

## *LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA EN COSTA RICA EN EL PERÍODO 2003-2009*

Carlos Palma Rodríguez <sup>1</sup>

### CONTENIDO

Resumen . . . . .	272
Abstract . . . . .	272
INTRODUCCIÓN. . . . .	272
CAPITULO II	
MARCO TEÓRICO . . . . .	273
2.1 Transparencia en la Gestión Pública . . . . .	273
2.2 Transparencia Presupuestaria . . . . .	274
CAPITULO III	
METODOLOGÍA DEL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA . . . . .	274
3.1 Encuesta de Expertos . . . . .	275
3.2 Variables que conforman el Índice de Transparencia Presupuestaria . . . . .	275
CAPITULO IV	
ANÁLISIS DE LA TENDENCIA DE LAS VARIABLES DEL ITP DURANTE AÑOS 2003, 2005, 2007, 2009 . . . . .	278
4.1 Índice General de Transparencia Presupuestaria . . . . .	278
4.2.2 Análisis de las variables del ITP. . . . .	279
4.2.1 Participación en el Presupuesto . . . . .	279
4.2.2 Elaboración del Presupuesto. . . . .	280
4.2.3 Fiscalización . . . . .	281
4.2.4 Rendición de Cuentas . . . . .	282
4.2.5 Acceso a la Información . . . . .	283
CAPITULO V	
CONCLUSIONES . . . . .	284
ANEXO I . . . . .	285
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS . . . . .	286

---

1 El Msc Carlos Palma Rodríguez es Economista, con maestrías en Banca, Mercados Capitales y Riesgos en la Universidad de Costa Rica, con estudios superiores en INCAE, Cambridge,

---

Kansas, profesor de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica y actualmente Director de esta escuela.

## RESUMEN

Este artículo analiza los principales resultados del estudio sobre la transparencia de los presupuestos públicos de Costa Rica y una evolución de los principales atributos que la conforman, en el periodo 2003-2009, como un elemento relevante, dentro de la nueva concepción de la Gestión Pública. La visión moderna de incorporar a la ciudadanía como un actor más dentro del proceso de las políticas públicas, nos obliga a desarrollar nuevos modelos presupuestarios, para lograr una administración pública, eficiente, eficaz, controlable y más democrática. El estudio resalta que el país avanza en valorar cada vez los atributos de la transparencia, pero refleja áreas críticas, sobre la participación ciudadana en el presupuesto, rendición de cuentas y en la asignación de los presupuestos públicos.

**PALABRAS CLAVES:** TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA, NUEVA GESTIÓN PÚBLICA, CIUDADANÍA, DEMOCRATIZACIÓN, RENDICIÓN DE CUENTAS, PARTICIPACIÓN, ELABORACIÓN, FISCALIZACIÓN, ACCESO A LA INFORMACIÓN.

## ABSTRACT

This article discusses the main results of the study on transparency in public budgets in Costa Rica and the evolution of the main attributes that make it up in the period 2003-2009, as an important element within the new concept of public management. The modern view of involving the public as an actor in the process of public policy requires us to develop new models budget to make their public administration, efficient, effective, controllable and more democratic. The study notes that the country is moving increasingly to value the attributes of transparency, but it reflects air criticism, citizen participation in budgeting, accountability and allocation of public budgets.

**KEYWORDS:** BUDGET TRANSPARENCY, NEW PUBLIC MANAGEMENT, CITIZENSHIP, DEMOCRACY, ACCOUNTABILITY, PARTICIPATION, DEVELOPMENT, SUPERVISION, ACCESS TO INFORMATION.

## INTRODUCCIÓN

El presente documento resume los principales resultados del estudio sobre la transparencia de los procesos de formulación, aprobación, ejecución y evaluación de presupuestos públicos en Costa Rica, además de la evolución que han presentado las variables que comprenden dicho estudio durante su aplicación en los años 2003, 2005, 2007, 2009. Cabe resaltar que para el caso costarricense han participado como ejecutores del estudio sobre transparencia el Programa Estado de la Nación, el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica y la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Se utiliza El *Índice Latinoamericano de Transparencia*

*Presupuestaria* que pretende complementar los esfuerzos nacionales que se están realizando para promover la transparencia y la participación ciudadana en el ciclo presupuestario, tanto desde los Congresos y las instituciones contraloras, como desde las organizaciones de la sociedad civil.

Uno de los factores relevantes para la Nueva Gestión Pública, se encuentra en el ascenso de la sociedad civil para la formulación, ejecución, control y democratización de las políticas públicas. La sociedad civil (ciudadanía), organizada, bajo los diferentes mecanismos de representación, es un actor más, dentro del entramado de actores que participan en resolver los problemas públicos.

Nos interesa, resaltar, para el presente trabajo, el papel de la transparencia en la administración pública, como uno de los elementos que dispone la ciudadanía para resolver el desempeño y controlar la acción pública. Particularmente nos referiremos a la “transparencia presupuestaria de Costa Rica, en el período 2003-2009” como un factor prioritario para conocer cuál es el desempeño de la administración pública (político- teórico) en la formulación, ejecución, fiscalización y evaluación del presupuesto del gobierno central durante ese período. Para realizar esta investigación utilizamos un análisis histórico-inductivo, de la información obtenida de los índices Latinoamericanos de Transparencia Presupuestaria.

No se puede dejar de lado de que durante el periodo 2002-2009 la Asamblea Legislativa de Costa Rica ha mantenido gran actividad en materia de control político, básicamente a través de la Comisión de Control del Ingreso y el Gasto Público, principalmente con su labor de fiscalización de la Hacienda Pública, es por ello que el análisis del nivel de transparencia en el proceso de aprobación de los presupuestos públicos cobra gran relevancia.

## CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO

El siguiente capítulo trata de describir las principales teorías e ideas que explican la transparencia en la gestión pública, principalmente el tema de la transparencia presupuestaria. Principalmente tomando como base los trabajos de Nuria Cunill Grau, del trabajo de Luis Alberto Galvalisi director del Instituto de investigación Político- Social de Argentina.

### 2.1 Transparencia en la Gestión Pública

Tal y como lo señala Galvalisi<sup>2</sup> el concepto de transparencia involucra una serie de

2 Galvalisi, L. 2001. La Ética como fundamento de la Transparencia en las Cuentas Públicas, Fundación del Instituto de Investigación Político-Social (FIDIPS), Universidad Nacional de Córdoba, Buenos Aires Argentina.

aspectos ya que íntimamente ligada con los conceptos de ética, claridad, moral pública, honestidad, exposición, e información entre otros, más aún cuando el responsable directo es el funcionario público. Además recalca que la transparencia en la gestión pública, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones del gobierno, la responsabilidad de los funcionarios públicos por sus decisiones son componentes fundamentales de un sistema democrático y complementarios del derecho a elegir a las autoridades.

Es importante que en esta línea Galvalisi agrega que la transparencia tiene gran importancia dado que la democracia se consolida y garantiza cuando se fortalecen permanentemente los sistemas de transparencias y responsabilidades, principalmente en el sector público, además que si un estado no lo garantiza, y el ciudadano no tiene acceso a una información fidedigna y adecuada, si no hay un sistema real de participación activa por parte del mismo e instituciones intermedias, concerniente al manejo y control de los fondos públicos, si no existen normas y mecanismos que puedan exigir tanto a las autoridades políticas como técnicas una rendición total y clara de las cuentas públicas, entonces, sin remedio muchos caerán en la telaraña de la corrupción, la soberbia y la impunidad, agravado por la falta de seguridad jurídica.

Por otro lado Nuria Cunill Grau<sup>3</sup> por su parte analiza el aporte que cumple hoy día la transparencia en el mundo contemporáneo, al ser considerado como un valor social, que se ha empoderado, por los debilitamientos del poder autoritario, la movilidad de la información, la revolución del mercado, la democracia, la libertad y el fortalecimiento de la ciudadanía. Cunill aborda el tema de la transparencia en el contexto de la administración pública, ya que tiene efectos directos sobre la construcción de la ciudadanía, ella plantea que la transparencia en la gestión pública limita los abusos de poder y corrupción, pero también de cambio en la

3 Cunill, N. 2006. La Transparencia en la Gestión Pública; ¿Cómo construirle viabilidad? . Estado Gobierno, Gestión Pública, Revista Chilena de Administración Pública, Santiago de Chile.

administración pública porque permite producir más democracia, eficiencia en políticas y servicios públicos.

Sobre la importancia que posee la transparencia para promover el reequilibrio de las relaciones de poder (más democracia, más eficiencia), se refiere al autor Gámez Filho que manifiesta que el poder se transforma en la medida que se somete a la crítica, el escrutinio público y al control social, así como sus funcionarios asumen posiciones más activas, mas protagonistas. Por otra parte la transparencia, es recurso clave para la ciudadanía ejerza influencia directa en la administración pública, que compense las asimetrías de poder en la toma de decisiones públicas y generación de bienes y servicios públicos.

Es importante mencionar que Nuria Cunill propone que la transparencia evita la el “secreto administrativo”, actúa como contrapeso entre los mismos particulares, en los procesos de participación ciudadana en la gestión pública (presupuesto administrativo), además la transparencia tiene otra finalidad que es de servir como incentivo para aumentar la eficiencia, en el caso de la competencia entre diversas agencias públicas, pero también es un incentivo eficiente en la aprobación social de los servicios públicos( premios de calidad, gestión, reconocimientos).

## 2.2 Transparencia Presupuestaria

En términos conceptuales, en este estudio la transparencia se refiere al proceso por medio del cual la información sobre las condiciones existentes, sobre las distintas decisiones y acciones, se hace accesible, visible y clara. Por lo tanto, la transparencia presupuestaria contribuye a la eficiente asignación de recursos al asegurar que las personas tengan suficiente información para identificar los riesgos y distinguir las circunstancias de un actor de las del resto. La transparencia es el punto de partida para asegurar, por un lado una rendición de cuentas responsable por parte de los representantes políticos, y por otro lado, una mayor

participación y control de la ciudadanía sobre la función pública.<sup>4</sup>

Con relación con ello Galvalisi<sup>1</sup> menciona que las Finanzas Públicas y las ciencias de la economía deben ser enfocadas en su universalidad, y no sólo en la economía y las finanzas para un sector de la sociedad, haciendo un corte horizontal de la misma, sino incluir a la política, salud, educación, seguridad, justicia, trabajo, y a todo aquello que involucre directa o indirectamente, al ciudadano. Y por ende esto es un tema de incumbencia de las Finanzas Públicas, ya que sin una administración económica sana y prudente, jamás se podrá lograr brindar el bienestar del ser humano, quien es el fin principal de economía y toda ciencia. Basándome principalmente en la idea de Juan. B. Alberdi, quien afirmaba que “de la lectura de un presupuesto podía deducirse la orientación política de sus gobernantes, ya que la selección de las necesidades públicas que se han de satisfacer por el Estado mediante el gasto, importa una verdadera definición. Y que toda acción social debía poner el acento en la producción de riquezas, pero también cuidar su justa distribución, ya que una sociedad que ha resuelto todos los problemas tecnológicos de la producción y puede fabricar bienes de consumo en cantidades prácticamente ilimitadas, debe también promover su consumo en la misma magnitud.”

## CAPÍTULO III METODOLOGÍA DEL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

Tal y como se señala en los diversos informes sobre el índice Latinoamericano de Transparencia presupuestaria. El estudio completo se basa en la elaboración de tres documentos. El primero de ellos es un índice de percepciones mediante una encuesta aplicada a un grupo de expertos y usuarios de la información presupuestaria. En segundo lugar la encuesta se complementa con un cuestionario que facilita el análisis de las prácticas presupuestarias y una guía formal para conocer el marco que

4 Reporte del Índice de Transparencia Presupuestaria, Costa Rica 2009

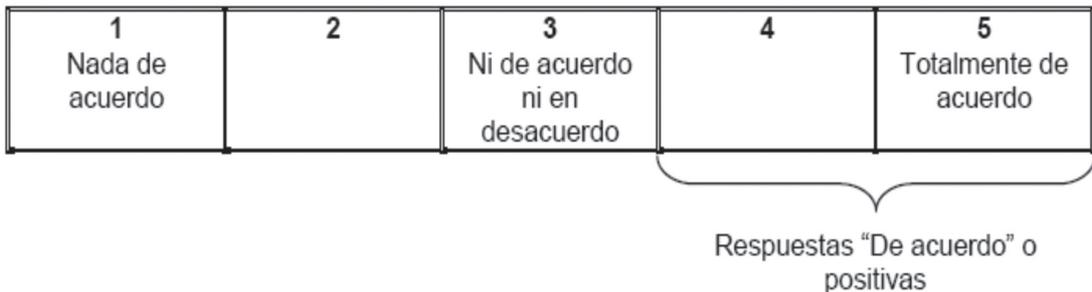
circunscribe al sistema de presupuestos en cada país. Además, existe una guía de vinculación que articula los mecanismos anteriores y que ayuda a contextualizar los resultados obtenidos de la encuesta de percepciones.

### 3.1 En cuesta de Expertos

Para el presente documento toma mayor relevancia la elaboración del Índice de Transparencia Presupuestaria que se construye con base en la encuesta y califica la transparencia en los países en una escala del 1 al 100, donde el 1 significa nada transparente y 100 completamente transparente. Con relación a la encuesta la misma es distribuida a 69 costarricenses con algún nivel de conocimiento en la temática de aprobación presupuestaria. La selección de esta población se realizó de acuerdo con los criterios previamente establecidos. Es importante

aclarar que este instrumento es adaptado para ser consistente con la realidad, por lo que para el año 2009 algunas variables tuvieron ciertos cambios de fondo y se realizaron algunas precisiones y se modificaron términos. La encuesta es distribuida personalmente y por correo electrónico. La población encuestada incluye académicos, periodistas, diputados y diputadas, funcionarios de la Contraloría General de la República así como miembros de organizaciones de la sociedad civil.

Adicionalmente, con los resultados de la encuesta se construyen 14 variables, que representan temas para identificar cuán transparente es el proceso presupuestario. Las variables se reportan como el porcentaje de respuestas positivas o de acuerdo para variables y preguntas específicas. Este porcentaje es la suma de respuesta de acuerdo total y acuerdo (valores 4 y 5) entre el total de respuestas válidas en la siguiente escala:



### 3.2 Variables que conforman el Índice de Transparencia Presupuestaria

Las variables son grupos de preguntas que indagan en aspectos particulares de la transparencia. Se construyeron 15 variables a partir de 58 preguntas específicas, cada una de dichas variables se distribuyen en categorías según el aspecto con el cual se indaga mediante las mismas. Las variables y el número de preguntas que las integran se detallan en la tabla 1.

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

Constitución Política establece que la Asamblea Legislativa aprueba el presupuesto de las instituciones del Gobierno Central. Por su parte, la CGR aprueba el gasto de las instituciones autónomas y gobiernos municipales. El presupuesto de la República que aprueba la Asamblea Legislativa representa una tercera parte del gasto total del sector público. Las otras dos terceras partes son aprobadas por la CGR directamente, sin ningún trámite de carácter legislativo<sup>5</sup>

La siguiente tabla muestra los temas y las variables que incluye la encuesta del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria.

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

TABLA 1  
TEMAS, VARIABLES Y ATRIBUTOS DE LA ENCUESTA DEL ÍNDICE LATINOAMERICANO DE  
TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

Tema	Variables	Atributos
Participación en el presupuesto	Participación ciudadana en el presupuesto	5
	Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto	4
Elaboración del Presupuesto	Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto	2
	Cambios en el presupuesto	5
	Asignación del presupuesto	2
Fiscalización	Fiscalización del presupuesto	4
	Evaluación de la contraloría interna	3
	Capacidades de los órganos de control externo	4
Rendición de Cuentas	Rendición de cuentas	7
	Control sobre funcionarios federales	5
	Responsabilidad de niveles de gobierno	1
Acceso a la Información	Información sobre deuda	4
	Calidad de la información y estadísticas en general	4
	Oportunidad de la información del presupuesto	4
Total		54

Fuente: Elaboración Propia con información del informe sobre el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria

Dentro de cada tema cabe resaltar de manera general los aspectos que son evaluados en cada variable.

### 3.3 Participación ciudadana en el presupuesto (PCP)<sup>6</sup>

La variable participación ciudadana en el presupuesto se compone de cinco atributos: Existen mecanismos que permitan incorporar la opinión de la población en general en la formulación del presupuesto, existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto, en caso de que hubiera cambios sustantivos en el presupuesto aprobado durante su ejercicio, el Poder Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre estos cambios a la opinión pública, Existen mecanismos que permitan incorporar la opinión de la población en el presupuesto, al terminar el ejercicio del presupuesto, el Poder Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto.

### 3.4 Atribuciones y participación del Legislativo en el presupuesto (APLP)

Esta variable se compone de cuatro atributos: El Poder Legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo, es suficiente el período que se otorga legalmente para el análisis y la discusión del presupuesto, existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del Ejecutivo y el Poder Legislativo tiene información para evaluar desempeño de los programas en la aprobación del presupuesto

### 3.5 Información sobre criterios macroeconómicos (ICM)

En cuanto a la información macroeconómica, esta variable considera dos atributos: La información sobre los criterios macroeconómicos es pública y sobre la confiabilidad de la información.

### 3.6 Cambios en el presupuesto (CP)

La variable cambios en el presupuesto examina las atribuciones y la participación que

6 Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, 2003,2005, 2007, 2009.

el Poder Legislativo tiene sobre las adecuaciones presupuestarias durante el ejercicio fiscal.

### 3.7 Asignación del presupuesto (AP)

La variable se compone de cinco atributos: La asignación del presupuesto es básicamente inercial, esto es, se basa en las asignaciones pasadas, la mayoría de los recursos que el Ejecutivo asigna a los estados se asignan según criterios públicos, los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, los recursos ejercidos se apegan a los niveles de gasto aprobados por la legislatura y la asignación del presupuesto se realiza con base en la evaluación del desempeño de los programas

### 3.8 Fiscalización del presupuesto (FP)

La variable se compone de los siguientes cuatro atributos: Los recursos ejercidos por las empresas paraestatales son bien fiscalizados, los recursos ejercidos por organismos descentralizados son bien fiscalizados, la contratación de deuda externa se fiscaliza y la contratación de deuda interna se fiscaliza.

### 3.9 Evaluación de la contraloría interna (ECI)

Esta variable se compone de tres atributos: La contraloría interna es confiable, las recomendaciones de la contraloría interna han contribuido a combatir la corrupción y si se requiere que las recomendaciones de contraloría interna sean públicas

### 3.10 Capacidades de los órganos de control externo (COCE)

La variable se compone de las siguientes cuatro preguntas sobre si: La contraloría externa es confiable, las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción, la contraloría externa verifica

que el ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto y si la contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar el gasto federal.

### 3.11 Rendición de cuentas (RC)

Esta variable se compone de siete atributos: Los precios de compra que paga el Poder Ejecutivo se hacen públicos en compras ó gastos superiores a 35,000 dólares. El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto, los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa paraestatal, el Ejecutivo publica periódicamente información para evaluar el avance en cumplimiento de las metas de sus programas, el Ejecutivo emite reportes sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno que son comparables con el presupuesto aprobado, además si emite reportes sobre avance en ejecución de programas y metas físicas y si los documentos del presupuesto presentan claramente las principales políticas que se financian por medio del presupuesto

### 3.12 Control sobre funcionarios públicos (CF)

Esta variable se compone de cinco atributos: se pueden detectar enriquecimientos no explicables a través de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios (as), se pueden conocer con exactitud los salarios de los funcionarios(as) federales, la información sobre todas las prestaciones de los funcionarios(as) federales es pública, en caso de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto se puede establecer quiénes son los(as) culpables y si se penaliza al funcionario(as) que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros.

### 3.14 Responsabilidades de niveles de gobierno (RNG)

Esta variable se compone de un solo atributo: si la división de responsabilidades presupuestarias entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales es muy clara.

### 3.15 Información sobre deuda nacional (IDN)

Esta variable se compone de cuatro atributos: si cualquier obligación futura o pasivo del gobierno se hacen públicos, toda obligación futura del gobierno se contabiliza como deuda pública, se publica el destino de la deuda contraída y si se publica la duración de la deuda (plazos).

### 3.16 Calidad de la información presupuestaria y estadísticas en general (CIPEG)

Esta variable se compone de los siguientes cuatro atributos: si en general las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos, el presupuesto provee un panorama completo de las finanzas del gobierno nacional, la información presupuestal es presentada con desagregaciones que permiten un análisis detallado y si la información presupuestal incluye agregaciones que permiten un análisis integral.

### 3.17 Oportunidad de la información del presupuesto (OIP)

Esta variable se compone de cuatro atributos en los cuales se mide el grado de oportunidad de la información presentada en las cuatro fases del proceso presupuestario: El grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de formulación, el grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de discusión-aprobación, el grado de oportunidad en que se hace pública

la información del presupuesto durante la fase de ejecución, y el grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de fiscalización.

## CAPITULO IV ANÁLISIS DE LA TENDENCIA DE LAS VARIABLES DEL ITP DURANTE AÑOS 2003, 2005, 2007, 2009

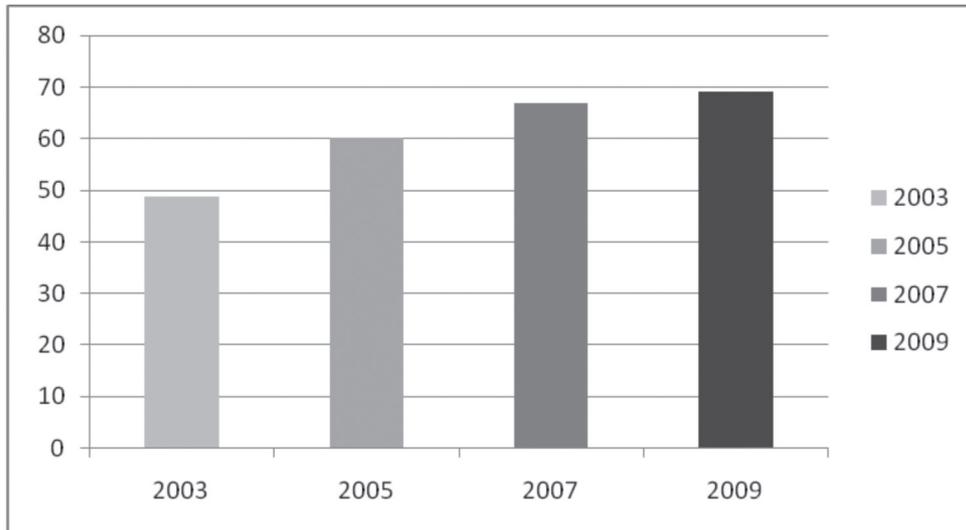
Este capítulo presenta una breve descripción de la tendencia y evolución que han tenido el Índice de Transparencia Presupuestaria y las variables que lo determinan durante los años 2003, 2005, 2007, 2009.

### 4.1 Índice General de Transparencia Presupuestaria

La tendencia general (gráfico 1) muestra que Costa Rica ha aumentado de manera continua su Índice General de Transparencia Presupuestaria y ha subido del 2003 al 2009 en más de 20 puntos porcentuales (Anexo I, cuadro 1), cabe resaltar que muestra valores superiores a 60 en los años 2005, 2007 y 2009 lo cual hace referencia a un nivel satisfactorio de transparencia presupuestaria, que se ve ratificado con los avances año.

El aumento del ITP muestra que en Costa Rica existía la percepción de un de un marco normativo y prácticas claras en el proceso presupuestal, al acceso del público a la información y a los mecanismos formales de participación durante este proceso.

GRÁFICO 1  
 ÍNDICE GENERAL DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA DE COSTA RICA  
 COMPARATIVO 2003, 2004, 2005, 2006



Fuente: Elaboración Propia con Datos de los Informes de Índices de Transparencia Presupuestaria

## 4.2 Análisis de las variables del ITP

### 4.2.1 Participación en el Presupuesto

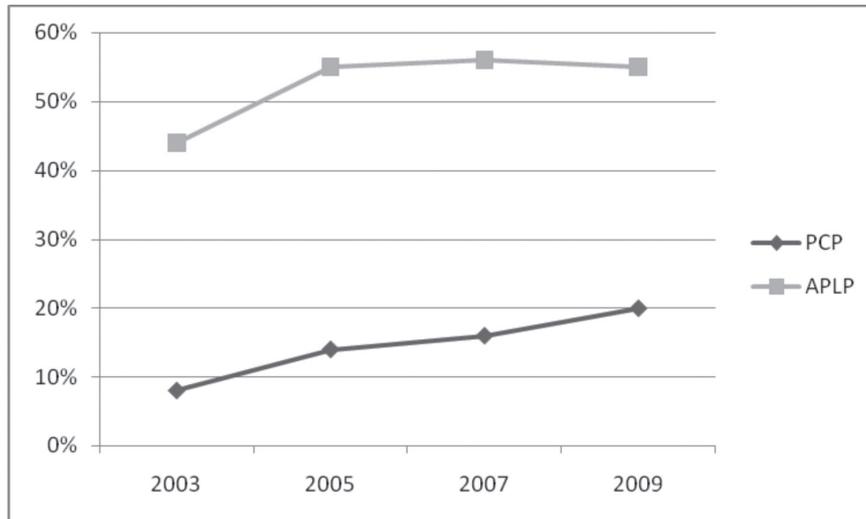
En esta categoría como se mencionó anteriormente entran dos variables: participación ciudadana en el presupuesto (PCP) y atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto (APLP). La primera es una de las variables peor calificada principalmente porque en Costa Rica no se cuenta con un mecanismo formal que incentive a la población a participar en ninguna fase del proceso presupuestario, además que no se cuenta con un marco legal de participación de la ciudadanía en dicho proceso. Cabe resaltar que dentro de los espacios para que se discuta dicho tema, que son de carácter público son las sesiones legislativas y las mismas se llevan a cabo con poca o casi

nula presencia de ciudadanos, además que no se puede participar en la discusión.

El gráfico 2 muestra cómo a pesar de las dificultades mencionadas, dicha variable ha mantenido una tendencia a la alza pasando de 8% en el 2003 a 20% en el 2009, dicho aumento es el reflejo de una percepción más favorable en los últimos años hacia la participación del presupuesto.

Por otro lado la APLP es una de las variables con mayor puntuación a través de los años, lo cual podría ser atribuible a que Costa Rica cuenta con un marco legal que confiere facultades a los legisladores. Dicha variable ha mantenido una tendencia a la alza del 2003 al 2007 y cae un punto porcentual en 2009 (Anexo I, cuadro 2), a pesar de ello se mantiene después del 2005 por encima del 50% lo cual es bastante aceptable.

GRÁFICO 2  
PARTICIPACIÓN DEL PRESUPUESTO (APLP Y PCP)  
(PORCENTAJE DE RESPUESTAS POSITIVAS, 2003-2009)



Fuente: Elaboración Propia con Datos de los Informes de Índices de Transparencia Presupuestaria

#### 4.2.2 Elaboración del Presupuesto

Dentro de este grupo se encuentran las variables información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto (ICM), la asignación del presupuesto (AP) y cambios del presupuesto. La primer variable se mantuvo constante durante 2003 y 2005, ya para el 2007 y 2009 aumentó, cabe resaltar el aumento del 2007 al 2009 de 17 puntos porcentuales (Anexo I, cuadro 3), a pesar de la coyuntura económica la confiabilidad en las proyecciones crece y se ratifica la confianza hacia las autoridades y la información macroeconómica que presentan.

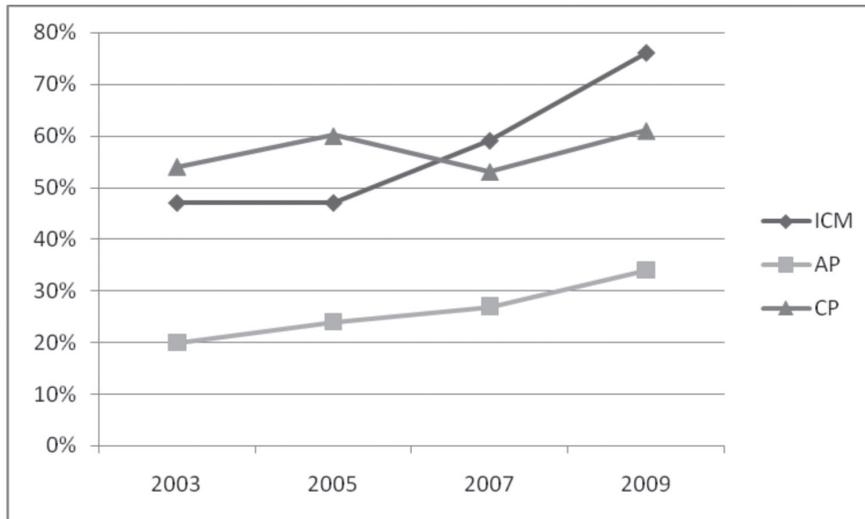
La asignación del presupuesto es la variable de este grupo que presenta una menor puntuación (Anexo I, cuadro 3), a lo cual cabe resaltar que dentro de cada informe de ITP se menciona que en Costa Rica la asignación presupuestaria es casi que inercial debido a la rigidez de los presupuestos, ya que los recursos están comprometidos dejando poco margen a la asignación, además que dichos valores bajos son el reflejo de que los criterios con base en los cuales se asigna el gasto no son transparentes

. La AP ha presentado una tendencia a la alza durante todo el periodo, pero no ha superado ni 35%, lo cuales son valores de transparencia bastante bajos (Gráfico 3).

Por otro lado la variable cambios en el presupuesto ha mantenido valores superiores al 50% (Anexo I, cuadro 3) los cuales son niveles aceptables de transparencia, durante 2003-2005 creció pero para el 2007 tuvo un leve descenso de 7 puntos porcentuales, siguiendo con un aumento de 8 puntos porcentuales para el 2009 siendo este su nivel máximo durante el período con 61% (Gráfico 3). Los valores aceptables tendiendo a altos puede tener relación a que en Costa Rica el Poder Legislativo participa de forma activa en la modificación de presupuestos ordinarios y extraordinarios, tanto para fondos de contingencia como para otros, lo cual da una percepción de transparencia que se reflejan en las cifras.<sup>7</sup>

7 Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, 2003.

GRÁFICO 3  
ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO (ICM, AP Y CP)  
(PORCENTAJE DE RESPUESTAS POSITIVAS, 2003-2009)



Fuente: Elaboración Propia con Datos de los Informes de Índices de Transparencia Presupuestaria

#### 4.2.3 Fiscalización

Dentro de las variables de este tema encontramos la fiscalización del presupuesto, la cual durante los cinco periodos presenta cifras bastante cercanas y superiores a 50% (Anexo I, cuadro 4), es decir su puntuación es bastante aceptable, tiene como máximo 65% en el 2007 y un mínimo en 2005 con 49%, no presenta una tendencia clara dado que disminuye de 2003 al 2005, luego aumenta a 2007 pero disminuye para el 2009 (Gráfico 4). La puntuación tan aceptable durante el periodo pudo deberse a la consolidación y buena reputación institucional de la Contraloría General de la República, ya que este órgano se encarga de fiscalizar la Hacienda Pública desde hace más de 50 años, incluyendo todas las entidades del Estado, cabe resaltar su independencia funcional y administrativa.

La variable evaluación de las contralorías internas para el caso costarricense es importante señalar que no existe un marco legal de seguimiento a las disposiciones de las auditorías, por lo que no existe la certeza del

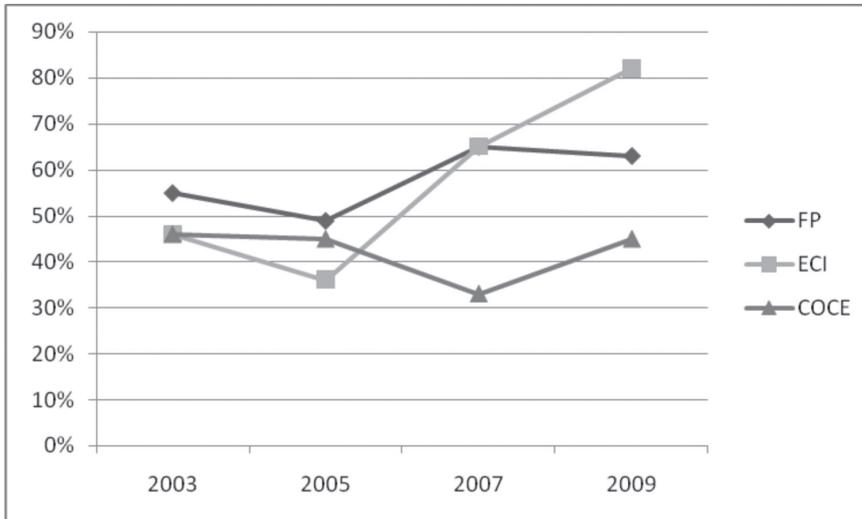
seguimiento de la misma, a pesar de ello la aprobación en 2003 de la Ley General para el Control Interno, la cual fortalece el papel de esas instancias parece ser un determinante para que en dicha variable se encuentre durante casi todo el periodo con valores cercanos al 50%, con excepción al 2005 donde se encuentra el mínimo con 36%, ya para el 2007 y 2009 se da un repunte alcanzando el máximo en 2009 con un 82% (Gráfico 4).

La última variable dentro de este tema es la capacidad de los órganos de control externo. La misma no ha superado durante el periodo el 46% siendo este el valor máximo en 2003, respecto a lo bajo de dicho valores se menciona que la Contraloría se ha concentrado en el control previo, como aprobaciones y modificaciones presupuestarias, visado de documentos, autorizaciones de contratación directa, entre otros. De hecho, el total de los fondos públicos fiscalizados posteriormente, equivale a la mitad de los fondos públicos aprobados. Con respecto a su capacidad de sanción, la Contraloría General de la República emite anualmente diversas resoluciones de orden condenatorio

o anulatorio para las instituciones, e informes en los que se señalan eventuales responsabilidades de funcionarios públicos, de los cuales algunos casos son trasladados a la Administración, al Ministerio Público (Fiscalía) y a otras

instancias. Sin embargo, esta institución no cuenta con un sistema de seguimiento que permita conocer si estas sanciones se aplicaron o cuál fue el resultado de los casos enviados al sistema judicial.<sup>4</sup>

GRÁFICO 4  
FISCALIZACIÓN (FP, ECI, COCE)  
(PORCENTAJE DE RESPUESTAS POSITIVAS, 2003-2009)



Fuente: Elaboración Propia con Datos de los Informes de Índices de Transparencia Presupuestaria

#### 4.2.4 Rendición de Cuentas

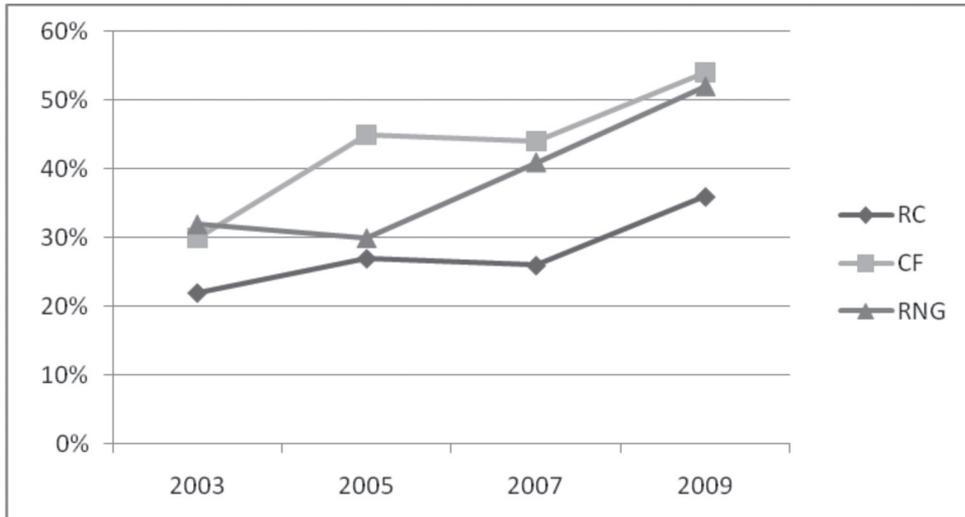
La primer variable dentro de este tema es la Rendición de Cuentas la cual es una de las variables más bajas durante todo el índice. Presenta valores inferiores a 36% siendo este el valor máximo obtenido en el 2009, no ha tenido una tendencia constante con un crecimiento de 2003 al 2005, luego una disminución al 2007 para tener un ascenso al 2009, con los datos se percibe que la práctica de rendir cuentas aún es marginal y poco clara en nuestro país.

El control sobre los funcionarios por su parte muestra un gran ascenso del 2003 al 2009 en 24 puntos porcentuales (Anexo I, cuadro 5), a pesar de ello esta variable presenta una mejor percepción que la anterior y ya para el 2009 supera el 50% (Gráfico 5), Cabe resaltar

que la constante en Costa Rica es que existen dificultades en el sistema de administración de justicia para sancionar a los funcionarios culpables de desvíos o irregularidades, lo que hace poco riesgoso incurrir en ilícitos o faltas a los lineamientos legales.

La última variable de este tema es la responsabilidad de niveles de gobierno, la cual presenta valores muy semejantes a la variable anterior con un gran repunte para 2009 superando el 50%, exactamente con 52%, además muestra una tendencia creciente a partir del 2005 hasta el 2009 aumentando en 22 puntos porcentuales (Gráfico 5). Cabe resaltar que en nuestro país no existe una descentralización bien marcada del Gobierno Central y un muy bajo porcentaje del presupuesto se destina a los gobiernos subnacionales (municipales).

GRÁFICO 5  
 RENDICIÓN DE CUENTAS (FP, ECI, COCE)  
 (PORCENTAJE DE RESPUESTAS POSITIVAS, 2003-2009)



Fuente: Elaboración Propia con Datos de los Informes de Índices de Transparencia Presupuestaria

#### 4.2.5 Acceso a la Información

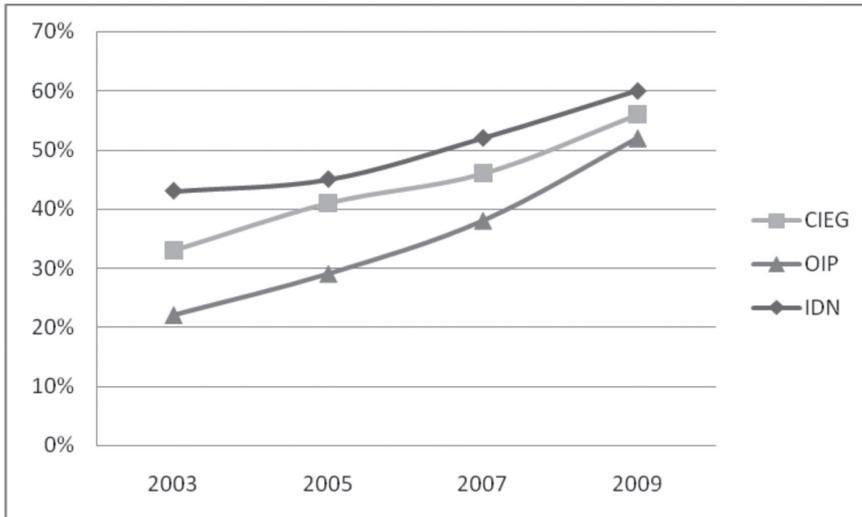
Dentro de este tema se encuentra la variable información sobre deuda nacional. La misma presenta una tendencia de aumento clara durante el periodo descrito (Gráfico 6), con valores muy cercanos a 50% lo cual como se mencionó anteriormente son bastantes aceptables, principalmente se rescata que uno de los factores que favorecen dicha percepción es que en Costa Rica a todo endeudamiento externo debe ser aprobado por la Asamblea Legislativa. La Contraloría publica el movimiento de la deuda externa e interna (acreedor, deudor, saldo, amortización, intereses y comisiones), tanto en su memoria anual como en su página electrónica. El Banco Central también mantiene las series estadísticas del endeudamiento interno y externo, por lo tanto el acceso a dichas cifras es bastante asequible.

La siguiente variable y muy relacionada con la anterior es la calidad de la información presupuestaria y estadísticas en general, dicha

variable presenta una menor percepción favorable que la IDN, a pesar de ello ha mantenido una constante creciente desde 2003 hasta 2009, con un valor máximo de 56% en 2009 y un aumento de 33 puntos porcentuales con respecto al 2003 (Gráfico 5), dichas percepciones positivas con respecto a esta variable apuntan a que en Costa Rica existe confianza hacia los datos y estadísticas que producen las instituciones.

La última variable de este tema es la oportunidad de la información del presupuesto. La misma presentó una tendencia a la alza durante el período, a pesar de ello con valores menores que las variables anteriores ( Anexo I, Cuadro 6 ), un valor máximo 52% en el año 2009 marca un aumento de 14 puntos porcentuales con respecto al 2009 ( Gráfico 6), los valores bajos de los años 2003 y 2005 pueden ser el reflejos de que en Costa Rica no se presenten informes al público en general sobre egresos tanto cuatrimestrales como trimestrales.

GRÁFICO 6  
ACCESO A LA INFORMACIÓN (CIEG, OIP, IDN)  
(PORCENTAJE DE RESPUESTAS POSITIVAS, 2003-2009)



Fuente: Elaboración Propia con Datos de los Informes de Índices de Transparencia Presupuestaria

## CAPÍTULO V CONCLUSIONES

Costa Rica presenta Índices de Transparencia bastante aceptables, La tendencia hacia valoraciones cada vez más positivas en los diferentes componentes del Índice se mantiene durante el periodo analizado. No obstante, a pesar de la mejoría reportada en las puntuaciones, cada año, se repite también la brecha entre los aspectos mejor evaluados y las áreas críticas del índice. En cuanto a las variables con más bajas calificaciones, los datos del 2009 son consistentes con los registrados tanto en 2007 como en el 2005. Durante todo el período las variables Participación ciudadana en el presupuesto, Asignación del presupuesto y Rendición de cuentas, constituyen según el estudio, los tres aspectos críticos para la transparencia presupuestaria.

Cabe resaltar que muchas de las mejoras en las variables obedecen a que cada institución estatal, sea ministerio, entidad descentralizada,

o gobierno local, debe contar con un departamento contable y una auditoría interna, encargados de la ejecución presupuestaria y de la elaboración de los informes de liquidación del presupuesto anual. Además de la liquidación, la Contraloría General de la Republica también solicita informes bimestrales de la ejecución presupuestaria. El análisis de la liquidación presupuestaria realizado por la Contraloría puede ser complementado con otros mecanismos de control posterior como las fiscalizaciones y relaciones de hecho. La legislación en materia de la Hacienda Pública ha reforzado el sistema de control y fiscalización presupuestaria. Se ha incorporado el Plan Nacional de Desarrollo como parámetro de evaluación de la ejecución presupuestaria y además se ha desarrollado de manera completa el tema del control interno en las instituciones y las responsabilidades y sanciones administrativas. Sin lugar a dudas dichos aspectos han mejorado la percepción hacia la transparencia del presupuesto.

## ANEXO I

CUADRO 1  
ÍNDICE GENERAL DE TRANSPARENCIA  
PRESUPUESTARIA DE COSTA RICA  
COMPARATIVO 2003, 2004, 2005, 2006

Año	ITP
2003	48,8
2005	60,1
2007	67
2009	69

Fuente: Elaboración Propia con Datos de los Informes de Índices de Transparencia Presupuestaria

CUADRO 4  
FISCALIZACIÓN (FP, ECI, COCE)  
COMPARATIVO 2003, 2004, 2005, 2006

Año	FP	ECI	COCE
2003	55%	46%	46%
2005	49%	36%	45%
2007	65%	65%	33%
2009	63%	82%	45%

Fuente: Elaboración Propia con Datos de los Informes de Índices de Transparencia Presupuestaria

CUADRO 2  
PARTICIPACIÓN DEL PRESUPUESTO (APLP Y PCP)  
COMPARATIVO 2003, 2004, 2005, 2006

Año	PCP	APLP
2003	8%	44%
2005	14%	55%
2007	16%	56%
2009	20%	55%

Fuente: Elaboración Propia con Datos de los Informes de Índices de Transparencia Presupuestaria

CUADRO 5  
RENDICIÓN DE CUENTAS (FP, ECI, COCE)  
COMPARATIVO 2003, 2004, 2005, 2006

Año	RC	CF	RNG
2003	22%	30%	32%
2005	27%	45%	30%
2007	26%	44%	41%
2009	36%	54%	52%

Fuente: Elaboración Propia con Datos de los Informes de Índices de Transparencia Presupuestaria

CUADRO 3  
ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO  
(ICM, AP Y CP)  
COMPARATIVO 2003, 2004, 2005, 2006

Año	ICM	AP	CP
2003	47%	20%	54%
2005	47%	24%	60%
2007	59%	27%	53%
2009	76%	34%	61%

Fuente: Elaboración Propia con Datos de los Informes de Índices de Transparencia Presupuestaria

CUADRO 6  
ACCESO A LA INFORMACIÓN (CIEG, OIP, IDN)  
COMPARATIVO 2003, 2004, 2005, 2006

Año	ISD	CIEG	OIP
2003	43%	33%	22%
2005	45%	41%	29%
2007	52%	46%	38%
2009	60%	56%	52%

Fuente: Elaboración Propia con Datos de los Informes de Índices de Transparencia Presupuestaria

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Cunill, N. 2006. La Transparencia en la Gestión Pública; ¿Cómo construirle viabilidad?. Estado Gobierno, Gestión Pública, Revista Chilena de Administración Pública, Santiago de Chile.
- Galvalisi, L. 2001. La Ética como fundamento de la Transparencia en las Cuentas Públicas, Fundación del Instituto de Investigación Político-Social (FIDIPS), Universidad Nacional de Córdoba, Buenos Aires Argentina.
- Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. Ediciones 2003, 2005, 2007, 2009.
- Informe Nacional del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. Ediciones 2003, 2005, 2007, 2009.
- Proyecto Estado de la Nación. 2001. Auditoria ciudadana sobre la calidad de la democracia. Dos tomos. San José, Proyecto Estado de la Nación.