

LA DINÁMICA DE LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA EN
COSTA RICA: EL PAPEL DE LOS ENTES MINISTERIALES EN
EL DESARROLLO NACIONAL

DYNAMIC OF BUDGET PLANNING IN COSTA RICA: THE ROLE
OF MINISTERIAL ENTITIES IN NATIONAL DEVELOPMENT

Dr. Rolando Bolaños Garita

Universidad Estatal a Distancia
San José, Costa Rica
rbolanos@uned.ac.cr

Costarricense, Doctor en Ciencias de la Administración por la Universidad Estatal a Distancia. Actualmente es Director Administrativo Financiero de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad y tutor e investigador en la Escuela de Ciencias de la Administración de la Universidad Estatal a Distancia.

Recibido 29/08/2019 - Aceptado 13/01/2020

RESUMEN

El presupuesto público es concebido desde nuestra Carta Magna como una herramienta de bienestar nacional, que debe transitar por el periodo de un año calendario por las instancias gubernamentales para solventar las necesidades del desarrollo. Pero, el uso de tal herramienta no puede ser casuístico o distorsionado, máxime, cuando ya se cuenta con todo un esquema jurídico, técnico y conceptual que permite no solo su correcto enfilamiento conforme aquellas necesidades, sino también su análisis previo y posterior a su ejecución, sea por instancias de control político, fiscalizadoras o ciudadanía en general. No obstante, también se perciben lagunas, sobre todo metodológicas, que conllevan una aplicación errónea de los recursos que, vía impuestos o endeudamiento, conforman la Hacienda Pública.

Palabras claves: presupuesto público, desarrollo nacional, dirección gubernativa, actividad administrativa, indicadores.

ABSTRACT

Public budget is conceived from our Constitution as a tool for national well-being, which must go through the period of a calendar year through government agencies to solve needs for development. But, the use of such a tool cannot be casuistic or distorted, especially, when there is already a whole legal, technical and conceptual framework that allows not only its correct routing according to those needs, but also its analysis before and after its execution, whether by instances of political control, oversight or citizenship. However, there are also gaps, especially methodological, which lead to an erroneous application of resources that, through taxes or indebtedness, shape Public Treasury.

Keywords: public budget, national development, government direction, administrative activity, indicators.

INTRODUCCIÓN

Los presupuestos públicos a nivel iberoamericano¹ resultan una temática más allá de la mera formulación numérica, asociada a proyecciones de ingreso y gasto, más tendientes a mantener en funcionamiento las instituciones públicas que a lograr un verdadero impacto en los bienes y servicios requeridos por ciudadanos y habitantes del país. Y si bien aquella formulación resulta, analógicamente, el combustible que permite el adecuado funcionamiento de los engranajes de todo un aparato estatal, no es un fin en sí misma.

Por el contrario, dicho aparato debe lograr un desempeño unificado y sistémico, alineado con el desarrollo nacional, lo cual resulta posible mediante el flujo presupuestario pertinente. De ahí la importancia de abordar investigativamente el engarce entre planificación del desarrollo y presupuestos públicos, el cual debe ser a todas luces irrompible; de no ser así, la causalidad debemos rastrearla en el desconocimiento que, al menos en el caso costarricense, ostentan el ápice gubernativo, los niveles gerenciales, profesionales y técnicos, acerca de la capacidad de *dirección* a disposición del Poder Ejecutivo. Esta capacidad, tal y

¹ Bien podría decirse que el interés por lo presupuestario trasciende fronteras al incluso existir la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) que, por ahora, solo abarca a Francia como país miembro no iberoamericano, y que tiene como principales propósitos los siguientes:

- Servir de organismo de consulta y asistencia técnica a todos los países y organismos que la requieran, nacionales o internacionales, se trate de instituciones asociadas o no.
- Realizar investigaciones en el campo presupuestario, actuando como organismo de difusión.
- Estimular el intercambio entre los países y asociaciones miembros, propiciando el intercambio de publicaciones y experiencias entre técnicos y funcionarios.
- Desarrollar y supervisar programas destinados a la capacitación, perfeccionamiento y actualización en el área de su competencia. (ASIP, 2018)

como se desprende del expediente legislativo (12.603) que devino en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131 (LAFRPP), fue un tema recurrente tanto en las discusiones de la Comisión Legislativa encargada en primera instancia de dictaminar el proyecto, como en la valoración de éste a nivel del plenario legislativo, e incluso, en su revisión a la luz del prisma constitucional solicitada a la Sala Constitucional por diferentes diputados.

Y es que, una ley como la pensada en primer momento, con capacidad de articular a todo el aparato estatal bajo un enfoque sistémico, resultaba en el momento de plantear aquel expediente –y resulta aún– visionario, urgente, pero sobre todo consecuente con la visión de lo que debe ser la Administración Pública, un macro sistema político-administrativo encargado de propulsar el desarrollo en los campos de *Actividad* administrativa que se requieran para elevar la calidad de vida de ciudadanos y habitantes del país. Precisamente, la falta de una concepción sistémica de lo público, con potestad y capacidad de dedicar cada recurso humano, técnico y presupuestario para solventar las necesidades poblacionales y aprovechar las oportunidades para el desarrollo, es la causa para mantener disparidades entre el anhelado desarrollo nacional y la hipertrofia institucional que impide una mejor prestación del servicio público² destinado a ello, según el aporte de cada organismo público, para así lograr mejores índices de ingreso *per cápita* y la reducción de los niveles de pobreza aún latentes, por citar solo algunos.

²La importancia y trascendencia del término “servicio público” a nivel costarricense, radica en lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública 6227 (LGAP), que estipula:

La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.

En esa misma línea se refirió la Contraloría General de la República aclarando que:

[...] importa advertir, en todo caso, que el cumplimiento de los principios que regulan el servicio público establecidos en el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública, así como la orientación de los servidores públicos -y de las entidades que éstos representan- hacia la consecución del interés público, demandan a los entes y órganos públicos la realización de acciones encaminadas a lograr un accionar eficaz, eficiente y orientado a la tutela del interés público.

Vale mencionar, que estas acciones no son un fin en sí mismas, sino que revisten un carácter instrumental como medios que permiten a los entes y órganos públicos cumplir con el cometido para el que fueron creados, atender las competencias que les han sido conferidas y asumir las responsabilidades que pesan sobre ellos [...] (2011a, p. 2).

Aclaremos que este ensayo es producto de lo planteado a la Comisión de Investigación y Extensión de la Escuela de Ciencias de la Administración de la Universidad Estatal a Distancia (ECA/UNED) y aprobado con el código P2017-016, desarrollándose la investigación desde un enfoque cualitativo, enfatizando en la técnica del análisis de contenido –por medio del análisis documental–, con el claro propósito de arribar a las fuentes documentales afines a la *Planificación Presupuestaria*.

El objetivo general fue: *“Analizar la convergencia de los Sistemas de Planificación Nacional y de Administración Financiera mediante la Planificación Presupuestaria para así lograr el desarrollo nacional según lo prescribe el artículo 50 de la Constitución Política.”*

En esa línea, dado que la investigación abarcó una cronología presupuestaria relativa a una muestra por conveniencia de la mitad de instancias ministeriales actuales, extrayendo de éstas acciones planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND)³ del momento, las cuales debieron, a la luz de lo establecido en el artículo 4 de la LAFRPP, tener reflejo en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República durante el periodo 2007-2017, hemos adaptado el presente aporte exclusivamente a lo observable para el Ministerio de Salud (MS).

LA FUNCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS

El concepto de gasto público puede abordarse desde una amplísima variedad de acepciones, las cuales variarán conforme la línea formativa (economía, administración pública, contabilidad, etc.) e ideológica (liberal, socialdemócrata, socialista, etc.) del respectivo lector o investigador.

Cualquiera que sea la noción hoy, resulta indefectible tener en cuenta que la misma debe existir para materializar un mejoramiento en la calidad de vida de los ciudadanos y habitantes en una determinada región, mediante un efectivo reparto de la riqueza, lo que conlleva, como bien apunta Ocampo (2012, p. 30), a un mayor esfuerzo de distribución fiscal vía impuestos y gasto público, buscando disminuir brechas y acercarse al esquema de los países desarrollados

³ Este lo concebimos en su momento como la carta de navegación para todo el Sistema de Administración Pública y, para mayor claridad, incluimos ahora la siguiente acepción sobre el:

Marco orientador, direccionador, movilizador y evaluador para el desarrollo nacional, que define las acciones estratégico/funcionales que delinear el funcionamiento de todo el Sistema de Administración Pública para promover el desarrollo integral del país, por ejemplo, por medio de la distribución del ingreso, el acceso a los servicios sociales y la participación ciudadana para la mejora en la calidad de vida de la población. Establece de forma vinculante para las entidades públicas, los ministerios y demás órganos, las prioridades, objetivos, estrategias y metas derivadas de la capacidad de dirección gubernativa del Poder Ejecutivo, y que han sido fijadas a nivel nacional/global, regional o sectorial. (Bolaños, 2015a, p.204)

de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), condición distributiva que cumplen específicamente los presupuestos públicos, incluso en épocas de crisis económicas, tal y como bien apuntan Martner y Máttar (2012):

El papel que desempeña el gasto público, en particular el social, en la tarea de disminuir la pobreza y alcanzar un desarrollo incluyente, ha quedado de manifiesto en las últimas dos décadas y en la presente crisis, como amortiguador de los impactos en el ámbito social. Sin embargo, este espacio que ocupa el gasto debe acompañarse de una macroeconomía que, a su vez, ha de orientarse, además de mantener los equilibrios nominales, a promover el crecimiento alto y sostenido y el empleo (p. 111).

Aclaremos entonces que, si bien el gasto público puede tornarse un concepto abstracto, para los efectos de esta investigación lo asimilamos en términos prácticos como los recursos incluidos en los *presupuestos públicos* destinados a financiar la operatividad estatal y el cumplimiento de sus cometidos, constitucionales y legales, para el desarrollo nacional.

Esto nos lleva cuestionarnos en una primera instancia, si Costa Rica ha sido permeada por las prescripciones de la Ley de Wagner⁴ o del keynesianismo. A la fecha, no se han llevado a cabo investigaciones más profundas para determinar una relación causal entre crecimiento económico y tamaño (e influjo) del Estado o viceversa; no obstante, echamos mano a las valoraciones estadísticas de Díaz-Fuentes y Revuelta (2011), quienes pasan revista a los países cubiertos por el ámbito de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en un periodo de 1960 al 2008, concluyendo que:

[...]el análisis realizado sobre la relación entre el gasto público y el crecimiento aporta indicios sobre la subordinación de la política fiscal al crecimiento económico, cumpliéndose, en términos generales, la hipótesis de creciente expansión del gasto público o “ley de Wagner” durante el último medio siglo en América Latina. Esto ha favorecido la expansión del sector público, alcanzando así un tamaño que le permite influir significativamente en la economía de forma directa (p. 19).

La anterior transcripción se traduce, al menos en términos prácticos para el caso costarricense, como un aumento de la presencia e influencia gubernativa a través de su andamiaje institucional en el entorno socioeconómico del país. Consideración esta afín al postulado socialdemócrata. Pero, la reforma administrativa nacional acontecida en las últimas décadas ostenta diferentes

⁴Ley (teoría o prescripción, consideramos es un término más adecuado) formulada por el alemán Adolf Wagner, según la cual el crecimiento de las actividades del Estado (del gasto público, en nuestro criterio) es consecuencia ineludible del mayor bienestar o progreso económico y social que acompaña a una creciente industrialización; que traduciríamos como un crecimiento en el ingreso de los individuos insertos en un determinado entorno económico. En ese sentido, una definición puntual se ubica en Álvarez (2010); pero un abordaje teórico-conceptual, metodológico y aplicativo de gran valor referencial lo desarrolla Jaén (2004).

tonalidades, al punto de que, en la actualidad, el Estado costarricense ostenta una amalgama ideológica-institucional, concebida y concretada a partir del binomio socialcristianismo-socialdemocracia.

El primero está presente en el artículo 50 constitucional, que dispone: “*El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando el más adecuado reparto de la riqueza*”.

Dicho precepto tiene como derrotero el bien común⁵, que, si bien puede considerarse propio de la ideología socialcristiana, en la actualidad trasciende la misma y es rescatada por investigadores como Von Haldenwang (2005), quien lo ubica como piedra angular de los bienes públicos, del Estado de Derecho y la seguridad nacional, al igual que de la prestación de bienes y servicios básicos (educación, salud y acceso al agua potable).

Por otro lado, concebimos (Bolaños 2015a) la *Planificación Presupuestaria* como un enfoque complementario y coadyuvante de la realidad gubernamental, por cuanto su propósito principal es lograr la complementariedad (natural) entre los sistemas gubernativos de Planificación Nacional y de Administración Financiera referidos *supra*, buscando la disposición de actores y recursos propios de estos hacia el mejoramiento en la calidad de vida de ciudadanos y habitantes del país, a través del cumplimiento efectivo del Plan Nacional de Desarrollo, considerando este como el instrumento articulador, dinamizador, contralor y evaluador por excelencia para el desarrollo nacional.

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

- I. Primer Grado: nivel máximo de Planificación Presupuestaria comprendido por el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto de la República aprobado por Ley para el cumplimiento del primero.
- II. Segundo Grado: en este plano se reflejan los Planes Sectoriales, diseñados para lograr sinergias institucionales, siendo que su logro es posible a través del cumplimiento de cuotas de recursos (técnicos, humanos o financieros) por parte de las respectivas instituciones participantes del Sector. Su expresión financiera se materializa por medio del Clasificador Sectorial del Gasto Público y el apartado programático resulta visible a través de los Proyectos Públicos (*Metas*).
- III. Tercer Grado: en un tercer plano de especificidad aparecen los Planes Regionales, diseñados para solventar las necesidades poblacionales del desarrollo, considerando las particularidades (geográficas, sociales, económicas,

⁵ Aclara González que: “[...] *el bien común se concreta históricamente como la realización de instituciones, organizaciones, acciones y obras materiales; todos estos medios no tendrían valor si no contribuyeran al desarrollo humano de todos los hombres*” (1989, p.59).

de infraestructura, etc.) que presenta cada región establecida por el Poder Ejecutivo.

IV. Cuarto Grado: comprende el mayor nivel de unidad y especificidad programático-presupuestaria, ya que lo constituyen el Plan Anual Operativo y el Presupuesto de cada institución que, según los alcances Regionales y Sectoriales establecidos, disponga también de recursos para el desarrollo nacional.

Ante ese panorama, el presupuesto público, a nivel de la *praxis* pública, lo ubicamos según nuestra propuesta modelística, como el instrumento que expresa en términos financieros el apoyo para el cumplimiento efectivo de los niveles superiores de Planificación Presupuestaria de primer, segundo, tercer o cuarto grado antes indicada; reflejando la estimación de los ingresos probables y los egresos necesarios para cumplir con los mismos, por lo que tendríamos que los presupuestos públicos resultan ser el **Tipo de Medios** a través de los cuales se logra el cumplimiento de las **Metas** establecidas primeramente en el PND –que para efectos administrativos, políticos y jurídicos resulta ser la carta de navegación del Gobierno de la República–, y luego desagregadas y pormenorizadas por Sector de *Actividad* administrativa (educación, salud, seguridad ciudadana, desarrollo agroalimentario, infraestructura nacional, etc.) y por Región de desarrollo (división territorial para la planificación del desarrollo socioeconómico), con el claro objetivo de minimizar la duplicidad, inconsistencia y superposición de políticas públicas, asegurando aquellas que sean prioritarias y apuntalando hacia la cohesión y coherencia entre las mismas.

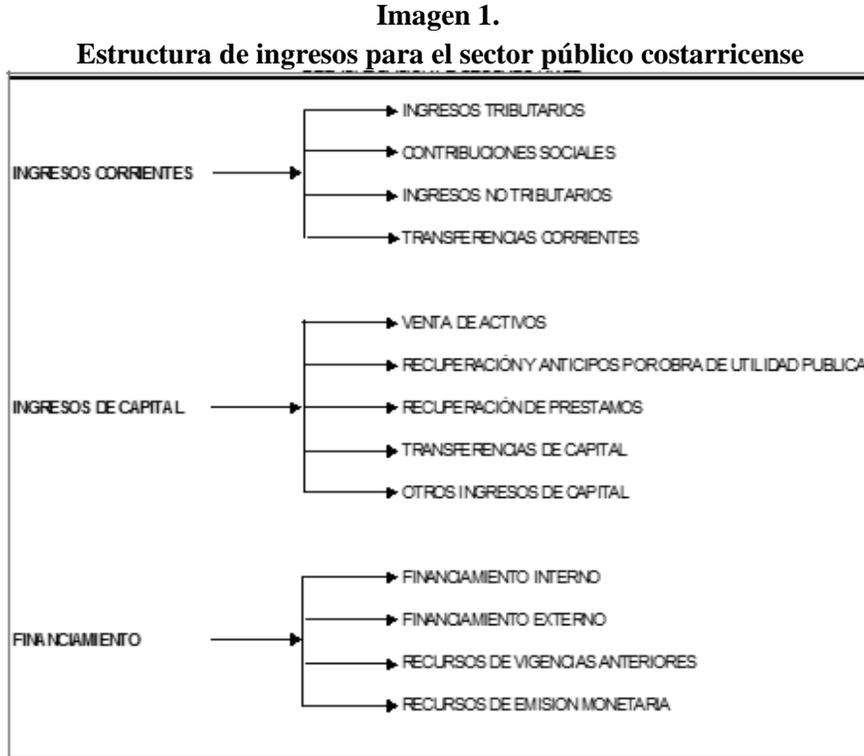
La forma de sujetar a todo el aparato estatal al cumplimiento de ese esquema es con base en la capacidad de dirección gubernativa⁶, la cual deberá materializar el Poder Ejecutivo emitiendo directrices que especifiquen: **a)** cuáles **Metas** en particular cubren a determinadas instituciones, y **b)** el deber de éstas últimas de enfilar sus presupuestos al cumplimiento de estas.

Dicho modelo nos permitirá determinar el direccionamiento de los sistemas gubernativos de Planificación Nacional y de Administración Financiera hacia la concreción del desarrollo nacional a nivel institucional y de programa presupuestario, toda vez que en Costa Rica las instancias ministeriales se desagregan en programas presupuestarios, cuya mayor virtud es no depender del Jerarca Ministerial para todas las decisiones de gestión presupuestaria, no así para otros aspectos como administración del personal, régimen sancionatorio o contractual, etc.

⁶ Esta capacidad se sustenta en que el Poder Ejecutivo podrá dirigir la acción estatal (Administración Central: Ministerios y sus instancias adscritas, y Administración Descentralizada: instituciones no ministeriales y autónomas, o sea, con personalidad jurídica propia) estableciéndole al conglomerado público bajo su hegemonía, mediante Directriz, las **Metas** y **Tipos de Medios** sobre los que basarán su gestión; esto, conforme con el artículo 140.3 de la Constitución Política, y los artículos 26 b) y c), 27.1, 98.1, 99.1 y 100.1 de la LGAP.

EL FINANCIAMIENTO AL DESARROLLO: PERÍODO 2007-2017

El presupuesto público en Costa Rica tiene tres fuentes principales de financiamiento según la imagen subsiguiente:



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2003.

No obstante, para la Administración Central, que comprende la Presidencia de la República, los Ministerios y sus entes adscritos, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, son los ingresos corrientes y el financiamiento de las líneas principales de apalancamiento presupuestario.

En cuanto a los primeros, provienen principalmente de impuestos directos e indirectos⁷, destacándose los aplicables a la colectividad, tal y como el impuesto sobre la renta, el cual resulta más sencillo de recolectar, por cuanto se aplica a las utilidades generadas por cualquier actividad o negocio de carácter lucrativo, que realicen las personas físicas o jurídicas en el territorio nacional durante el período fiscal. Para quienes aún forman parte de la población económicamente

⁷ A estos se les denomina *Ingresos corrientes* (denominada para aspectos presupuestarios como fuente de financiamiento 001), en contraposición con la colocación de títulos valores mencionados también en este aporte, los cuales se denominan *Financiamiento* (denominada para aspectos presupuestarios como fuente de financiamiento 280) (Ministerio de Hacienda, 2006a).

activa (PEA) y cuentan con un patrono formal –o sea, que se encuentra debidamente registrado ante las instancias laborales, municipales y de seguridad social–, la aplicación del impuesto debería resultar prácticamente automático, ya que el rebajo aplica una vez sobrepasado el nivel de ingresos brutos establecido como tope en una escala progresiva de 10% al 15%. Por su parte, las personas físicas con actividad lucrativa abarcan del 10% al 25%, y las personas jurídicas del 10% al 30%.

El otro actor por excelencia de la recaudación impositiva es el impuesto al valor agregado (IVA), aplicado a cuanta transacción comercial –de índole legal– se realice dentro del territorio nacional. Quienes profesan una ideología liberal, consideran que este tipo de impuesto (regresivo) en gran parte frena la dinámica económica del mercado, por lo que aún existe una fuerte oposición al mismo y a su norma habilitante: Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas 9635, aclarando que nos encontramos también dentro de sus varios detractores (academia, estudiantes, consumidores, empresarios, por citar solo algunos⁸) desde su tránsito legislativo como expediente 20.580, hasta que no se logre un mayor aquilantamiento de cuanto recurso ingresa a las arcas públicas y su exacta disposición hacia una línea formal y mensurable del desarrollo nacional (ambiente, salud, educación, seguridad ciudadana, infraestructura, etc.).

Ahora bien, sobre el financiamiento, tal y como las empresas privadas que adquieren recursos ampliando su capital accionario, o como las instancias financieras que emiten certificados a plazo con un rendimiento esperado (conforme una tasa de interés preestablecida e incluso un castigo –rebajo– por redimirlo anticipadamente), el Gobierno también depende de las condiciones del mercado nacional e internacional para acceder a recursos que financien su accionar, debiendo darse a la búsqueda de inversionistas que adquieran sus títulos de deuda, generados a través de la Tesorería Nacional.

Como bien señala Studart: *“La funcionalidad de los mercados de capital para el crecimiento económico está vinculada en gran medida al tamaño y el desarrollo de los mercados primarios, en los que se emiten los activos y donde, en consecuencia, los capitalistas pueden obtener financiación”* (2005, p. 25); salvo que, al acoplar esa transcripción al plano gubernativo, el término capitalista debe modificarse por Gobierno. Por lo demás, la dependencia este último para con los mercados primarios se mantiene incólume, ya que es de ahí donde los títulos de deuda son puestos a disposición de los inversionistas por primera vez, y adquieren su fama para el resto del mercado (secundario o terciario), pudiendo dejar de ser apetecibles dependiendo de esa primera compra y consiguiente rendimiento.

En esta misma categoría de financiamiento se incluyen la solicitud de recursos a instancias financieras como el Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de

⁸ Como bien indicó Arias en su momento: *“La experiencia demuestra que el número de grupos de presión es proporcional al grado de desarrollo económico y a la estabilidad social”* (1974, p.52).

Desarrollo (BID), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), por citar solo algunos, los cuales son estructurados, negociados y justificados por el Ministerio de Hacienda (MH), pero aprobados finalmente mediante Ley de la República por la Asamblea Legislativa, aclarando que la unidad ejecutora, en gran cantidad de ocasiones, resulta un programa presupuestario perteneciente al Ministerio responsable de la actividad estructurada.

Conforme lo indicado previamente, reiteramos que todos los recursos públicos, indistintamente de su fuente (impuestos directos, indirectos, emisión de deuda o préstamos internacionales), deberían teledirigirse hacia el desarrollo nacional, por lo cual procedemos a auscultar la estructura presupuestaria-programática⁹ de una de las dependencias a las cuales se les aprobó el Presupuesto Ordinario y Extraordinario mediante Ley de la República durante el periodo 2007-2017, exceptuando al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones, en razón de la autonomía constitucional de la que gozan ambos órganos. Salvo esas excepciones, el resto de las dependencias públicas a las que se les dota de recursos presupuestarios también deberían verse reflejadas en Acciones y Metas específicas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) del periodo referido.

Cuadro 1.
Acciones del PND 2007-2010 a las cuales se les asignaron recursos presupuestarios

Institución	Acción Estratégica	Objetivo de la acción	Meta del periodo	Indicador
Ministerio de Salud	Programa de fortalecimiento de las condiciones de salud de la población	Ampliar la oferta de servicios y la cobertura	24 construcciones, 15 ampliaciones y 54 reparaciones	Número de construcciones, ampliaciones y/o reparaciones

⁹ La estructura del presupuesto de la República de Costa Rica sigue el esquema de presupuesto por programas según el artículo 7 de la Ley 5525, y el artículo 3 de la Ley para el equilibrio financiero en el sector público 6955. Su antecedente teórico-conceptual se remonta a los trabajos prospectivos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), conforme el impulso que dio a este Gonzalo Martner, quien señala en cuanto al término *Programa* lo siguiente:

Se entenderá por programa un instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado, por el cual se establecen objetivos o metas cuantificables (en función de productos finales), que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros a él asignados, con un costo global y unitario determinado, y cuya ejecución queda a cargo de una unidad administrativa de alto nivel dentro del gobierno. Por ejemplo, la función educación se puede subdividir en programas de educación primaria, educación media, educación superior, etc. (1989, p.72).

	infantil y adolescente, promoviendo estilos de vida saludables.	de atención a la población menor de 12 años mediante el programa CEN-CINAI.	en CEN-CINAI.	en los CEN-CINAI.
--	---	---	---------------	-------------------

Fuente: elaboración propia con base en el PND 2007-2010 “Jorge Manuel Dengo Obregón”.

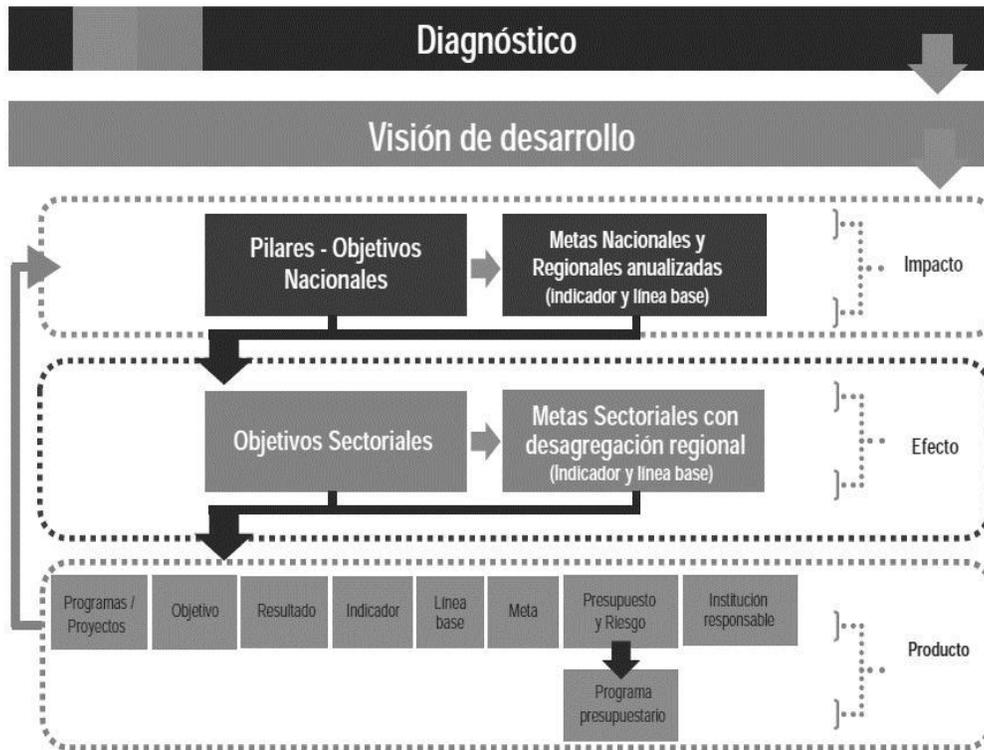
Cuadro 2.
Acciones del PND 2011-2014 a las cuales se les asignaron recursos presupuestarios

Institución	Acción Estratégica	Objetivo de la acción	Meta del periodo	Indicador
Ministerio de Salud	Acceso a servicios de salud de atención integral a las personas con equidad, calidad, seguridad, diversidad, universalidad, solidaridad, accesibilidad e inclusión social.	Mejorar el acceso de los niños (as) a los servicios de cuidado diario brindados en los establecimientos CEN-CINAI.	Realizar 170 obras de infraestructura con equipamiento.	Realizar 170 obras de infraestructura con equipamiento.

Fuente: elaboración propia con base en el PND 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora”.

Tales cuadros evidencian continuidad no solo en cuanto a acciones estratégicas se refiere, sino también en cuanto a la metodología para el planteamiento de estas, situación que varía para el PND 2011-2014 según el siguiente detalle esquemático.

Imagen 2.
Esquema de elaboración del PND 2015-2018



Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), 2014.

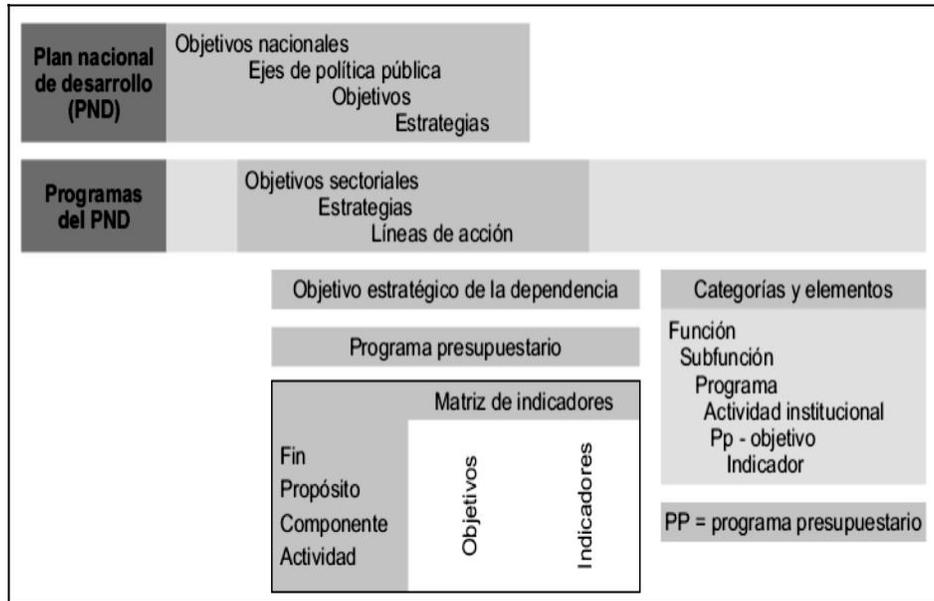
Esa variación metodológica conlleva la desaparición del parámetro *Acciones estratégicas* y, por correlato, la inclusión de *Línea Base 2013 o el dato vigente*, como parámetro sujeto de medición en términos numéricos y cualitativos, definiéndose el mismo como: “*valor que presenta un indicador antes del inicio del proceso de programación, el cual se expresa en la misma unidad de medida del indicador*” (MIDEPLAN, 2014, p. 27), que en términos generales resultaba positivo para fortalecer la sistematicidad y coherencia del PND, al tener entonces un dato sobre el cual partir para proponer y concretar las acciones conducentes al desarrollo nacional según el gobierno de turno.

Tal variación, fundamentada en la Directriz 006-MIDEPLAN, deviene en un rompimiento en la cadena de la planificación nacional, al suspenderse acciones que se alargaron por dos periodos gubernativos. Ahora bien, esto en primera instancia no puede calificarse negativamente, ya que un primer supuesto aceptable sería que las mismas, debido a su propia naturaleza transitoria, ya fueron cumplidas y ahora la maquinaria y los recursos públicos deben destinarse a otras de igual o mayor importancia o urgencia para el país. Aclarando que el periodo 2006-2014, y por ende los PND inherentes a él, le correspondieron al Partido Liberación Nacional; en cambio, en el lapso 2014 -2018 el Poder Ejecutivo estuvo en manos del Partido Acción Ciudadana. De esta manera, el

Cuadro 3 muestra cuáles acciones planificadoras fueron continuadas para el periodo gubernativo 2014-2018.

Ahora bien, al comparar el esquema planificador anterior con otro de procedencia igualmente latinoamericano, por ejemplo, México, notaremos varias similitudes, tal y como el componente de *Programa Presupuestario*, salvo que el mexicano, según se muestra en la imagen siguiente, visibiliza en un nivel de mayor operatividad a las instituciones que son las que precisamente llevan a la *praxis* la programación presupuestaria. Es digna de rescatar esa visualización, porque México es un país federativo, con un grado de autonomía gubernativa que Costa Rica no posee.

Imagen 3.
Alineación de planes, programas e instituciones en el marco del Plan Nacional de Desarrollo mexicano



Fuente: Máttar y Cuervo (2017).

Cuadro 3.
Acciones del PND 2015-2018 a las cuales se les asignaron recursos presupuestarios

Institución	Objetivo sectorial	Meta del periodo	Indicador
Ministerio de Salud	Desarrollar la infraestructura requerida para cumplir con las necesidades en materia de salud,	60	Número de obras realizadas (se refiere a la cantidad de obra civil se edificación total, ampliación o remodelación mayor que

	nutrición, deporte y recreación.		implique una inversión igual o mayor a 10 millones)
--	----------------------------------	--	---

Fuente: elaboración propia con base en el PND 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”.

Corresponde ahora aquilatar los elementos y consideraciones propias de la planificación administrativa, con los visibles en la estructura programática-presupuestaria del Ministerio de Salud para con las acciones que estuvieron vigentes por el periodo arriba indicado. El fin de ello es determinar si esa falta de continuidad radica, efectivamente, en el cambio de acciones ya cumplidas por otras indispensables para el cumplimiento de la *Actividad* del respectivo ente. En esa línea, de igual forma se analizan las valoraciones generadas desde la Contraloría General de la República, en razón de las facultades y responsabilidades constitucionales y legales en materia de Hacienda Pública, principalmente: *Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República, y, Presupuestos Públicos. Situación y perspectivas*. Una última línea de análisis que por su naturaleza académico-científica se tomó en cuenta, fue el *Índice Latinoamericano de transparencia presupuestaria*, auspiciado por el Programa Estado de la Nación y el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.

Ministerio de Salud (MS)

Conforme se vislumbra en los PND analizados, la labor del Ministerio de Salud debía direccionarse hacia al mejoramiento de la infraestructura de los Centros de Educación y Nutrición y los Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI), cuya historia data desde la década de 1950, constituyéndose así en uno de los brazos operativos más antiguos de esa instancia ministerial. De ahí la razonabilidad y justificación para insertar recursos en los diferentes ejercicios económicos hacia una infraestructura pública de eminente valor socioeducativo, la cual, por su impacto para con la niñez costarricense, debe estar en óptimas condiciones, aún y a pesar de su fecha de construcción.

A nivel global, o sea, desde el PND, la inclusión de *Metas* al respecto resulta entonces más que admitida; no obstante, revisados los proyectos de presupuesto, no se otea la inserción de renglones presupuestarios para atender puntualmente aquella infraestructura hasta el 2017, cuando se incluyen ₡ 100.000.000 en la subpartida 5.02.99 *Otras construcciones adiciones y mejoras*, especificando que están destinados a mejoras en los edificios donde se ubican las oficinas de la Dirección de CEN-CINAI.

Para el ejercicio económico 2012 se incluyen indicadores en el proyecto presupuestario del MOPT (Programa Presupuestario 329 –Edificaciones Nacionales) relativos a los CEN- CINAI, refiriéndose a:

- Número de CEN-CINAI nuevos y reparados (recursos de FODESAF).
- Porcentaje de edificaciones públicas aprobadas y fiscalizadas que cumplen con la normativa (escuelas, comedores escolares, hospitales, CEN-CINAI, etc.).

Para el 2013 nuevamente para el MOPT aparece en el apartado de indicadores un “supuesto” referente a los CEN-CINAI, específicamente el siguiente:

Asimismo, las metas consignadas contemplan lo referente a los fondos FODESAF para la atención por contrato de 27 obras de mantenimiento y reparación (¢1.250.000.000.00) CEN-CINAI, así como, 5 obras nuevas (¢550.000.000.00) Centros de Cuido y Desarrollo Infantil, ambos procesos por contrato. Por tanto, el cumplimiento de las mismas dependerá de igual forma de contar con dichos recursos para el año próximo. (Ministerio de Hacienda, 2012, p. 53).

De ahí se salta al 2015, cuando en forma más general se incrusta para ese mismo ente y programa ministerial un indicador que menciona a los CEN-CINAI, y en la misma línea en que menciona a “[...] CECUDIS, aulas, comedores, Capitanías, Delegaciones, entre otros.” (Ministerio de Hacienda, 2014, p. 46).

Finalmente, para el presupuesto 2017 se menciona la incorporación en la subpartida 5.02.01 *Edificios*, de ¢409 millones para la construcción y reparación de CEN- CINAI según el convenio MOPT-FODESAF.

El hecho de que fuese una instancia diferente a la Dirección de CEN-CINAI la unidad ejecutora de la construcción, reparación o mantenimiento de la infraestructura de tales centros, no resulta en nada censurable. El punto para señalar en este caso, son los mecanismos empleados para lograr el vínculo Plan-Presupuesto, o sea, para materializar la *Planificación Presupuestaria*.

La inclusión de *Metas* en el PND para un ente ministerial que, en primera instancia –y por defecto– se constituye en el responsable por la correcta ejecución de estas, pero que en el documento presupuestario aprobado por la Asamblea Legislativa no encuentra participación, es a todas luces una distorsión administrativa que aumenta cuando en ese mismo documento los indicadores empleados no tienen vínculo para con el propio PND. Lo que nos permite inferir que tales indicadores son incorrectamente concebidos y operacionalizados.

Por otro lado, el abordaje analítico que el Ente Contralor brindó a la consecución del Plan vía Presupuesto para el Ministerio de Salud (CEN-CINAI), no se

considera contundente. Por ejemplo, para el proyecto presupuestario 2013 se limitó a indicar (2012) que el monto dispuesto para la Dirección de Edificaciones Nacionales no detallaba lo correspondiente a los centros, sin pedir cuentas entonces al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) por generar *Metas* en el PND que terminarían por ser operacionalizadas desde otro Ministerio. Vale entonces cuestionarse el valor agregado de la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo, creada mediante Decreto Ejecutivo 36901-PLAN-H, tal y como se enfatiza en líneas posteriores.

LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS MINISTERIOS EN TÉRMINOS GENERALES

Conforme lo prescrito por Meoño (2008, 2011a, 2011b y 2012), la *Actividad* de cada ente público dictamina las acciones administrativas y operativas que deben llevar a cabo en pro del desarrollo nacional, no debiendo limitarse a un solo mandato constitucional. De esta manera, bien puede argüirse que la *Planificación Presupuestaria* debe ser lo suficientemente explícita y articulada, manteniendo los elementos planificadores esenciales, y sólo modificando aspectos cualitativos y cuantitativos de las *Metas* cuando corresponda: anual, bianual, cuatrimestralmente, etc.

Según lo visible en líneas superiores al introducir el término *Planificación Presupuestaria*, las *Metas* formuladas para el PND deben desagregarse a nivel programático en Proyectos Públicos, considerándolos, a partir de lo aclarado por Waterson (1969), como el último eslabón de dicho esquema multinivel. En su defecto, se continúa sin lograr una puntualización de dichos Proyectos, lo que impide una continuidad en todo sentido: a nivel de planificación nacional, programática, de formulación y ejecución presupuestaria. De existir, se aclararía todo el espectro en cuanto al uso de los fondos provenientes de la Hacienda Pública, al explicitarse: la Unidad Ejecutora responsable, la temporalidad proyectada, los actores interestatales que deben estar involucrados¹⁰, los socios

¹⁰ Por la naturaleza misma de una determinada *Meta*, por ejemplo: “Disminuir en un 10% las familias en riesgo social mediante la generación de espacios seguros con soluciones integrales de acceso a vivienda, salud, educación, deporte y recreación”, se logra entrever la convergencia de varias entidades ministeriales (o bien de alguna instancia desconcentrada o descentralizada, pero bajo la égida de algún Ministerio), cumpliéndose así el *Principio de coordinación*. Al respecto, la Sala Constitucional del Poder Judicial indicó en su Resolución 15218-07 que:

La coordinación, en cuanto asegura la eficiencia y eficacia administrativas, es un principio constitucional virtual o implícito que permea el entero ordenamiento jurídico administrativo y obliga a todos los entes públicos. La coordinación puede ser interorgánica –entre los diversos órganos que conforman un ente público no sujetos a una relación de jerarquía- o intersubjetiva– esto es, entre los entes públicos, cada uno con personalidad jurídica, presupuesto propio, autonomía y

estratégicos y población beneficiaria (*stakeholders*), las proyecciones presupuestarias anuales o interanuales requeridas para su cumplimiento, entre otros.

Los datos ubicables a nivel general (Ministerio de Hacienda, MIDEPLAN, Contraloría General de la República) impiden una medición en tiempo real del gasto público incluido en forma de presupuestos públicos. Incluso, resulta todavía materialmente imposible cumplir con un término implícito en el Régimen General de la Administración Financiera instituido por medio de la LAFRPP y en los Criterios y Lineamientos generales sobre el proceso presupuestario en el Sector Público, Decreto Ejecutivo 33446-H, refiriéndonos al siguiente:

- **Evaluación presupuestaria:** Fase del proceso en la cual se analiza y valora integralmente bajo criterios de eficiencia, eficacia y calidad, la serie de resultados físicos y financieros logrados a partir del uso que se le han dado a los recursos presupuestarios, para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas dispuestos para el desarrollo. (Ministerio de Hacienda, 2006b)

Igualmente, es palpable otra serie de elementos que contrarían la posibilidad de ubicar con suficiente grado de certeza, los recursos presupuestarios que se disponen para consumir la planificación gubernativa, según los preceptos actuales. Es palpable una dispersión de los datos en poder de varias de las instancias públicas, tal y como el Ministerio de Hacienda, MIDEPLAN, la Contraloría General de la República, e inclusive, la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, esta última funciona en gran parte como receptáculo de los datos provistos por las otras instancias ya nombradas, por lo que lo valorado en el seno de tal órgano legislativo arrastrará sesgos, en el tanto no se le brinde información confiable en el momento de analizar y discutir el proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República.

Tómese como ejemplo lo que consta en el Acta de la Sesión Ordinaria No. 28 del martes 9 de setiembre de 2014, de la Comisión *supra* indicada. En esa sesión, se llama a comparecer al entonces Ministro de la Presidencia, dándole la oportunidad de defender el proyecto presupuestario del Ministerio a su cargo,

competencias específicas-. La coordinación administrativa tiene por propósito evitar las duplicidades y omisiones en el ejercicio de las funciones administrativas de cada ente público esto es, que sean desempeñadas de forma racional y ordenada.

De la lectura de ese extracto, resulta imposible no dirigirnos hacia la capacidad de *dirección* gubernativa, misma que, según explicitamos en una obra anterior (Bolaños, 2015a), puede ser intersubjetiva o interorgánica. De tal forma, es clara la homologación terminológica en que incurre la Sala Constitucional (coordinación/dirección), aun y cuando tales términos no resulten ni administrativa, ni jurídica, ni metodológicamente lo mismo.

por lo que se genera la siguiente consulta: “*Concretamente, en el tema de la Presidencia. ¿A qué se refiere la subpartida de servicios en Ciencias Económicas y Sociales, la cual tiene un monto asignado de veintiún mil doscientos veintidós millones de colones?*” (2014, p.10).

El entonces jerarca respondió con el siguiente argumento:

En relación con la partida que se llama ciencias económicas sociales ahí en realidad son servicios especiales. En determinado momento la Presidencia contrata para temas muy puntuales. Recuerde que se van presentado a lo largo del año situaciones en donde la Casa Presidencial no tiene especialistas, tiene que ver a veces con el acompañamiento por..., tiene que ver con temas de la OCDE, o tiene que ver con temas muy particulares de coyuntura, y esa partida está ahí para contrataciones servicios profesionales como tal. Además, se ha rebajado de lo que había antes en treinta y cinco millones de lo que había anteriormente, viene un rebajo, y lógicamente, digámoslo así, nosotros estamos tratando en un mes, mes y medio que es lo que tenemos de hacer este comportamiento hay un compromiso de llevarlo a más en la medida que tengamos un mayor conocimiento de la operación presupuestaria. (2014, p.13-14).

Si bien es de recibo el poco tiempo que efectivamente tuvo el Ministro para armar su defensa presupuestaria, se está en un escenario en el cual no es posible manejar ambigüedades al estar en juego fondos de la Hacienda Pública. Precisamente, es en tales momentos cuando deben converger el resto de las instancias relacionadas con los presupuestos públicos, asesorando al órgano legislativo sobre la procedencia o no de aprobar renglones presupuestarios de cualquier tipo.

En esa misma línea, es importante considerar que al menos debió recurrirse al comportamiento histórico de la subpartida, o a la hoja de ruta trazada desde el Gobierno anterior, dado el momento coyuntural en que se llevaba a cabo la discusión legislativa del Presupuesto de la República.

Y es que, al responderse en Martner y Máttar (2012, p.186) a la pregunta: *¿Incluye el documento de presupuesto indicadores de resultados para los programas de gasto?*, Costa Rica se ubica en el cuadrante afirmativo; pero, en cuanto a la pregunta: *¿Los indicadores de resultados están lo suficientemente bien diseñados, de forma tal que permitan evaluar si se verificó algún progreso con relación al alcance de las metas?* la respuesta es todo lo contrario. Solo en el caso de Chile y Perú se responde positivamente.

También, la Contraloría General ha sido reiterativa (2008, 2009, 2010, 2011 y 2012) en que existe una debilidad en la estructura programática presupuestaria, por cuanto 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 los 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 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, 2011, p.88).

Y desde el ámbito académico, el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria señaló en su momento sobre la vinculación Plan-Presupuesto, lo siguiente:

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 (PEN/IICE, 2012, p.33).

Por correlato, es válido indicar que la poca claridad detectada entre los diferentes niveles del actual vínculo Plan-Presupuesto, impide un seguimiento sobre la correcta ejecución de los recursos presupuestarios a nivel general, sea por la propia Contraloría General de la República, la Asamblea Legislativa (Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios o Comisión de Control de Ingreso y Gasto Público), instancias fiscalizadoras, universidades y su respectivos centros o programas investigativos, ciudadanía en general, etc. Y si la situación de seguimiento y evaluación no fuera penosa ya, tocará esperar lo que ocurra cuando el Ministerio de Hacienda deba compendiar y vigilar *–grosso modo–* los proyectos presupuestarios de instancias que estaban sujetos a la aprobación contralora hasta la emisión de la Ley de fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central 9524.

De tal forma que, previo a cualquier intento por siquiera formular una estrategia de reordenamiento presupuestario ¹¹, resulta indefectible apuntar la falencia señala por Máttar y Cuervo (2017) para con el uso de indicadores en lo que a la región Latinoamericana se refiere, por cuanto: *“Los sistemas de seguimiento de metas nacionales de las oficinas del Ejecutivo aún son débiles: se brindan definiciones de los indicadores que a menudo son insuficientes y no se indica cómo contribuye a ellos el accionar de las agencias ejecutoras”* (p. 24). El propio MIDEPLAN hizo eco al respecto en un informe que indicaba lapidariamente que: *“Por el momento no se comprueba todavía la existencia de i) una vinculación unívoca entre los programas presupuestales institucionales y los programas inscritos en el PND”* (2016, p. 23). Finalmente, la Contraloría General, a pesar de reconocer los avances logrados, acotó para el proyecto presupuestario de 2016 que:

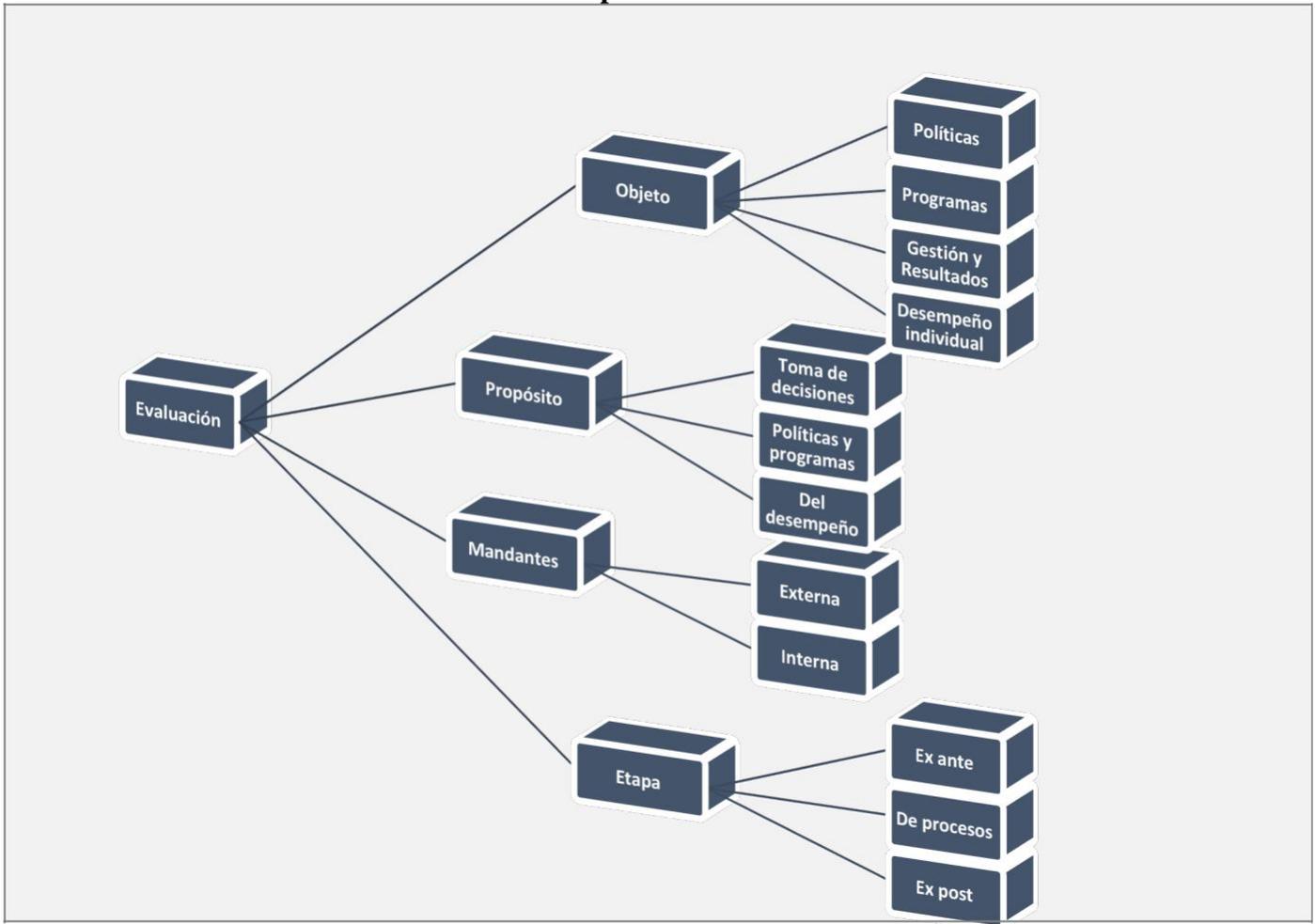
[...] en el Proyecto no se presenta información sobre los recursos que específicamente se están destinando a cada una de las metas del PND, lo cual es un aspecto que debe fortalecerse, para lograr la adecuada trazabilidad de los recursos que se asignan al cumplimiento particular de cada una de tales metas, entre otros (2015, p. 75).

Llegados a este punto, se tiene una noción al menos general de la importancia de construir adecuados indicadores de gestión pública, los cuales, para el caso de la *Planificación Presupuestaria*, serán vitales para lograr el alineamiento simbiótico del Plan-Presupuesto y, por lo tanto, para solventar las necesidades poblacionales y aprovechar las oportunidades para el desarrollo por medio de los fondos provenientes de la Hacienda Pública.

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

¹¹Otro detalle previo, es la necesidad de tomar medidas para disminuir la evasión y elusión fiscal en grupos que, por la actividad económica que llevan a cabo, pueden ser identificados en un grado ascendente de dificultad; y nos explicamos mejor. Según Beverinotti, Lora y Villela (2012), Costa Rica se ubica en el cuarto lugar en evasión tributaria referente al Impuesto a la renta empresarial, superado solo por República Dominicana, Ecuador y Guatemala. Ante tal escenario, debe corregirse la evasión desde los grandes contribuyentes que resultan, generalmente más fáciles de ubicar, para posteriormente dirigirse hacia el régimen simplificado (pequeños contribuyentes que pueden comprender: abastecedores, panaderías, zapaterías, restaurantes, entre muchos otros), ya que, dada la cantidad y dispersión geográfica de quienes lo componen, se ameritarían esfuerzos distintos para identificar a los evasores.

Imagen 4.
Clasificación de la evaluación en la Administración Pública según su operatividad



Fuente: Adaptado de Bonnefoy y Armijo, 2005.

Posteriormente, se refieren a una taxonomía muy concreta sobre los indicadores en el ámbito de la Administración Pública, específicamente:

- Indicadores que entreguen información de los resultados desde el punto de vista de la actuación pública en la generación de los productos:
 - Insumos (*Inputs*)
 - Procesos o actividades
 - Productos (*outputs*)
 - Resultados finales (*outcomes*)
- Indicadores desde el punto de vista del desempeño de dichas actuaciones en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía (2005, p. 25).

Sin incurrir en un abordaje metodológico sobre la construcción de indicadores dentro del universo administrativo público, al deslindarse del alcance de la investigación concretada y ser más bien parte de un proyecto futuro, baste por ahora indicar que, previo a cualquier intento de formulación de indicadores, deben tomarse en cuenta, entre otras, las siguientes preguntas que bien pueden concebirse como básicas y de las más generales al respecto.

- ¿Qué puede entenderse como indicador?
- ¿Cuál es la implicancia de términos comúnmente utilizados en el entorno de la gestión pública, tal y como: eficiencia y eficacia?

Para la primera consulta, nos apoyamos en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (citada por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2017) al prescribir:

Un indicador es una medida que nos permite ir observando el parámetro de avance en el cumplimiento de objetivos y metas y que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar cambios vinculados con una intervención o ayudar a evaluar los resultados de un organismo de desarrollo (p. 34).

Definición suficientemente flexible para adaptarse a muchas aristas, sobre todo, las analizadas en el marco de la investigación llevada a cabo.

En cuanto a la segunda interrogante, a ambos términos se desprenden de lo dispuesto en el Reglamento de la LAFRPP, Decreto Ejecutivo 32988-H-P-PLAN, que taxativamente prescribe:

- **Principio de eficiencia:** la aplicación más conveniente de los recursos asignados para maximizar los resultados obtenidos o esperados (MH/MIDEPLAN/MP, 2006)
- **Principio de eficacia:** el logro de los resultados de manera oportuna, en directa relación con los objetivos y metas (MH, 2006c)

En esa sintonía, se buscó concatenar dichos términos y operacionalizarlos mediante la Directriz Presidencial 17-P del 2014 “*Sobre la eficiencia y eficacia en la gestión presupuestaria de la Administración Pública*”, resultando ser el primer intento de dirigir los presupuestos públicos en relación con el PND, instruyendo incluso a la Comisión creada por el Decreto Ejecutivo 36901-PLAN-H (Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo), a lograr instrumentos técnicos para fortalecer el binomio Plan-Presupuesto. Luego, fue derogada por la Directriz 23-H de 2015.

Por otro lado, tal y como arguyéramos en el pasado (2015a, 2015b), al hablar de eficiencia y eficacia como filtros para mejor valoración de programas y acciones públicas que esquematizan un PND como herramienta para el desarrollo integral del país, debemos referirnos a la concepción que sobre estos brinda Meoño en su obra *Introducción al análisis de la burocracia pública* (1980). En ella, el autor aclara que la eficiencia y la eficacia pública no pueden ser medidas en términos idénticos a la gestión privada. Por ejemplo, un programa de ayuda social como comedores escolares, becas estudiantiles o una calle cantonal, podrán no ser eficaces en términos de resarcimiento de costos; incluso, podrían considerarse un gasto irrecuperable para el Gobierno; no obstante, en términos de la responsabilidad social del Estado como salvaguarda de las clases sociales vulnerables y de los derechos de los habitantes de la República, dichas acciones le son irrenunciables; lo cual no significa que deban darse sin controles, y por el contrario incurrir en el despilfarro. Así, a pesar de su irrecuperabilidad económica directa, por decirlo de algún modo comprensible, los programas antes mencionados no son eficientes, pero sí deben ser eficaces cuando llegan a la población indicada.

De esta manera, se nos presenta un panorama de retos al pretender alinear la planificación nacional, la gestión de presupuestos y lo efectivamente logrado. Dicho alineamiento, conceptual y teóricamente, se incluyó en el mismo Reglamento de la LAFRPP mediante la acepción:

- **Evaluación de resultados:** es el proceso comparativo entre lo planificado y lo realizado, desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, mediante la aplicación de medidas de desempeño, verificando el grado de cumplimiento de las previsiones contenidas en los instrumentos de planificación y presupuesto, en relación con los logros obtenidos (MH/MIDEPLAN/MP, 2006)

La falta de claridad, no solo conceptual sino también metodológica, que se desprende de los documentos emanados tanto de MIDEPLAN como del MH en el momento de valorar la realización del PND por medio de los presupuestos, denota la dificultad de lograr una correcta evaluación de resultados.

CONCLUSIONES

El esquema de la *Planificación Presupuestaria* nacional descansa en el precepto constitucional de lograr una mejor distribución de la riqueza, alcanzado su operacionalización por medio de la Ley de Planificación Nacional y el establecimiento de un *Plan Nacional de Desarrollo*, y de la LAFRPP, que dispone que los *presupuestos públicos* deberán formularse con base en aquel, lo que les asigna –automáticamente– los roles de: **Metas** y **Tipos de Medios**, respectivamente.

Esa noción permite articular de forma coherente y sistémica a todos los entes ministeriales con base en la capacidad de *dirección gubernativa* establecida en la Ley General de la Administración Pública.

Para ello, resulta indispensable la adecuada generación de acciones programáticas que delinearán el cumplimiento del PND y, principalmente, su financiamiento según los recursos a los que pueda acceder el Ministerio de Hacienda (ingresos corrientes, ingresos de capital o financiamiento). También, deben acatarse las metodologías programáticas establecidas desde el MIDEPLAN, a fin de concretar la serie de necesidades poblacionales latentes: educación, salud, seguridad ciudadana, desarrollo agroalimentario, infraestructura nacional, entre otros, lo que debería llevar aparejada la instauración de insumos (indicadores) adecuados para lograr una evaluación presupuestaria mensurable, no de simple relleno para un documento programático-presupuestario, según los *Principios de eficiencia y eficacia* que rigen la administración financiera pública.

No obstante, al valorar el desempeño del Ministerio de Salud para el lapso 2007-2017, a partir de lo visible para los Centros de Educación y Nutrición y los Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI), no se evidencia una convergencia clara entre lo establecido programáticamente (*Metas*) y la incorporación de recursos en las normas presupuestarias (*Tipos de Medios*) del periodo. Más bien, se entrevén disparidades como la asignación como unidad ejecutora de los recursos relativos a tales centros, a unidades ministeriales fuera del ámbito de acción de quienes fungen como responsables de los mismos a nivel de PND, tal y como se indicó para el periodo presupuestario 2017.

Tales incongruencias no solo cuestionan el accionar de los entes ministeriales y de sus respectivos jefes, sino también de todos los involucrados con la temática presupuestaria pública como lo son: el Ministerio de Hacienda, MIDEPLAN, la Contraloría General de la República, y las Comisiones de Asuntos Hacendarios y de Control de Ingreso y Gasto Público, ambas de la Asamblea Legislativa, sobresaliendo la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo, que reúne a integrantes de aquellos Ministerios, que juega un papel más conciso y técnico, y que es responsable y capaz de formular estrategias y herramientas para evitar tales incongruencias.

Por ende, lo hallado para el Ministerio de Salud es replicable al resto de entes ministeriales, pero que por razones de extensión no presentamos en este aporte. Esto, al ser que MIDEPLAN y la Contraloría General, como también apuntan otros autores latinoamericanos aquí citados, aún vislumbran una incapacidad para determinar el correcto uso de los recursos provenientes de la Hacienda Pública, para materializar aquellas acciones gubernativas enfiladas a solventar las necesidades poblacionales y aprovechar las oportunidades para el desarrollo nacional.

FUENTES CONSULTADAS

- Acta de Sesión Ordinaria N° 28: comparecencia ante la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, Asamblea Legislativa. (2014).
- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. (2017). *Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública*. Madrid, España: AEVAL.
- Álvarez, S. (2010). *Diccionario de Economía Pública*. España, Ecobook – Editorial del Economista.
- Arias, O. (1974). *Grupos de presión en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Editorial Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2018). *Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central 9524*. Recuperado 28 de abril de 2019 en http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=86285&nValor3=111835&strTipM=FN
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2001). *Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131*. Diario Oficial La Gaceta 198 de 16 de octubre de 2001. Mimeografiado.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1984). *Ley para el equilibrio financiero del sector público 6955*. Recuperado 25 de agosto de 2017 en http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM¶m2=1&nValor1=&nValor2=6199&nValor3=80883&strTipM=FN&IResultado=1&strSelect=sel&NumeroVersion=7
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1978). *Ley General de la Administración Pública 6227*. Recuperado 15 de julio de 2015 en http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=13231&nValor3=109081&strTipM=FN
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1974). *Ley de Planificación Nacional 5525*. Recuperado Recuperado 6 de enero de 2012 en http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_resultado_simple.aspx?param1=NER¶m2=1¶m3=FECHA¶m4=DESC¶m5=5525

- Asamblea Nacional Constituyente de 1949. (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*. Recuperado 21 de abril de 2017 en http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=95479&strTipM=TC
- Asociación Internacional de Presupuesto Público. (2018). *Principales propósitos*. Buenos Aires, Argentina: Parabola y Wordpress. Recuperado 13 de marzo de 2019 en <http://asip.org.ar/institucional/principales-propositos/>
- Beverinotti, J., Lora, E. y Vilella, L. (2012). Los mitos al desnudo. En A. Corbacho, V. Fretes y E. Lora (Eds.), *Recaudar no basta: los impuestos como instrumentos de desarrollo* (pp. 1-151). Estados Unidos de América, Washington D.C.: BID.
- Bolaños, R. (2015a). *Planificación Presupuestaria en la Administración Pública. Su implicancia en el desarrollo nacional costarricense*. Alemania: Editorial Académica Española.
- Bolaños, R. (2015b). La evaluación del desarrollo nacional: aproximaciones a partir del esquema de la planificación presupuestaria. *Revista de Ciencias Económicas*, 32 (2), 127-153.
- Bonnefoy, J.C. y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago, Chile: ILPES/CEPAL
- Contraloría General de la República. (2015). *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2016*. San José, Costa Rica: CGR.
- Contraloría General de la República. (2012). *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2013*. San José, Costa Rica: CGR.
- Contraloría General de la República. (2011). *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2012*. San José: CGR.
- Contraloría General de la República. (2010) *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2011*. San José, Costa Rica: CGR.
- Contraloría General de la República. (2009). *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2010*. San José, Costa Rica: CGR.
- Contraloría General de la República. (2008). *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2009*. San José, Costa Rica: CGR.
- Díaz-Fuentes, D. y Revuelta, J. (2011). *¿Hacia qué Estado de Bienestar en América Latina? Medio siglo de camino*. Recuperado 9 de mayo de 2018 en http://xiiirem.ehu.es/entry/content/216/cod_067.pdf
- González, J. (1989). *El activista socialcristiano*. San José, Costa Rica: Instituto de Estudios Políticos.

- Jaén, M. (2004). *La ley de Wagner: un análisis sintético* P.T. N.º 6/04. Madrid, España: Instituto de Estudios Fiscales.
- Martner, R. y Máttar, J. (2012). El gasto y la inversión públicos en América Latina en “la hora de la igualdad”. En A. Bárcena y N. Serra (Eds.), *Reforma fiscal en América Latina ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?* (pp.109-142). Santiago, Chile: CEPAL/ Secretaría General Iberoamericana/Fundación CIDOB.
- Martner, G. (1989). *Planificación y Presupuestos por programas*. -17 edición. - México: Siglo Veintiuno Editores.
- Máttar, J. y Cuervo, L.M. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*. N° 148 (LC/PUB.2017/16-P). Santiago, Chile: CEPAL.
- Meoño, J. (2012). Análisis de los procesos de dirección, planificación gubernativa, políticas públicas y reforma del Estado en Costa Rica. *Revista de Ciencias Económicas* 30 (1), 13-72.
- Meoño, J. (2011a). *Planificación del desarrollo en Costa Rica. Lecciones de la experiencia*. San José, Costa Rica: Escuela de Ciencias Políticas-UCR.
- Meoño, J. (2011b). *Fiscalización de la Hacienda Pública: ¿Cuán efectiva en Costa Rica?* San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas-UCR.
- Meoño, J. (2008). *Guía para un excelente Gobierno... y para un ciudadano menos indolente*. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas-UCR.
- Ministerio de Hacienda. (2003). *Clasificador de los ingresos del sector público*. Recuperado 17 de junio de 2017 en <http://www.hacienda.go.cr/contenido/524-clasificadores>
- Ministerio de Hacienda. (2006a). *Clasificador por fuente de financiamiento del sector público*. Recuperado 2 de octubre de 2016 en [Recuperado de http://www.hacienda.go.cr/contenido/524-clasificadores](http://www.hacienda.go.cr/contenido/524-clasificadores)
- Ministerio de Hacienda. (2006b). *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.
- Ministerio de Hacienda. (2012). *Proyecto de Ley del Presupuesto de la República 2013*. Recuperado 27 de noviembre de 2016 en <http://www.hacienda.go.cr/contenido/500-proyecto-de-ley-del-presupuesto-de-la-republica-2013>

- Ministerio de Hacienda. (2014). *Ley del Presupuesto de la República 2015*. Recuperado 25 de noviembre de 2016 en http://www.hacienda.go.cr/docs/54ad537b2fb09_Ley209.pdf
- Ministerio de Hacienda/Ministerio de la Presidencia/Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2006). *Reglamento a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Decreto Ejecutivo 32988-H-P-PLAN*. En Diario Oficial La Gaceta 74 del 18 de abril de 2006.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "Jorge Manuel Dengo Obregón"*. San José, Costa Rica: MIDEPLAN.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora"*. San José, Costa Rica: MIDEPLAN.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante"*. San José, Costa Rica: MIDEPLAN.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2016). *Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo de Costa Rica*. San José, Costa Rica: MIDEPLAN.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica/Ministerio de Hacienda. (2012). *Crea la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 36901-PLAN-H*. Recuperado 1 de setiembre de 2017 en http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=71726&nValor3=87149&strTipM=FN
- Programa Estado de la Nación/Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas-UCR. (2012). *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2011*. San José: PEN/IICE-UCR.
- Sala Constitucional del Poder Judicial. (2007). *Resolución 2007-15218*. Recuperado 1 de setiembre de 2017 en http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_resultado_selectiva.aspx?param2=1&tem1=¶m7=¶m1=ResultadoSelectiva¶m3=FEC HA¶m4=DESC¶m5=¶m6=&cmbDespacho=TODO&lResultado=50

- Studart, R. (2005). El Estado, los mercados y el financiamiento del desarrollo. *Revista de la CEPAL* 85, 19-34.
- Von Haldenwang, C. (2005). Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL* 85, 35-52.
- Waterson, A. (1969). *Planificación del Desarrollo. Lecciones de la experiencia*. México: Fondo de Cultura Económica.