agradecemos el apoyo logístico y financiamiento a Fundar Centro de Análisis e Investigación, que fungió como coordinador general del proyecto, y en particular a Miguel Pulido, José María Marín, Diego de la Mora, y Liliana Ruiz.

Consultas en Internet

El ***Cuestionario abierto*** y la ***Guía de vinculación*** para el caso de Costa Rica, así como el ***Informe Regional de Transparencia Presupuestaria 2011***, se pueden consultar en el sitio web: http://www.iltpweb.org, al igual que en las páginas web de las organizaciones costarricenses participantes de la iniciativa.

Índice

Lista de siglas y acrónimos 7

1. Introducción 9

    1.1 Presentación 9

    1.2 Metodología de investigación 10

2. Ciclo presupuestario en Costa Rica 15

    2.1 Aprobación de la Asamblea Legislativa 15

    2.2 Aprobación de la Contraloría General de la República 18

3. Resultados del país en el ILTP 2011 23

    3.1 Aspectos mejor evaluados por el Índice 26

    3.2 Aspectos peor evaluados por el Índice 29

4. Conclusiones 33

5. Recomendaciones 35

6. Bibliografía 37

7. Anexos 39

    Anexo 1: Metodología 39

    Anexo 2: Cuestionario 41

    Anexo 3: Cuestionario Costa Rica 44

Lista de siglas y acrónimos

AL: Asamblea Legislativa.

BCCR: Banco Central de Costa Rica.

CGR: Contraloría General de la República.

CCSS: Caja Costarricense de Seguro Social.

DGPNMH: Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda.

ICE: Instituto Costarricense de Electricidad.

ILTP: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria.

INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

LOCGR: Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

LAFRPP: Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

LGCI: Ley General de Control Interno

PND: Plan Nacional de Desarrollo.

RECOPE: Refinadora Costarricense de Petróleo.

TSE: Tribunal Supremo de Elecciones.

1. Introducción

1.1 Presentación

El Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP) busca complementar los esfuerzos nacionales en la promoción de la transparencia y la participación ciudadana en el ciclo presupuestario, tanto desde los Congresos y las instituciones contraloras, como desde la sociedad civil.

El objetivo de este informe nacional es explicar a profundidad los aspectos normativos-institucionales y prácticos del proceso presupuestario en Costa Rica en el 2011. Además, se toma en cuenta los principales hallazgos de los estudios realizados durante el 2003, 2005, 2007 y 2009. El trabajo se realizó en el marco del Sexto Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria coordinado por Fundar Centro de Análisis e Investigación, con sede en México. Para el caso de Costa Rica participaron como ejecutores de la iniciativa el Programa Estado de la Nación y el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.

Desde el lanzamiento de esta iniciativa se han efectuado seis ediciones del ILTP, en las cuáles se ha contado con la participación de diferentes países de la región latinoamericana:

- La primera versión del ILTP se realizó en el año 2001 con la comparación de cinco países de la región: Argentina, Brasil, Chile, México y Perú.

- El segundo ejercicio de análisis se dio en el 2003 con la incorporación de diez países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Perú.

- La tercera edición publicada en 2005 analizó las condiciones de transparencia en ocho países: Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú.

- La cuarta entrega del ILTP fue en 2007 con la participación de nueve naciones: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú y Venezuela.

- La quinta edición fue en el 2009 y contempló la situación de la transparencia presupuestaria en doce países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana, y Venezuela.

- Finalmente, la presente entrega del ILTP es producto del esfuerzo de seis instituciones educativas[1] en cinco países latinoamericanos: Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, y Venezuela.

1 Las seis instituciones educativas son: Programa Estado de la Nación e Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (Costa Rica), Grupo Faro (Ecuador), Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (Guatemala), Fundar Centro de Análisis e Investigación (México), y Transparencia Venezuela (Venezuela).

Al igual que en ediciones anteriores, la metodología del estudio consistió en tres etapas: a) una encuesta de percepciones realizada a expertos y usuarios de la información presupuestaria, b) una guía normativa que describe el marco formal que circunscribe al sistema de presupuestos del país y su aplicación en la práctica y c) una guía de vinculación que enlaza los mecanismos anteriores y que ayuda a contextualizar los resultados obtenidos de la encuesta de percepciones. Mediante esta revisión se procura tener un panorama integral del proceso presupuestario.

En términos conceptuales se trabajó en la precisión del concepto de transparencia presupuestaria debido a los cambios que se ha efectuado tanto en el diseño de la investigación como en la misma realidad latinoamericana. En esta versión del ILTP, se entiende por *transparencia presupuestaria*, a la existencia de un marco normativo y prácticas claras en el proceso presupuestal, al acceso del público a la información y a los mecanismos formales de participación durante este proceso. La transparencia del proceso presupuestario permite que actores externos al gobierno entiendan y analicen la información sobre los recursos públicos. La transparencia es el punto de partida para asegurar, de un lado la rendición de cuentas responsable por parte de los representantes políticos, y del otro, la mayor participación y control de la ciudadanía sobre la función pública.

1.2 Metodología de investigación

1.2.1 Metodología general del estudio

La metodología original para construir el Índice de Percepciones de Transparencia Presupuestaria fue diseñada durante el año 2000 y aplicada por primera vez en el 2001. Sin embargo, desde la primera versión del estudio se han dado algunas adiciones y modificaciones a las variables y el enfoque del análisis. El análisis del ILTP 2011 se basa, al igual que en las últimas tres ediciones, en la sistematización de información y elaboración de tres documentos que son utilizados por todos los países participantes del estudio:

1. **Encuesta a expertos:** La encuesta de percepciones fue distribuida a 79 costarricenses con conocimiento del ciclo presupuestario de la República. La encuesta fue distribuida por correo electrónico y por fax. La población encuestada incluyó académicos, periodistas, diputados y diputadas, funcionarios de la Contraloría General de la República así como miembros de organizaciones de la sociedad civil.

2. **Guía formal-práctica:** Esta guía recopila información sobre el marco normativo en cada país para complementar la encuesta a expertos. Las principales fuentes de información para completar este cuestionario fueron: a) la legislación nacional en la materia, b) las leyes de presupuesto ordinario y extraordinario aprobadas en los últimos cinco años y c) la Memoria de la Contraloría General de la República. Para algunas preguntas específicas se recurrió a la entrevista personal con funcionarios de las entidades encargadas de cada etapa.

3. **Guía de vinculación:** La guía de vinculación se diseñó para entrelazar la encuesta a expertos y la guía formal-práctica, en vista de que éstos dos instrumentos abordan temáticas similares. La misma constituye una especie de "bisagra" cuyo fin es contextualizar los resultados obtenidos en la encuesta de expertos. Para completarla se utilizaron los resultados de la encuesta a expertos y las mismas fuentes de información que la guía normativa.

Vale anotar que la encuesta a expertos y usuarios de información presupuestaria fue objeto de algunos cambios para el estudio de 2011 –que se evidencian en la presentación de resultados-. La mayoría fueron de precisión en las preguntas y/o eliminación de preguntas que no aportaban información relevante, de manera que se conserva el núcleo central de variables que permite la comparabilidad con los demás países y a través del tiempo.

Las variables que se modificaron en su composición fueron: *atribuciones y participación del Legislativo, información sobre deuda pública, control sobre funcionarios públicos, asignación del presupuesto, cambios del presupuesto, y la variable impacto del gasto y evaluación del desempeño*. Por último, se incluyó tres nuevas variables: *confianza en la información, gobiernos subnacionales* y la referida a la *Ley de Acceso a la Información*; cabe mencionar que en este caso, dada la inexistencia de una ley particular sobre el tema en Costa Rica, se consultó sobre normas que regulen en el acceso a la información pública.

En virtud de que el ILTP corresponde a un índice de transparencia presupuestaria regional, la metodología considera las características del ciclo presupuestario en cada país. En el caso de Costa Rica, el proceso de aprobación de los presupuestos públicos se realiza a través de dos instancias: la Asamblea Legislativa y la Contraloría General de la República (CGR). La Constitución Política, en los artículos 121.11 y 178 establece que la Asamblea Legislativa aprueba el presupuesto de las instituciones del Gobierno Central. La CGR por su parte revisa y aprueba el gasto de las instituciones autónomas y gobiernos municipales.

Con base en estas características del país, la encuesta a expertos está referida fundamentalmente al proceso de aprobación legislativa del presupuesto de la República. La Guía Formal Práctica y la Guía de Vinculación además del proceso legislativo incorporan la función de la CGR como responsable de la aprobación presupuestaria en instituciones autónomas y gobiernos locales.

Un segundo aspecto a considerar es la definición del ciclo presupuestario con base en cuatro fases principales: a) la formulación, b) la aprobación, c) la ejecución y d) control y evaluación. Según el Manual de Normas Técnicas sobre el Presupuesto de la Contraloría General de la República, el ciclo presupuestario se define como "una serie continua de instrucciones, intercambio de ideas, decisiones y acciones de diversa índole, adoptadas en distintos niveles de competencia en el desarrollo de las etapas del presupuesto: formulación; discusión; aprobación y promulgación; ejecución y contabilidad; control y evaluación" (CGR, 1988). De estas ocho fases enunciadas por la Contraloría, la definición utilizada para efectos de este trabajo se simplificó a cuatro (Programa Estado de la Nación et. al, 2003) (ver cuadro 1).

Fases del ciclo presupuestario analizados en el ILTP

Formulación	Análisis, discusión y aprobación	Ejercicio	Control y evaluación
Formulación del anteproyecto de presupuesto por parte de las distintas dependencias gubernamentales e integración del proyecto de presupuesto. Generalmente queda a cargo del Ministerio de finanzas (economía, hacienda), aunque todas las agencias públicas participan en la formulación, incluyendo a las que dependen del legislativo y judicial.	Esta etapa da inicio cuando el Poder Ejecutivo somete al legislativo el proyecto de presupuesto. El Congreso y sus diversas comisiones analizan, discute y posteriormente aprueba el presupuesto. En cada país hay diversas modalidades y el papel del legislativo frente al ejecutivo y sus capacidades de modificación, aprobación o rechazo, así como ocasionalmente superar un veto presidencial son diferentes en cada país.	El inicio del año fiscal marca el comienzo del ejercicio del presupuesto aprobado. Todas las agencias públicas aplican entonces los recursos del presupuesto en sus diversas actividades. Generalmente existen acciones y planes públicos que fueron formulados a través de complejos sistemas normativos y burocráticos. El ejercicio del gasto constituye una etapa clave para el análisis presupuestal, el acceso a la información sobre el gasto público y los sistemas de transparencia y rendición de cuentas.	Las acciones de control-evaluación-auditoría, que ocurren tanto al momento del ejercicio del gasto, por medio de mecanismos de control interno del gobierno, como durante y al finalizar el periodo o año fiscal, a través del control externo. Es importante conocer si dentro de cada país existe un sistema nacional de control y auditoría, así como si se siguen distintas normas y procedimientos que aseguren la legalidad y responsabilidad de los funcionarios públicos al aplicar el gasto, y al desempeñar sus varias funciones; asimismo, es importante evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en los distintos programas y acciones gubernamentales.

Fuente: Programa Estado de la Nación et al. 2003.

1.2.2 Metodología en el reporte de los datos.

Este informe reporta los datos de la encuesta expertos de dos maneras distintas, las cuáles se detallan a continuación:

I. Calificación general

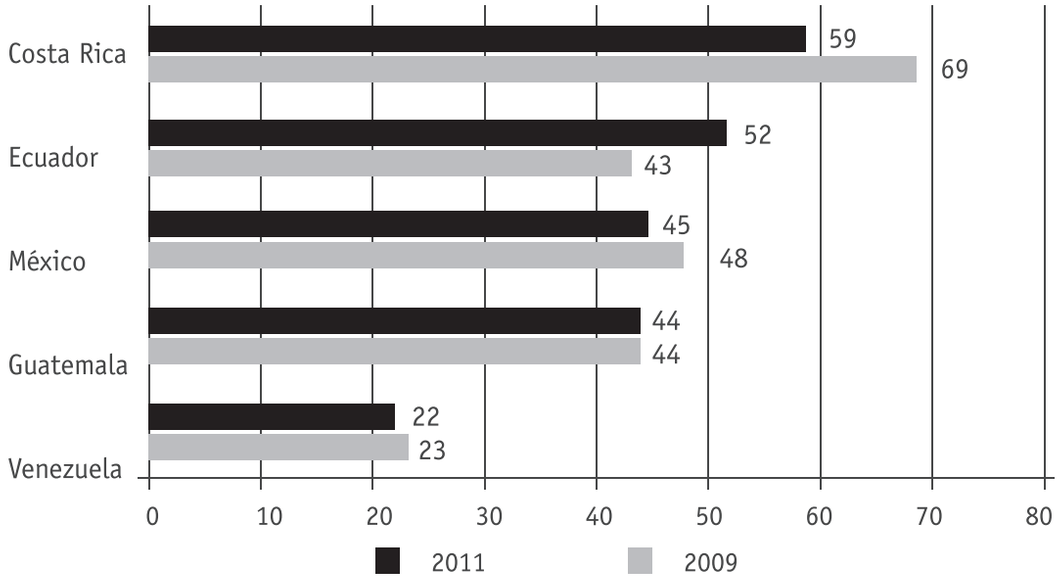
El Índice General de Transparencia Presupuestaria se construye con base en la pregunta de la encuesta: ¿Cómo califica usted las condiciones de transparencia en el presupuesto de su país? Con ella se califica las condiciones de transparencia en una escala del 1 al 100, donde 1 significa nada transparente y 100 completamente transparente. Esta es la variable que se usa para comparar la calificación general entre los países participantes de la iniciativa.

Gráficamente la calificación de las condiciones de transparencia presupuestaria en los países para el 2011, es la siguiente:

Gráfico 1

Comparación del ILTP 2011 para los cinco países del estudio.

(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del ILTP 2009 y 2011.

II. Calificación de las variables

Para el reporte de los 16 aspectos analizados en el estudio, la respuesta de cada pregunta está formulada con base en una escala de Likert, que va de 1 a 5, donde 1 significa nada de acuerdo y 5 totalmente de acuerdo. Las variables se reportan como el porcentaje de respuestas positivas (o de acuerdo) según cada caso. Este porcentaje es la suma de respuesta de acuerdo total y acuerdo (valores 4 y 5) entre el total de respuestas válidas:

1 Nada de acuerdo	2	3 Ni de acuerdo ni en desacuerdo	4	5 Totalmente de acuerdo

Respuestas "De acuerdo" o positivas

De las 16 variables estudiadas, 14 aspectos se encuentran conformados por un conjunto de preguntas, las restantes 2 se construyen a partir de una única pregunta de la encuesta. Los datos reportados son el **promedio simple de las calificaciones positivas** de las interrogantes que la conforman. Por ejemplo, la variable *capacidades del órgano de control externo*, está construida a partir de las siguientes preguntas:

- ¿La contraloría externa es confiable?
- ¿Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción?
- ¿La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar el gasto público?

Cabe resaltar, que no sólo se presentan los porcentajes de respuestas para las variables, además, los datos reportan el porcentaje de respuestas positivas para las preguntas que componen cada aspecto analizado. Un ejemplo de esto, es la variable confianza en la información que está compuesta por las siguientes preguntas:

- ¿Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables? **31%**
- En general, ¿las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos? **50%**

2. Ciclo presupuestario en Costa Rica

Como se indicó anteriormente, se debe tomar en cuenta que el proceso de aprobación de los presupuestos públicos en Costa Rica se realiza a través de dos instancias: la Asamblea Legislativa y la Contraloría General de la República (CGR).

El presupuesto de la República que aprueba la Asamblea Legislativa representa una tercera parte del gasto total del sector público. Las otras dos terceras partes son aprobadas por la CGR directamente. (Proyecto Estado de la Nación, 2001) (Ministerio de Hacienda, 2011).[2]

Es importante mencionar que, formalmente, todo el ciclo presupuestario se fundamenta en una lógica de encadenamiento de las acciones gubernamentales en pos de una asignación y gestión de los recursos públicos que sea eficiente y eficaz. De ahí, que la LAFRPP establezca en su artículo 4, que el Plan Nacional de Desarrollo constituye el marco global que orientará los planes operativos institucionales. Por esto los presupuestos públicos deberán responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados.

A continuación se aborda el ciclo presupuestario para cada una de las instancias arriba mencionadas:

2.1 Aprobación de la Asamblea Legislativa

La Asamblea Legislativa aprueba los presupuestos ordinario y extraordinario de las instituciones del Gobierno Central (el Poder Ejecutivo, sus ministerios, dependencias y entidades adscritas; el Poder Legislativo y sus instituciones auxiliares; el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones).

La legislación prevé plazos específicos para todas las etapas del ciclo presupuestario (Diagrama 1). Con respecto a la etapa de formulación, a más tardar el 15 de junio de cada año, los Ministerios, la Asamblea Legislativa, el Poder Judicial, y el Tribunal Supremo de Elecciones presentan al Ministro de Hacienda sus respectivos proyectos de presupuestos para el año inmediato siguiente (artículo 46 del reglamento de la LAFRPP).

El proyecto ordinario del presupuesto de la República es preparado por el Poder Ejecutivo con base en los anteproyectos enviados por cada institución. Para ello, la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda (DGPNMH) elabora cada año las directrices técnicas y metodologías que tendrán que utilizar las instituciones para hacer sus presupuestos[3]. La DGPNMH tiene la potestad para reducir o suprimir cualquiera de las partidas que figuren en los anteproyectos enviados por las instituciones del Gobierno Central, excepto los gastos establecidos constitucionalmente o aquellos presupuestados por el Tribunal Supremo de Elecciones para dar efectividad al sufragio (artículo 177 de la Constitución Política).[4]

2 Un presupuesto extraordinario, de acuerdo al artículo 45 de la LAFRPP, se refiere aquella propuesta que se envía a la Asamblea Legislativa para la modificación del presupuesto nacional, dicho proyecto debe tener alguno de los siguientes criterios: a-debe afectar el monto total del presupuesto, b-conlleva un aumento de los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital, c-transferencias entre programas presupuestarios, d-afecten el monto total de endeudamiento, e-y las transferencias entre servicios personales y no personales.

3 Las disposiciones en materia presupuestaria se pueden consultar en los sitios web: https://www.hacienda.go.cr y www.cgr.go.cr

4 Para ejemplificar el carácter inercial del presupuesto, el proyecto de presupuesto de la República para

La legislación no prevé ninguna instancia de participación ciudadana en esta fase de formulación y la información durante esta etapa de elaboración rara vez llega a ser conocida por la ciudadanía. Eventualmente podría ser consultada en cada institución y en algunos casos en sus páginas web[5].

En lo que respecta a la etapa de discusión y aprobación, el Ministerio de Hacienda presenta a la Asamblea Legislativa, a más tardar el 1° de setiembre de cada año, a nombre del Poder Ejecutivo el proyecto definitivo de presupuesto. Este debe quedar aprobado antes del 30 de noviembre del mismo año (Artículo 178 de la Constitución Política).[6]

El acceso a la información en esta fase es más amplio, pues los medios de comunicación masivos, generalmente, dan cuenta de los principales elementos que contiene el proyecto de presupuesto que el Gobierno presenta en la corriente legislativa. De la misma manera, el proyecto se puede consultar en los sitios web del Ministerio de Hacienda y el de la Asamblea Legislativa.

La ejecución del presupuesto se inicia el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. El Ministerio de Hacienda cuenta con formularios estandarizados para llevar el control de la ejecución presupuestaria por trimestre. Durante el año fiscal las instituciones que conforman el Gobierno Central y sus entes adscritos pueden solicitar modificaciones presupuestarias, unas veces, mediante el traslado de partidas y, otras, solicitando el incremento o la incorporación de nuevos recursos. Las modificaciones presupuestarias se pueden llevar a cabo mediante presupuestos extraordinarios y decretos ejecutivos, con algunas excepciones señaladas por la ley que sí requieren aprobación legislativa.[7]

La fiscalización de la ejecución presupuestaria tiene dos componentes, uno de control interno constituido por la Auditoría Interna de cada institución y uno de control externo que realiza anualmente la Contraloría General de la República. A esta última le corresponde enviar a la Asamblea Legislativa una memoria del movimiento económico del año anterior y emitir un dictamen sobre la liquidación del Presupuesto de la República, haciéndolo extensivo a las instituciones descentralizadas y los municipios.

Finalmente, con respecto al acceso a la información, ciertamente el proceso del ciclo presupuestario es de carácter público y existen memorias anuales en cada institución con el detalle del presupuesto. No obstante el acceso oportuno para el público en cada etapa no está garantizado, pues no existen mecanismos de consulta o publicación durante todo el proceso en un formato sencillo y resumido para la población que no dispone de conocimientos en materia presupuestaria. La información que se publica en las diferentes instituciones es, en la mayoría de los casos, poco comprensible por el alto grado de aspectos técnicos y numéricos que contiene.

---

el ejercicio económico 2012, debe destinar 31,3% del monto total para cubrir destinos establecidos constitucionalmente, un 52,2% para obligaciones ineludibles, y un 8,4% para destinos específicos establecidos legalmente, mientras que el restante 8% corresponde a otros gastos.

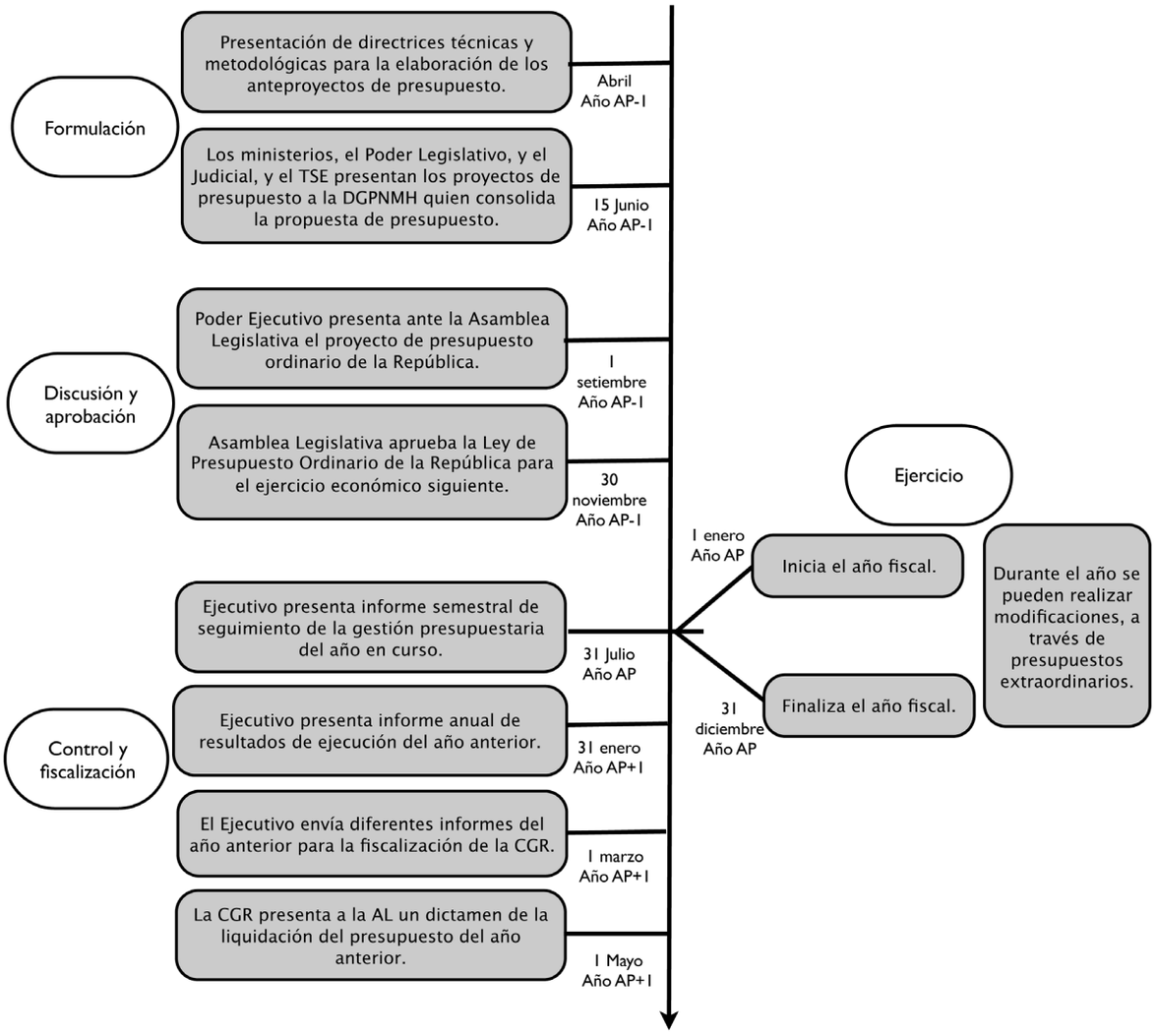
5 Costa Rica no ha aprobado una ley que garantice el derecho a la información pública. No obstante, existe el derecho constitucional de petición ante las instituciones públicas. En caso de no respuesta o de obtener una respuesta insatisfactoria, el ciudadano recurre a la Sala Constitucional o a la Defensoría de los Habitantes. El órgano constitucional ha producido abundante jurisprudencia sobre esta materia que puede consultarse en el sitio www.pgr.go.cr/sinalevi

6 El trámite legislativo del presupuesto es regulado por el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, el cual incluye disposiciones sobre las fechas de presentación de mociones, discusión, etc. Para más detalles sobre el proceso presupuestario, véase Programa Estado de la Nación, 2003.

7 Esto en correspondencia con el artículo 46 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos Ley 8131, de 18 de setiembre de 2001

Diagrama 1

Cronología del ciclo presupuestario en Costa Rica. a/ b/



a/ El gráfico pretende mostrar de manera simplificada el ciclo presupuestario, no contempla todos los elementos de las fases de manera exhaustiva.

b/ La terminología utilizada en el diagrama con relación al Año Presupuestario (AP) debe entenderse de la siguiente manera. Para el caso del presupuesto del 2012, el AP-1 correspondería al año 2011; el AP sería el año del presupuesto en discusión, es decir el 2012; y el AP+1 correspondería al 2013.

Fuente: Elaboración propia, con base en la legislación aplicable a la materia presupuestaria.

2.2 Aprobación de la Contraloría General de la República

La CGR es la entidad a cargo de la aprobación o improbación de los presupuestos de las municipalidades y de las instituciones autónomas[8], (artículo 18 LOCGR), entre las que destacan la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), y la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE). Para el ejercicio económico 2010, el presupuesto de estas dos últimas instituciones ascendió a un 78,3% del monto total destinado a empresas públicas no financieras.

La CGR fiscaliza que los presupuestos sean organizados, formulados y presentados para cada ejercicio, de conformidad con las disposiciones legales y técnicas. Al igual que el presupuesto de la República, los presupuestos de las instituciones autónomas deben responder a los objetivos y metas del plan operativo anual de cada institución. Estos documentos son de carácter público pero no se difunden ampliamente. Una vez que son aprobados y ejecutados se publican en la Memoria o en la página web de la CGR[9]. Por su parte, en las instituciones descentralizadas no existe ningún mecanismo de consulta a la ciudadanía durante el proceso de formulación del presupuesto.

La estructura de los programas del presupuesto se hace con criterio funcional y se basa en las categorías programáticas definidas para el plan operativo anual institucional (CGR, 1988, art: 554). Estos documentos deben contener al menos tres partes: 1) sección de ingresos corrientes y de capital; 2) sección de gastos y; 3) sección de estados financieros proyectados (CGR, 1988). En la página web de la CGR, los municipios pueden acceder a una plantilla electrónica para la presentación de su plan operativo anual y de su presupuesto.

Con respecto a los plazos, de acuerdo con la LOCGR todas las entidades que por ley están obligadas a presentar presupuestos a la CGR, lo deben hacer a más tardar el 30 de setiembre y deben presentar la liquidación correspondiente a más tardar el 16 de febrero de cada año (Asamblea Legislativa, 1995, art: 19).

En el caso de las municipalidades, el presupuesto ordinario debe remitirse a más tardar el 30 de setiembre de cada año y los extraordinarios, dentro de los quince días siguientes a su aprobación. Ambos términos son improrrogables de acuerdo con el artículo 97 del Código Municipal. A la Contraloría General de la República le corresponde solo aprobar o improbar los proyectos de presupuesto, de manera que no puede introducir reformas sobre el mismo (Asamblea Legislativa, 1998, art: 102).

Si el presupuesto ordinario de una municipalidad no fuere presentado oportunamente, regirá el del año anterior, y deberán determinarse las responsabilidades administrativas, civiles y penales que pudieren resultar de tal omisión (Asamblea Legislativa, 1998, art: 98). Las liquidaciones de los presupuestos las debe hacer el Alcalde Municipal ante el Concejo Municipal y la Contraloría General de la República.

---

8 Consultar lista completa de instituciones autónomas en: http://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/652c76cd-d831-46d7-bb9f-00d31902e85e/Sector-Publico-por-Naturaleza-Mayo-2011.pdf

9 La Memoria Anual de la CGR no presenta información detallada sobre todas las instituciones del país, sino que hace una selección. El resto que no aparecen en esta publicación pueden ser consultadas en la página web o directamente en la CGR.

Una vez aprobados, las modificaciones o transferencias deben ser autorizadas por la CGR, excepto para aquellas modificaciones denominadas "internas", que pueden ser realizadas por el jerarca.[10] Existen límites sobre el número de modificaciones anuales y de presupuestos extraordinarios que pueden darse, los cuales son normados por circulares y reglamentos específicos de la CGR.

Vale anotar que las resoluciones de la CGR en materia de aprobación presupuestaria no son recurribles en la vía administrativa o legal, y quedan en firme una vez que son dictados (Asamblea Legislativa, 1995, art: 34). Si hay alguna objeción debe ser planteada ante el mismo ente contralor.

En el año 2011, la CGR recibió para su aprobación 280 presupuestos, de los cuales fueron aprobados totalmente el 66%, parcialmente el 30% e improbados el 4% (Recuadro 1). En ese año se aprobaron aproximadamente 11 billones de colones en los procesos de fiscalización previa que ejecuta el ente contralor.

Recuadro 1: Contraloría General de la República, aprobación presupuestaria durante el 2011

En razón de su mandato constitucional y de lo establecido en su Ley Orgánica, relativo a la aprobación o improbación de los proyectos de presupuesto de las instituciones del sector descentralizado, de las Municipalidades, y de los recursos públicos en manos de entes privados, la Contraloría General de la República (CGR) aprobó durante el año 2011 más de ¢11 billones de colones para el ejercicio económico 2011. Este proceso implicó el análisis de 280 presupuestos, de los cuales 186 fueron aprobados parcialmente y 11 presupuestos improbados, tres más que en el 2010, rigiendo para esas instituciones el presupuesto definitivo del año anterior.

Los presupuestos improbados fueron los de las siguientes entidades: Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA) y las Municipalidades de Acosta, Dota Esparza, Garabito, Goicoechea, Jímenez, Matina, Naranjo, Parrita y Puntarenas.

Respecto a los recursos aprobados en el 2010 (10,9 billones), se presenta un incremento de ¢67.376,6 millones, equivalente a un decrecimiento de un 4,3% en términos reales para el 2011.

En términos generales, la fiscalización de los presupuestos públicos constituye un conjunto de controles ejecutados por la CGR de manera precedente, concomitante y posterior, sobre las propuestas y actuaciones de los sujetos pasivos relativas a la materia presupuestaria. Es así como la CGR conoce, verifica y se pronuncia, según corresponda, mediante acto razonado sobre el cumplimiento o conformidad de una propuesta, gestión o resultados presupuestarios del sujeto pasivo, con respecto al marco jurídico, jurisprudencial y doctrinal aplicable.

Para fortalecer la gestión y el control presupuestarios de los fiscalizados, se ha continuado promoviendo la mejora de los sistemas de control interno en la administración activa y de la comprensión de sus responsabilidades en torno al manejo presupuestario, se han suministrado, entre otras cosas, herramientas desarrolladas por la CGR para el cumplimiento de los objetivos de las instituciones fiscalizadas, como medios preventivos para mejorar

10 Modificaciones internas son las que se realizan entre programas y dentro de un mismo programa de la siguiente forma: a) entre subpartidas de un mismo grupo o b) entre subpartidas de diferentes grupos, y que no alteran el total del presupuesto. En las instituciones que no tienen presupuesto por programas, por ningún motivo se podrá variar la aplicación de los recursos-específicos sin autorización de la CGR.

los resultados de su gestión sin afectar el interés público, tales como nuevas opciones de registro y de consulta en el Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos (SIPP), así como el seguimiento de los procesos de coordinación interinstitucional con el Ministro de Hacienda, MIDEPLAN y la administración activa.

Fuente: Memoria Anual Contraloría General de la República, 2011.

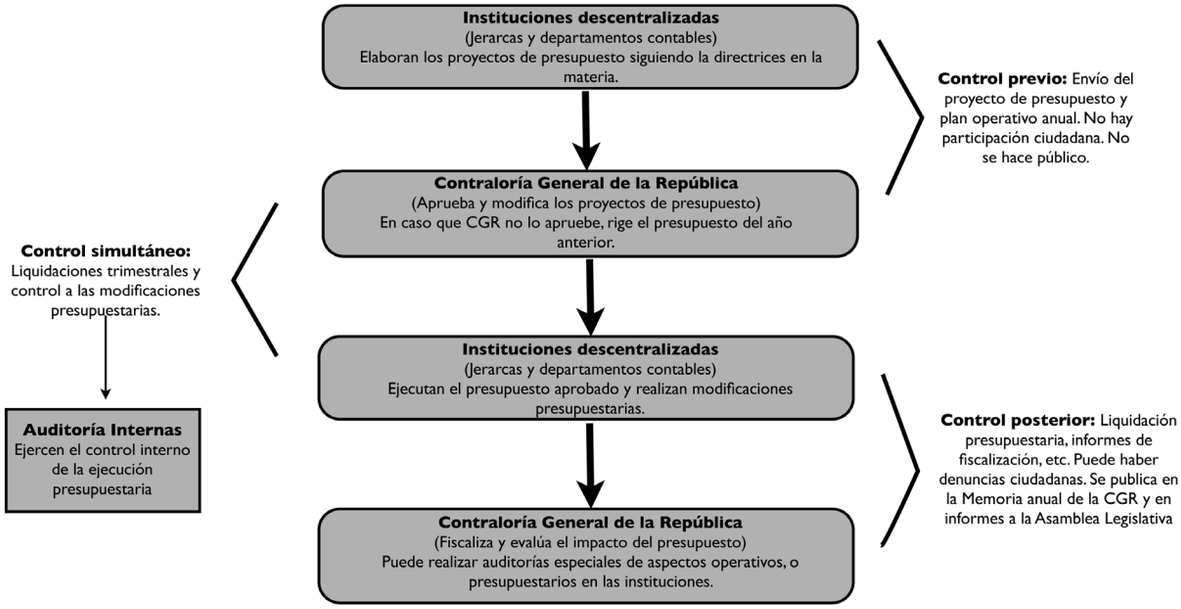
En cuanto a la ejecución presupuestaria, vale acotar que cada institución estatal, sea ministerio, entidad descentralizada, o gobierno local, debe contar con un departamento contable y una auditoría interna, encargados del ejercicio presupuestaria y de la elaboración de los informes de liquidación del presupuesto anual. Asimismo, la CGR solicita informes bimestrales de la ejecución, que pueden ser complementados con otros mecanismos de control posterior como las fiscalizaciones y relaciones de hecho.

Con respecto al sistema de control y fiscalización, el Plan Nacional de Desarrollo funciona como parámetro de evaluación de la ejecución presupuestaria. Además, en la primera década del siglo XXI, se ha desarrollado de manera completa el tema del control interno en las instituciones y las responsabilidades y sanciones administrativas, esto a través de la Ley General de Control Interno (Ley N° 8292 del 4 de setiembre de 2002). Gran parte de estas tareas han sido asignadas a la CGR, ya sea como ejecutor directo o como coordinador.

La etapa de rendición de cuentas cierra con la presentación de todos los informes de fiscalización realizados por la CGR a la Asamblea Legislativa. Además, como órgano auxiliar del Poder Legislativo, cada 1° de mayo el Contralor debe entregar la memoria anual de la institución a la Asamblea Legislativa. Esta memoria es un insumo de discusión en la Comisión Especial Permanente de Ingreso y Gasto Públicos y con la cual se pueden realizar actividades de seguimiento y control político sobre las instituciones que presentan irregularidades, incluyendo la propia Contraloría si fuera el caso.

Diagrama 2

Proceso de aprobación del presupuesto de las instituciones autónomas



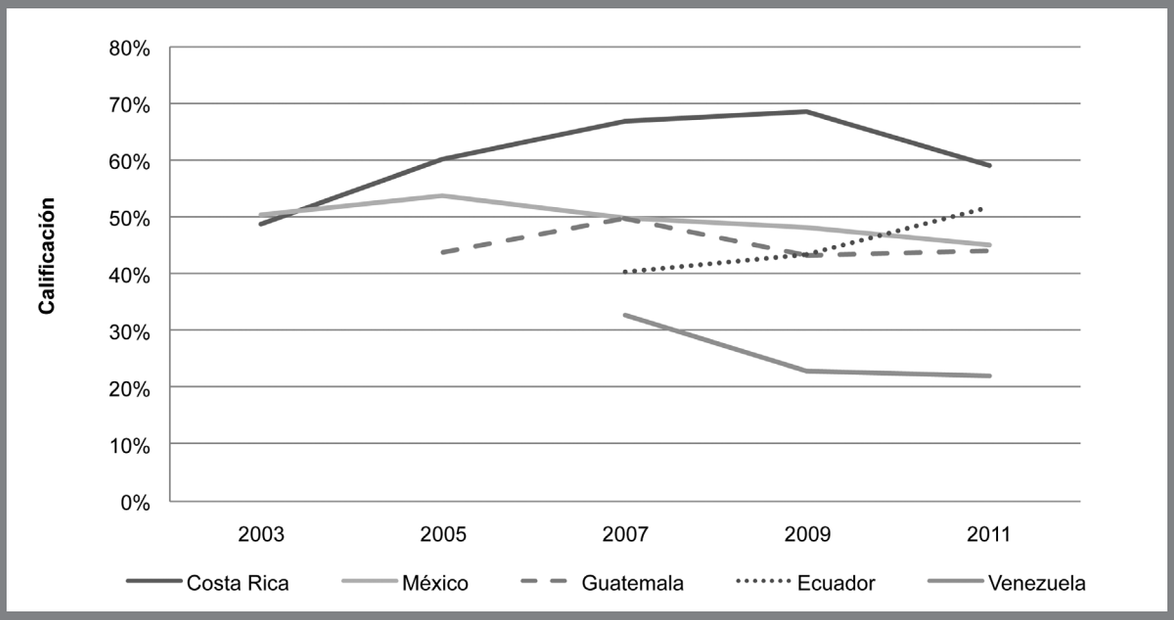
Fuente: Elaboración propia.

3. Resultados del país en el ILTP 2011

Para la sexta entrega del ILTP, Costa Rica obtuvo una calificación general de 59 puntos en una escala de 1 a 100 que lo ubica, por cuarta edición consecutiva, como el país con la mejor calificación de transparencia presupuestaria de los cinco casos estudiados.

En el 2011, aunque estamos mejor calificados que en el 2003, cuando se inició la medición para Costa Rica, con el resultado del presente estudio, se rompe la tendencia ascendente que había mostrado el país en el ILTP (Gráfico 2)

Gráfico 2



a/ Sólo se presenta la información para los 5 países que participaron en el 2011.

Fuente: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. Varios años.

Al analizar los datos de la encuesta para Costa Rica se puede identificar, que en general, la mayoría de los temas evaluados tuvieron bajos niveles de respuesta positiva por los expertos encuestados. De las 16 variables estudiadas, en trece de ellas el porcentaje de calificaciones positivas fue menor a 50% de los encuestados. Sólo en tres variables las calificaciones positivas superaron el 50% estas variables son *Confianza en la información*, *Capacidades del Órgano de Control Externo (Contraloría General de la República)* **y** *Atribuciones y Participación del Legislativo* (cuadro 2).

En cuanto a las variables con más bajas calificaciones, los datos del 2011 son consistentes en una de las variables con los registrados desde el 2003 en los estudios realizados, esa variable es *Participación ciudadana en el presupuesto,* que junto con las variables *Impacto del gasto y evaluación del desempeño,* y *Cambios del Presupuestos* constituyen según el estudio, los tres aspectos críticos para la transparencia presupuestaria en Costa Rica.

Un aspecto que se ha señalado anteriormente y que se mantiene en esta edición del Índice, es la brecha existente entre los aspectos mejor evaluados y las áreas críticas del Índice. Entre el aspecto mejor evaluado y el peor evaluado existe una diferencia 46% de calificaciones positivas. Pareciera entonces que el país tiene un rezago en la implementación de las recomendaciones señaladas en los diferentes Informes del ILTP, pues existen pocos cambios con respecto a las variables con más bajas calificaciones.

Cuadro 2

Calificaciones de las variables del ILTP, según año de estudio. 2003-2011

Variable	Año del estudio					Dif.
	2003	2005	2007	2009	2011	2003-2011
Confianza en la información. a/	51%	53%	61%	70%	59%	8
Capacidades del órgano de control externo.	52%	51%	70%	84%	55%	3
Atribuciones y participación del legislativo b/					51%	N/A
Información sobre deuda pública. b/					43%	N/A
Evaluación de la contraloría interna.	46%			63%	39%	-7
Oportunidad de la información presupuestaria	23%	29%	38%	52%	34%	11
Control sobre funcionarios públicos.	28%	54%	45%	57%	34%	6
Asignación del presupuesto b/					33%	N/A
Cambios del presupuesto b/					33%	N/A
Fiscalización del presupuesto.	55%	59%	65%	63%	32%	-23
Gobiernos subnacionales a/	23%	25%	35%	47%	31%	8
Calidad de la información presupuestaria	27%	36%	44%	51%	31%	4
Rendición de cuentas		23%	30%	32%	29%	N/A
Ley de acceso a la información c/					21%	N/A
Impacto del gasto y evaluación del desempeño	9%	17%	11%	20%	17%	8
Participación ciudadana en el presupuesto	8%	15%	15%	20%	13%	5

a/ Esta variable si bien es nueva, las preguntas que la componen han sido recabadas en la encuesta a expertos desde el 2003, por lo que es posible reconstruir la serie histórica.

b/ Este aspecto tuvo una modificación en las interrogantes que lo conforman, por eso sólo se presentan datos para el 2011.

c/ La variable es nueva en el estudio del 2011.

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de ILTP 2003-2011.

Existen variables que cada uno de los países tienen una mayor influencia en la percepción sobre la transparencia presupuestaria de los expertos encuestados, para el caso costarricense estos aspectos son: *información sobre las modificaciones al presupuesto, rendición de cuentas* y *oportunidad de la información presupuestaria*.

En la siguiente gráfica (Gráfico 3) se puede apreciar la importancia de las variables para la transparencia presupuestaria y su calificación. Los diferentes segmentos del gráfico, determinan esta relación entre importancia de la variable y el porcentaje de calificaciones positivas:

- Alta relevancia/Alta calificación: Variables con mayores fortalezas en el cálculo del ILTP, pues tienen mucha relevancia en el Índice y mejores calificaciones positivas por los expertos.

- Baja relevancia/Alta calificación: Variables que tienen poca relevancia en el cálculo del Índice, pero presentan mejores calificaciones positivas por los expertos.

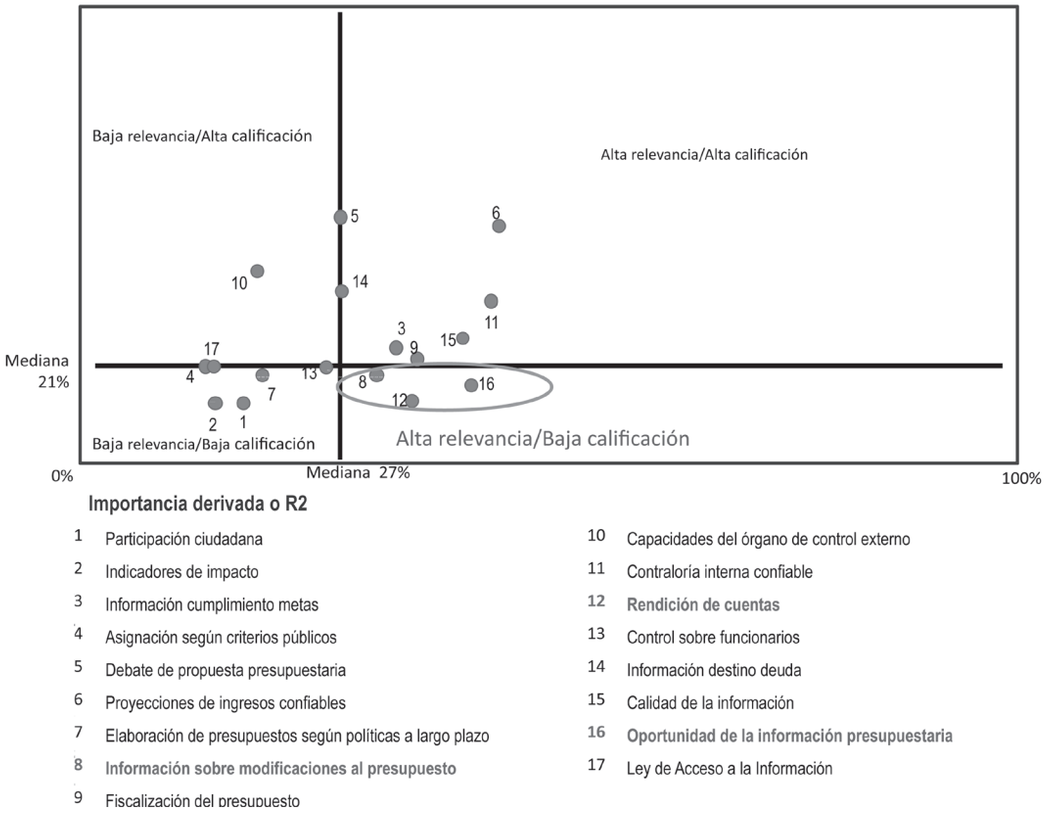
- Baja relevancia/Baja calificación: Variables que tienen poca relevancia en el cálculo del Índice, y presentan bajas calificaciones positivas por los expertos.

- Alta relevancia/Baja calificación: Variables críticas en el cálculo del ILTP, pues tienen mucha relevancia en el Índice, pero con bajas calificaciones positivas por los expertos

Gráfico 3

Matriz de segmentación de las variables del ILTP 2011.

–COSTA RICA-



Fuente: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, 2011.

3.1 Aspectos mejor evaluados por el Índice.

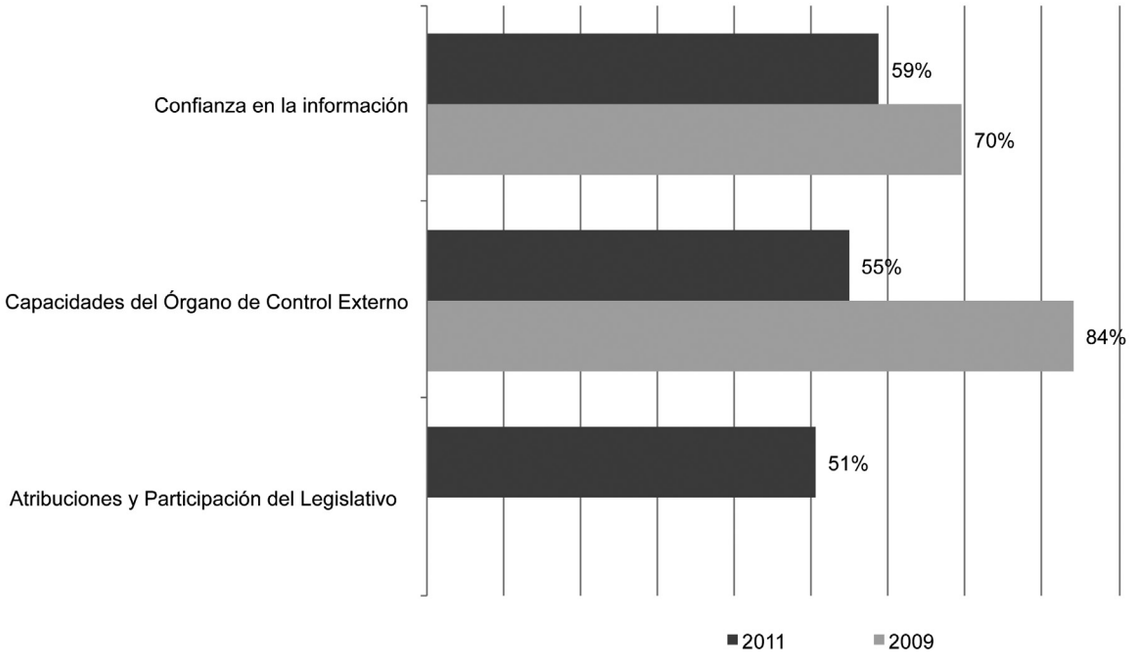
Las variables *confianza en la información* con un 59%, *capacidades del Órgano de control externo* (Contraloría General de la República) con 55%, y *atribuciones y participación del Legislativo* con un 51% de respuestas positivas son los tres aspectos mejor evaluados en materia de transparencia presupuestaria en Costa Rica según el índice del 2011. (Gráfico 4)

Aunque las calificaciones de estas variables ubican al país como la nación con las puntuaciones más altas de los casos estudiados, se observa un descenso con respecto a los dos últimos índices, en particular en la variable *Capacidades del Órgano de Control Externo*, es decir la CGR.

Gráfico 4

Costa Rica: Aspectos mejor evaluados en el ILTP 2011 versus 2009

(porcentaje de respuestas positivas)



a/ Esta variable fue modificada en los atributos que la componen, por eso se sólo presentan datos para el 2011.

Fuente: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. 2011

Confianza en la información.

Confianza en la información obtuvo la mayor puntuación de respuestas positivas con un 59%. Dicha variable evalúa la confianza de las proyecciones de los ingresos en la propuesta de presupuesto de la República y si las instituciones que generan estadísticas producen datos verídicos.

Las interrogantes que componen esta variable y sus respectivos resultados, son las siguientes:

- ¿Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables?: **53%**
- ¿En general las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos?: **65%**

Con respecto al primer aspecto, las proyecciones de los ingresos son elaborados considerando información de base del Banco Central de Costa Rica, una institución con amplios márgenes de autonomía y un personal técnico altamente calificado.

En lo que respecta al segundo aspecto analizado, la institución a la que le compete la producción de estadísticas nacionales, es el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), entidad de amplia referencia en sectores tanto académicos, como políticos, por la calidad y rigurosidad en la producción de datos estadísticos.

Capacidades del Órgano de Control Externo (Contraloría General de la República)

El segundo aspecto mejor evaluado fue *Capacidades del órgano de control externo* (CGR) con un 55%. Esta variable refiere al grado de confiabilidad de la contraloría, la trascendencia de sus recomendaciones, su rol en el proceso de evaluación presupuestaria y sus capacidades para fiscalizar el gasto público.

En esta variable, Costa Rica consigue el porcentaje más alto de respuestas positivas entre los países participantes. Le siguen México con 29% y Ecuador con un 18% de respuestas positivas. En comparación con el 2009, el país presenta una disminución significativa de 29% en la calificación favorable.

Las preguntas que componen esta variable son:

- ¿La contraloría externa es confiable?: **60%**
- ¿Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción?: **55%**
- ¿La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar el gasto?: **50%**

Todos los componentes registraron una disminución considerable con respecto al estudio del 2009. Cabe llamar la atención por la situación ocurrida con la confianza en la CGR, la cual disminuyó un 31%, y la referente a la percepción sobre la capacidad que tiene el Órgano Contralor para fiscalizar el gasto, el cual presenta una baja de 32% en las calificaciones positivas.

Atribuciones y participación del Legislativo

La variable *atribuciones y participación del Poder Legislativo* constituye el tercer factor mejor evaluado, con un 51% de calificaciones positivas. En este aspecto, es importante mencionar que la composición de esta variable fue modificada, por lo tanto, los resultados obtenidos no son comparables con datos de ediciones anteriores al índice.

En perspectiva comparada Costa Rica obtiene la mejor calificación de los países estudios, por encima de México con **29%**, y de Guatemala con **24%.**

Hablando de la composición de la variable, la única interrogante que se mantiene invariable desde el 2003 es:

- ¿Existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del Ejecutivo?: **54%**

El resultado obtenido en este aspecto en el 2011, es 19 puntos porcentuales mayor que el registrado en el 2009, y 17 mayor que el del 2007. El aumento en la percepción positiva puede explicarse por el amplio debate legislativo que tuvo la discusión del presupuesto para el ejercicio económico 2012, el cual sufrió recortes significativos. Algo poco común en el país, pues la aprobación del presupuesto de la República es algo que venía sucediendo casi de manera inercial y en general con pocas resistencias de la oposición.

Eso cambió durante el 2011, debido a que el país está sumido en una fuerte discusión fiscal. En ese contexto, la oposición antes de ratificar la iniciativa del Ejecutivo de aprobar más impuestos, ejerció un mayor control durante la discusión del plan de gastos para el 2012. Finalmente, el Congreso aprobó una reducción del presupuesto en algunas dependencias como el Tribunal Supremo de Elecciones y el mismo Poder Judicial, entre otros, algo poco común en los últimos años.

En cuanto a las otras interrogantes que componen la variable, son:

• ¿Los legisladores cuentan con información suficiente necesaria para la aprobación del presupuesto?: **41%**

• ¿Los legisladores cuentan con asistencia técnica y acceso a conocimiento especializado sobre finanzas públicas durante la aprobación del presupuesto?: **57%**

Con respecto al primer criterio, los legisladores pueden solicitar aclaraciones de manera escrita o comparecencias personales del Ministro de Hacienda y otros funcionarios que les permitan aclarar asignaciones presupuestarias. Esta posibilidad está regulada por el artículo 36 de la LAFRPP, y su atención es de carácter obligatorio. En la práctica, se responde a tales requerimientos legislativos, pero las respuestas algunas veces no son apropiadas para los legisladores o no se entregan a tiempo.

Por otra parte, el segundo aspecto hace mención a la asistencia técnica y conocimiento especializado al que pueden acceder los legisladores durante la discusión del presupuesto. La Asamblea Legislativa cuenta con un departamento especializado en la materia (Departamento de Análisis Presupuestario) el cual apoya la discusión del proyecto de ley de presupuesto de la República. En materia legal, el artículo 40 de la LAFRPP, establece que la Asamblea Legislativa podrá requerir los servicios de funcionarios de otros órganos e instituciones públicas especializados en materia presupuestaria.

Además, dicho artículo establece que la Contraloría General de la República enviará, a la Asamblea Legislativa, a más tardar el 30 de setiembre del año que corresponda, un informe técnico sobre el proyecto de ley de presupuesto nacional.

En la práctica, ambas condiciones se cumplen durante la discusión del presupuesto.

3.2 Aspectos peor evaluados por el Índice.

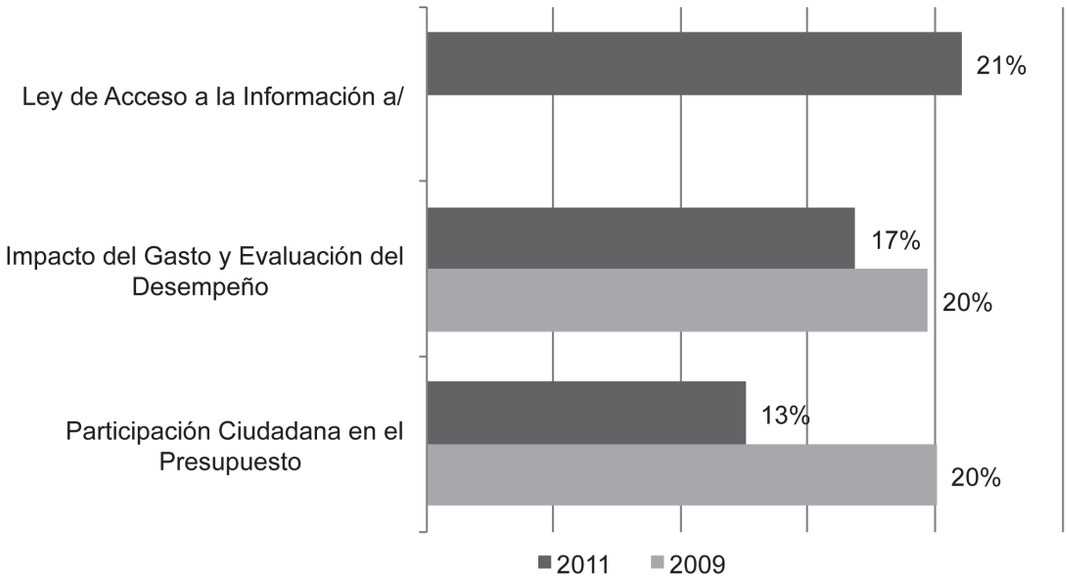
Las variables *Participación ciudadana en el presupuesto* con 13% de respuestas positivas, *Impacto del gasto y evaluación del desempeño* con 17%, y *Ley de acceso a la información* con 21% constituyen los tres aspectos críticos para la transparencia presupuestaria en Costa Rica según el índice del 2011 (Gráfico 5).

Si bien el descenso en las opiniones favorables fue generalizado en el índice del 2011, al menos una de las tres variables que ocuparon los últimos puestos en 2009 mantiene esa ubicación. En este sentido, vale la pena señalar que desde la edición del 2005 la variable *Participación ciudadana en el presupuesto* fue la peor calificada en el índice.

Gráfico 5

Costa Rica, Aspectos peor evaluados en el ILTP 2011 versus 2009

(porcentaje de respuestas positivas)



a/ Esta variable se midió hasta el 2011.

Fuente: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. 2011

Participación ciudadana en el presupuesto

La *Participación ciudadana en el presupuesto* es la variable con menor porcentaje de respuestas positivas con un 13% de calificaciones positivas. En comparación con los países de la región estudiados, Costa Rica se ubica, a diferencia del año anterior, por debajo de Guatemala con un 14%, y seguido por Ecuador con un 11%.

La composición de esta variable se basa en la siguiente pregunta:

• ¿Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en el presupuesto?: 13%.

No se experimentaron cambios significativos a la información reportada por los últimos informes del ILTP, en el sentido de que "no se dispone de ninguna norma expresa que propicie, de manera directa o indirecta, el involucramiento o la participación de la sociedad civil, los ciudadanos o cualquier otro tipo de organización no gubernamental, en el proceso de elaboración del presupuesto" (Solís, 2003), ni en la definición de las prioridades presupuestarias en la práctica. Únicamente se cuenta con algunas iniciativas puntuales en algunas instituciones públicas, tales como las Juntas de Salud de la Caja Costarricense del Seguro Social o las Juntas Viales cantonales que deben existir en las municipalidades. Sin embargo la incidencia y el impacto de estas iniciativas parecieran seguir siendo muy débiles.

Por lo tanto, este documento reitera afirmaciones esbozadas en anteriores versiones del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, en el sentido de que en Costa Rica no se publica un presupuesto en un formato accesible a la ciudadanía, y el que se publica o divulga a través de diferentes medios incluye una considerable cantidad de definiciones técnicas de difícil comprensión para la población en general. La página electrónica del Ministerio de Hacienda, a pesar de publicar las exposiciones de motivos, los presupuestos, los resúmenes globales y las normas de ejecución, éstos se caracterizan por la complejidad técnica de sus contenidos. Además, el Poder Ejecutivo no consulta con el público las prioridades presupuestarias, y a pesar de que Poder Legislativo celebra audiencias, y las sesiones legislativas son de carácter público, el público no participa de manera activa.

Al igual que como ha sido señalado por este documento en versiones anteriores, el Poder Ejecutivo tampoco reporta a la opinión pública los cambios en el presupuesto. Por lo general son los medios de comunicación los que dan a conocer estos cambios (recortes o aumentos) y las modificaciones que se dan sin necesidad de trámite parlamentario se dan a conocer a la opinión pública, solo hasta que se publica el presupuesto ejecutado en la Memoria de la Contraloría General de la República.

Impacto del gasto y evaluación del desempeño

La variable *Impacto del gasto y evaluación del desempeño*, que analiza lo referente a la evaluación del impacto y el desempeño del gasto público, constituye el segundo aspecto con menor porcentaje de respuestas positivas, con un 20%.

En perspectiva comparada, el país obtiene un porcentaje de calificaciones positivas que lo ubica en segundo lugar, después de Ecuador que tiene un 21%, y por encima de México, con un 18%.

Las cuatro interrogantes que se reportan en este aspecto son:

• ¿El Ejecutivo publica periódicamente información para evaluar el cumplimiento de las metas de sus programas?: 18%

• ¿Al terminar el ejercicio del presupuesto, el p. ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto?: 15%

• ¿El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto?: 14%

• ¿El poder legislativo tiene información suficiente para considerar la evaluación y desempeño de los programas en la aprobación del presupuesto? 30%

En la consideración de esta variable, es importante mencionar el debate existente en la opinión pública durante la realización del estudio en torno a la necesidad considerar la eficiencia y la calidad del gasto público.

Cabe mencionar que en el contexto actual de crisis fiscal, y de discusiones legislativas en torno a nuevo paquetes de impuestos, un sector de la clase política y la opinión pública demanda la necesidad de mayor eficiencia y calidad del gasto público. De hecho, en el 2011 por primera vez desde la promulgación de la LAFRPP, el Congreso dictaminó de manera negativa la liquidación del presupuesto del ejercicio económico del 2010 enviada por el Poder Ejecutivo, al considerar que el desempeño del Ejecutivo en torno a la ejecución presupuestaria no había sido el óptimo en términos de eficacia y eficiencia del gasto público.[11]

11 Es importante mencionar que esta situación es coincidente con que el Primero de mayo de 2011, por primera vez en 45 años, el oficialismo perdió el control del Directorio de la Asamblea Legislativa, esto fue posible gracias a una coalición de partidos de oposición.

Ley de acceso a la información.

Esta variable fue una de las variables que se incluyó por primera vez en el estudio del 2011, y tiene como fin conocer la percepción que tienen los expertos sobre la posibilidad de acceder a información pública, como lo sería el examen de insumos referentes a materia presupuestaria. La interrogante que compone esta variable es:

¿Las normas de acceso a la información son útiles para obtener información de finanzas públicas que no está publicada?: 21%

Para el caso costarricense, dada la inexistencia de una norma específica que regule la materia se consultó sobre si las normas que aseguran el derecho de acceso a la información son útiles para llegar a información que no se encuentra publicada. La legislación referida al acceso a la información pública se encuentra dispersa en el ordenamiento jurídico del país, y en muchos casos se refiere a información particular.

De esta manera, en la presente edición del Índice, la variable *ley de acceso a la información* se constituyó como el tercer aspecto con menor porcentaje de respuestas positivas con un 21%. En este tema México (50%) es el país donde se observan mayores garantías de acceso a la información, de acuerdo con el ILTP. Le sigue Guatemala con un 41% y bastante más abajo Ecuador con un 33%.

4. Conclusiones

Como producto de los resultados de la encuesta a expertos y de las respuestas a la guía formal-práctica, se identifican una serie de conclusiones de acuerdo a su carácter positivo o negativo:

Positivas

Existe suficiente normativa: En el proceso de aprobación presupuestaria, tanto en la Asamblea Legislativa como en la Contraloría General, se cuenta con normativa específica para la definición de cada una de sus fases, responsables y plazos. El marco legal está definido tanto en la Constitución Política, como en leyes específicas, manuales y circulares que tienen carácter vinculante para la administración pública. A partir del año 2000, ese marco legal fue revisado sustancialmente, y se aprobó nueva legislación que ayudó a fortalecer los controles sobre la hacienda pública.

La normativa incluye criterios de rendición de cuentas: Este marco legal se modificó entre 2001 y 2004 con la aprobación de un conjunto de leyes[12] para incrementar los mecanismos de rendición de cuentas y control ciudadano e institucional en tres momentos: previo[13], simultáneo y posterior a la aprobación presupuestaria. También se establecieron responsabilidades y sanciones para los encargados de la formulación y ejecución presupuestaria. Si bien, hay avances considerables en esta materia, es un área donde el país debe seguir impulsando más y mejores iniciativas que garanticen la transparencia.

Negativas

Deficiente vinculación del presupuesto con las políticas nacionales de largo plazo (PND). Este aspecto ha sido ampliamente señalado en las Memorias anuales de la CGR. Existen debilidades importantes en la vinculación que debe existir entre los presupuestos de la República y las políticas nacionales establecidas en el PND (artículo 4 LAFRPP), lo cual, dificulta el control y la fiscalización a través de la evaluación por resultados, y a su vez la revisión en términos de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos.

Disminución de las percepciones positivas con respecto al rol que juega la CGR y las auditorías internas en la fiscalización del gasto público. Luego de una década del ILTP, los datos muestran un descenso en la confianza y las capacidades de las entidades encargas del control y fiscalización presupuestaria. Además se destaca la baja percepción sobre el rol que juegan en la fiscalización del gasto de las instituciones autónomas y descentralizadas.

Los documentos relacionados con información presupuestaria son muy complejos para la ciudadanía en general. Aunque la ley del Presupuesto Nacional se publica en forma integra y la gran mayoría de documentos que intervienen en el ciclo presupuestario son de carácter público, por lo general es información muy técnica, y en formatos poco entendibles para la mayoría de la

12 El marco legal relacionado con mecanismos de control que se modificó sustancialmente fue: la Reforma Constitucional al artículo 11 (Ley # 8003 del 8 de junio del 2000); la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP) (Ley # 8131, 16 de octubre del 2001) y la Ley General de Control Interno (LGCI), (Ley # 8292, de 31 de julio del año 2002).

13 El control previo ha sido un tema polémico, incluso para algunos de sus críticos, este puede ser dañino para la gestión. La CGR ha ido ejerciendo de manera propia, aunque no es claro que haya beneficio en ello. Las autoridades de la CGR han hecho explícita la duda.

población que no tiene conocimientos en materia presupuestaria. Valdría la pena que el país avance hacia formatos más amigables que le permitan a la población entender de la materia, y con ello, facilitar el control ciudadano.

Falta normativa sobre publicidad en las etapas iniciales del ciclo presupuestario: En general la legislación no puntualiza sobre el tipo de publicidad, la cobertura, y la difusión de los documentos del presupuesto. Ciertamente el presupuesto aprobado del gobierno central debe ser publicado en su totalidad en La Gaceta, y los presupuestos municipales se pueden consultar en la CGR o en el sitio web. Sin embargo, en las etapas iniciales de formulación y discusión del presupuesto aún existen dificultades para acceder la información de manera oportuna.

La participación ciudadana en las etapas de formulación y aprobación presupuestaria es casi nula, pero aumenta un poco en la etapa fiscalización. La ciudadanía está prácticamente ausente en las entidades de aprobación presupuestaria, en particular en las etapas de elaboración y ejecución presupuestaria. Sin embargo, en la etapa de fiscalización se encuentran algunas experiencias de control ciudadano en la utilización de los fondos públicos. Por ejemplo, a través de denuncias presentadas ante la CGR.

5. Recomendaciones

Luego de diez años de aprobada la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP Nº 8131), que introdujo cambios importante en esta materia, el país requiere de mejores condiciones de transparencia y rendición de cuentas para garantizar que la ciudadanía tenga acceso a información presupuestaria de manera comprensible, oportuna, y de calidad.

Se requiere mejorar los informes de evaluación y ejecución presupuestaria: En la edición anterior del ILTP se señaló la necesidad de mejorar la calidad de la información de los informes de evaluación y ejecución presupuestaria, elaborados por MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda. En esta ocasión del Índice, esa recomendación se mantiene, sobre todo al considerar los dictámenes de la Contraloría General de la República que indican que "aunque los informes presentan gran cantidad de información principalmente de carácter general y descriptiva, finalmente dicho documento no concluye de manera expresa y precisa, sobre la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios, ni la eficiencia en el uso de los recursos, con lo cual no se cumple lo dispuesto al respecto en el artículo 52 de la LAFRPP" (CGR, 2011a: 221).

Facilitar a la ciudadanía el acceso a la información presupuestaria: Hoy día, la ciudadanía no tiene acceso a la información presupuestaria de una manera comprensible, pues el formato en el que se presenta y publica los datos presupuestarios es muy técnico. En ese sentido, valdría la pena imitar experiencias exitosas de plataformas web como la del Reino Unido que presenta de una forma amigable la distribución de los recursos del Estado (v.g.: wheredoesmymoneygo.org).

Mejorar el control ciudadano sobre los tomadores de decisión del presupuesto: Existe la necesidad de poner en práctica mecanismos mediante los cuales los representantes políticos y principales tomadores de decisión puedan ser objeto de más y mejores controles ciudadanos. La implementación, por ejemplo de presupuestos participativos a nivel local sería un muy buen inicio para crear los espacios de participación ciudadana en asuntos presupuestarios, que a la vez, promoverían nuevos mecanismos de control y fiscalización sobre el gasto.

Detallar la composición del gasto: El Presupuesto de la República debe explicitar mejor los gastos relacionados con privilegios, convenciones colectivas, pensiones, horas extra, y otros gastos que no se deriven directamente del funcionamiento de la institución. Este detalle facilita la fiscalización sobre ciertos gastos que en este momento es difícil de cuantificar con la información del presupuesto.

Mayor vinculación entre el presupuesto y políticas de largo plazo: Además de la existencia del Plan Nacional de Desarrollo que marca la ruta de las principales acciones de gobierno y la distribución presupuestaria, es recomendable que todas las instituciones públicas establezcan vínculos cuantificables entre las políticas y objetivos de largo plazo y la planificación presupuestaria. Con ello, no sólo se mejoraría la ejecución presupuestaria en función de las prioridades de país, sino que además, facilitaría un elemento antes dicho, que es el de fiscalización tanto a cargo de la auditoría interna, como externa.

6. Bibliografía

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

Asamblea Legislativa. 1995. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428 (LOCGR), publicada en la Gaceta N° 181 de 25 de setiembre de 1995. San José, Asamblea Legislativa.

_____1998. Código Municipal, Ley N° 7794, publicada en La Gaceta N° 94 de 18 de mayo de 1998. San José, Asamblea Legislativa.

_____2001. Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 (LAFRPP), publicada en la Gaceta 198 de 16 de octubre de 2001. San José, Asamblea Legislativa

_____2002. Ley General de Control Interno, N° 8292, publicada en La Gaceta N° 169 de 4 de setiembre de 2002. San José, Asamblea Legislativa.

_____2011. Informe final sobre la liquidación de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Fiscal y por Programas para el Ejercicio Económico 2011. San José

Contraloría General de la República (CGR). 1988. Manual de normas técnicas sobre presupuesto que deben observar las entidades, órganos descentralizados, unidades desconcentradas y municipalidades, sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la Republica. Contraloría General de la República. San José.

_____2002. El Sistema Tributario Costarricense: contribuciones al debate nacional. San José.

_____2009. Memoria Anual 2008. Contraloría General de la República. San José.

_____2011a. Memoria Anual 2010. Contraloría General de la República. San José.

_____2011b. Informe Técnico Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2012. Contraloría General de la República. San José.

_____2012. Memoria Anual 2011. Contraloría General de la República. San José.

Ministerio de Hacienda. 2009. Propuesta de presupuesto para el ejercicio económico del 2010. San José, Ministerio de Hacienda.

OCDE. 2001. Best practices for budget transparency 2001. En http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/OECDBestPractices.doc

Programa Estado de la Nación. 2009. Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

_____2003. Documento país sobre Transparencia Presupuestaria: Costa Rica. Documento

preparado para el Segundo Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. San José.

_____2005. Documento país sobre Transparencia Presupuestaria: Costa Rica. Documento preparado para el Tercer Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. San José.

_____2007. Documento país sobre Transparencia Presupuestaria: Costa Rica. Documento preparado para el Cuarto Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. San José.

_____2009. Documento país sobre Transparencia Presupuestaria: Costa Rica. Documento preparado para el Quinto Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. San José.

Proyecto Estado de la Nación. 2001. Auditoria ciudadana sobre la calidad de la democracia. Dos tomos. San José, Proyecto Estado de la Nación.

_____2002. Octavo Informe Estado de la Nación. San José, Proyecto Estado de la Nación.

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

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

Entrevistas

Fabián David Quirós Díaz. Subdirector. Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda. Entrevista realizada el 28-11-2011.

7. Anexos

Anexo 1: Metodología

La metodología de este estudio fue diseñada en el año 2000. La encuesta se aplica desde 2001 cada dos años. En 2003 se hicieron modificaciones al cuestionario y desde entonces se mantiene sin cambios sustanciales, lo que permite la comparación de resultados desde entonces. En 2011, se realizó una revisión importante del cuestionario en donde se redujo el número de preguntas para hacer el estudio más conciso y focalizado, manteniendo la mayor comparabilidad posible con la serie de tiempo ya existente. El ILTP consta de tres componentes los cuales se presentan a continuación.

1. Encuesta de expertos

La encuesta recopila las percepciones sobre la transparencia presupuestaria, es decir, mide la opinión de los expertos sobre la transparencia con la que se realiza el presupuesto público de cada país involucrado.

Como el tamaño de la población es reducido, el estudio se diseñó como un censo de toda la población de expertos. Esto implica que no se trabaja sobre una muestra, sino sobre la totalidad de la población objetivo.

Población Objetivo

Dado que los temas del presupuesto y la transparencia de sus prácticas son poco conocidos, se definió como población objetivo a "los expertos en cuestiones presupuestarias y usuarios de la información presupuestaria". Se definieron en particular, cuatro grupos de expertos. Estos grupos o sub-poblaciones son pequeños en todos los países y no existe un listado único para identificarlas. Los grupos de expertos y los criterios para elaborar su censo fueron:

Criterios de selección de la población

POBLACIÓN	CRITERIOS DE SELECCIÓN
Congresistas (diputados y/o senadores)	Los legisladores de la Comisión de Presupuesto.
Investigadores o académicos que trabajen con el tema de presupuesto	Especialistas de las universidades y centros de educación superior que hayan publicado sobre el tema presupuestario o de finanzas públicas en los últimos CINCO años.
Organizaciones de la sociedad civil	Organizaciones cuyos miembros hicieron declaraciones en diarios nacionales durante un mes de discusión presupuestaria durante los últimos dos años. Las declaraciones pueden ser sobre el presupuesto, rendición de cuentas, transparencia, corrupción y monitoreo de recursos de programas gubernamentales; y cuyas expresiones fueron captadas y reproducidas por la prensa. Incluir, dentro de sociedad civil: • OSC que trabajan temas de presupuesto, rendición de cuentas, transparencia, corrupción y monitoreo de recursos de programas gubernamentales en directorios pertinentes. Estos grupos deben contemplar entre su misión, objetivos, principios o programas el estudio o la incidencia en el presupuesto. • Organizaciones gremiales y sindicatos. Se incluirá únicamente a las centrales nacionales. • Consejos de planificación • Defensorías
Medios de comunicación (periódicos y revistas)	Incluir a periodistas, articulistas, columnistas y editorialistas que aborden el tema presupuestario en los diarios y revistas de acuerdo a los siguientes criterios de selección: Se incluyen todas las revistas y periódicos con cobertura nacional (se entiende por cobertura nacional las publicaciones periódicas que se distribuyan en, al menos, tres de las principales ciudades) o regional, que incluyan una sección de economía o finanzas; incluidas las revistas de negocios y de distribución por suscripción; sin restricciones de periodicidad (semanales, quincenales, mensuales, etc.) Se excluyen las revistas de grupos u organizaciones gremiales o sectoriales (sindicatos, empresarios, abogados, etc.). Los criterios son: **Los diarios** • Acceso al público en general: deben ser accesibles en puestos de periódicos de por lo menos 3 ciudades del país, o bien diarios regionales de reconocida importancia. • Característica: deben incluir una sección de Economía o deben ser de importancia en la formación de opinión pública. **Las revistas** • Acceso al público en general: deben ser accesibles en puestos de periódicos de por lo menos 3 ciudades del país. • Característica: deben incluir una sección de Economía o deben ser de importancia en la formación de opinión pública. • Periodicidad: deben publicarse por lo menos cada 15 días (quincenales o semanarios)

Anexo 2: Cuestionario[14]

Para 2011 se realizó una revisión del cuestionario en donde se recortó un número importante de preguntas para contar con un cuestionario más focalizado y fácil de contestar. Entre los criterios para la evaluación del cuestionario se priorizó mantener la mayor comparabilidad posible con años anteriores. El cuestionario contiene alrededor de 49 preguntas que se repiten en todos los países, y se agrupan en tres categorías:

1. Calificaciones generales sobre la transparencia del presupuesto. Estas calificaciones se midieron en una escala de 1 a 100. y se preguntan dos veces, una al inicio del cuestionario y otra al final para ver si el contenido del cuestionario afecta la calificación de transparencia.

2. Calificaciones sobre el nivel de transparencia de cada una de las etapas del presupuesto o temas relacionados (formulación, aprobación, ejecución, fiscalización, participación ciudadana y de acceso a la información).

3. Preguntas específicas sobre la transparencia en el presupuesto. Estas preguntas se construyeron como escalas Likert en un rango de 1 a 5, para medir acuerdo y grado o nivel de acuerdo al mismo tiempo.

La primera sección del cuestionario contiene información demográfica del encuestado, como su ocupación y su nivel de conocimiento sobre el tema.

La segunda sección indaga sobre el nivel de transparencia presupuestaria en general. La sección contiene preguntas sobre la transparencia de pasivos y compromisos futuros (deuda en su definición más amplia), la confiabilidad de las estadísticas nacionales, y las remuneraciones de los funcionarios públicos.

De la tercera a la octava sección, se realizan preguntas sobre el nivel de transparencia en el proceso presupuestario: formulación, aprobación, ejecución y control-fiscalización.

1. Calificaciones

Ponderación: Para mantener la estructura de la población que responde igual entre países y a través del tiempo, se ponderan las respuestas de forma que el grupo de legisladores represente 20% del total de las respuestas en todos los países.

Manejo de la respuesta "No Sabe": Dado que la respuesta del cuestionario demanda mucho conocimiento y que la respuesta de "no sabe" por sí sola es informativa (indica desconocimiento de cierto tema entre los expertos), se hicieron dos manejos especiales de la categoría: uno fue en las instrucciones al entrevistado donde se hizo énfasis constantemente en la opción de respuesta "no sabe". De hecho, en el diseño del cuestionario la categoría "no sabe" siempre apareció como la primera opción de respuesta. El otro fue el manejo de la categoría en los reportes de resultados. En este caso, "el no sabe" se toma como una categoría de respuesta válida, a diferencia de la no respuesta.

Construcción de Variables: Las variables son grupos de preguntas que indagan en aspectos particulares de la transparencia. Se construyeron 16 variables a partir de 38 preguntas específicas. Las variables y el número de preguntas que las integran se detallan a continuación:

14 El cuestionario se encuentra en el anexo III de este documento.

Variables	Atributos
Participación ciudadana en el presupuesto	1
Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto	3
Confianza en la información	2
Cambios del presupuesto	2
Asignación del presupuesto	2
Fiscalización del presupuesto	4
Evaluación de la contraloría interna	2
Capacidades del órgano de control externo	3
Rendición de cuentas	2
Control sobre funcionarios federales	2
Gobiernos subnacionales	2
Información sobre deuda federal	2
Impacto del gasto y evaluación del desempeño	4
Calidad de la información presupuestaria	2
Oportunidad de la información del presupuesto	4
Ley de acceso a la información[1]	1
Total	**38**

2. Estudio formal/práctico

Con el propósito de contextualizar los resultados provistos por la encuesta de percepciones y emitir recomendaciones fundamentadas, se incluye como parte de la metodología un estudio que permite analizar el contexto legal y formal y las condiciones reales que circunscriben al sistema presupuestario de cada país. Este estudio se basa en una guía que fue contestada por un experto en cada país y tiene las siguientes características:

1. Presenta las herramientas necesarias para conocer las condiciones institucionales, normativas y prácticas del proceso presupuestario de los países.

2. En segundo lugar, permite identificar a los principales actores del proceso presupuestario y conocer su papel formal en el mismo.

3. Finalmente, presenta un marco sistemático de estudio que identifica los trazos determinantes (variables independientes) del proceso presupuestario, con lo que se facilita la comparación internacional.

La guía formal tiene dos líneas centrales de análisis: el proceso presupuestario y la información presupuestaria. Es indispensable conocer la forma cómo se lleva a cabo el proceso presupuestario, así como las reglas y procedimientos que lo conforman para contextualizar los resultados de la encuesta de percepciones. De igual manera un requisito indispensable para garantizar la transparencia presupuestaria es la existencia de mecanismos institucionales que aseguren el acceso a información íntegra y de calidad de las actividades gubernamentales, tanto al poder legislativo como a la sociedad civil.

3. Guía de vinculación

La encuesta de percepciones y el cuestionario práctico se vinculan a través de una guía. Esta guía sigue el orden de las preguntas de la encuesta y tiene el objetivo de explicar sus resultados contextualizándolos en la práctica presupuestaria. De esta manera, la guía de vinculación relaciona las preguntas contenidas en la encuesta de percepciones con las preguntas que conforman el estudio formal/práctico.

Tabla 1. Población de expertos por país

	Costa Rica	Ecuador	Guatemala	México	Venezuela	Total
Población total de expertos	73	138	75	180	90	556
Legisladores	16	11	21	42	15	105
Organizaciones de la Sociedad Civil	14	30	13	37	10	104
Periodistas-columnistas	17	46	33	64	41	201
Académicos	26	51	8	37	24	146

Tabla 2. Respuestas y cobertura por país

	Costa Rica	Ecuador	Guatemala	México	Venezuela	Total
Total de respuestas	42	73	53	106	46	320
Legisladores	7	5	15	26	5	58
Organizaciones de la Sociedad Civil	8	18	10	23	7	66
Periodistas-columnistas	8	16	21	39	19	103
Académicos	19	34	7	18	15	93
Cobertura o tasa de respuesta total	58%	53%	71%	59%	51%	58%
Porcentaje de respuesta por sector.						
Legisladores	44%	45%	71%	62%	33%	55%
Organizaciones de la Sociedad Civil	57%	60%	77%	62%	70%	63%
Periodistas-columnistas	47%	35%	64%	61%	46%	51%
Académicos	73%	67%	88%	49%	63%	64%

Anexo 3: Cuestionario Costa Rica

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA
ENTREVISTAS COSTA RICA

Folio |__|__|__|__|__|101 F / M

INTRODUCCIÓN

Bienvenido al cuestionario sobre transparencia en el presupuesto público. Su respuesta es muy importante para nosotros(as) y le garantizamos absoluta confidencialidad, ya que nuestra información sólo se presenta de forma agregada en análisis estadístico y nunca revelamos respuestas individuales.

Usted es uno de los pocos expertos que pueden ayudar a encontrar las áreas para hacer los presupuestos públicos más transparentes. El Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestal (ILTP) se realiza cada dos años desde 2001 gracias a la opinión y el conocimiento de expertos como usted que recogemos a través de este cuestionario.

Si usted nos ha hecho favor de colaborar con este proyecto otros años, le agradecemos mucho su tiempo y lo molestamos nuevamente. La opinión de usted es indispensable para obtener datos confiables. La población de expertos en la materia es muy pequeña en la región. Para la edición 2011 se identificaron 1,189 expertos y usuarios del presupuesto nacional en 12 países y en Costa Rica son sólo 80, aproximadamente.

La valiosa colaboración de los expertos en años anteriores nos ha permitido llevar los elementos de la transparencia presupuestaria a la discusión pública y han tenido efectos tan valiosos como generar conocimiento y discusión alrededor del estos temas.

Esta encuesta es parte de un proyecto de 8 instituciones educativas y civiles en 6 países latinoamericanos: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Venezuela. En Costa Rica lo elabora la Universidad de Costa Rica, y el Programa Estado de la Nación

Si lo desea, ponemos a su disposición los documentos de años anteriores en: http://www.ILTPWEB.ORG

Algunas aclaraciones para ayudarnos en su respuesta al cuestionario:

- En todas las preguntas buscamos conocer su propia percepción de lo que pasa, sin importar lo que otros opinan ni lo que debe ser.
- No buscamos medir conocimiento. Si hay alguna pregunta que no conozca la respuesta, por favor utilice el código “no sé”. Estas respuestas son identificadas con la opción 8. NS en las preguntas de acuerdo o 888. NS en las preguntas calificadas de 1 al 100.
- Cuando responda las preguntas recuerde que sólo nos referimos al presupuesto Nacional en Costa Rica, es decir, el gasto que efectúa el Poder Ejecutivo y sus organismos descentralizados y desconcentrados.

  Para comparar resultados en el tiempo debemos mantener la mayor parte del cuestionario igual a otros años y esperamos que no le haga el proceso tedioso. Por favor responda con su percepción sobre lo que sucede EN ESTE MOMENTO.

I. DEMOGRAFICOS

1. Escolaridad: por favor marque el último año que estudió (una sola respuesta)

1. NO ESTUDIÓ/NADA
2. PRIMARIA INCOMPLETA
3. PRIMARIA COMPLETA
4. SECUNDARIA INCOMPLETA
5. SECUNDARIA COMPLETA
6. PREPARATORIA INCOMPLETA
7. PREPARATORIA COMPLETA
8. LICENCIATURA INCOMPLETA
9. LICENCIATURA COMPLETA
10. MAESTRIA/DIPLOMADO
11. DOCTORADO

2. ¿En qué año nació usted?

1 9 I___I___I

3. ¿Cuál es principal ocupación? (una sola respuesta)

1. Representante popular (Diputado)
2. Empleado(a)
3. Ama(o) de casa
4. Trabaja por su cuenta
5. Desempleado(a) por el momento
6. Estudiante
7. Jubilado(a) o pensionado(a)
8. Otra (especifique)_____

4. ¿En dónde presta sus servicios actualmente? (una o varias respuestas)

1. Universidad o Instituto de educación superior
2. Diario, periódico o revista
3. Cámara de Diputados
4. Organización ciudadana
5. Otro (especifique)_____

5. Por favor indique qué tanto conoce las prácticas del proceso presupuestal en su país (durante la formulación, la aprobación, la ejecución y el control o fiscalización) en una escala de 1 a 5, donde 1 significa nada y 5 significa mucho (una sola respuesta).

1. NADA	2	3	4	5. MUCHO	8. NS

II. GENERAL

Usaremos la palabra transparencia para referirnos a la existencia de un marco normativo y prácticas claras en el proceso presupuestal, al acceso del público a la información y a los mecanismos formales de participación durante este proceso.

6. En una escala de 1 a 100 en donde 1 es nada transparente, 100 es totalmente transparente y 50 es el punto intermedio donde las prácticas presupuestarias no son ni opacas ni transparentes ¿Cómo califica usted las condiciones de transparencia en el presupuesto de su país? Puede utilizar cualquier número en la escala (una sola respuesta).

I___I___I___I CALIFICACIÓN 888.NS

7. Por favor indique qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5 donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 es totalmente de acuerdo. Recuerde que como siempre nos referimos al presupuesto nacional en Costa Rica (una sola respuesta).

	1.Desacuerdo total		3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	8.NS
1. Toda obligación futura o pasivo del gobierno nacional se hacen públicos.	1	2	3	4	5	8
2. En general las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos.	1	2	3	4	5	8

3. Se pueden conocer con exactitud la remuneración de los funcionarios(as) públicos. La remuneración incluye el salario y todas las prestaciones tales como bonos, seguros médicos, uso de autos, gastos personales y dietas.	1	2	3	4	5	8
4. Se presenta información suficiente para conocer el destino de la deuda.	1	2	3	4	5	8

III. FORMULACIÓN

Ahora vamos a hacerle algunas preguntas sobre la etapa de formulación del presupuesto. Como siempre, sólo nos referimos al gasto nacional en Costa Rica.

8. Por favor indíquenos qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 es totalmente de acuerdo (una sola respuesta).

	1.Desacuerdo total		3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	8.NS
1. Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables.	1	2	3	4	5	8
2. Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales iniciativas de políticas que se financian por medio del presupuesto.	1	2	3	4	5	8
3. Los recursos que el Poder ejecutivo asigna a las municipalidades se asignan según criterios públicos.	1	2	3	4	5	8
4. Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en la planificación nacional.	1	2	3	4	5	8
5. Existen recursos que no se contabilizan como ingresos o egresos en el presupuesto.	1	2	3	4	5	8

9. Ahora por favor díganos, en su opinión, cuán transparente es la etapa de formulación del presupuesto en una escala de 1 a 100 donde 1 es nada transparente y 100 es totalmente transparente.

I___I___I___I CALIFICACIÓN

888.NS

IV. APROBACIÓN

Ahora vamos a hacerle algunas preguntas sobre la etapa de aprobación del presupuesto, esto es, el momento en que el presupuesto se discute y es aprobado por el poder legislativo.

10. Por favor indíquenos qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 es totalmente de acuerdo (una sola respuesta)

	1.Desacuerdo total		3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5. Acuerdo total	8. NS
1. Los legisladores cuentan con información suficiente necesaria para la aprobación del presupuesto.	1	2	3	4	5	6
2. Existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del ejecutivo.	1	2	3	4	5	8
3. El poder legislativo tiene información suficiente para considerar la evaluación y desempeño de los programas en la aprobación del presupuesto.	1	2	3	4	5	8
4. Los legisladores cuentan con asistencia técnica y acceso a conocimiento especializado sobre finanzas públicas durante la aprobación del presupuesto.	1	2	3	4	5	8

11. Ahora por favor díganos, en su opinión, cuán transparente es la etapa de aprobación del presupuesto en una escala de 1 a 100 donde 1 es nada transparente y 100 es totalmente transparente.

I___I___I___I CALIFICACIÓN 888.NS

V. EJECUCIÓN

Ahora quisiéramos hacerle algunas preguntas sobre el periodo de ejecución, esto es, cuando el presupuesto o gasto se ejecuta.

12. Por favor indíquenos qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 es totalmente de acuerdo (una sola respuesta).

	1.Desacuerdo total		3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	8.NS
1. Se cuenta con información suficiente sobre las modificaciones que se realizan al presupuesto aprobado durante el ejercicio presupuestal y sus justificaciones.	1	2	3	4	5	8
2. Existe un claro entendimiento de la división de las responsabilidades presupuestarias entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales.	1	2	3	4	5	8
3. Todas las compras públicas se realizan a través de mecanismos transparentes.	1	2	3	4	5	8
4. En caso de que se hagan modificaciones sustanciales al presupuesto aprobado durante su ejercicio el poder legislativo participa activamente en la discusión y aprobación de los cambios del presupuesto en curso.	1	2	3	4	5	8

13. Ahora por favor díganos, en su opinión, cuán transparente es la etapa de ejecución del presupuesto en una escala de 1 a 100 donde 1 es nada transparente y 100 es totalmente transparente.

I___I___I___I CALIFICACIÓN

888.NS

VI. CONTROL – FISCALIZACIÓN

Ahora queremos hacerle algunas preguntas sobre el periodo de fiscalización, esto es, el control y auditoria del gasto una vez que ha sido ejercido.

14. Por favor indique qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 significa totalmente en desacuerdo y 5 significa totalmente de acuerdo (una sola respuesta).

	1.Desacuerdo total		3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5. Acuerdo total	8. NS
1. Los recursos ejercidos por las empresas públicas como CNFL, Correos de Costa Rica, RACSA o RECOPE son fiscalizados.	1	2	3	4	5	8
2. Los recursos ejercidos por todos los demás organismos descentralizados como CCSS, INS, ICE, etcétera son fiscalizados.	1	2	3	4	5	8
3. El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto.	1	2	3	4	5	8
4. Se presenta información exhaustiva sobre la fiscalización de la deuda.	1	2	3	4	5	8

15. Ahora vamos a referirnos a la contraloría (auditoría) interna del Poder Ejecutivo. Por favor indique qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 significa totalmente en desacuerdo y 5 significa totalmente de acuerdo (una sola respuesta).

	1.Desacuerdo total		3. Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5. Acuerdo total	8. NS
1. La contraloría (auditoría) interna es confiable.	1	2	3	4	5	8
2. Las recomendaciones de la contraloría (auditoría) 3. interna han contribuido a combatir la corrupción.	1	2	3	4	5	8

16. Ahora vamos a referirnos a la contraloría externa del poder ejecutivo, es decir, la Contraloría General de la República. Por favor indique qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 significa totalmente en desacuerdo y 5 significa totalmente de acuerdo (una sola respuesta).

	1.Desacuerdo total		3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5. Acuerdo total	8. NS
1. La contraloría externa es confiable.	1	2	3	4	5	8

2. Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción.	1	2	3	4	5	8
3. La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar el gasto público.	1	2	3	4	5	8

17. Ahora por favor díganos, en su opinión, cuán transparente es la etapa de fiscalización del presupuesto en una escala de 1 a 100 donde 1 es nada transparente y 100 es totalmente transparente.

I___I___I___I CALIFICACIÓN 888.NS

VII. ACCESO A LA INFORMACIÓN

Ahora le haremos algunas preguntas sobre la información del presupuesto a disposición del público y cuán fácil es acceder esta información.

18. Por favor indíquenos qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 es totalmente de acuerdo (una sola respuesta).

	1.Desacuerdo total		3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5. Acuerdo total	8. NS
1. La información presupuestal se presenta con desagregaciones que permiten un análisis detallado.	1	2	3	4	5	8
2. La información presupuestal se presenta con agregaciones ó resúmenes que permiten un análisis integral.	1	2	3	4	5	8
3. Al terminar el ejercicio del presupuesto, el poder ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto.	1	2	3	4	5	8
4. Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa paraestatal (como ICE, CCSS, IMAS, etc.)	1	2	3	4	5	8
5. El Poder Ejecutivo publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas.	1	2	3	4	5	8
6. Las normas sobre acceso a la información son útiles para obtener información de finanzas públicas que no está publicada.	1	2	3	4	5	8

19. ¿Con qué grado de oportunidad se hace pública la información del presupuesto durante cada una de las fases del proceso? (una sola respuesta)

	No se hace pública	1 No es nada oportuna	2	3	4	5.Es muy oportuna	8.NS
1. Formulación	0	1	2	3	4	5	8
2. Discusión-aprobación	0	1	2	3	4	5	8
3. Ejecución	0	1	2	3	4	5	8
4. Fiscalización	0	1	2	3	4	5	8

20. En su opinión, califique el acceso real a la información pública en su país en una escala de 1 a 100 donde 1 es no hay acceso y 100 es hay acceso pleno a la información pública.

I___I___I___I CALIFICACIÓN 888. NS