

PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COSTARRICENSE: SU IMPLICANCIA EN EL DESARROLLO NACIONAL

BUDGET PLANNING IN COSTA RICAN PUBLIC ADMINISTRATION: IT'S IMPLICATION IN NATIONAL DEVELOPMENT

Rolando Bolaños Garita
rbolanos@uned.ac.cr

Costarricense, Doctor en Ciencias de la Administración por la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica (UNED), Docente en la UNED, Director Administrativo Financiero de Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO), Redactor Jefe de la Revista Digital de la Red de Expertos Iberoamericanos en Gestión Pública Números 6 y 7 de 2010, patrocinada por INAP-CEDDET de España.

Recibido 6/8/2014 – Aceptado 25/5/2015

RESUMEN

Las dimensiones política, jurídica, administrativa y conceptual que perfilan y condicionan la planificación presupuestaria costarricense, entendida esta última como el alineamiento de los presupuestos públicos al Plan Nacional de Desarrollo y a sus desagregaciones de segundo, tercer y cuarto grado; se constituyen en toda una panoplia que debe ser de conocimiento total por parte de las instancias del Poder Ejecutivo, empezando con el Presidente de la República (máximo administrador y gobernante nacional) y los Ministros de Planificación Nacional y Política Económica, y de Hacienda, hasta llegar a los encargados de Programas Presupuestarios. De igual manera, debe ser comprendida por el Poder Legislativo en todo su espectro (Plenario Legislativo, Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, Comisión de Control de Ingreso y Gasto Público, así como la Contraloría General de la República), con el objetivo de ejercer un adecuado control político-administrativo sobre el uso del que están siendo sujetos los limitados recursos públicos.

Palabras clave: desarrollo nacional, dirección gubernativa, control político-administrativo, presupuestos públicos.

ABSTRACT

The political, legal, administrative and conceptual dimensions that shape and determine budget planning in Costa Rica, understood as the alignment of public budgets to National Development Plan and their breakdowns of second, third and fourth grade; constitute a whole range to be fully aware of Executive, starting with the President (maximum administrator and national ruler) and the Ministers of National Planning and Economic Policy, Finance and makers reach Budgetary Programs as well. Similarly, it should be understood by the Legislature (Legislative Assembly, Standing Committee on Financial Affairs, Commission of Control of Public Expenditure and Income, and Republic's Comptroller General), in order to exercise appropriate political and administrative control over use of public resources.

Key words: national planning, governmental direction, administrative-political control, public budgets.

INTRODUCCIÓN

A raíz de nuestros estudios doctorales en la Universidad Estatal a Distancia (UNED), procedimos a realizar una investigación sobre la planificación presupuestaria en la Administración Pública costarricense y su implicancia en el desarrollo nacional. Nuestra motivación para ello es variopinta, considerando no solo la necesidad de satisfacer el requisito académico que sustenta una investigación de posgrado, sino también buscando generar un aporte tangible al mejor accionar gubernativo, el cual debe estar totalmente focalizado hacia la satisfacción de las necesidades poblacionales y a las oportunidades del desarrollo, sea en el campo educativo, de salud, seguridad ciudadana, desarrollo agroalimentario, infraestructura nacional, etc.

Nuestro de campo de acción laboral e investigativo siempre ha estado referido al aparato estatal en aspectos de carácter teórico-funcional y jurídico-administrativo; por eso, con esta investigación también buscamos fortalecer ese espíritu de auscultación sobre la cosa pública, añadiéndole datos actualizados sobre el desempeño presupuestario, los cuales esperamos sean de utilidad para

potenciar la reflexión sobre el curso de acción que están tomando dichos recursos para materializar el desarrollo nacional. Dicha investigación fue aprobada por el Tribunal Examinador, en defensa del día 11 de febrero de 2014.

ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La capacidad de gestión de la Administración Pública costarricense se encuentra indefectiblemente relacionada con los recursos económicos y presupuestarios con que se cuenta. Esta máxima tiene su principal asidero en lo establecido en el párrafo primero del artículo 180 de la Constitución Política que señala:

“El presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado”

A partir de dicho artículo deviene todo un esfuerzo articulado y coherente de acción estatal, mediante el cual se logren visualizar no solo las acciones estratégicas que permitirán la concreción de las necesidades del país, sino también la serie de instrumentos y acciones de planificación, organización, dirección, control y evaluación, que serán los canales de acción específicos para el cumplimiento de tales necesidades.

En razón de lo anterior, podemos visualizar en el panorama político-administrativo costarricense, una gama de normas (Leyes, Reglamentos, Lineamientos Técnicos, etc.) dirigidas a lograr la acción cohesionada y articulada de las instituciones administrativas públicas en pos del desarrollo nacional.

Así, tenemos en primera instancia la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131, la cual ha entronizado todo un sistema de acción administrativo-financiero que permite encauzar claramente no solo la gestión presupuestaria de las instancias públicas, sino también la rendición de cuentas e incluso la aplicación de sanciones administrativas a funcionarios públicos en razón del incumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo (PND), mismo que concebimos como el instrumento técnico-político por excelencia que permite al Presidente de la República guiar el accionar gubernamental bajo un enfoque sistémico.

De igual forma, se cuenta, dentro del andamiaje jurídico-administrativo, con la Ley de Planificación Nacional 5525, que desde su promulgación en 1974 sentó las bases para la planificación administrativa pública, de forma tal que las instituciones pertenecientes a la Administración Central estuvieran siempre sometidas a las directrices que emita el Presidente en materia de planificación

nacional. En el caso de las instituciones autónomas, estas se encuentran sujetas a las directrices de carácter general dictadas por dicho Poder igualmente en materia de planificación nacional, así reconocido incluso por la Sala Constitucional mediante diversas Resoluciones (3309-94, 6345-97 y 2002-12019). Lo anterior no podría ser de otra forma, ya que en su defecto se podría incurrir en un accionar de las mismas, disperso y desarticulado, y en un desapego evidente e injustificado de las metas trazadas para un desarrollo nacional palpable y sostenido.

Al lograr enlazar la Ley 8131 y la Ley 5525, se despliega todo un mega sistema de planificación, ejecución, control y evaluación económico-presupuestario a nivel de casi todo el aparato estatal, exceptuando a las Municipalidades, Caja Costarricense del Seguro Social y a las Universidades Estatales, ya que éstas solamente les aplican los principios establecidos en la primera de dichas normas, así como el régimen de responsabilidades estipulado y, finalmente, les obliga a proporcionar la información que requiera el Ministerio de Hacienda para sus estudios.

La ley para el equilibrio financiero establece una serie de pautas en materia presupuestaria y de ligamen Plan-Presupuesto, así como de estructura programática y de reordenamiento hacendario que deben indefectiblemente enlazarse con las dos anteriores.

Concatenado con lo anterior, debe rescatarse la Ley General de la Administración Pública 6227, la cual ha constituido un instrumento jurídico de gran valía para cerrar el círculo de acción estatal presupuestaria unificada, según la capacidad del Poder Ejecutivo de dirigir la acción estatal a través de directrices, pudiendo establecer a las instituciones de la Administración Central y Descentralizada, las *Metas y Tipos de Medios* que en materia de presupuestos públicos permitan la consecución del desarrollo nacional; nuevamente, con base en el Plan Nacional de Desarrollo, verbigracia, tómense en cuenta los artículos 26, 27, 98, 99 y 100 de aquella norma.

Como podrá notarse hasta este punto, la serie de normas indicadas brindan una plataforma de acción que pareciera a todas luces unificada, dando potestades al Poder Ejecutivo (Presidente de la República y los ministros que correspondan), para encauzar la serie de planes, programas y proyectos implementados por las instituciones públicas, en aquellos campos que resulten indispensables para consolidar el desarrollo nacional, por ejemplo, en el ámbito social, económico, agrícola, educativo, de infraestructura vial, aérea o portuaria, de derechos humanos, etc. Todo lo anterior a través de una administración presupuestaria articulada y transparente, pero, sobre todo, cohesionada con el PND, tal y como ha sido expuesto supra.

No obstante lo anterior, también se logra visualizar que a pesar de que al Poder Ejecutivo se le ha brindado o dispuesto de todo un arsenal jurídico, el cual le permite establecer instrumentos técnico-administrativos (Decretos, Acuerdos, Directrices, Lineamientos, Circulares, etc.) que permitan consolidar una gestión administrativo-presupuestaria articulada y encauzada al logro de la mejor calidad de vida de los ciudadanos y habitantes del país, aún pareciera que las instituciones cubiertas bajo el alero de las leyes de marras no logran operacionalizar adecuadamente un esquema administrativo que logre un comprobado apego al mejor desarrollo nacional. Aunado a lo anterior, aún se cuenta con preceptos que pudieran considerarse segregados, refiriéndonos a los Programas Presupuestarios adscritos a los ministerios de Gobierno, los cuales constituyen estructuras cuasi-independientes dentro de un conglomerado mayor, que en gran cantidad de ocasiones funcionan en forma desperdigada, ajena a los parámetros de acción que pudiera dictar el Presidente de la República y el Ministro respectivo.

No queda claro el esquema articulador empleado por el Poder Ejecutivo para cohesionar tanto a los entes ministeriales en todo su espectro (incluidos Programas Presupuestarios), como a las instituciones descentralizadas del respectivo Sector. Valga acotar que parece diluirse la mejor orquestación de los planes, programas, proyectos y recursos públicos a nivel de Sectores de actividad administrativa por los cuales los Ministros pueden (y deben), en calidad de Rectores de Sector, plasmar acciones de dirección gubernativa más acordes con el contexto del Sector respectivo.

Tampoco se vislumbran instrumentos de dirección gubernativa para orquestar las mejores estrategias de acción administrativa pública que permitan formular, ejecutar, controlar y evaluar logros sostenidos a nivel de Regiones de desarrollo, donde se particularicen las necesidades de aquellas comunidades que aglutina cada Región, las cuales por razones de contexto socio-demográfico, económico, agroalimentario u otro, pueden diferir diametralmente entre cada una de ellas y es obligación de cada institución pública realizar todos los esfuerzos posibles según su rango de acción para solventar tales necesidades. Todo lo anterior, además de lo dispuesto en las normas referenciadas en líneas precedentes.

EL ENCUADRE INVESTIGATIVO

a) La hipótesis de trabajo

Existe una disfuncionalidad entre el Sistema de Planificación Nacional y el Sistema de Administración Financiera, la cual no permite concretar una óptima

planificación presupuestaria pública y un mejor desarrollo nacional a través del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

b) Los objetivos generales

Elaborar un diagnóstico que permita identificar la vinculación de la planificación presupuestaria al Plan Nacional de Desarrollo por parte de las instituciones públicas. —Diagnóstico—

Analizar las dimensiones que vinculan la planificación presupuestaria con el Plan Nacional de Desarrollo (administrativa, conceptual, política y jurídica), a fin de identificar la disfuncionalidad entre los sistemas administrativos inherentes a esa vinculación. —Investigación—

Diseñar y proponer un modelo integral de planificación presupuestaria que incida directa y positivamente en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo. —Propositivo—

c) Los objetivos específicos

Analizar el aporte del Ministerio de Hacienda en su calidad de órgano Rector del Sistema de Administración Financiera, en el cumplimiento de lo establecido en la Ley 8131 en materia de planificación presupuestaria para un mejor desarrollo nacional. —Investigación—

Analizar el aporte de MIDEPLAN para lograr el cumplimiento de lo establecido en la Ley 8131 en materia de planificación presupuestaria para un mejor desarrollo nacional. —Investigación—

Plantear los instrumentos técnico-administrativos de dirección gubernativa que emplea actualmente el Poder Ejecutivo para orquestar el desempeño unitario y coherente de las instituciones públicas a través de sus presupuestos, buscando lograr un mejor desarrollo nacional. —Investigación—

Analizar cuál es la capacidad fiscalizadora y de apoyo político de la Contraloría General de la República en razón del cumplimiento de lo establecido en la Ley 8131 en materia de planificación presupuestaria para un mejor desarrollo nacional. —Investigación—

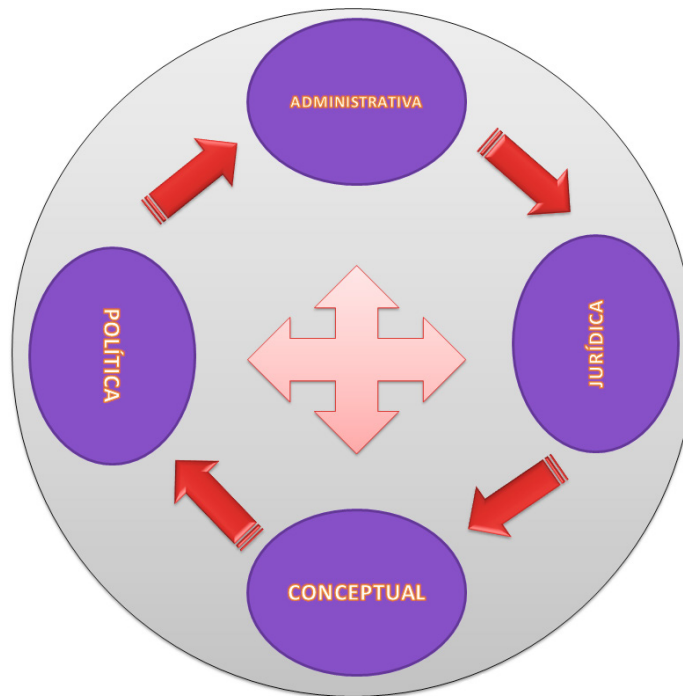
Propiciar la implementación de un modelo integral de planificación presupuestaria a nivel de la Administración Pública costarricense, presentando el mismo a los cuadros político-gerenciales entrevistados mediante la presente investigación. —Propositivo—

ALGUNAS CONSIDERACIONES DIAGNÓSTICAS

Considerando la extensión de la investigación llevada a cabo, el presente aporte presenta algunos datos relativos al primer y segundo objetivo general.

Ahora bien, referirse a las dimensiones que condicionan la vinculación entre la planificación presupuestaria y el PND, conlleva primero a aclarar la inexorable interrelación entre todas ellas, ya que constituyen un andamiaje que sustenta, articula y da coherencia al desarrollo nacional y a la mejor consecución de acciones administrativas para solventar las necesidades poblacionales en los campos que se requieran. Esta interrelación es en nuestro criterio irrompible, considerando que una condiciona a las otras.

ESQUEMA 1: Interrelación entre dimensiones



Fuente: Elaboración propia.

a) Dimensión Política

Siguiendo la tesis de Meoño Segura (2011a, p. 118), la dimensión política la concebimos a partir de que el Presidente de la República accede al cargo por el periodo constitucional respectivo, e inicia el proceso de modelización del desarrollo nacional, trasplantando el Programa de Gobierno del partido político por medio del cual gana las elecciones, hacia el Plan Nacional de Desarrollo.

Entonces, esa dimensión dimana, según nuestro discernimiento, de la misma Constitución Política, la cual asigna deberes y atribuciones al Poder Ejecutivo, sobre todo para la mejor conducción de todo el Sistema de Administración Pública hacia el desarrollo nacional; precisamente, serían los artículos 50 y 140 incisos 3), 8), 18) los cuales activan esa potestad.

Posteriormente, debemos referirnos a la Ley de Planificación Nacional 5525, a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP) 8131, la Ley de Equilibrio Financiero para el Sector Público 6955, la Ley General de Administración Pública (LGAP) 6227 y, si se quiere, la Ley de Contratación Administrativa 7494 (LCA).

La primera: 5525, da fundamento al Sistema Nacional de Planificación y al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica MIDEPLAN, el cual previo a la reforma generada a esa norma en el año 1984, contenía al departamento encargado de preparar los proyectos de presupuesto bajo la forma de presupuesto por programas, por lo cual se preveía y se legalizaba en cierta forma el ligamen Plan-Presupuesto, o sea, se buscaba materializar una efectiva planificación presupuestaria.

Precisamente, es la Ley 5525 la que genera la capacidad de dirección y planificación a nivel regional en Costa Rica, buscando canalizar los recursos humanos, técnicos y financieros de orden público, hacia las necesidades poblacionales de cada región del país, en tanto que cada una, conforme sus elementos contextuales, tendrá aquellas que la particularicen: infraestructura vial, desarrollo agroalimentario, salud, etc.

Lo anterior permite entrever que es por medio de la norma de cita que se da sustento al término Regionalización, como mecanismo para abordar segregativamente las carencias comunales que terminarán generando acciones estratégicas por medio del modelo planificador diseñado a la luz de esta investigación.

Por su parte, la Ley 6227 da pie a dos factores determinantes en materia de planificación presupuestaria: 1) la segregación de acciones administrativas a fin de encauzar los objetivos, deberes y responsabilidades de cada institución pública de acuerdo con su *Actividad*^l, o sea, lograr la Sectorialización administrativa; 2)

ordenar el accionar de todo el Sistema de Administración Pública y encauzarlo hacia el desarrollo nacional a través de las fases de dirección y planificación global/nacional, regional y sectorial, todo esto a través de la generación de instrumentos de dirección gubernativa denominados directrices.

Es a través de los artículos 26 b) y c), 27.1, 98.1, 99.1 y 100.1 y 2 de la Ley General de Administración Pública (LGAP), como se legitima esa capacidad del Poder Ejecutivo de dirigir a las instituciones públicas, sean de la Administración Central y Descentralizada, principalmente, y como se indicó antes, a través de la emisión de directrices según el artículo 99 indicado, e imponiendo las Metas y Tipos de Medios que, con base en la planificación nacional, mejor resulten para el cumplimiento de la misma.

En lo relativo a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.(LAFRPP), es esta la que finalmente termina de aclarar la actuación de las instituciones públicas en razón del desarrollo nacional dictado por el Presidente de la República por medio del PND vía presupuestos públicos, y el papel que juegan los jefes de MIDEPLAN y del Ministerio de Hacienda como responsables de lograr la articulación de lo hasta aquí señalado, en fiel apego a las responsabilidades asignadas a los sistemas administrativos de los cuales son responsables: Sistema de Planificación Nacional y el Sistema de Administración Financiera, respectivamente.

Todo lo anterior obliga a abordar conexivamente las tres normas anteriores para comprender la forma de cómo lograr la activación, el funcionamiento sinérgico y el cumplimiento del modelo planificador que se presenta como parte de las propuestas de esta investigación, el cual aglutina las capacidades del Poder Ejecutivo ya plasmadas en la normativa vigente.

Entonces, la dimensión política que logra esa vinculación entre el presupuesto público y el PND vigente, se resume en esa responsabilidad y atribución del Poder Ejecutivo de lograr la dirección política del macro Sistema de Administración Pública en todo su conglomerado (Sistemas de Planificación Nacional y de Administración Financiera incluidos), enrumbando a éste hacia el desarrollo nacional por medio de los mecanismos y elementos que son partes coyunturales de las dimensiones administrativa, jurídica y conceptual, y que se especificarán en lo siguiente.

b) Dimensión Jurídica

Esta dimensión la concebimos como la forma en que se ha dado rango legal a aquellas iniciativas de corte y aplicación administrativa, y nos explicamos mejor. Se debe considerar el principio de legalidad conceptualizado por Miguel Ángel

Rodríguez (1993), el cual señala que las instancias administrativas públicas, concebidas por él como el Estado en términos amplios, sólo pueden realizar aquellos cometidos que se les han encomendado, y sólo pueden efectuarlos a través de los órganos especiales a los cuales se les haya conferido su realización; esto puede lograrse por medio de la emisión de leyes y de aquellas otras normas de menor rango desprendidas de las primeras.

Esto es así porque nuestra Constitución Política en su artículo 11 lo establece, y el artículo 11 de la LGAP lo enfatiza y amplía. Es parte del también llamado Estado de Derecho, conceptuado por Pacheco (2007, p.183).

Desde esa premisa, la dimensión jurídica que obliga y logra esa vinculación entre el presupuesto público y el PND, se cristaliza por medio de la emisión de normas, principalmente: Decretos, Acuerdos y Directrices, que pasan a formar parte del arsenal jurídico que permite la dirección política del Poder Ejecutivo hacia la totalidad del Sistema de Administración Pública.

Cuando esto no se comprende, o sea, no se abordan conexivamente las leyes vigentes que dan sustento y fuerza a la vinculación de referencia, primero a través de la sincronía e interrelación sinérgica que debe existir entre los Sistemas de Planificación Nacional y de Administración Financiera, y posteriormente por medio del empleo que los jefes de éstos junto con el Presidente de la República dan a los instrumentos normativos que encauzan el desempeño de las instituciones públicas por medio de la planificación presupuestaria, ocurre finalmente una suerte de tinglado de todo tipo: jurídico, presupuestario y sobre todo administrativo.

El tinglado jurídico lo consideramos en razón de que la emisión de instrumentos normativos poco direccionados para lograr la vinculación entre la planificación presupuestaria y el PND es incurrir en la erraticidad jurídica, disponiendo la emisión de toda una gama de normas que al fin y al cabo poco o nada agregan para materializar dicha vinculación; entonces, únicamente se inunda al Sistema de Administración Pública de disposiciones ineficaces que con el tiempo perduran, pero que no tienen impacto positivo para el desarrollo nacional.

Valga reiterar que la Sala Constitucional del Poder Judicial ya aclarado en ocasiones anteriores, por ejemplo en su Resolución 2002-12019, que las instituciones de la Administración Central y Descentralizada están sujetas a la dirección gubernativa del Poder Ejecutivo, principalmente por medio de la emisión de directrices en razón de la planificación nacional del desarrollo. Propiamente la resolución de referencia aclara lo relativo a las directrices que vinculen la inversión pública, el endeudamiento y los superávits financieros a la propia planificación nacional del desarrollo, en total apego, respeto y armonía

con el artículo 50 constitucional.

Entonces, únicamente resta que el ápice jerárquico gubernativo termine de comprender el provecho y efectividad que significa hacer uso de los instrumentos normativos de marras, con el firme propósito de eliminar la disfuncionalidad entre los sistemas administrativos costarricenses que tienen incidencia directa en la vinculación presupuesto público–PND.

El tinglado presupuestario lo notamos al analizar la formulación presupuestaria mediante el Proyecto de Presupuesto de la República: una estructura programática con objetivos de todo tipo que poco o ningún engarce tienen con el PND o con las *Actividades* de las instituciones públicas, recursos presupuestarios sin justificación o engarce también con el PND; igualmente, recursos aparentemente con ligamen en el PND pero de naturaleza intermitente; y peor aún, recursos que apoyan acciones sin término y con un bajísimo nivel de ejecución presupuestaria.

Finalmente, el tinglado administrativo se concreta cuando las instituciones, tanto de la Administración Central como de la Descentralizada, incurren en la desatención de sus responsabilidades establecidas por ley, porque no fueron tomadas en cuenta al no considerar adecuadamente su actividad, y por ende no pasan a formar parte del esquema de la planificación presupuestaria, o porque cuando se asignan acciones estratégicas en el PND que son responsabilidad de un ente ministerial en particular, incoherentemente se les asignan a otras instancias, tal y como ocurrió en el caso del Ministerio de Salud y su dedicación a los CEN-CINAI: para el presupuesto 2012 la construcción, ampliación y reparación de estos centros por un monto de ¢400 millones le fue asignada presupuestariamente al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).

En casos como los indicados en el párrafo anterior se logran evidenciar dos desproporciones o extremos carentes de sentido: 1) la duplicidad o superposición de funciones, o 2) la ausencia total de participación por parte de las instituciones públicas cuando sí les corresponde.

c) Dimensión Administrativa

Muy ligada con la anterior, tal y como pudo denotarse en los últimos párrafos anotados, la dimensión administrativa debe dimensionarse en razón del accionar conjunto que debe lograr todo el Sistema de Administración Pública, en razón del esquema de planificación presupuestaria auténticamente costarricense.

Lograr el desempeño articulado, orquestado, interrelacionado y armónico de los Sistemas de Planificación Nacional y de Administración Financiera mediante el respeto absoluto a lo establecido en las Leyes 5525 y 8131, es posible precisamente a través de las potencialidades y posibilidades que brinda a su vez la Ley 6227,

justamente a través del ordenamiento de la *actividad* de todas las instituciones a partir de una adecuada Sectorialización gubernativa, lo cual permite aclarar en qué debe desempeñarse cada una en función del PND y más adelante a nivel de Planes Sectoriales; en forma yuxtapuesta está la regionalización, la cual obliga y permite atender las necesidades poblacionales con la especificidad que el contexto territorial brinda a cada región.

Y en descenso encontramos los presupuestos públicos, los cuales, según lo indicado, estarían en armonía con los niveles superiores de planificación presupuestaria de primer, segundo, tercer y cuarto grado, en tanto que estarían plenamente dispuestos para el logro de los Proyectos de orden nacional que solventarán las necesidades poblacionales en los campos de acción que se requieran: educación, salud, infraestructura vial, resguardo del ambiente, etc.

Precisamente, la disfuncionalidad entre los Sistemas de Planificación Nacional y de Administración Financiera, con motivo del poco o nulo entendimiento de las atribuciones y responsabilidades que los encargados de estos deben lograr con sustento y apego en primer lugar a la Constitución Política, y posteriormente de las Leyes 5525 y 8131 respectivamente, se traducirá tarde o temprano por un efecto multiplicador en descenso en una disfuncionalidad de todo el Sistema de Administración Pública, tanto en acciones administrativas de naturaleza inconexa, como en la gestión presupuestaria errática en general.

Y es que la gestión presupuestaria no está en ningún momento desligada del Proceso Administrativo (Dirección, Planificación, Organización, Coordinación, Control y Evaluación), encontrando más bien que dentro de éste se localiza el Proceso Presupuestario en sus fases de Formulación, Aprobación, Ejecución, Control y Evaluación. Por lo tanto, el desarrollo inadecuado de cualquiera de estas fases lleva implícitamente al quebranto y desequilibrio del Proceso Administrativo en su totalidad, y no logran en consecuencia que la Administración Pública, en todo su conglomerado, se dirija, planifique, organice, controle y evalúe para lograr el desarrollo nacional por medio del ligamen Plan-Presupuesto.

d) Dimensión Conceptual

Llegados a este punto, valga especificar que la dimensión conceptual constituye toda esa red de conceptos de naturaleza exclusivamente administrativa, algunos de los cuales al haber sido pasados por el tamizaje jurídico, o sea, que han sido incorporados a un instrumento de corte normativo (Leyes o Decretos), ahora forman parte del bloque de legalidad costarricense, lo que obliga a cumplirlos y ejecutarlos.

No debe confundirse el hecho de que los términos que han sido normatizados

ostentan un mayor valor o respeto que aquellos que aún se circunscriben a la teoría de corte netamente administrativa, ya que: 1) cualquier término puede incorporarse al bloque de legalidad si así lo deciden los órganos político-administrativos costarricenses (la Asamblea Legislativa a través de la emisión de leyes, y el Poder Ejecutivo a través de los Decretos Ejecutivos, algunos en calidad de Reglamentos), 2) ambos, los conceptos aún visibles sólo en la teoría administrativa y aquellos pasados por el tamizaje legalizador, están dirigidos a encauzar el accionar del Sistema de Administración Pública, y para nuestro caso particular, hacia aquello que Wilburg Jiménez Castro (1975) define como Administración Pública para el Desarrollo Integral.

Nótese el ligamen entre la dimensión sujeta de comentario y las dimensiones política, jurídica y administrativa, conformándose así todo un mecanismo dinamizador del accionar público hacia una determinada dirección; esa dirección sería el desarrollo nacional vía planificación presupuestaria.

Por lo tanto, esta dimensión es la que contiene todo el arsenal terminológico que debe primeramente comprenderse y posteriormente ejercitarse por parte del Poder Ejecutivo para poder activar el mecanismo dinamizador del desarrollo, refiriéndonos con esto a todo el Sistema de Administración Pública.

Dicho arsenal incorpora, entre otros, los citados en el Marco Teórico-Conceptual de la investigación y que han sido de recurrente uso para lograr el mejor entendimiento del fenómeno analizado, por ejemplo: actividad, dirección gubernativa, regionalización, sectorialización, directriz, metas y tipos de medios, gasto público, presupuesto, fases del proceso presupuestario, programas presupuestarios, etc.

Tanto el Poder Ejecutivo (Presidente de la República y Ministro del Ramo) como el Poder Legislativo en todo su espectro (Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, Comisión Permanente Especial de Ingreso y Gasto Público y la Contraloría General de la República), deben tener total claridad sobre el alcance y el impacto que el arsenal conceptual ostenta para consolidar adecuadas estrategias de desarrollo nacional de orden superior, o sea, que dimana de la Constitución Política y transcurre por el resto de los niveles jurídico-jerárquicos (Leyes, Decretos, Directrices, Circulares, etc.).

A pesar de que la Contraloría General de la República ha aceptado la importancia de algunos de los términos aquí indicados para lograr el encauzamiento administrativo para el desarrollo nacional, e igualmente varia de la terminología se ha incorporado al argot jurídico-administrativo por medio de Decretos Ejecutivos, según lo extraído a partir de esta investigación, el reconocimiento, y sobre todo el uso que los diferentes actores gubernativos hacen de la dimensión

conceptual para el desarrollo, ha sido sumamente laxo e inconexo.

En esa misma línea, el Poder Ejecutivo debe tener claridad que puede ordenar la conformación de todo el aparato estatal bajo su alero mediante la Sectorialización administrativa, de forma tal que puede y debe activar mecanismos de convergencia para no solo mapear la gama de necesidades poblacionales en cada kilómetro cuadrado de este país por medio de la Regionalización, sino también desplegar, controlar y evaluar las acciones estratégicas nacidas a raíz de ese mapeo; que puede dirigir el accionar conjunto, articulado y coherente de todas las instituciones públicas mediante el ejercicio de la Rectoría política, y que esto último se logra emitiendo Directrices que terminan siendo según la teoría de Meoño Segura: Políticas Públicas.

Todo esto debe, como lo indicamos al inicio de este acápite, yuxtaponerse para encontrar la ligazón entre las diferentes dimensiones que potencian o reducen la disfuncionalidad entre los Sistemas de Planificación Nacional y de Administración Financiera, encauzando así a todo el aparato público hacia el desarrollo nacional integral.

e) Implicancias en el desempeño presupuestario ministerial: los casos del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del Ministerio de Obras Públicas y Transportes – Consejo Nacional de Vialidad (MOPT-CONAVI)

1) Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)

Para el PND 2007-2010 se buscó apoyar a 61960 productores, generando una estimación presupuestaria para ello de ¢500 millones de colones, y para el PND 2011-2014 la cantidad de unidades productoras que se buscan apoyar es de 1720, siendo la respectiva estimación presupuestaria de ¢1.840.000.000,00.

Valga indicar que la dificultad por determinar si los recursos apuntados vienen a lograr el cumplimiento de las metas establecidas, radica en la no especificación por parte del ente responsable de los recursos y la Dirección General de Presupuesto Nacional, sobre los montos presupuestarios destinado a esas acciones, aunado a la no incorporación permanente en la estructura programática presupuestaria de términos referenciales que brinden claridad al respecto. *Ergo*, únicamente para los proyectos de presupuesto 2011 y 2012 se incluyeron Objetivos Estratégicos Institucionales que consideramos se vinculan al cumplimiento del PND.

En esa misma línea, la Contraloría General ha sido reiterativa (2008, 2009c, 2010, 2011 y 2012b) en que existe una debilidad en la estructura programática

presupuestaria, ya que esta “*sigue sin mostrar expresamente la vinculación de los programas y partidas de los diferentes títulos presupuestarios al Plan Nacional de Desarrollo*” (2009, p.7).

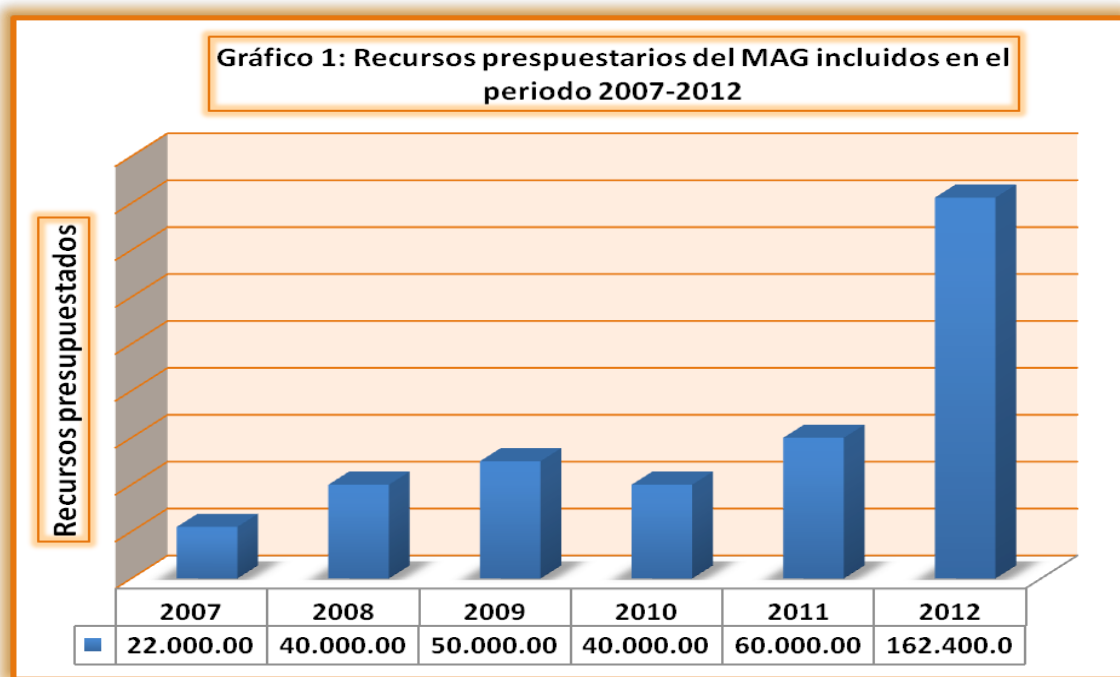
Precisamente en el Informe para el presupuesto 2012, indicó el ente contralor la siguiente observación, la cual es factible de generalizar para el resto de proyectos presupuestarios:

(...) se concluye que el proyecto de presupuesto 2012, carece de los elementos necesarios para poder contar con una base suficiente y completa para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos. Esta situación ha venido siendo advertida por la Contraloría en años anteriores con ocasión de la emisión de su Informe Técnico de Presupuesto ante el trámite del proyecto de presupuesto en esa Asamblea Legislativa, y tales carencias en la formulación, han conllevado a que al final del período, el Ministerio de Hacienda (MINHAC) no haya cumplido finalmente con lo dispuesto en el artículo 52 de la LAFRPP, respecto de brindar los elementos explicativos que debe contener el informe de evaluación, limitándose seriamente el proceso de rendición de cuentas. Ante tal situación, la Asamblea Legislativa debe prestar la mayor atención en el trámite de discusión y aprobación del proyecto de presupuesto. (CGR, 2012b, p.81)

Conforme lo anterior, el **GRÁFICO 1** permite denotar que los recursos presupuestarios asignados al MAG en el periodo 2007-2012 han sido incrementales, muy a pesar de la imposibilidad manifiesta para determinar si los mismos se dirigen fielmente al cumplimiento del PND y a la *Actividad* de ese ministerio.

Por lo tanto, la marcada ausencia de Directrices presupuestarias que aborden correctamente el desempeño del MAG para apoyar a los productores nacionales en forma más contundente, y sobre todo, visible a través de los presupuestos públicos, confirma la existencia del problema de investigación, al no poderse determinar qué cantidad de recursos están siendo correctamente dirigidos al desarrollo del sector agroalimentario; y por ende, el llamado gasto público puede catalogarse de superfluo y desarticulado en razón de las verdaderas necesidades nacionales para dicho sector.

GRÁFICO 1: Recursos presupuestarios del MAG incluidos en el período 2007 - 2012



Fuente: Elaboración propia con base en los Proyectos de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2007-2012.

2) Ministerio de Obras Públicas y Transportes-Consejo Nacional de Vialidad.

Las Acciones Estratégicas que vinculan al CONAVI con el desarrollo nacional, e implícitamente con la planificación presupuestaria, atañen por supuesto a la infraestructura vial nacional (caminos o puentes), sea a nivel de construcción, rehabilitación-reconstrucción y mejoramiento.

En el PND 2007-2010 y su homólogo de 2011-2014, no se visualizan proyectos específicos que vengan a sustentar lo aquí indicado; por ende, la inyección de recursos en los diferentes proyectos presupuestarios no encuentra amalgama con el respectivo PND. Los indicadores anexos a las transferencias arrojan como dato global que éstas ascienden en el periodo 2007-2012 a ¢616.749.800.000,00; no obstante, se carece de información con un nivel de especificidad aceptable a nivel de PND y la consiguiente estructura programática presupuestaria ligada a él, capaz de orientar sobre los destinos que tendrían los recursos ahí plasmados.

Según pudo valorarse en la Exposición de Motivos que envía el Ministerio de Hacienda a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios para cada Proyecto de Ley de Presupuesto de la República, únicamente para el proyecto del 2012 se presenta un breve detalle de los proyectos por desarrollar por parte del MOPT-CONAVI en materia de mejoramiento de la infraestructura vial (2011, p.25). Por el contrario, la estructura programática presupuestaria del MOPT para la mayoría de años se ha restringido a la presentación de Indicadores de Resultado y de Gestión, que terminan siendo solamente enunciados numéricos que refieren a kilómetros de la red vial nacional atendidos, o a metros de puentes atendidos. Ciertamente, esos enunciados poco orientan sobre la efectividad en la formulación de un presupuesto que resulta vital para el desarrollo nacional, en razón de lo que representa la infraestructura vial para cualquier país en la actualidad, sea en materia de desplazamiento de mercancías y comercio en general, turismo, etc.; en otras palabras, hablamos de mecanismos para fortalecer la competitividad país.

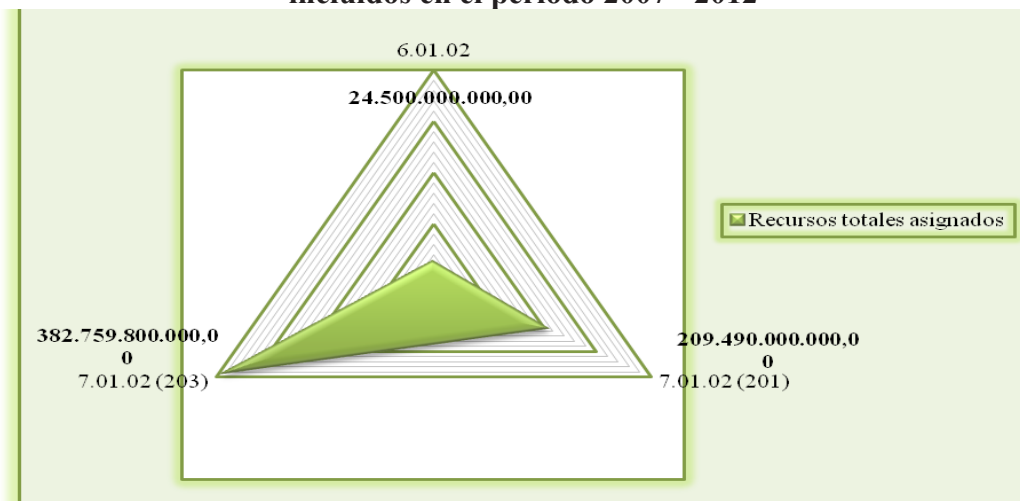
Estos vacíos han sido señalados por la Contraloría General de forma hasta cierto punto continua, a pesar de haber vertido argumentos relativos al MOPT-CONAVI en varios de los Informes Técnicos sobre los proyectos presupuestarios, sus señalamientos no consideramos que sean puntuales sobre la no vinculación entre el PND y la consiguiente planificación presupuestaria. Aun así, es rescatable lo indicado por el ente fiscalizador en el 2008:

Del análisis realizado se desprende que no hay una vinculación integral del POI del MOPT con el PND, consecuentemente, no se declaran las razones por las cuales los recursos presupuestarios necesarios para las acciones estratégicas del PND no contempladas en el POI no se consideran en el Proyecto de Presupuesto Ordinario del MOPT para el 2009 (p.101).

Consideramos que la CGR se queda corta en cuanto a la desvinculación entre el PND y la planificación presupuestaria en el caso del MOPT-CONAVI, máxime cuando esa dupla ha sido blanco de críticas precisas por parte de muchos sectores, sobre todo de los medios de comunicación.

A continuación, se grafica el total de recursos girados a esta instancia durante el periodo analizado, los cuales tampoco pueden alinearse correctamente con un proyecto país ostensible y mensurable en materia de infraestructura nacional, situación esta que obviamente impacta negativamente en las condiciones de competitividad nacional, en el acceso a recursos por parte del Ejecutivo en materia de Inversión Extranjera Directa (IED), así como en un ensanchamiento del déficit fiscal por la incapacidad de tener acceso a recursos tributarios provenientes de esa misma inversión.

GRÁFICO 2: Recursos presupuestarios totales del MOPT-CONAVI incluidos en el período 2007 - 2012



Fuente: Elaboración propia con base en los Proyectos de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2007-2012.

CONCLUSIÓN GENERAL

Según las consideraciones hasta aquí planteadas, la recomendación principal dirigida al Poder Ejecutivo en las figuras de Presidente de la República y a los Ministros de Planificación Nacional y Política Económica, y de Hacienda, es la siguiente:

- Reconocer, consolidar y potenciar las dimensiones política, jurídica, administrativa y conceptual que permiten la vinculación armónica de la planificación presupuestaria para con el respectivo Plan Nacional de Desarrollo, haciendo uso de los instrumentos administrativos, jurídicos, técnicos y conceptuales que emanan de todas las anteriores; esto, en cualquiera de las fases del Proceso Presupuestario del Sector Público, instituido mediante el Decreto Ejecutivo 33446-H.
Esto es posible a partir del reconocimiento del Modelo integral de planificación presupuestaria incluido en el Capítulo de Propuesta de la investigación, el cual conjunta y enlaza las dimensiones señaladas, de forma sistémica.

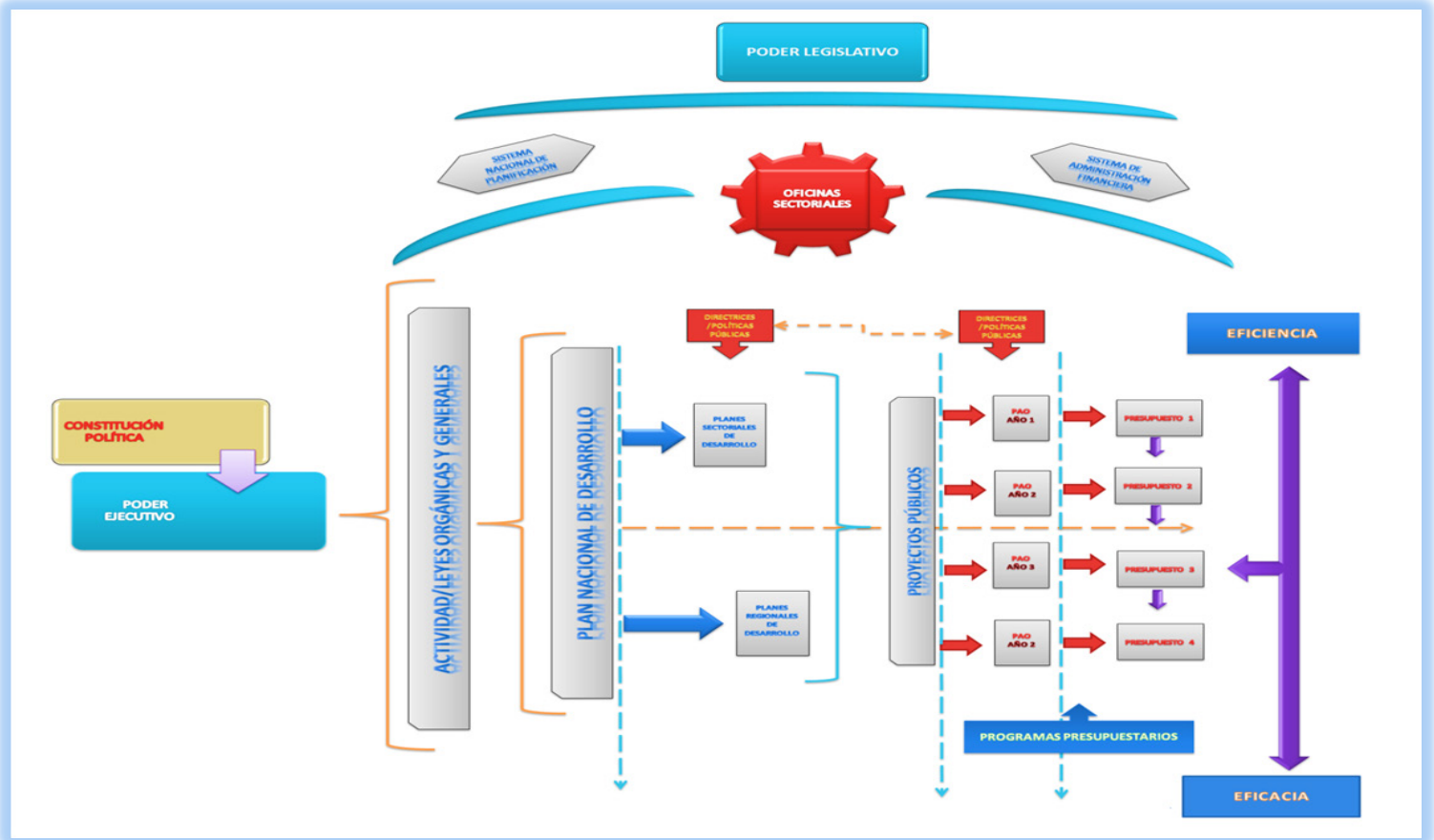
La recomendación se emana en los mismos términos a todo el Poder Legislativo, a fin de que este tenga claridad sobre la forma en que debe exigir al Poder Ejecutivo un mejor desarrollo nacional a través del ligamen Plan-Presupuesto, fiscalizando

concomitantemente los esfuerzos logrados por este último para activar y ejercitar las potencialidades que le brindan todas las anteriores dimensiones.

A manera ilustrativa, se presenta el **ESQUEMA 2**, el cual es el modelo de planificación presupuestaria criollo, e incluido en el Capítulo de Propuesta de la Tesis aquí indicada, mismo que implícitamente contiene las dimensiones política, jurídica, administrativa y conceptual para el desarrollo integral. Esta conjunción, permitirá orquestar el desempeño presupuestario de todos los entes públicos cubiertos bajo el alero de dirección gubernativa del Poder Ejecutivo, hacia el desarrollo nacional en todos los campos que efectivamente requieran de la intervención estatal: salud, educación, desarrollo agroalimentario, infraestructura nacional, seguridad ciudadana, etc.

Los ejemplos ministeriales aquí mencionados son solo una muestra de la situación que debe corregirse sin dilaciones: ejercer dirección o rectoría político-gubernativa para orientar el uso de los recursos de la Hacienda Pública a lo siguiente: a) potenciar las oportunidades para el desarrollo, b) respetar y promover los derechos de los habitantes y c) abordar y solucionar las necesidades poblacionales; todo esto, en total armonía y concordancia con la Constitución Política.

ESQUEMA 2: Diagrama del modelo integral de planificación presupuestaria



Fuente: Elaboración propia

NOTAS

El término “Actividad”, específicamente en lo tocante a un ente público, ha sido desarrollado profusamente por el autor Johnny Meoño Segura, por lo que referimos al lector a la obra de éste, titulada *Guía para un excelente Gobierno y... para un ciudadano menos indolente*, en su Capítulo 3.

FUENTES CONSULTADAS

- Afanasiev, V.G. (1977). Sistemas dinámicos integrales: concepto de dirección. En Campero, G y Vidal, H (Copiladores). *Teoría General de Sistemas y Administración Pública*, (pp. 81-97). San José: EDUCA.
- Arellano, D., Gil-García, J.R., Ramírez, J. y Rojano, A. (2010). Nueva gestión pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Una exploración en términos organizativos: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. En Arellano, D. (Coord.). *Más allá de la reinención del Gobierno. Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*, 165-268. México: CIDE/Editorial Porrúa.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Banco Mundial (BM). (2010). *Costa Rica: Informe de Desempeño de la Gestión de las Finanzas Pública (PEFA)*. Recuperado de <https://www.hacienda.go.cr/msib21/Templates/HomeContentTemplate.aspx?NRMODE=Published&NRORIGINALURL=%2fmsib21&NRNODEGUID=%7b8EB219B0-864A-4E44-91FA-6C129B2C7726%7d&NRCACHEHINT=Guest>
- Bolaños, R. (2014). *Planificación presupuestaria en la Administración Pública costarricense: su implicancia en el desarrollo nacional*. Tesis. San José: UNED.
- Contraloría General de la República. (2012a). *Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE*. San José: Autor.l
- Contraloría General de la República. (2012b). *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2012*. San José: CGR.
- Contraloría General de la República. (2012c). *Presupuestos públicos 2012. Situación y perspectivas*. San José: Autor.

- Contraloría General de la República. (2012d). *Memoria Anual 2011*. San José: Autor.
- Contraloría General de la República. (2011). *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2012*. San José: Autor.
- Contraloría General de la República. (2010). *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2011*. San José: Autor.
- Contraloría General de la República(2009a). *Nota-Informe No. DFOE-SAF-IF-11-2009, referente a “Estudio sobre mejoras al proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”*. San José: CGR.
- Contraloría General de la República. (2009b). *Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local*. San José: Autor.
- Contraloría General de la República. (2009c). *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2010*. San José: Autor.
- Contraloría General de la República (2008). *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2009*. San José: CGR.
- Contraloría General de la República. (2007a). *Informe DFOE-SAF-21-2007 Estudio sobre el Sistema Nacional de Planificación*. San José: Autor.
- Contraloría General de la República. (2007b). *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2008*. San José: Autor.
- Contraloría General de la República. (2006). *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2007*. San José: Autor.
- Contraloría General de la República. (2004a). *Directrices sobre la aplicación de la “Circular con algunas disposiciones legales y técnicas sobre el sistema planificación-presupuesto de los entes y órganos sujetos a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República” 8270*. San José: Autor.
- Contraloría General de la República. (2004b). *Lineamientos generales a considerar en la formulación de planes operativos anuales y presupuestos por los entes y órganos sujetos a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República*. San José: Autor.
- Contraloría General de la República. (2004c). *Lineamientos generales a considerar por el Ministerio de Hacienda como órgano rector del Sistema de Administración Financiera del Sector Público en relación con la formulación de planes operativos anuales y presupuestos por los entes y*

órganos sujetos a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República. San José: Autor.

Contraloría General de la República. (2004d). *Lineamientos generales a considerar por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en relación con la formulación de planes operativos anuales y presupuestos de los entes y públicos.* San José: Autor.

Contraloría General de la República. (2002). *El Sistema Tributario Costarricense. Contribuciones al debate nacional.* San José: Autor.

Contraloría General de la República. (2001). *Informe sobre el diagnóstico de la situación actual de los ingresos públicos en Costa Rica.* San José: Autor.

Fallas, R. y Quirós, F. (2007). *Costa Rica: análisis crítico del proceso presupuestario. Serie Gestión Pública 62.* Santiago: CEPAL.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). (2011). *Panorama de la gestión pública en América Latina. En la Hora de la Igualdad.* Santiago: ILPES/CEPAL.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). (1980). *Discusiones sobre planificación* (11 edición). México: Siglo Veintiuno.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). (1974). *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina.* México: Siglo Veintiuno.

Jiménez, J.I. (1981). *Teoría General de la Administración* (2 edición). Madrid: Tecnos.

Jiménez, W. (1975). *Administración Pública para el desarrollo integral.* -2 edición.-México: Fondo de Cultura Económica.

Martner, G. (1989). *Planificación y Presupuestos por programas* (17 edición) México: Siglo Veintiuno.

Meoño, J. (2011a). *Planificación del Desarrollo. Lecciones de la experiencia.* San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

Meoño, J. (2011b). *Fiscalización de la Hacienda Pública: ¿Cuán efectiva en*

Costa Rica? San José: Escuela de Ciencias Políticas-Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica.

Meoño, J. (2008). *Guía para un excelente Gobierno... y para un ciudadano menos indolente*. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

Meoño, J. (2005). *Exigencia y rendición de cuentas sobre ingreso y gasto público: un análisis de lo que jurídica, institucional y políticamente puede hacerse en la materia*. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

Meoño, J. (1986). *Administración Pública: Teoría y Práctica* (2 edición). San José: EUCR.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica / Ministerio de Hacienda. (2011a). *Lineamientos técnicos y metodológicos para la programación, seguimiento y evaluación estratégica de sectores e instituciones del Sector Público en Costa Rica*. San José: Autor.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2010a). *Directriz general a considerar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, Directriz 001-MIDEPLAN*. En Diario Oficial La Gaceta 119 del 21 de junio de 2010.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2003). *Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo por MIDEPLAN 31324-PLAN*. Recuperado de <http://www.mideplan.go.cr/index.php/es/documentos-y-normativas/384-decretos>

Ministerio de Hacienda. (2011). *Presentación de Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el Ejercicio Económico 2012*. Recuperado de https://www.hacienda.go.cr/NR/rdonlyres/788639A3-5692-4F19-8E76-0057C30246CC/28504/Exp_Motivos_2012.pdf

Ministerio de Hacienda. (2006). *Criterios y Lineamientos Generales sobre el Proceso Presupuestario del Sector Público, Decreto Ejecutivo 33446-H*. En Diario Oficial La Gaceta 232 del 04 de diciembre de 2006.

Pacheco, F. A. 2007. *Introducción a la Teoría del Estado*. -8. reimp. de la 2.ed.— San José: EUNED.

Rodríguez, M.A. 1993. *Una revolución moral: democracia, mercado y bien común*. -1 edición.- San José: Editorial Costa Rica.

- Sánchez, F. (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos. Serie Gestión Pública 32*. Santiago: CEPAL.
- Tavares, M. y Berreta, N. (2006). Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias. Recuperado de http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/36342/Planificacion_Estrategica_y_Presupuesto.pdf
- Tinbergen, J. (1959). *La planeación del desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Vidal, H. (Editor). (1979). *Presupuesto por Programas: Conceptos, Metodologías y Estrategias*. San José: EDUCA/ICAP.
- Waterson, A. (1969). *Planificación del Desarrollo: Lecciones de la experiencia*. México: Fondo de Cultura Económica.

