

**UNIVERSIDAD NACIONAL
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO
CENTRO INTERNACIONAL DE POLITICA ECONOMICA
PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE
POSGRADO PROFESIONAL GESTIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS**

**PRESUPUESTOS PLURIANUALES PARA MEJORA DE GASTO DE INVERSIÓN
EN COSTA RICA**

JAVIER F. RODRÍGUEZ GÓMEZ

**HEREDIA, COSTA RICA
ENERO 2020**

**Trabajo presentado para optar al grado de Magister en Gestión y Finanzas Públicas.
Cumple con los requisitos establecidos por el Sistema de Estudios de Posgrado de la
Universidad Nacional. Heredia. Costa Rica.**

**PRESUPUESTOS PLURIANUALES PARA MEJORA DE GASTO DE INVERSIÓN
EN COSTA RICA**

JAVIER F. RODRÍGUEZ GÓMEZ

HOJA DE APROBACIÓN

Este Trabajo Final de Graduación fue aprobado por el Comité Evaluador como requisito para optar al grado de Máster en Gestión y Finanzas Públicas

– CINPE – UNA

Nombre

Lector No. 1

Nombre

Lector No. 2

Javier F. Rodríguez Gómez

SUSTENTANTE

Agradecimiento

A Dios, por todo lo que tengo y soy, por lo que conozco y lo que ignoro

¡Muchísimas gracias!

A mi familia que siempre me ha apoyado a pesar del sacrificio que implica, ya que algunos proyectos personales me impidieron poder dedicarles más tiempo y atención.

¡Muchas gracias!

A la Universidad en general y el equipo de profesores que amablemente respondieron siempre con profesionalismo y transparencia y quienes respetaron siempre opiniones tal vez contrarias a su pensamiento

¡Muchas gracias!

A mis compañeros, quienes en lugar de competir intentaron siempre ser solidarios para que creyéramos siempre como un grupo de profesionales compartiendo toda la información y siempre dispuestos a ayudar cuando se necesitó un hombro en que apoyarse.

¡Muchas gracias!

¡Dios bendiga a todos!

Contenido

HOJA DE APROBACIÓN	iii
Agradecimiento.....	iv
Índice de figuras	vii
Índice de ilustraciones	vii
Índice de tablas.....	vii
Resumen Ejecutivo	viii
Summary	ix
INTRODUCCIÓN	x
CAPÍTULO I. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN.....	1
1.1 Antecedentes	1
1.2 Justificación del problema.....	5
1.3 Problema	7
1.4 Objetivos.....	10
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO- METODOLÓGICO	11
2.1 Marco Teórico-Conceptual.....	11
2.1.1 Presupuesto plurianual.....	11
2.1.2 Planificación estratégica y gestión para resultados	15
2.1.3 Presupuesto Nacional.....	17
2.1.4 El ciclo presupuestario	17
2.1.5 Clasificaciones de gasto.....	19
2.1.5.1 Clasificación del gasto de capital	21
2.2 Marco metodológico	22
2.2.1 Enfoque de Investigación.....	22
2.2.2.1 Planteamiento del problema:	23
2.2.2.2 Levantamiento de la información.....	23
2.2.3. Recopilación de datos	24
2.2.4 Análisis e interpretación	24
2.2.5 Sujetos de investigación.....	24

2.2.6 Fuentes de Información.....	25
2.2.6.1 Fuentes primarias	25
2.2.6.2 Fuentes secundarias	26
2.7 Descripción de los Instrumentos	26
2.7.1 Entrevista.....	26
2.7.2 Cuestionario	27
2.7.3 Resumen de fuentes e instrumentos por objetivo.....	28
CAPÍTULO III. Técnica del Presupuesto Nacional empleada en Costa Rica y resultados de su ejecución general.....	29
3.1 Sobre la técnica presupuestaria de Costa Rica.....	29
3.1.1 Principios, técnica y sustento legal.....	29
3.1.2 Periodos de cumplimiento para la preparación y presentación de información del anteproyecto de presupuesto.....	30
3.1.3 Sobre la flexibilidad de la ejecución presupuestaria.....	33
3.1.4 Avances de Costa Rica en planificación de mediano plazo	34
3.2 Ejecución financiera del Presupuesto Nacional	35
3.2.1 Ejecución del presupuesto nacional costarricense	35
3.2.1.1 Variación interanual del presupuesto nacional.....	39
Capítulo IV. Presupuestos Plurianuales en Latinoamérica	46
4.1 Aplicación de los presupuestos plurianuales	46
4.1.2 Caso Uruguay	47
4.1.2.1 Sobre desempeño de ejecución en Uruguay	49
4.1.3 Caso de Paraguay	52
4.1.3.1 Sobre desempeño de ejecución en Paraguay	54
4.1.4 Caso de Argentina	57
4.1.4.1 Sobre desempeño de la ejecución en Argentina	60
4.1.5 Resumen de hallazgos del capítulo	63
Capítulo V. Técnica de los presupuestos plurianuales para el contexto costarricense: posibilidades de aplicación	64
5.1 Coyuntura Costarricense.....	64
5.2 Aproximaciones a la técnica en Costa Rica	67
Capitulo VI. Conclusiones y recomendaciones	70
Referencias bibliográficas.....	76

Anexos	79
--------------	----

Índice de figuras

Gráfico 1. Costa Rica. Ingresos y gastos totales del gobierno central	7
Gráfico 2. Ejecución por objeto de gasto del Gobierno Central Costa Rica.....	8
Gráfico 3. Recursos totales asignados en Presupuesto Nacional de Costa Rica.....	36
Gráfico 4. Evolución de gasto total por clasificación económica.....	37
Gráfico 5. Recursos asignados en gasto de capital sin transferencias en CR.....	38
Gráfico 6. Gasto de capital presupuesto actual y ejecutado	42
Gráfico 7. Gasto de capital actual y ejecutado sin transferencias.....	44
Gráfico 8. Ejecución presupuestaria total de Uruguay	49
Gráfico 9. Ejecución presupuestaria de gasto de capital en Uruguay	50
Gráfico 10. Ejecución presupuestaria total de Paraguay	54
Gráfico 11. Ejecución presupuestaria capital en Paraguay.....	55
Gráfico 12. Ejecución presupuestaria total en Argentina	61
Gráfico 13. Ejecución presupuestaria capital en Argentina.....	62

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Etapas del ciclo presupuestario	18
--	----

Índice de tablas

Tabla 1. Cuadro de variables para cada objetivo	28
Tabla 2. Tasa de crecimiento presupuesto nacional por institución	40
Tabla 3. Comparativo sobre los principales aspectos de los presupuestos Uruguay, Paraguay y Argentina,.....	63

Resumen Ejecutivo

El presente trabajo tiene como propósito estudiar la aplicación de la técnica de Presupuesto Plurianual, así como los resultados en cuanto a ejecución de gasto de capital en Latinoamérica, con el objetivo de buscar mecanismos de mejora para la ejecución de gasto de capital del Presupuesto Nacional costarricense. La técnica funciona como un instrumento que contiene la distribución a nivel de programas de los recursos financieros en instituciones públicas del Estado que se prevén recaudar y gastar en un periodo mayor al año; por lo general un periodo coincidente con el del mandato de gobierno y con sujeción al plan estratégico del Gobierno y al marco fiscal.

Se abordan las posibles ventajas que la técnica podría tener en Costa Rica a partir de la experiencia de los países latinoamericanos que lo han vivido, estudiando los resultados de ejecución que tienen, además de la legislación y normativa con que cuentan junto con los otros criterios de técnica como clasificadores, y normas específicas, tiempo de transición y evolución de su técnica, para finalmente considerar la posibilidad de aplicar un sistema similar de presupuesto plurianual en Costa Rica.

La ejecución presupuestaria de Costa Rica en sus diferentes desagregaciones se calculó con los datos de la Dirección General de Presupuesto Nacional, publicados en la página web del Ministerio de Hacienda. Los datos sobre las ejecuciones de los países de Latinoamérica se obtuvieron por medio de las páginas de las diferentes instituciones públicas. Al final se escogieron los tres países; Uruguay, Paraguay y Argentina cuya aplicación de la técnica resultaba ser más desarrollada.

Se logró identificar que, en el caso de dos países, sus ejecuciones generales, así como en el gasto de capital son eficientes, mientras que en uno de los casos la ejecución es baja, por lo que se recomienda ahondar en el estudio del empleo de la técnica en los países con mejores resultados de ejecución para desarrollar en Costa Rica el sistema que mejores resultados pueda brindar.

Summary

The purpose of this document is to study the application of the Multiannual Budget technique, as well as the results regarding the execution of capital expenditure in Latin America, with the objective of seeking improvement mechanisms for the execution of capital expenditure of the Costa Rican National Budget. The technique works as an instrument that contains the distribution at the level of programs of financial resources in public institutions of the State that are expected to collect and spend in a period greater than one year; usually a period coinciding with that of the government mandate and subject to the strategic plan of the Government and the fiscal framework.

It tries to identify possible advantages that the technique could have in Costa Rica, from the experience of the Latin American countries by studying the results of execution, in addition to the legislation and regulations that they have along with other criteria of technique as classifiers, and specific regulations, transition time and evolution of its technique, to finally consider the possibility of applying a similar system of multiannual budget in Costa Rica.

The budgetary execution of Costa Rica in different disaggregation was calculated with data from the National Budget Department, published on the website of the Ministry of Hacienda. The data on the executions of Latin American countries were obtained through the websites of the different public institutions. At the end, three countries were chosen; Uruguay, Paraguay and Argentina whose application of the technique proved to be more developed.

It was possible to identify that, in the case of two countries, their general executions, as well as capital expenditure are efficient, while in one case the execution is low, so it is recommended to delve into the study of the use of the technique in the countries with the best execution results in order to identify the best option for Costa Rica

INTRODUCCIÓN

El objetivo de las entidades del Gobierno es brindarle a la población bienes o servicios de calidad, en tiempo y de manera adecuados que cumplan con los criterios de eficiencia y eficacia. Para poder ofrecer dichos bienes y servicios, el Estado en su conjunto se debe apoyar en un instrumento financiero con el cual se registren y logren balancear, tanto los ingresos como los gastos del Estado en un periodo fiscal determinado. Es por lo anterior que el Presupuesto Nacional es uno de los instrumentos más importantes con que cuenta un estado para planear el futuro de sus finanzas así como los resultados que espera lograr con la aplicación de sus planes; estimando cómo, según sus ingresos estimados, pueda aplicar los gastos que conlleven desarrollo para los habitantes del país y realizar tantas intervenciones públicas como le sea posible a fin de lograr avanzar en la dirección planteada en sus programas de gobierno, planes operativos institucionales y el Plan Nacional de Desarrollo.

El Presupuesto Nacional en Costa Rica se realiza mediante la técnica de presupuesto por programas, además se establece que el periodo de su vigencia es de un año, que rige del primero de enero hasta el treinta y uno de diciembre, lo anterior según lo establecido en la Constitución Política de 1948 en el artículo No. 176. La forma de presupuestar en Costa Rica se ha mantenido sin cambios durante muchos años, los mayores avances logrados corresponden a la aplicación y puesta en marcha de la Ley No. 8131 “Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos” del 18 de setiembre de 2001 y a esfuerzos en la parte de planificación, en cuanto a tratar de reflejar la producción de las instituciones y los impactos derivados de estas (presupuestos por resultados), sin embargo, en la planificación por resultados se deben considerar plazos mayores para medir tanto resultados e impactos .

Existen países Latinoamericanos donde se han implementado de manera exitosa mejoras en la técnica presupuestaria; entre estos países se pueden mencionar: Uruguay, Paraguay y Argentina que han realizado cambios en la forma de

presupuestar de acuerdo con la realidad de cada nación y en la medida en que lo permiten sus marcos normativos.

Sobre este tópico, el presente trabajo aborda la evolución de la técnica de presupuestos a partir de la experiencia de países latinoamericanos, por lo que se espera comparar las diferencias en la aplicación de la técnica presupuestaria entre la región latinoamericana y Costa Rica, tomando en cuenta las experiencias de su implementación y los resultados obtenidos a partir de la misma.

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

1.1 Antecedentes

El presupuesto de gobierno tiene como objetivo la vinculación de los planes nacionales con los recursos necesarios para llevarlos a cabo y es base del funcionamiento del gobierno ya que contiene información financiera contable y de política económica para cada ejercicio económico. El presupuesto es el documento donde se enmarca la gestión del gobierno por un periodo.

Existen diferentes formas de presentar los presupuestos nacionales, por ejemplo; en Latinoamérica algunos países estiman presupuestos anuales con marcos referenciales plurianuales, mientras que otros países, como en el caso de Uruguay, remite su presupuesto al Parlamento de forma plurianual según lo tienen establecido desde su Constitución Política.

La idea de analizar diferentes alternativas de presupuestar nace de la necesidad de mejorar la presupuestación en Costa Rica, puesto que las cifras que presenta el Sistema Integrado de la Gestión Financiera (SIGAF, 2019) del Ministerio de Hacienda (MH) se muestra que existe subejecución de recursos en las diferentes partidas de gasto¹. Lo anterior, se puede deber en parte a los plazos extensos de los procesos de contratación administrativa. Aunado a la imposibilidad de planificar gastos en plazos mayores a un año, lo que resulta en limitantes serias a la ejecución de los recursos y a su vez significa pagos de intereses por recursos que no se utilizan, productos y/o servicios que no se brindan a la población y limitantes a la hora de buscar la implementación de mejoras en la gestión financiera.

¹ Según lo muestran los informes de seguimiento y evaluación de la gestión presupuestaria del Ministerio de Hacienda que se encuentran en su portal web

Proyectar recursos financieros en plazos mayores a un año permitiría a los gobiernos centrales planificar mejor sus finanzas y gestiones de deuda, además les ayudaría a las diferentes instituciones desarrollar proyectos de mayor envergadura, como construcciones de edificios, carreteras, puentes y otros de una mejor forma, ya que podrían planificar sus gastos en función de los ingresos con los que contarían para cada año.

La necesidad de revisar la forma de aplicar los presupuestos se pone de manifiesto también al observar la falta de vinculación entre los planes de gobierno de Costa Rica y los recursos asignados para tales fines, además de lo anterior, durante los últimos 10 años de presupuestos ejecutados, la ejecución presupuestaria de los Ministerios ha sido menor a 93,0% en promedio (SIGAF, 2019). Ahora bien, si no se toman en cuenta las transferencias, las cuales tienen ejecuciones mayores considerando que su ejecución depende solamente de realizar el traslado de recursos, el porcentaje de ejecución es menor a 91,0%.

Al observar la ejecución a nivel de partida presupuestaria, las partidas “Servicios”, “Materiales y Suministros” y “Bienes Duraderos” tienen ejecuciones menores al 80,0%, cabe mencionar que de estas partidas la de menor ejecución es “Bienes Duraderos” con un promedio de ejecución de 58,7% durante los últimos 10 periodos ejecutados según la información de SIGAF (2019).

La subejecución presupuestaria deriva a su vez en problemas de intervenciones públicas, por cuanto los distintos programas de gobierno no cumplen con entregar la producción que plantearon en la etapa de programación y no logran materializar las intervenciones por diferentes limitantes, mismas que también pueden ser propias de las instituciones como su capacidad instalada o por las dificultades del sistema de administración en su conjunto, lo anterior según la información remitida por las instituciones en los informes de seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria.

Los problemas de ejecución lo sufren tanto los ministerios como los órganos desconcentrados y entes descentralizados, sin embargo, debido al aparato

institucional y al modelo de administración utilizado en el país, para los órganos desconcentrados, tanto los que reciben transferencias de gobierno como los que se financian con “recursos propios”, la subejecución presupuestaria pasa al siguiente periodo llamándose “superávit” mientras que, para los ministerios, los recursos no ejecutados al 31 de diciembre se liquidan.

Aunque la subejecución se presenta en todas las partidas de gasto según lo muestran las liquidaciones del SIGAF, algunas partidas alcanzan mayores porcentajes de ejecución. En cuanto al gasto operativo de las instituciones, la partida “Remuneraciones” tiene una ejecución de 94,9% en promedio de los últimos 10 años, lo que se explica ya que el 70,0% de los títulos presupuestarios del país (17 de 24) presupuestan más del 70,0% de sus recursos en ese rubro, (SIGAF, 2019) considerando que los servicios que se prestan son intensivos en mano de obra. Por otro lado, las ejecuciones de las partidas “intereses y comisiones” y “activos financieros” ascienden a 92,9% y 90,6% respectivamente, ejecuciones que son mayores a las demás subpartidas por la naturaleza de la clasificación de sus gastos, además de que están concentradas en solo 4 ministerios.

La baja ejecución de las partidas “Servicios”, “Materiales y suministros” y “Bienes Duraderos” se deben a una serie de factores que enumeran las instituciones en los informes de seguimiento y evaluación que remiten al MH de forma semestral y anual respectivamente, como por ejemplo; falta de personal o falta de capacitación del mismo, lo que les limita a la hora de realizar los trámites de contratación administrativa, falta de voluntad política o por cambios de gobierno con sus consecuentes cambios de prioridades.

Por otro lado, existen problemas derivados de los procesos de contratación administrativa como son los extensos plazos para los procesos de adquisiciones y las repetidas ocasiones en que algunas adjudicaciones se desestiman, sin dejar de lado las impugnaciones a los carteles o a los procesos de adjudicación que entran el quehacer de las proveedurías institucionales.

Los problemas de la subejecución también pueden deberse a la falta de vinculación entre los planes y recursos financieros, ya que los ministerios primero realizan su programación física antes de conocer el monto definitivo de presupuesto del ejercicio planeado y, aunado a lo anterior, deben lidiar con nuevas exigencias por parte de los usuarios en cuanto a mejoras en gestión pública, por lo que se debe buscar implementar diferentes acciones que conduzcan a mejores resultados.

Por otra parte, se debe recordar además que Costa Rica intenta ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por lo cual debe evolucionar y mejorar en cuanto a la gestión y los instrumentos que utiliza en la implementación y control de sus actividades. En una era de información acelerada y con una gran disposición de programas y aplicaciones tecnológicas, los gobiernos deben adaptar su técnica, normativa y sistemas de información que permitan obtener mejores resultados sin que lo anterior represente un aumento del gasto, más bien, por el contrario, reducirlos de forma eficiente en aras de balancear sus estados fiscales, por lo que, además de indagar sobre las diferentes prácticas de presupuestación internacional, se emitirá una recomendación para la implementación de mejoras que puedan contribuir a la evolución del Presupuesto Nacional.

El presente trabajo analizará los resultados de la ejecución de las partidas de gasto de capital en Costa Rica, haciendo una descripción de la técnica y normativa presupuestaria con el fin de analizar la baja ejecución descrita en los informes de seguimiento y evaluación presupuestaria que elabora el Ministerio de Hacienda y se estudiará la técnica de aplicación de presupuestos plurianuales de tres países de Latinoamérica con el objetivo de ver sus resultados de ejecución financiera y establecer si sería una posible opción para mejorar la ejecución en Costa Rica mediante ampliación de plazos en las etapas del ciclo presupuestario.

1.2 Justificación del problema

Según lo normado en la Constitución Política de Costa Rica, el Presupuesto Nacional rige del 1 de enero al 31 de diciembre. Esta norma constitucional que enmarca la ejecución de recursos reduce las posibilidades de implementar nuevas medidas en cuanto a la temporalidad de los presupuestos, sin embargo, durante la etapa de elaboración del presente trabajo se emitieron cambios en la norma constitucional.

Por medio de la Ley No. 9696 del 11 de junio del 2019, se le agregó un párrafo al artículo 176 de la Constitución Política, donde se establece:

La gestión pública se conducirá de forma sostenible, transparente y responsable, la cual se basará en un marco de presupuestación plurianual, en procura de la continuidad de los servicios que presta ...

De acuerdo a la lectura de la exposición de motivos de la ley citada, la preocupación del legislativo se concentra más en la contención del gasto y tratar de estrechar la brecha entre ingresos y egresos, pero además corregir el sesgo anti-inversión de la política fiscal contractiva.

Se debe considerar la posibilidad de que mirar a plazos mayores a un año permitiría a los gobiernos centrales planificar mejor sus finanzas y gestiones de deuda, además ayuda a las diferentes instituciones a implementar proyectos de mayor envergadura en cuanto a gasto de capital, como en los casos de construcciones de edificios, carreteras, puentes y otros de una mejor forma, ya que podrían planificar sus gastos según los avances en obras y en función de los ingresos con los que contarían para cada año, por cuanto la intensidad de los gastos difieren en las diferentes etapas de los proyectos, ya que durante el primer año los gastos corresponden generalmente a trámites de contratación administrativa, carteles, licitaciones, adjudicaciones entre otros, por lo que generalmente, en los casos en que sí se logran adjudicar las obras, se realizan al final de año.

La importancia de investigar las mejores prácticas y la forma de mejorar la ejecución presupuestaria en nuestro país reside en obtener más y mejor producción pública, ya que la subejecución, aunque representa un “ahorro”, también significa incapacidad de generar producción pública.

Según datos analizados sobre ejecución presupuestaria obtenidos del SIGAF a partir del año 2006, en Costa Rica el promedio de ejecución de gastos de capital, sin considerar las transferencias, es de solo 60%, y esto afecta la producción pública en bienes de capital.

Por otro lado, debe de existir un mejor ligamen entre la planeación y consecución de las metas físicas que permita monitorear y evaluar las intervenciones de gobierno. Las bajas ejecuciones financieras deben reflejar la baja producción física de bienes de capital de lo contrario existiría un problema de formulación en cuanto al ligamen que debe existir entre la producción de los programas y la asignación de recursos como lo establece la técnica de presupuestos por programas. Además de lo anterior, debería ser la mejora continua de la administración pública una constante obligación para el gobierno en aras de mejorar la imagen ante la ciudadanía y mejorar la eficiencia del aparato estatal

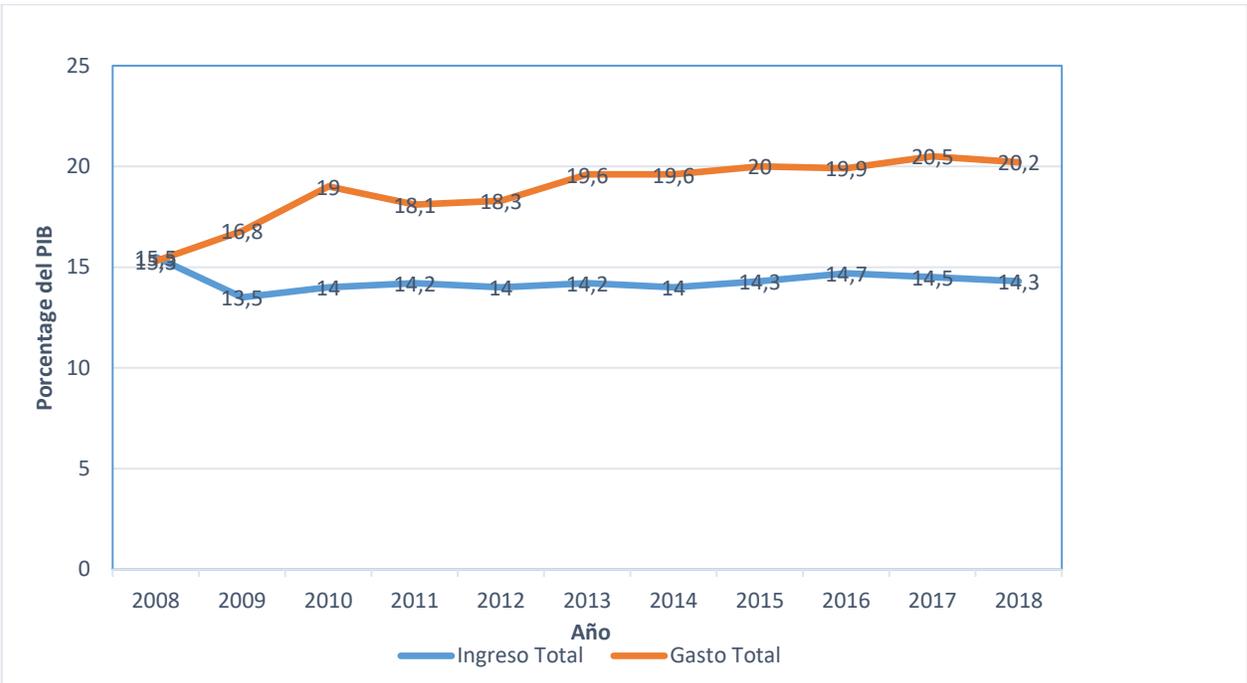
La técnica de presupuestos plurianuales no es nueva en el mundo, pero podría representar una mejora en la forma de trabajar los presupuestos públicos de Costa Rica. Esta técnica toma diferentes formas según los lugares donde se ha aplicado; diferentes plazos, móviles o fijos, e incluso se puede dar como una combinación, ya que algunos gobiernos adoptan presupuestos operativos anuales y los presupuestos para inversiones de capital de varios años. La lógica que utilizan algunos países es tener un presupuesto anual para cumplir con sus leyes, como en es el caso de la normativa establecida en Costa Rica y un marco plurianual para proyectos importantes de capital que requieren varios años para completarse, por lo que en esencia, el presupuesto anual cumple con la letra de la ley, mientras que el marco plurianual ayuda a planificar con anticipación y ejecutar con los gastos de

capital para asegurar los fondos que pagan grandes inversiones y poder completar proyectos complejos.

1.3 Problema

La disminución en el crecimiento de ingresos corrientes y la necesidad de bajar el déficit financiero del gobierno imposibilitan desarrollar nuevos proyectos en las instituciones, según las cifras del Ministerio de Hacienda, para los últimos 11 años de presupuestos ejecutados (2008–2018) se han presentado déficits fiscales recurrentes como a continuación se puede apreciar en el gráfico 1:

Gráfico 1. Costa Rica. Ingresos y gastos totales del gobierno central 2008-2018 (porcentaje del PIB)

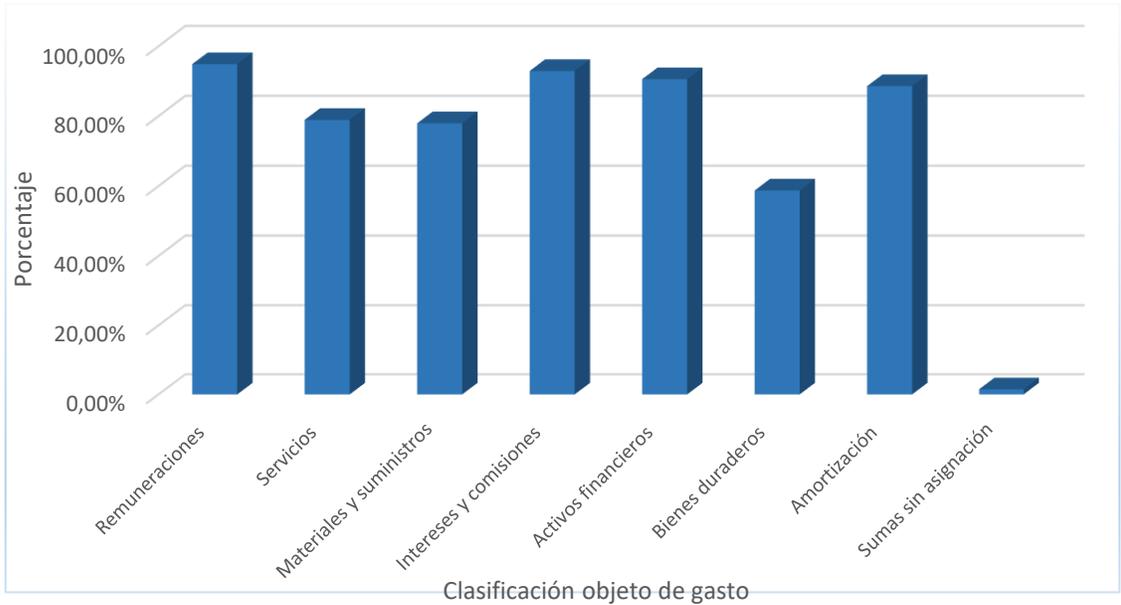


Fuente: SIGAF (2019)

En tiempos de escasez las instituciones deben volverse mucho más eficientes en la utilización de los recursos con los que cuentan, ya que la asignación de recursos tiene de por sí grandes limitantes, por lo que las instituciones del gobierno central no deberían tener sub-ejecuciones que vengán a agravar aún más los problemas en la entrega de bienes y servicios para la ciudadanía.

Lo anterior es más fácil apreciar cuando se trata de gastos de inversión, ya que muchas instituciones han calculado que existe un gran rezago en infraestructura, de forma tal que la calificación en el Índice de Competitividad Global 2018 coloca a CR en el lugar 78 de 140 en el tema de infraestructura, sin embargo, como se muestra en el gráfico 2, la partida de “bienes duraderos” se ha ejecutado en menos de 60% en los últimos 11 años de presupuestos ejecutados a nivel del gobierno central (SIGAF 2019), por lo que se tiene que existe dificultad a la hora de asignar de recursos, pero además de ello poco más de la mitad de recursos asignados terminan siendo realmente utilizados.

Gráfico 2. Ejecución por objeto de gasto del Gobierno Central Costa Rica 2009-2018



Fuente: SIGAF (2019) .

No existe un único origen de la subejecución, sin embargo, los problemas citados por las instituciones son tan recurrentes que en el Instructivo para el Informe de Seguimiento Semestral del Ejercicio Económico 2019 del Ministerio de Hacienda se resumieron en 9 factores, dándole espacio además a las instituciones para que agregaran algún otro no contemplado:

- 1) Aplicación de directrices presidenciales.
- 2) Lineamientos de los entes rectores de la Administración Financiera.
- 3) Gestión administrativa institucional (que generen ahorro o mayor gasto)
- 4) Variación en la estimación de recursos.
- 5) Problemas relacionados con los procesos de Contratación Administrativa.
- 6) Liberación de cuota insuficiente.
- 7) Desviaciones entre lo planificado y lo ejecutado.
- 8) Normas de ejecución para el ejercicio presupuestario.
- 9) Problemas con las gestiones relacionadas con convenios marco.
- 10) Otros (Especifique).

Al ahondar en los factores enumerados se puede apreciar que varios de ellos están relacionados con tiempos y plazos, por ejemplo; atrasos en autorización de ejecución de obras

Aun cuando los factores se repiten en los diferentes ejercicios económicos y se describen en los informes de seguimiento y evaluación presupuestaria, no se han tomado medidas diferentes por parte de la administración central, o como un compromiso del poder legislativo, que permitan mejorar realmente los problemas de subejecución.

A raíz del problema planteado, la pregunta que intenta responder este trabajo de investigación es ¿De qué forma la aplicación de presupuestos plurianuales podría mejorar la ejecución presupuestaria del gasto de inversión en Costa Rica?

1.4 Objetivos

Objetivo General

Estudiar la técnica de presupuestos plurianuales como un potencial instrumento para la mejora de la ejecución presupuestaria del gasto de inversión en Costa Rica

Objetivos Específicos

1. Explicar la técnica del Presupuesto Nacional empleada en Costa Rica y los resultados de la ejecución general para la comprensión de su funcionamiento.
2. Explicar la técnica de los presupuestos plurianuales y su forma de aplicación a través de experiencias latinoamericanas para el entendimiento del alcance de esta metodología.
3. Determinar los alcances de la aplicación de la técnica de los presupuestos plurianuales para el contexto costarricense.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO- METODOLÓGICO

2.1 Marco Teórico-Conceptual

La administración pública, al igual que en otros ámbitos económicos, tiene que tratar con el tema de la escasez, mismo que establece que necesidades de las personas son ilimitadas ya que una vez cubiertas las básicas, surgen otras mayores a las que le siguen otras en forma sucesiva y donde el problema subyace en que los recursos productivos para satisfacerlas son limitados.

Si bien temas como la gestión pública, planificación estratégica y presupuestos públicos son tratados con cierta cotidianidad en el ámbito de las noticias nacionales, en su esencia es un tema especializado del que generalmente solo las personas que trabajan en aspectos relacionados a su ejecución llegan a profundizar. Por lo anterior, se entiende la necesidad de ahondar en varios de los conceptos específicos sobre dichos temas a fin de facilitarle al lector la comprensión de los principales aspectos tratados en esta investigación.

Se comienza por la explicación de los conceptos más generales para terminar en los más específicos que tratará la investigación.

2.1.1 Presupuesto plurianual

De acuerdo con Makon (1997) el presupuesto plurianual se define como:

El presupuesto plurianual, debe ser concebido como un instrumento de la planificación estratégica de las instituciones públicas y no sólo como un conjunto de proyecciones financieras, que expresan el programa financiero para el mediano plazo. Dicho presupuesto es una herramienta que posibilita vincular la producción pública incluida en el presupuesto anual con los resultados sectoriales, regionales e institucionales a obtenerse en el mediano y largo plazos y con el programa macroeconómico de mediano plazo. (p.7).

Así también en el Manual de Presupuesto Plurianual de la CEPAL, Martirene (2007) lo define como:

Un instrumento de la alta gerencia pública, que contiene la distribución entre las instituciones públicas y hasta un cierto nivel de detalle, de los recursos financieros del Estado que se prevén recaudar en un período mayor al año, por lo general de tres a cinco años, con sujeción al plan estratégico del gobierno y al marco fiscal de mediano plazo. (p. 9).

Según estas definiciones, tanto las estimaciones de los ingresos y gastos que dan pie a la proyección posterior de la necesidad de financiamiento deben contemplarse como parte de los componentes del presupuesto plurianual. Por otro lado, deben incluirse las proyecciones de mediano plazo del producto interno bruto y el marco fiscal del gobierno, así como también las previsiones de las variables físicas, que resultan de las prioridades y resultados estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), para períodos plurianuales de acuerdo con las posibilidades financieras.

No todos los países latinoamericanos han desarrollado en forma amplia lo que se conoce como presupuestos plurianuales, sin embargo, algunos utilizan para proyectar a mediano plazo una herramienta denominada Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MGMP), la cual es formulada por lo general en forma centralizada, habitualmente por la autoridad rectora de las finanzas públicas, sin la activa participación de las instituciones ejecutoras del gasto (Martirene 2007). De la misma

forma, este autor describe que el presupuesto Plurianual puede tener carácter obligatorio o referencial, el hecho de que las asignaciones de partidas tengan carácter obligatorio se da cuando las asignaciones financieras especificadas en una ley son límites o autorizaciones máximas para gastar durante el período considerado, como en el caso de Uruguay, donde es obligatorio la presentación al inicio de un nuevo período presidencial al Poder Legislativo que aprueba el presupuesto para el periodo de gobierno de 5 años y donde en cada ejercicio anual se realizan modificaciones aprobadas en la misma sede legislativa.

La otra posibilidad es que las previsiones de gasto sean de carácter indicativo, donde la obligatoriedad está establecida en el presupuesto anual. En este caso las partidas de gasto aprobadas en el primer año coinciden con los del presupuesto anual.

Sin embargo, Martirene (2007) explica:

Tenga carácter obligatorio o indicativo, el Presupuesto Plurianual, requiere por lo general de un acto formal de aprobación, debiéndose expresar en el texto del documento administrativo el alcance jurídico de las previsiones de gastos detalladas en el mismo (p.10).

Sanz y Márquez (2017) expresan que no existe consenso internacional en cuanto a denominación y contenido pues en la práctica, los marcos de mediano plazo (MMP) tienen el mismo nombre, pero con diferente alcance según cada país. Se establece una categoría según el desarrollo de los presupuestos nacionales de acuerdo a dos clasificaciones; la primera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la segunda de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) donde, para ambas, el nivel de agregación va disminuyendo, y va aumentando el grado de complejidad en su elaboración.

La clasificación según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) enumera:

- Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) que contiene proyecciones macroeconómicas (PIB, precios, inflación, tipo de cambio, etc.) y proyecciones agregadas de ingresos y gastos.
- Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP). Incorpora a las anteriores proyecciones de gasto por funciones del Gobierno o instituciones.
- Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP). Añade a las anteriores proyecciones de gasto por programa e información sobre resultados.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se tienen:

- Marco Macroeconómico, que contiene únicamente proyecciones de variables macroeconómicas
- Marco Fiscal. Incorpora al Marco macroeconómico proyecciones de agregados de ingresos y gastos públicos
- Marco Presupuestario, que añade al Marco fiscal la desagregación del gasto por funciones
- Presupuesto Plurianual. Es el modelo más complejo porque incorpora al Marco presupuestario el detalle del gasto por programas y órgano gestor.

Según el carácter vinculante, pueden ser Marcos de Mediano Plazo indicativos donde sólo el Presupuesto Anual es obligatorio y coincide con el primer año del MMP y el resto es una referencia, o bien MMP obligatorios, que son establecidos por Ley con carácter vinculante a nivel de programa como en el caso del Presupuesto Plurianual de Uruguay

Los MMP contemplan un periodo de tiempo determinado según la periodicidad con que se actualizan. Existen MMP móviles, en los que cada año se añade uno nuevo o periódicos, que se establecen para un periodo específico y cuando finaliza se vuelve a formular uno nuevo para el siguiente periodo. De la misma forma los MMP pueden ser flexibles, cuando se actualizan cada año, o fijos, cuando no se actualizan salvo *shocks* importantes, como un cambio de Gobierno, una crisis económica entre otros.

2.1.2 Planificación estratégica y gestión para resultados

Los problemas económicos y los recurrentes déficits fiscales han sido un factor común en las economías latinoamericanas por lo que la planificación estratégica se implementa como resultado de realizar cambios en el estado inspirados en la administración por objetivos que se aplica en el sector privado. La planificación estratégica busca prospectar acciones para mejorar el uso del recurso presupuestario y busca implementar una adecuada planificación para dejar de presupuestar “emergencias”.

Según el Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público del 2011, la planificación estratégica se define como:

Una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen (p. 15)

La gestión basada en resultados inició en países angloparlantes (Reino Unido, Australia, Nueva Zelandia, Estados Unidos, Canadá) como parte de la nueva gestión pública (Laguna, 2015), sin embargo, gracias a las bondades del modelo hoy en día se pueden encontrar diversas herramientas de gestión como indicadores de desempeño, presupuestos basados en resultados, evaluaciones de programas y políticas en diferentes países Latinoamérica y el resto del mundo.

A principio de los años noventa, ante la escasez de los fondos de cooperación, países latinoamericanos comenzaron a impulsar diversas reformas asociadas con la gestión por resultados, actualmente varias de las herramientas vinculadas a la

gestión por resultados se encuentran operando en prácticamente todos los países de la región. Posteriormente la OCDE comenzó a promover a principios de siglo la gestión basada en resultados, de forma tal que a partir de la utilización óptima de sus recursos obtengan mejores resultados. En el 2007 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) promovieron el uso de la metodología para la gestión de nuevos empréstitos.

La gestión por resultados en Costa Rica ha evolucionado, aunque si bien no se partió exactamente de la metodología de planificación estratégica, se dieron aproximaciones a la técnica en diferentes elementos, por ejemplo, en las Ley No. 5525 “Ley de Planificación Nacional” del año 1974, donde a partir de ella se comienza la visión de mediano y largo plazo y le otorga a MIDEPLAN la responsabilidad de la elaboración del PND. Para el año 2000 en Ley No. 8003 “Reforma del Artículo No. 11 de la Constitución Política” se incorpora que la Administración Pública en sentido amplio, la cual estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, puntos fundamentales de la metodología de gestión por resultados, posteriormente en Ley No. 8131 “Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos” del 2001 incorpora la vinculación del presupuesto y los planes de desarrollo. Todos estos cambios en la normativa comienzan a tomar sentido con la metodología de gestión por resultados y posteriormente mediante el decreto ejecutivo No. 33823 en los Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Elaboración del Plan Operativo Institucional se establece que la Planificación y Programación Presupuestaria deben estar orientadas hacia el logro de Resultados en las Instituciones Públicas en Costa Rica y a partir del 2014 se comienza a incluir en el PND el concepto de gestión para resultados.

Los esfuerzos de implementar la gestión por resultados y ligar la presupuestación de recursos con la producción y resultados esperados en el periodo presupuestario mejoran la comprensión de la subejecución presupuestaria porque permite dimensionar ya no solo en términos financieros la subejecución presupuestaria sino

también la producción pública que se ve disminuida ante la falta de capacidad de ejecución.

2.1.3 Presupuesto Nacional

Los presupuestos públicos son herramientas de política fiscal que permiten por medio del manejo de sus componentes asegurar y mantener la estabilidad económica. La ley de Presupuesto Nacional es el documento financiero que utiliza la administración de gobierno, donde se equilibran los ingresos y gastos en el periodo fiscal aplicable y en él se incluyen tanto los ingresos estimados como las asignaciones financieras y las metas físicas de producción que cada institución planea alcanzar al final del periodo de ejecución presupuestaria, por lo que, en la buena teoría, la producción de los programas de gobierno debe encontrar una vinculación con la asignación de recursos para esos programas.

2.1.4 El ciclo presupuestario

Según la descripción del Ministerio de Hacienda de Costa Rica, órgano rector del Sistema de Administración Financiera, y de acuerdo con el artículo 27 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), el ciclo presupuestario corresponde a las distintas etapas por las que atraviesa el Presupuesto Nacional; se trata de un proceso continuo, dinámico y flexible mediante el cual se programa, ejecuta, controla y evalúa la actividad financiera y presupuestaria del Gobierno. El órgano rector del Presupuesto debe velar por el correcto cumplimiento de las etapas que forman el ciclo presupuestario por lo que emite lineamientos, directrices y demás normas técnicas, para que se cumplan en el tiempo y la forma requerida.

A continuación, en la figura 1 se describen las fases del ciclo presupuestario según lo describe el sitio web del Ministerio de Hacienda de Costa Rica del año 2019.

Ilustración 1. Etapas del ciclo presupuestario
Etapas del ciclo presupuestario



- Programación y formulación: los Ministerios y Entes adscritos elaboran la programación presupuestaria del año para atender su programación que debe estar ligada a las prioridades del Gobierno. Según las estimaciones de los ingresos que realiza el Gobierno y certifica la Contraloría General de la República, y con en el anteproyecto de presupuesto que presentan las entidades, la dirección de Presupuesto realiza el análisis y elabora el proyecto de ley que se presenta a la Asamblea Legislativa.
- Discusión y aprobación: el responsable de esta etapa es la Asamblea Legislativa De acuerdo al artículo 178 de la Constitución Política. Se establece que el Proyecto de Ley debe ser entregado a la Asamblea Legislativa a más tardar el 1 de setiembre de cada año. A partir de ese momento se realiza un proceso de análisis por parte de los diputados que debe terminar a más tardar el 30 de noviembre según el artículo 178 de la Constitución Política.
- Seguimiento y evaluación: implica la rendición de cuentas por parte de las instituciones, donde contiene el cumplimiento de la programación presupuestaria y su relación con respecto a los recursos ejecutados y el beneficio que se generó a la población. Según el artículo 74 de la Ley 8131

se deben presentar 2 informes a la Dirección General de Presupuesto Nacional; un informe semestral, a más tardar el 31 de julio del ejercicio económico evaluado y un informe anual de resultados de la ejecución a más tardar el 31 de enero del ejercicio siguiente del presupuesto del período que se evalúa.

- Ejecución y Control: Periodo que va de enero a diciembre donde las instituciones utilizan los recursos de acuerdo con el presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa. El control se refiere a la verificación sobre el cumplimiento de la normativa que regula la gestión presupuestaria.

La importancia de conocer el ciclo presupuestario reside en el análisis de la ejecución presupuestaria; un proceso de formulación depurado debe ayudar a mejorar la ejecución del gasto de las instituciones, a su vez, un control adecuado durante la etapa de ejecución permite redirigir los recursos de gasto que no puedan ejecutarse por diversas razones. De la misma forma, en los informes de evaluación se realizan recomendaciones y se analizan las propuestas de las instituciones sobre las acciones de mejora que se plantean para alcanzar sus objetivos tanto de producción como de ejecución financiera.

2.1.5 Clasificaciones de gasto

Para clasificar tanto los ingresos como los gastos del sector público existen diferentes clasificadores presupuestarios. Estos clasificadores son una herramienta que permite ordenar la información según los diferentes criterios de forma homogénea. Los objetivos principales que buscan los diferentes clasificadores presupuestarios es uniformar los criterios técnicos para la formulación de los presupuestos y entonces a partir de ahí poder utilizar los datos que luego generen estadísticas que permitan análisis de diferentes tipos.

La utilización de los diferentes clasificadores presupuestarios esta normado en el artículo No. 37 de la Ley No. 8131 y en el decreto No. 32988 “Reglamento Ley de

la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos” artículos 41, 42, 43 y 44, cada uno es oficializado mediante publicación por decreto ejecutivo y están disponibles en el sitio web del Ministerio de Hacienda CR, en el apartado de Presupuesto Nacional.

A continuación, se enumeran y describen en resumen los diferentes clasificadores existentes utilizados en presupuesto nacional de Costa Rica según el organismo rector Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda.

- Clasificador de Ingresos (Decreto 41101-H): normativa que ordena y agrupa los recursos de las entidades públicas, según en categorías en función de la naturaleza y características de las transacciones que originan las fuentes de recursos.
- Clasificador Objeto del Gasto (Decreto 41.057): herramienta que se utiliza en las diversas etapas del proceso presupuestario del sector público. Está conformado por un conjunto de cuentas de gastos, ordenadas y agrupadas de acuerdo con la naturaleza del bien o servicio que se esté adquiriendo o la operación financiera que se esté efectuando.
- Clasificador Económico (31.877-H): es la identificación y agrupación de los egresos del sector público en categorías según las características económicas de la transacción cuyo propósito es medir el efecto en la economía de las operaciones del sector público. Hace una distinción de gasto según la finalidad económica, en gasto corriente y de capital y las transacciones financieras
- Clasificador Funcional (Decreto 33.875-H): identifica las finalidades o propósitos del gasto público, de acuerdo con la clase de servicios que prestan las instituciones públicas a los habitantes.
- Clasificador Institucional (Decreto 38.544-H): agrupación los entes y órganos que conforman las instituciones del Sector Público con base en criterios de naturaleza económica y competencias en la administración de los recursos públicos.

- Clasificador por Fuente de Financiamiento (Decreto 33.293-H): permite identificar los gastos de conformidad con la fuente de financiamiento con las cuales el gasto se financia.

Los diferentes clasificadores se utilizan en todas las etapas del ciclo presupuestario y permiten llevar las cuentas ordenadas que a su vez generan estadísticas e información homogénea en cuanto a los ingresos y gastos del sector público costarricense.

2.1.5.1 Clasificación del gasto de capital

De acuerdo al “Clasificador por Objeto del Gasto del Sector Público” del Ministerio de Hacienda de Costa Rica la partida “Bienes Duraderos” incluye la compra de bienes duraderos nuevos o ya existentes, como son los bienes de capital fijo, tanto bienes muebles e inmuebles, además incluye los procesos de construcción, adición y mejoramiento de bienes de capital e incluye costos por obras complementarias y trabajos asociados a construcciones y mejoras que agregan vida útil al bien como demoliciones, señalizaciones, movimientos de tierras y otras.

Por otro lado, de acuerdo al clasificador económico del Ministerio de Hacienda los Gastos de Capital comprenden las erogaciones no recuperables para la adquisición o producción de bienes duraderos, destinados a un uso intensivo en el proceso de producción durante un largo período de tiempo. Estos gastos implican aumentos en los activos, mejoras en los ya existentes y la prolongación de su vida útil, a fin de incrementar la capacidad productiva o de servicio de las instituciones públicas. Incluye los gastos por concepto de remuneraciones, compra de bienes y servicios asociados a la formación de capital, así como las transferencias de capital.

2.2 Marco metodológico

2.2.1 Enfoque de Investigación

Para la realización del presente trabajo se tendrá un enfoque cualitativo. En lugar de que la claridad sobre las preguntas de investigación e hipótesis preceda a la recolección y el análisis de los datos (como en la mayoría de los estudios cuantitativos), durante el trabajo se podrían desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos. Dichas actividades sirven, tanto para descubrir cuáles son las preguntas de investigación más importantes; como para perfeccionarlas y responderlas (Hernandez, 2014).

No existen trabajos específicos que permitan medir de forma cuantitativa la relación entre la gestión presupuestaria y los resultados obtenidos por los países en términos macroeconómicos, se puede decir que por el contrario, algunos países del área que han avanzados en estos temas presupuestarios están atravesando crisis económicas que tiene que ver más con problemas de empleo, tipos de cambio, inflación entre otros, por lo que, primero, para descubrir cuáles son las preguntas de investigación más importantes se deben aplicar algunos instrumentos como entrevistas y cuestionarios.

El alcance de la investigación a realizar será clasificado según la metodología descrita por Hernández, Fernández y Baptista (2010), como del tipo “descriptivo - explicativo” ya que la intención del trabajo será describir la forma de realizar los presupuestos públicos en algunos países que permitan realizar inferencias y comparaciones en cuanto a sus resultados al compararlos con los resultados obtenidos por Costa Rica. Es además analítica porque se revisarán las propiedades y características de las técnicas de presupuestación en Costa Rica y los países Latinoamericanos seleccionados para conocer si los resultados obtenidos en cuanto a ejecución se podrían derivarse de los diferentes métodos aplicados.

2.2.2 Método y etapas de la investigación

La investigación consistirá en estudiar casos de países de Latinoamérica que utilicen presupuestos plurianuales de carácter obligatorio o indicativo.

Un presupuesto Plurianual es obligatorio cuando las asignaciones financieras especificadas en una ley son autorizaciones máximas de gasto durante el período, por otro lado, un presupuesto puede ser indicativo, en este caso la obligatoriedad se aplica al presupuesto anual. Lo anterior por cuanto según el Manual de presupuesto plurianual de la CEPAL (2007), no es una condición necesaria para que exista un presupuesto plurianual el hecho de que sus previsiones o asignaciones de gastos tengan carácter obligatorio

2.2.2.1 Planteamiento del problema:

El problema de investigación se plantea a partir de que existen bajos porcentajes de ejecución financiera en los presupuestos que ejecutan los ministerios que conforman el poder ejecutivo. Esos datos por institución y sus correspondientes porcentajes de ejecución se pueden encontrar en las bases de datos del Ministerio de Hacienda del Costa Rica.

2.2.2.2 Levantamiento de la información

Para obtener información sobre la técnica del Presupuesto Nacional empleada en Costa Rica y los resultados de la ejecución, se buscará en la página web del Ministerio de Hacienda los presupuestos nacionales de años anteriores (al menos 12 años) y sus correspondientes ejecuciones de gasto, además se realizarán entrevistas abiertas a expertos en el área de presupuesto nacional para que también puedan expresar ideas que podrían no estar siendo consideradas en la presente investigación. La información sobre la técnica de los presupuestos plurianuales, su forma de aplicación y resultados obtenidos en países latinoamericanos se consultará en los documentos de organismos internacionales como la OCDE y

CEPAL o cualquier otro organismo que impulse dichas iniciativas, además se consultará la información de los ministerios de Finanzas y de Hacienda de los países seleccionados para encontrar los porcentajes de ejecución presupuestaria de las partidas de gasto.

2.2.3. Recopilación de datos

Los datos obtenidos se tabularán en un programa de análisis de datos para realizar cálculos y resúmenes de gasto que permitan comparar las cifras. Además, para facilitar la comprensión se elaborarán gráficos que permitan visualizar la información de forma simple. Por otro lado, se aplicarán entrevistas de opinión a expertos nacionales para conocer su valoración sobre los principales obstáculos que enfrentan en la ejecución presupuestaria y los mecanismos, o cambios que impulsarían para mejorar dicha ejecución de modo que se pueda constatar si los plazos de ejecución se encuentran entre los principales asuntos.

2.2.4 Análisis e interpretación

De la información obtenida, tanto la cualitativa como la cuantitativa, se realizará el análisis que permita la comparación entre los resultados obtenidos a partir de la experiencia en la aplicación de la técnica de presupuesto plurianuales de los países latinoamericanos que permita evaluar la pertinencia sobre la implementación esta técnica en Costa Rica.

Por último, se emitirán recomendaciones a partir de la inferencia de los datos recopilados.

2.2.5 Sujetos de investigación

Los sujetos de investigación son los Presupuestos Públicos de los ministerios y el Presupuesto Nacional tanto costarricense como de países latinoamericanos que cumplan con la característica de ser formulado para horizontes superiores a un año.

2.2.6 Fuentes de Información

Como en todo proceso de investigación el recurrir a diversas fuentes de información que facilita la obtención de datos, además amplía la visión de investigador que permite además establecer las bases de las diferentes hipótesis o teorías. Para el objetivo específico número 1 se hará uso fuentes primarias y secundarias mientras que para los objetivos 2 y 3 se hará uso de fuentes secundarias principalmente.

2.2.6.1 Fuentes primarias

Las fuentes de información primarias son aquellas en las que los autores informan directamente de los resultados de sus estudios, a través de libros, revistas especializadas, artículos, monografías, e incluso tesis. La importancia de este tipo de fuente es que puede detectarse a un autor que haya trabajado sobre un tema de interés y rastrear otros trabajos del mismo autor o incluso entablar comunicación directa con él. (Yuni y Urbano, 2004):

Para los efectos de este trabajo serán fuentes primarias de información funcionarios de la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN), Dirección de Bienes y Contratación Administrativa, Direcciones Financieras y de Planificación de los Ministerios del Poder Ejecutivo de Costa Rica, proveedores institucionales, funcionarios de las oficinas de presupuestos de países latinoamericanos escogidos para esta investigación.

Además, con base en los datos públicos emitidos por el Ministerio de Hacienda se construirá una propia de base de datos que abarcará los años 2006-2019 con el propósito de analizar el comportamiento de la ejecución presupuestaria considerando todas las clasificaciones de gasto existente que permita ver el comportamiento de gasto total y comparar las ejecuciones de las distintas clasificaciones con las ejecuciones del gasto de inversión.

2.2.6.2 Fuentes secundarias

Se les llama fuentes secundarias porque someten a un proceso de reelaboración a las fuentes primarias. son cada vez más comunes en el campo científico, dada el aumento de conocimientos científicos de las últimas décadas impulsados por las tecnologías de información.

Son de gran utilidad ya que permiten tener rápidamente una visión del estado actual del debate en ese tema de interés y detectar más autores y hallazgos relevantes, además son publicaciones en la que los autores informan de trabajos realizados por otros autores como libros, manuales, artículos (Yuni y Urbano, 2004):

De la revisión de documentos publicados se busca la identificación series históricas relevantes tanto en cuanto a asignación de recursos como en cuanto a la ejecución financiera.

2.7 Descripción de los Instrumentos

2.7.1 Entrevista

Según los autores Hernández, Fernández y Baptista (2006) las entrevistas se dividen en:

- Estructuradas: Se cuenta con una guía específica de preguntas.
- Semiestructurada: Existe una guía de preguntas y el entrevistador tiene la flexibilidad de introducir en el momento nuevas preguntas.
- Entrevistas Abiertas: Aunque hay una guía sobre el contenido, el entrevistador puede añadir cualquier pregunta relevante para la información.

Las entrevistas se aplican a personal experto de las diferentes etapas de la presupuestación a nivel nacional; colaboradores de los Ministerios en lo que respecta a la parte de la ejecución como a funcionarios del Ministerio de Hacienda que conocen sobre normativa y la evolución de esta, los cambios en la técnica y

mejoras recientes. Las preguntas giran en torno a los principales problemas de ejecución y su opinión sobre los plazos de ejecución, así como las posibles soluciones que cada uno podía sugerir para la mejora de la ejecución, los resultados se pueden ver en el anexo1.

2.7.2 Cuestionario

Según Hernández et al, (2004, p.391) define cuestionario: "... consiste en un conjunto de preguntas respecto a una o más variables a medir. El contenido de las preguntas de un cuestionario puede ser tan variado como los aspectos que mida. Y básicamente, podemos hablar de dos tipos de preguntas: cerradas y abiertas".

Específicamente para este trabajo los cuestionarios se utilizan para conocer el pensamiento de personas involucradas en el ciclo presupuestario, antes de comenzar con el estudio y análisis de resultados, sobre la propuesta de una posible aplicación de presupuestos plurianuales como una medida para mejorar la ejecución, además de conocer cuales con las principales preocupaciones de los ejecutores para mejorar la ejecución presupuestaria.

Al plantearse la interrogante que soporta el presente trabajo de investigación, se intentó sustentar la idea implementar presupuestos plurianuales que ayuden a mejorar la ejecución, fuera compartida por otros actores y no solo una propuesta del investigador, sino, además conocer si existían otros actores en la administración, ejecutores de presupuestos, que se hubieran planteado la posibilidad de resolver, mediante la aplicación de presupuestos plurianuales, los problemas de ejecución presupuestaria.

Las preguntas fueron de carácter exploratorio sobre del tema que se intentaba abordar acerca de la posibilidad de ejecutar en plazos mayores a un año. Las preguntas fueron enviadas mediante una plataforma llamada surveymonkey y consistían en valorar la percepción de 2 jefes financieros de ministerios y 2 subjefes, así como personal de la proveeduría institucional de los ministerios del Ministerio de

Ambiente y Energía (MINAE) y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).

Se consultó, sobre su opinión acerca los principales problemas de ejecución presupuestaria, además de la opinión le merecían los plazos para los procesos de compras públicas y si los consideraban adecuados o no.

2.7.3 Resumen de fuentes e instrumentos por objetivo

A continuación, se presenta la tabla 1 sobre las variables a considerar en cuanto a fuentes e instrumentos para cada objetivo específico.

Tabla 1. Cuadro de variables para cada objetivo

Cuadro resumen			
Objetivo	Fuentes primarias	Instrumento	Fuentes secundarias
Describir la técnica del Presupuesto Nacional empleada en Costa Rica y los resultados de la ejecución general para la comprensión de su funcionamiento.	Funcionarios de: DGNP DGBCA Directores financieros Proveedores Institucionales	Entrevista abiertas Cuestionario	Informes de evaluación presupuestaria del Ministerio de Hacienda.
Explicar la técnica de los presupuestos plurianuales y su forma de aplicación a través de experiencias latinoamericanas para el entendimiento del alcance de esta metodología.	Funcionarios de: Oficinas de Presupuestos Nacionales	Entrevista abierta	Documentos, informes e investigaciones de Organismos internacionales disponibles en WEB. Portales electronicos de las oficinas presupuestarias de países latinoamericanos
Determinar los alcances de la aplicación de la técnica de los presupuestos plurianuales para el contexto costarricense.	Funcionarios de: DGNP Contraloría	Entrevista abierta	Normativa Nacional

Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO III. Técnica del Presupuesto Nacional empleada en Costa Rica y resultados de su ejecución general

En el presente capítulo se desarrollarán las descripciones sobre el modelo actual de presupuestación en Costa Rica y un repaso de la normativa que la ampara, así como los resultados de su ejecución tanto de gasto total como de capital.

3.1 Sobre la técnica presupuestaria de Costa Rica

La técnica presupuestaria utilizada en cada país puede enmarcar el rumbo de su ejecución, por lo tanto, puede afectar o incidir de forma positiva o negativa la producción pública. A continuación, se describen los principales aspectos sobre la técnica en general, así como las fechas de cumplimiento y normativa que ayuden a poner en contexto la forma en que se desarrolla el ciclo presupuestario con el fin de que pueda ayudar a inferir sobre los resultados de ejecución física.

3.1.1 Principios, técnica y sustento legal

En Costa Rica se utiliza la técnica de presupuestos por programas según lo normado en el artículo 29 del Reglamento al Ley 8131 “Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos” del 18 de setiembre del 2001 donde expresa que:

....” Los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República y sus modificaciones, se elaborarán atendiendo a los principios presupuestarios establecidos en la Ley N° 8131, y según la técnica del presupuesto por programas...”.

El presupuesto por programas es la forma en que se organiza la distribución de los recursos en el presupuesto de los ministerios y órganos adscritos según la finalidad

del programa y el tipo de producción que genera. Makon (1997) lo define de la siguiente forma:

El presupuesto por programas posibilita expresar la red de producción de las instituciones públicas y, por tanto, asignar y evaluar la utilización de recursos a centros de gestión productiva tomando en consideración dicha producción. Para ello permite distinguir los productos terminales que llevan a cabo las instituciones para cumplir con los requerimientos planteados en las políticas, de los productos intermedios que hacen a su gestión interna. Por tanto, hace posible la adopción de decisiones por parte de los niveles políticos y gerenciales orientadas a optimizar las relaciones insumo-producto, tanto en términos de eficiencia como de eficacia de la gestión pública. (p. 7).

De lo anterior se explica que los Ministerios y órganos desconcentrados del poder ejecutivo estén organizados por programas presupuestarios según el tipo de producción (bienes o servicios) que generan y la asignación de recursos debe responder a la producción que se espera.

3.1.2 Periodos de cumplimiento para la preparación y presentación de información del anteproyecto de presupuesto

La periodicidad del presupuesto se manifiesta en el artículo 176 de la Constitución Política, así como en el principio de anualidad descrito en el artículo 5 de la Ley 8131, LAFRPP. Al respecto, se debe señalar que, en junio 2019, mediante la Ley 9696, el artículo 176 de la Constitución sufrió una modificación, donde se incorpora que la gestión pública debe basarse en un marco de presupuestación plurianual, en procura de la continuidad de los servicios que presta, sin embargo, ese mismo artículo conserva el señalamiento de que el presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre.

Esa reforma busca introducir el pensamiento de mediano y largo plazo a la presupuestación pública costarricense, sin embargo, debe entenderse que a la fecha, debido a la anualidad del presupuesto, no se cumplen con todos los principios de la técnica de presupuesto por programas, sobre todo en el entendido que los recursos se asignan posterior a la definición de la producción de los centros gestores, descritos en los Planes Operativos Institucionales (POI) y las Matrices de Articulación Plan Presupuesto (MAPP).

Para entender lo anterior se debe señalar que, tal como se mencionó en el marco metodológico, la presupuestación es cíclica; las actividades se traslapan pues siempre se encuentra activa, así pues, mientras las diferentes unidades ejecutoras y direcciones financieras se encuentran en la fase de ejecución, que comienza el primero de enero y termina el 31 de diciembre de cada año, también realizan la autoevaluación del desempeño del año anterior y el informe de seguimiento de la ejecución del año en curso, por otro lado deben formular el presupuesto del año siguiente y así sucesivamente.

Así, por ejemplo, según manifestaciones obtenidas de una funcionaria del departamento de planificación institucional del Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT) (comunicación telefónica, 25 de noviembre 2019), en enero de cada año comienzan las reuniones de la comisión de presupuesto, misma que debe conformarse según se solicita en los “Lineamientos Técnicos sobre el Presupuesto de la República” formulados por la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN), por lo que, las Unidades de Planificación Institucional (UPIs) comienzan su labor de planificación sin conocer aún la cantidad de recursos con los que contarán para el periodo que se encuentran formulando, establecen además metas de producción e indicadores y no se cumple con el supuesto de asignación de recursos a centros de gestión productiva tomando en consideración su producción, puesto que el límite de gasto presupuestario que el Ministerio de Hacienda le comunicará a los diferentes ministerios se basa en disponibilidad de recursos, déficit y a la regla fiscal y no a la cantidad de producción fijada por los programas.

De acuerdo con el artículo 5 de los Lineamientos Técnicos sobre el Presupuesto de la República, a más tardar el 15 de abril de cada año el Ministerio de Hacienda comunicará el gasto presupuestario máximo para cada entidad.

Durante los meses de febrero y marzo de cada año, las UPIs deben incluir en los sistemas internos de los ministerios la información para la formulación del año siguiente, ya que a más tardar el 22 de mayo, de acuerdo con las “Directrices Generales de Política Presupuestaria, Salarial, Empleo, Inversión y Endeudamiento para Entidades Públicas” emitidas por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), deben remitir a ese ministerio el Plan Operativo Institucional (POI) y la Matriz de Articulación Plan Presupuesto (MAPP) incluidas las de los órganos desconcentrados e instituciones descentralizadas.

Cada ministerio recibe su respectivo dictamen de vinculación a más tardar el 06 de junio de cada año o el día hábil siguiente y, en esa misma fecha, tanto los órganos desconcentrados como las instituciones descentralizadas, deberán remitir el POI con su respectivo dictamen de vinculación a la CGR y a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del MH, según lo dispuesto en el artículo 21 de los Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Planificación, Programación Presupuestaria, del Sector Público en Costa Rica.

Por la entrada en vigencia de la ley 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, los presupuestos de los Ministerios deben ajustarse a la regla fiscal que es un límite al crecimiento del gasto corriente que considera una proporción del promedio del crecimiento del PIB nominal de los últimos 4 años y a la relación de deuda del Gobierno central a PIB, y este dato, según decreto 41641 – H, tanto la DGPN como la STAP deberán comunicarlo el primer día hábil del mes de marzo de cada año, al Despacho del Ministerio de Hacienda, para posteriormente, según el

artículo 5- de los Lineamientos DGPN, comunicar a las instituciones el Gasto Presupuestario Máximo del ejercicio a formular.

El anteproyecto de presupuesto de los ministerios debe presentarse a más tardar el 15 de junio al Ministerio de Hacienda de acuerdo con el artículo 46 del reglamento a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

Como evidencia de que la planificación puede estar desfasada en el ciclo presupuestario, según la información antes explicada, se puede mencionar que en el artículo 61 de los “Lineamientos Técnicos Sobre el Presupuesto de la República” emitidos por el Ministerio de Hacienda, durante los últimos tres años, según la información consultada en la página de internet de esa institución, se ha dejado abierta la posibilidad de efectuar un decreto de reprogramación presupuestaria para ajustar la producción, así como metas y objetivos de los Ministerios.

“La DGPN recibirá solicitudes para modificaciones presupuestarias relacionadas con reprogramación presupuestaria hasta el día 12 de marzo de cada año o su día hábil siguiente; posterior a esta fecha, se procederá a cerrar el sistema. Para lo anterior, las entidades deberán incluir los movimientos correspondientes en el Módulo de Decretos bajo la referencia H-004” (p.18).

3.1.3 Sobre la flexibilidad de la ejecución presupuestaria

Una correcta formulación debería ser correspondida con una buena ejecución, sin embargo, existen factores que pueden hacer necesario realizar modificaciones presupuestarias para ajustarse a nuevas prioridades o para mejorar la ejecución de recursos ociosos, ya sea producto de ahorro o desestimación de algunos proyectos.

Para estos efectos, la Dirección General de Presupuesto Nacional mediante sus Lineamientos Técnicos sobre el Presupuesto de la República calendariza seis modificaciones presupuestarias ejecutivas, mismas que son tramitadas por medio de decreto ejecutivo del ministerio de Hacienda.

Existen además otro tipo de modificaciones que por ley son competencia de aprobación de la Asamblea Legislativa. El artículo 45 de la Ley No. 8131, Ley de Administración Financiera, establece cuales modificaciones presupuestarias son competencia del Poder Ejecutivo y cuáles del Poder Legislativo, sin embargo, mediante normas de ejecución presupuestaria en la Ley de Presupuesto, durante los últimos años la Asamblea Legislativa le ha quitado competencias al ejecutivo y ha concentrado la aprobación de modificaciones en su competencia, contraviniendo lo normado en el artículo 45 de la supra citada Ley que es una Ley específica para regular la materia.

La concentración de modificaciones por parte de la Asamblea crea un entramamiento para que las instituciones puedan redirigir los recursos, que por diferentes factores deben modificar, esto a su vez afecta la ejecución, puesto que las modificaciones de aprobación legislativa o presupuestos extraordinarios presentados a la Asamblea Legislativa son lentas y deben seguir todos los pasos que conlleva emitir una Ley.

3.1.4 Avances de Costa Rica en planificación de mediano plazo

En el año 2008 el Ministerio de Hacienda desarrolló el primer modelo de Prospección Macroeconómica, mientras que para el año 2009 presentó un documento anexo al Presupuesto denominado “Marco Presupuestario de Mediano Plazo 2009-2013” que incorporó dos escenarios, un escenario base y otro de política, con proyecciones pormenorizadas que guardaban las clasificaciones

presupuestarias vigentes, además consideró una serie de acciones que el Gobierno de la República había esbozado en su programa de Gobierno. Para el año 2010 la Dirección General de Presupuesto Nacional desarrolló una serie de módulos correspondientes a los títulos de los Órganos que conforman el Presupuesto Nacional, el cual incluyó una definición de parámetros generales de acuerdo con las cifras esperadas de las variables macroeconómicas y sobre aspectos particulares de los Ministerios y Poderes de la República, que facilitaron el cálculo de las proyecciones 2011-2013, lo cual, junto con las proyecciones de ingresos, mostraban las tendencias de los resultados fiscales esperados.

3.2 Ejecución financiera del Presupuesto Nacional

Como se ha mencionado anteriormente, por los recurrentes déficits fiscales se ha agravado la posibilidad de asignar mayores recursos a los diferentes programas de gobierno, además, cada vez más esos recursos se utilizan para gastos corrientes, como el pago de salarios y cada vez más se reduce la posibilidad de asignar recursos para gasto de capital. Si a la dificultad en cuanto a la asignación de gasto se le suma que sus resultados de ejecución son los más bajos, eso ayuda a entender el contexto sobre el rezago en obra pública.

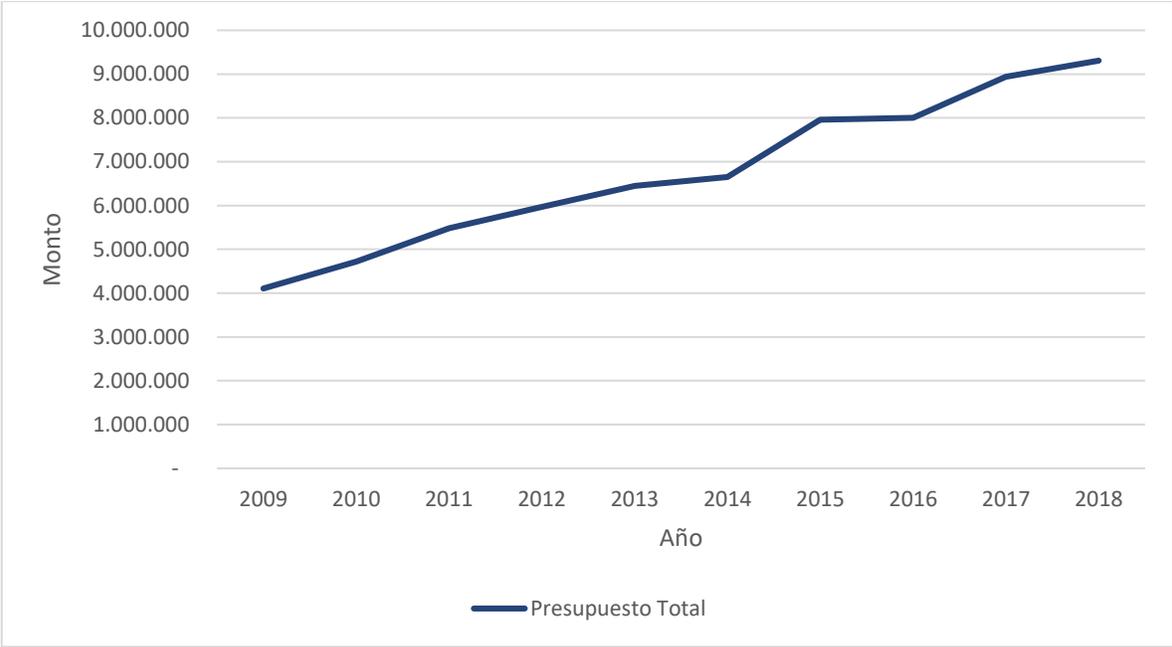
A continuación, se realiza un análisis sobre la ejecución financiera del presupuesto Nacional de Costa Rica con datos contruidos a partir de la información disponible en la página web de la Dirección Nacional de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda para reflejar los resultados de ejecución de los últimos años a nivel total y hacer notar que las ejecuciones menores están concentradas en los gastos de capital.

3.2.1 Ejecución del presupuesto nacional costarricense

Según datos del SIGAF del Ministerio de Hacienda, el total de recursos asignados en el presupuesto nacional para atender todos los compromisos de gobierno,

considerando cifras corrientes, se ha duplicado en los últimos 10 años de presupuestos ejecutados, pasando de 4,1 billones en el año 2009 a 9,3 billones en el 2018 como lo muestra el gráfico 3.

Gráfico 3. Recursos totales asignados en Presupuesto Nacional de Costa Rica 2009-2018 (en millones de colones)

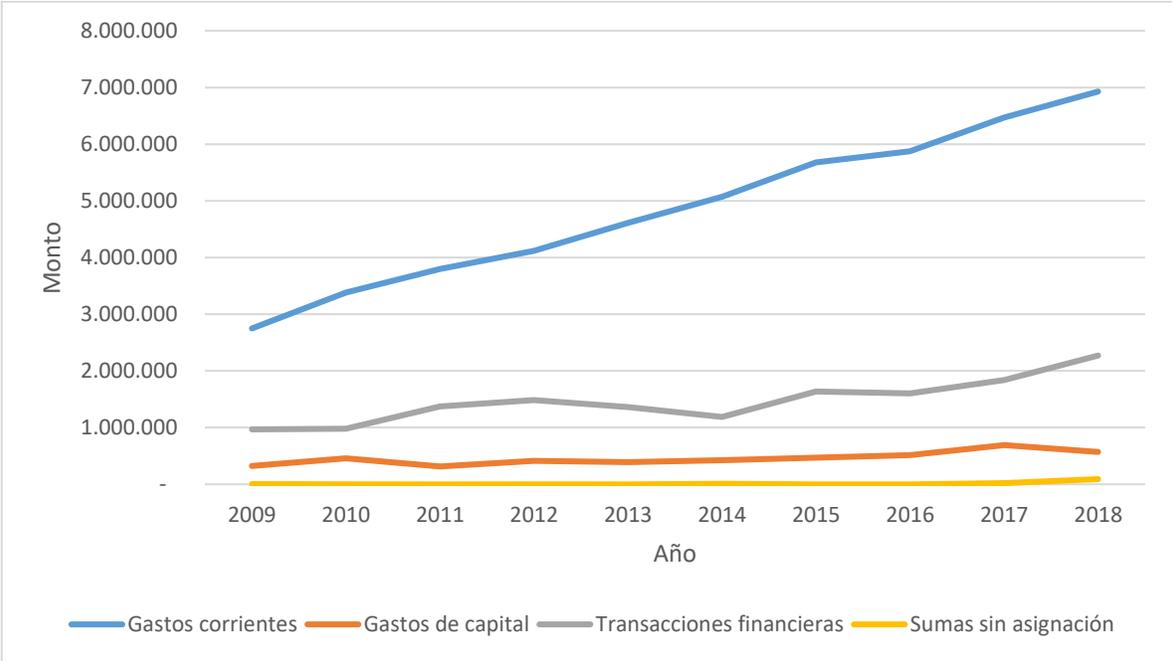


Fuente: SIGAF (2019)

Ese aumento del gasto de gobierno se explica principalmente por el aumento del gasto en remuneraciones las cuales crecieron 122,3%, además de los gastos por intereses y comisiones que aumentaron 271,0% y las transferencias corrientes que aumentaron 118,2%. Por otro lado, la asignación de gasto en bienes duraderos, también en cifras corrientes, decreció 2,4% mientras que las transferencias de capital crecieron 118,7%

A continuación, se presenta el gráfico 4 donde se muestra el crecimiento por grupo de clasificación económica de gasto.

Gráfico 4. Evolución de gasto total por clasificación económica 2009-2018 (en millones de colones)



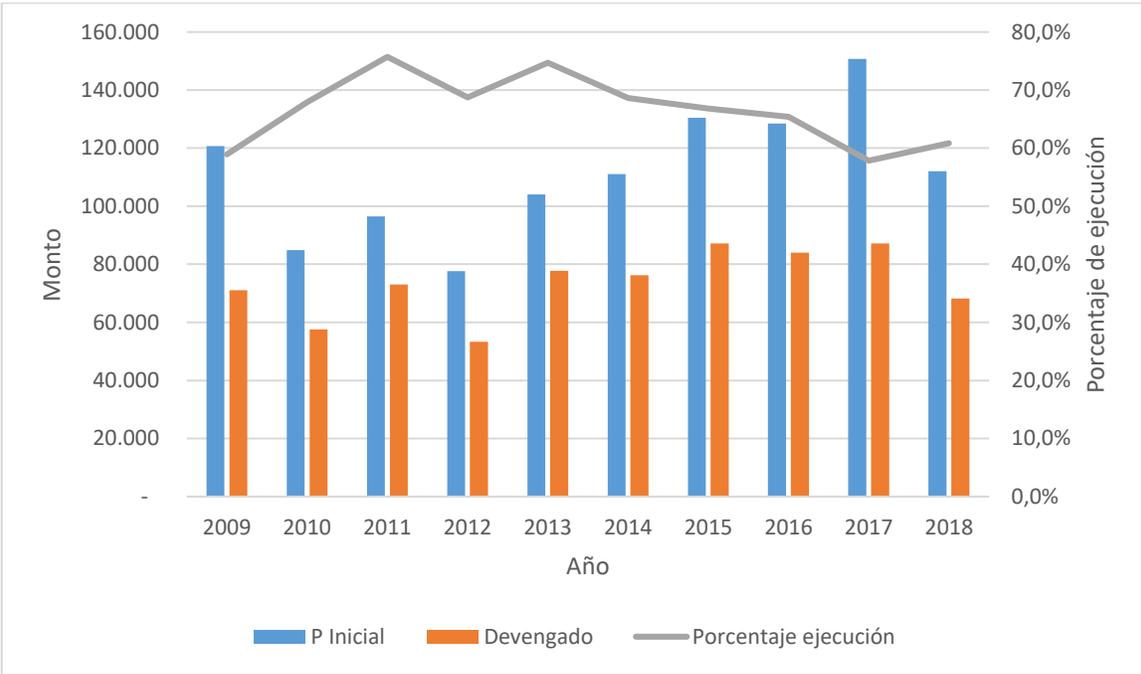
Fuente: SIGAF (2019)

El crecimiento más representativo según grupo de clasificación económica está en el gasto corriente que muestra un crecimiento de 252%, cuyos mayores incrementos están específicamente en los subgrupos de “sueldos y salarios” y “contribuciones sociales” además de “intereses” y “transferencias corrientes”. En cuanto al gasto de transacciones financieras presenta el segundo mayor crecimiento 235%, principalmente por los gastos de los subgrupos de amortización interna y externa.

Para ese mismo periodo, el gasto de capital muestra un crecimiento de 176% pero principalmente en las transferencias ya que para el resto de subgrupos el crecimiento es menor a 40%.

Como se mostró en el gráfico 4 el crecimiento de gastos de capital es el menor, aunado a ello, también presenta la menor ejecución, tal y como se puede apreciar en el siguiente gráfico 5

**Gráfico 5. Recursos asignados en gasto de capital sin transferencias en CR
Según clasificación económica
2009-2018 (en millones de colones)**



Fuente: SIGAF (2019)

Del total de los recursos presupuestados en los últimos 10 años, según clasificación económica del gasto, se destinaron para gasto de capital solo 6,7% de la asignación total de gasto. Si se excluyen las transferencias, el gasto de capital que se presupuesta para ser ejecutado por los ministerios en el Presupuesto Nacional representa solo 1,7% del total de gastos y su ejecución en promedio es de solo 64,2%.

3.2.1.1 Variación interanual del presupuesto nacional

Al analizar las variaciones interanuales de los presupuestos públicos de los diferentes años a partir del 2009, su variación anual en varias ocasiones ha sido mayor que los crecimientos de la producción, que en promedio de los últimos años ronda el 7% anual a precios corrientes (BCCR). Estos crecimientos del gasto público, que no están acompañados con aumento en la recaudación de impuestos, crean una brecha que es imposible de cerrar solo con los ajustes en ingresos como los incluidos en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, además serán cada vez mayores porque se necesitará presupuestar más recursos en intereses y amortización de deuda. Estimaciones del Ministerio de Hacienda dicen que en el año 2019 el servicio de la deuda representa cerca del 42% del total de los recursos del presupuesto de la República.

A continuación, en la tabla 2, se presenta un resumen de las variaciones en los presupuestos asignados en el presupuesto nacional de los últimos 8 años, según clasificación institucional

Tabla 2. Tasa de crecimiento presupuesto nacional por institución
Clasificación Institucional
2010-2018

Años	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16	16/17	17/18
TOTAL GENERAL	19%	14%	10%	6%	5%	16%	3%	13%	9%
Poder Legislativo	12%	9%	0%	7%	9%	2%	1%	1%	4%
Asamblea Legislativa	8%	11%	-2%	8%	9%	3%	2%	-1%	6%
Contraloría General de la República	19%	4%	3%	5%	9%	0%	1%	1%	1%
Defensoría de los Habitantes de la Repú	14%	13%	10%	8%	10%	6%	0%	8%	1%
Poder Ejecutivo	20%	14%	10%	5%	5%	17%	2%	13%	10%
Presidencia de la República	299%	-25%	-46%	-11%	83%	-32%	-20%	4%	0%
Ministerio de la Presidencia	16%	5%	3%	4%	10%	0%	-5%	3%	1%
Ministerio de Gobernación y Policía	-2%	4%	2%	24%	-1%	8%	0%	3%	4%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Ci	20%	8%	2%	2%	10%	-5%	-7%	12%	5%
Ministerio de Seguridad Pública	23%	19%	24%	4%	8%	9%	-6%	15%	1%
Ministerio de Hacienda	20%	13%	-17%	18%	13%	3%	0%	5%	4%
Ministerio de Agricultura y ganadería	10%	-11%	16%	58%	-26%	14%	-14%	1%	-11%
Ministerio de Economía Industria y Com	-37%	7%	13%	7%	10%	0%	190%	4%	4%
Ministerio de Obras Públicas y Transpor	51%	-27%	17%	5%	13%	-1%	6%	30%	0%
Ministerio de Educación Pública	20%	11%	10%	9%	11%	13%	7%	10%	3%
Ministerio de Salud	11%	5%	73%	-6%	7%	11%	4%	9%	5%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Socia	175%	8%	5%	12%	8%	13%	4%	17%	0%
Ministerio de Cultura y Juventud	23%	-1%	10%	11%	21%	4%	-8%	20%	-6%
Ministerio de Justicia y Paz	18%	21%	11%	12%	8%	12%	-2%	16%	-1%
Ministerio de Vivienda y Asentamiento	443%	-23%	-7%	-9%	-29%	-7%	5%	0%	-28%
Ministerio de Comercio Exterior	6%	21%	-12%	10%	36%	23%	-18%	16%	-26%
Ministerio de Planificación Nacional y P	274%	-12%	-7%	-9%	56%	-30%	-1%	5%	-1%
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Tele	44%	-8%	-13%	106%	-31%	8%	-2%	8%	-11%
Ministerio de Ambiente	6%	15%	10%	-12%	13%	12%	14%	4%	-7%
Servicio de la Deuda Pública	6%	30%	10%	-1%	-3%	32%	-2%	16%	23%
Régimenes de Pensiones	13%	17%	1%	8%	8%	10%	6%	6%	6%
Partidas Especificas	13%	-32%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	-33%
Poder Judicial	16%	11%	9%	9%	11%	13%	4%	12%	1%
Poder Judicial	16%	11%	9%	9%	11%	13%	4%	12%	1%
Tribunal Supremo de Elecciones	-34%	-14%	4%	113%	-34%	-2%	18%	6%	39%
Tribunal Supremo de Elecciones	-34%	-14%	4%	113%	-34%	-2%	18%	6%	39%

Fuente: SIGAF - Ministerio de Hacienda CR.

Como se puede ver en la tabla 2, presentada según la clasificación institucional, el promedio de los crecimientos fue de 10,7%. Se debe señalar que en Costa Rica se presupuestan dentro del Presupuesto Nacional, con carácter de títulos presupuestarios al igual que los ministerios los títulos; “Regímenes de pensiones”, “Servicio de Deuda Pública” y “Partidas Específicas” (recursos que se transfieren a municipalidades para obras específicas), por lo que el crecimiento del gasto general está determinado además por los recursos necesarios para atender los intereses y vencimientos de deuda.

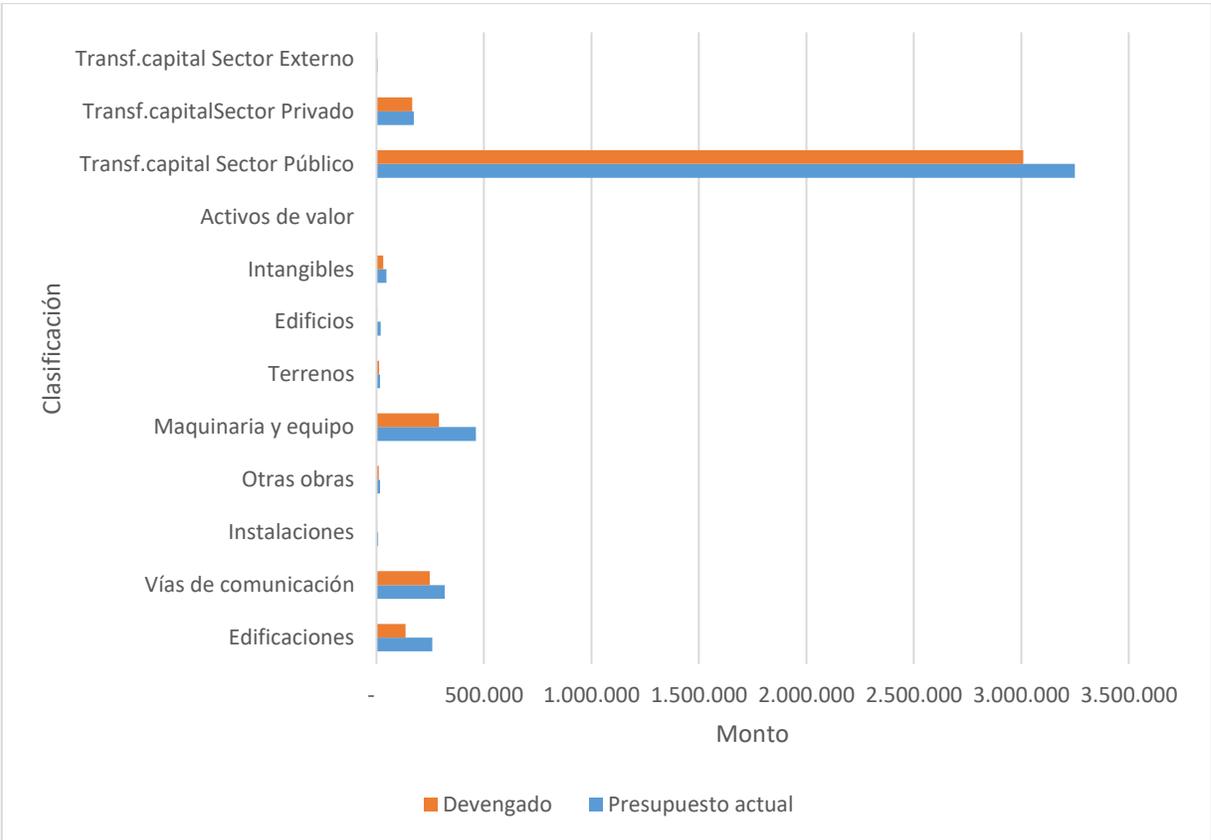
Ahora bien, debe aclararse que si el presupuesto de un Ministerio crece con respecto al año anterior en un porcentaje dado, no significa que todas las subpartidas de gasto se incrementen en la misma proporción ya que las subpartidas de la partida “Remuneraciones” crecen a un ritmo mayor, debido a la manera en que se calculan con respecto a los salarios bases, puesto que el aumento en los salarios bases conllevan aumentos proporcionales en los diferentes componentes llamados “pluses salariales” para cada puesto de la institución. Para financiar el mayor aumento de las Remuneraciones se debe sacrificar el crecimiento en el gasto de las otras partidas, como en el caso de “Materiales y Suministros” y en mayor medida “Bienes Duraderos” que es la subpartida con la que se pagan las adquisiciones de bienes de capital. Las transferencias, tanto corrientes como de capital reciben un trato diferente, ya que se debe considerar la naturaleza de la asignación, como en el caso de destinos específicos, funciones de la transferencia, y recursos propios que estas manejan y están facultadas para administrar.

Es conocido que Costa Rica tiene un rezago en infraestructura, tal y como lo reconoció el Ministro de Obras Públicas y Transporte Carlos Segnini Villalobos, ante la Comisión Permanente Especial de Ingreso y Gasto Público (El mundo, 2015). Este rezago es más evidente en los casos de infraestructura vial, portuaria y educativa y pueden deberse a una gran cantidad de razones, como la falta de recursos del gobierno, el crecimiento del gasto corriente en detrimento del gasto del capital, los años de reiterado déficit fiscal que compromete incluso los ingresos futuros para el pago del servicio de la deuda entre otros factores. Las afectaciones

generadas por las causas mencionadas anteriormente son preocupantes y se debe señalar que la asignación de recursos es insuficiente, pero además la ejecución de las subpartidas “Bienes Duraderos” durante los últimos seis años, en ningún caso ha superado el 70% de ejecución (SIGAF, 2019).

Al analizar el presupuesto de gasto de capital según la clasificación económica, incluyendo todas las clasificaciones, el promedio de ejecución es de 85,6% en los últimos 10 años de presupuestos ejecutados, como se puede ver en la siguiente gráfica 6.

**Gráfico 6. Gasto de capital presupuesto actual y ejecutado
Según clasificación económica 2009-2018
(en millones de colones)**



Fuente: SIGAF - Ministerio de Hacienda CR.

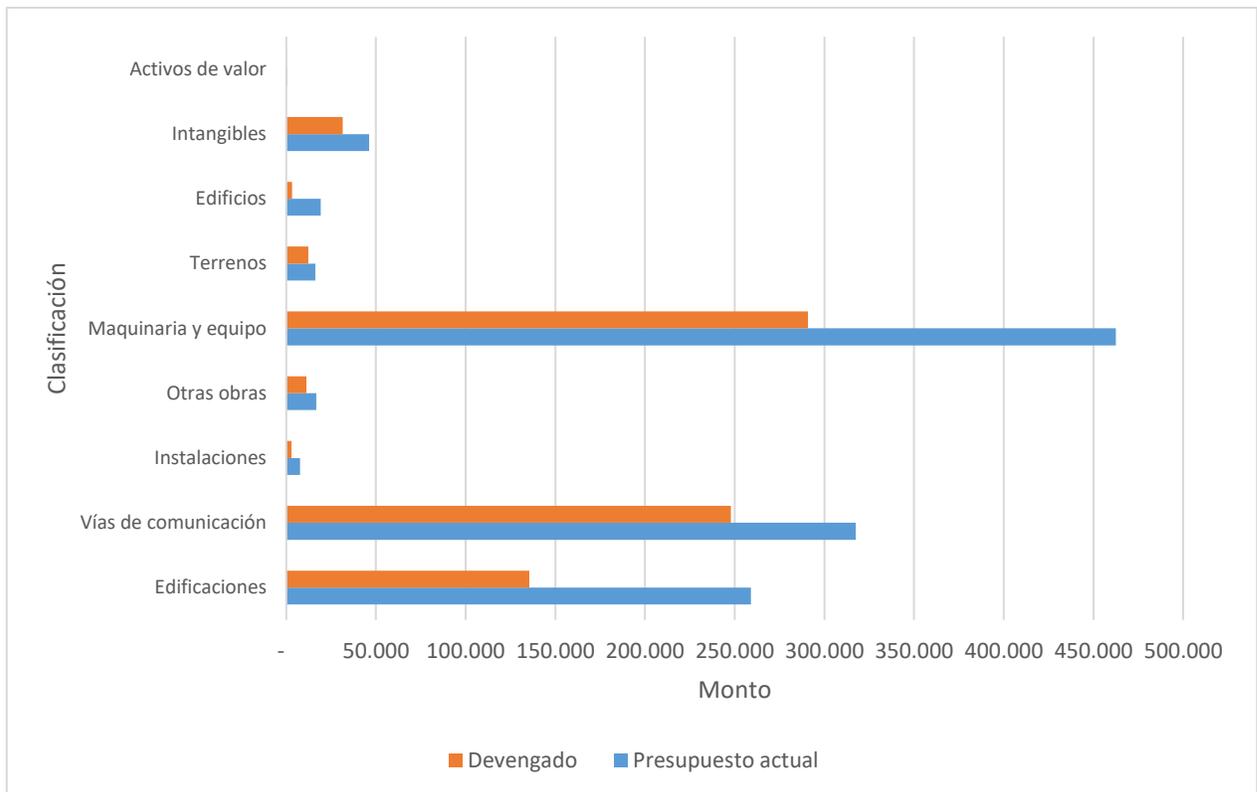
Si se deja de lado las transferencias, el promedio de ejecución en gastos de capital es de 64,0%. Lo anterior se debe a que la mayor presupuestación de recursos, así como de ejecución se encuentran en las transferencias de capital, que son aportes que se asignan a las distintas instituciones del sector público, que cuentan con disposiciones legales que lo facultan y donde su ejecución, para efectos del Presupuesto Nacional, se circunscribe al traslado de los recursos por parte del Ministerio concedente, mientras que la ejecución real de los recursos es aprobada por Contraloría General de la República.

Dentro de las principales transferencias de capital se encuentran las transferencias del Ministerio de Obras Públicas y Transportes al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y a las municipalidades, por los destinos producto del impuesto a la propiedad de vehículos, así como el impuesto único a los combustibles que se utilizan para la conservación, mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de la red vial nacional y cantonal.

También el Ministerio de Educación incluye transferencias para las juntas de educación y administrativas, destinados a la construcción, mantenimiento y adecuación de obras de infraestructura física educativa y compra de terrenos para la apertura de centros educativos. Adicionalmente, incorpora recursos para Juntas Administrativas Instituciones de III ciclo y educación diversificada técnica, para el desarrollo de equipos de apoyo para la formación de estudiantes con discapacidad.

En el siguiente gráfico 7 se muestra la ejecución del gasto de capital por clasificación económica sin contemplar las transferencias.

Gráfico 7. Gasto de capital actual y ejecutado sin transferencias
Según clasificación económica 2010-2018
(en millones de colones)



Fuente: SIGAF - Ministerio de Hacienda CR (2019)

Como puede inferirse de los datos anteriores, las bajas ejecuciones de los ya escasos recursos que pueden asignarse agravan la situación sobre la provisión de bienes de capital que debe brindar el estado a los habitantes del país.

La premisa de que presupuestar en un periodo mayor a un año podría aumentar la ejecución, se puede también inferir de la ejecución presupuestaria de las transferencias, tanto corrientes como de capital, superiores al 92% en promedio de los últimos 10 años, puesto que los Ministerios cumplen a transferir los recursos a las entidades, y estas, una vez que reciben los recursos, pueden ejecutarlos en periodos presupuestarios posteriores como superávits.

De hecho, han existido solicitudes por parte de algunos Ministerios ante el Ministerio de Hacienda para ejecutar obras por medio de convenios con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) así como con la oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) como si fueran transferencias presupuestarias. Esta práctica les permitiría a los Ministerios transferir los recursos al organismo internacional y con esto evitar la restricción de circunscribirse a la ejecución anual.

El Ministerio de Ambiente y Energía (MINA E) implementó un contrato por medio de transferencias presupuestarias para el programa de la Naciones sobre el proyecto llamado "Asistencia técnica y fortalecimiento institucional para la implementación de un monitoreo y evaluación de aguas subterráneas y un sistema de información para la gestión integrada de los recursos hídricos de Costa Rica" como se muestra en la Ley Presupuesto Nacional del año 2018 actualizada a diciembre, sin embargo, posteriormente la comisión de clasificadores presupuestarios de la DGPN, emitió un criterio al respecto y les indicó a ese Ministerios que, para poder clasificar gasto como transferencias, según el clasificador por objeto de gasto actual, no debe existir contraprestación de servicios.

Capítulo IV. Presupuestos Plurianuales en Latinoamérica

A continuación, se presenta un resumen del estudio sobre la técnica y forma de presupuestar en Uruguay, Paraguay y Argentina. Los primeros dos países latinoamericanos presentan presupuestos plurianuales obligatorios mientras que Argentina presenta un presupuesto referencial a la Asamblea Legislativa.

El objetivo de este presente capítulo es conocer la técnica de presupuestos plurianuales utilizada en cada país y los resultados que estos países obtienen en cuanto a ejecución financiera de las partidas de gasto general y en cuanto a gasto de capital.

4.1 Aplicación de los presupuestos plurianuales

Como se mencionó en el apartado conceptual, los presupuestos plurianuales consisten en estimaciones de las variables fiscales de ingresos, gastos y financiamiento de tres o más años, contando además con una proyección de las variables macroeconómicas más importantes en coordinación con el Banco Central. Según lo referenciado, los presupuestos plurianuales pueden tener carácter obligatorio o referencial y pueden ser móviles o fijos según la técnica en cada país.

Dentro de los beneficios de la aplicación de estos presupuestos que cita Martirene (2007) en el Manual de Presupuesto Plurianual se encuentran:

- Permite al Gobierno conocer la situación y dinámica de las cuentas públicas más allá de la coyuntura dándole la oportunidad de hacer correcciones preventivas.
- Puede ser utilizado como un freno a la toma de decisiones sobre gastos sin financiamiento o medidas que alteran negativamente el resultado fiscal.

- Atenúa la rigidez de la estructura de gastos, permitiendo la reorientación de los ahorros producidos por la finalización de programas y proyectos.
- Incrementa la capacidad de control global y particular del gasto.
- Reduce la incertidumbre del sector privado sobre el comportamiento futuro de las cuentas públicas.
- Facilita el seguimiento y cumplimiento de los programas y proyectos de maduración plurianual.
- Reduce la incertidumbre de las instituciones respecto a las asignaciones de mediano plazo.

A continuación, se presentan las formas de aplicación de los presupuestos plurianuales en los países latinoamericanos de Uruguay, Paraguay y Argentina, además de los resultados obtenidos en su ejecución presupuestaria total a nivel nacional y los resultados obtenidos en su ejecución de gasto de capital:

4.1.2 Caso Uruguay

La plurianualidad del presupuesto de Uruguay se encuentra normado en su Constitución del año 1967, en el artículo 214 que dice:

“El Poder Ejecutivo proyectará con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Presupuesto Nacional que regirá para su período de gobierno y lo presentará al Poder Legislativo dentro de los primeros 6 meses del ejercicio de su mandato...”

La competencia sobre el presupuesto de la nación recae en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de la Contaduría General de la Nación (CGN) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República con carácter asesor y encargada de elaborar el presupuesto de inversiones

Aunque la Constitución define su carácter quinquenal, en la práctica en Uruguay el Presupuesto de gastos corrientes se formula sobre la base de tomar el presupuesto de un año, el del último año del periodo de presupuestal previo con los ajustes que se considere pertinentes, y multiplicarlo por cinco. Esa metodología genera una base fija al presupuesto (de aproximadamente el 80% del total ya que la inversión es solo el 20%) y además le da un carácter incremental en la medida en que los proyectos de inversión se suman a esa base (Berretta,2004).

De los datos extraídos de la página web de transparencia presupuestaria de la oficina de presupuesto nacional, del total de gasto público presentado en la ley de presupuesto aproximadamente el 31% corresponde a gasto en personal, 62% es gasto de funcionamiento y solamente 7% es gasto de inversión.

Según el artículo 214 de la Constitución uruguaya el ejecutivo debe rendir cuentas anuales obligatorias al Poder Legislativo.

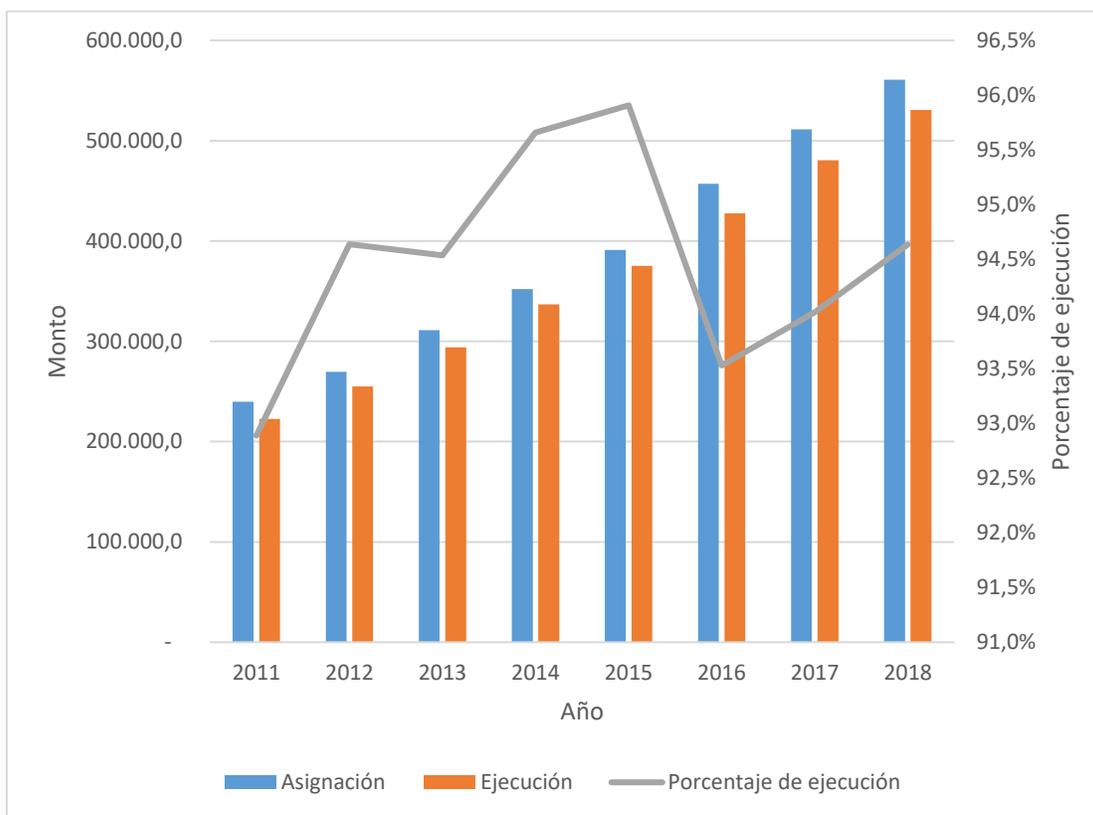
...” El Poder Ejecutivo dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, que coincidirá con el año civil, presentará al Poder Legislativo la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente a dicho ejercicio, pudiendo proponer las modificaciones que estime indispensables al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas....

Existe además una singularidad de la normativa presupuestaria en Uruguay y es que la técnica presupuestaria se encuentra definida en la Constitución mediante la reforma constitucional del año 1967 donde se definió que sería el presupuesto por programas la forma en que se realizaría la formulación presupuestaria.

4.1.2.1 Sobre desempeño de ejecución en Uruguay

A continuación, se presenta el gráfico 8 que ilustra los datos sobre la ejecución presupuestaria total en Uruguay desde el 2011 al 2018 según los datos obtenidos de la oficina de planeamiento y presupuesto.

Gráfico 8. Ejecución presupuestaria total de Uruguay 2011-2018 (en millones de pesos)



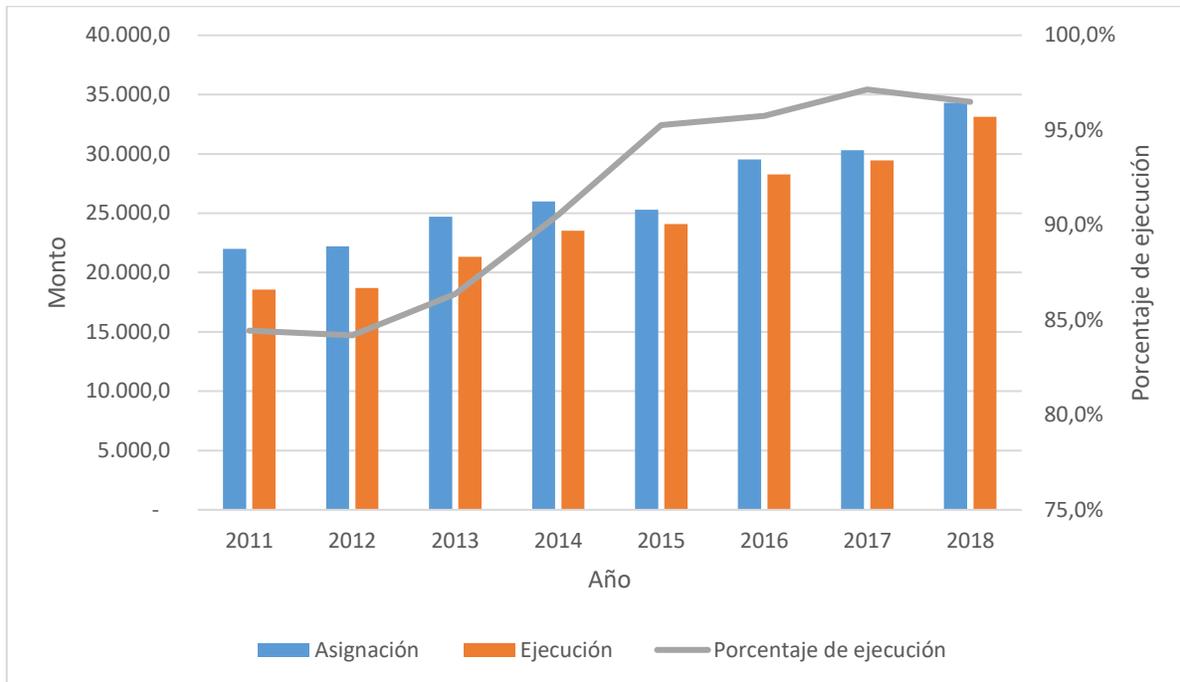
Fuente: Portal de Transparencia Presupuestaria de Oficina de Planeamiento y presupuesto, República Oriental del Uruguay.

Según el portal de transparencia de Uruguay, la ejecución en general del presupuesto de los años consultados a partir del 2011 ha sido superior a 93%.

Al desagregar la base de datos con los criterios para las clasificaciones de personal, funcionamiento e inversiones, mencionadas en la nota metodológica del presupuesto nacional, se puede ver el comportamiento de la ejecución de cada uno de esos componentes.

Para el efecto del presente trabajo se muestra en el siguiente gráfico 9, conteniendo el comparativo entre la asignación presupuestaria actual y la ejecución de gastos de inversión.

Gráfico 9. Ejecución presupuestaria de gasto de capital en Uruguay 2011-2018 (en millones de pesos)



Fuente: Portal de Transparencia Presupuestaria de Oficina de Planeamiento y presupuesto, República Oriental del Uruguay.

El gráfico anterior muestra la ejecución de inversión en Uruguay desde el año 2011 al 2018 y, según los datos de la oficina de presupuesto público, para los años señalados el promedio de ejecución 91,9% e incluso, para los últimos cuatro años las ejecuciones promedio fueron superiores al 96,0%.

Dentro de las razones que explican los altos porcentajes de ejecución del presupuesto es la flexibilidad en la ejecución del gasto ya que en la Ley de Presupuesto 2000-2004 incorporó algunos artículos tendientes a autorizar prácticas de mayor flexibilidad; en algunos casos legalizó acciones que ya eran de uso

generalizado. La reforma buscaba hacer más responsable a los directivos dándoles mayor libertad de trasposición del gasto con el fin de avanzar progresivamente desde el control previo y formal hacia el control posterior y por resultados. (Berretta, 2004, p10).

El artículo No. 33 de la Ley No. 17296 “Ley de Presupuesto”, establece un marco amplio para las transposiciones de gastos de funcionamiento con ciertas limitaciones para algunos objetos y aclarando que deberán realizarse:

- Dentro de un mismo programa y entre sus respectivas unidades ejecutoras, con autorización del jerarca del Inciso,
- Entre diferentes programas de un mismo Inciso, con autorización del Ministerio de Economía y Finanzas, previo informe favorable de la Contaduría General de la Nación y justificación fundada del jerarca del Inciso.
- Además, las solicitudes de transposición entre programas deberán presentarse ante el Ministerio de Economía y Finanzas antes del 1º de noviembre del ejercicio y contar con resolución favorable del Ministerio de Economía y Finanzas antes del 1º de diciembre de ese ejercicio”

Por último, según la información disponible la ejecución presupuestaria en general es eficiente y de la misma forma se comporta la ejecución de los gastos de capital, en muchos años superior incluso a 90%.

Se puede pensar que el país de Uruguay ha tenido mucho tiempo para perfeccionar su técnica, puesto que se implementa desde los años sesenta y sus ejecuciones denotan grandes resultados.

4.1.3 Caso de Paraguay

El presupuesto plurianual en el Paraguay se implementa desde el 2005. Inicialmente de forma referencial y desde el 2013 se formaliza por la Ley de Responsabilidad Fiscal No. 5.098, donde en el artículo No. 6 se dispone que las elaboraciones de los presupuestos anuales en el sector público se enmarquen en un escenario de Programación Fiscal Plurianual y que esta sea de mediano plazo, 3 (tres) años. Arias (2017).

La confección del Presupuesto Plurianual se relaciona al sistema de programación presupuestaria de Paraguay, que responde al principio de planificación integral, normado en el artículo 11 de la Ley No 1535 del año 1999 Ley de Administración Financiera, reglamentado por el artículo 25 del Decreto No 8.127 del año 2000, donde se establece que el presupuesto de los Organismos y Entidades del Estado reflejará los planes de acción, los objetivos y las metas, de corto, mediano y largo plazo fijados en los planes de desarrollo aprobados por el Gobierno Nacional.

En el marco normativo en Paraguay, relativo a la plurianualidad presupuestaria, se inició con una Resolución del Ministerio de Hacienda y posteriormente el Ejecutivo emitió el Decreto No 8215 de fecha 27 de septiembre de 2006, que cita...

..." por el cual se autoriza al ministerio de hacienda a formular en coordinación con los organismos y entidades del estado el presupuesto plurianual referencial y se aprueban los lineamientos, las directivas y el manual instructivo para la programación, elaboración y presentación de los anteproyectos de presupuesto institucional plurianual de las entidades que integran el presupuesto general de la nación".

Además, el artículo 11 y siguientes del decreto No. 1559 establecen los parámetros para la presupuestación plurianual y establece:

Art. 11.- Dispóngase que la Programación Fiscal Plurianual consolidada de mediano plazo y la exposición prevista en el Inciso a) del Artículo 16 de la Ley No 1535199, acompañarán la presentación del Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación.

El Presupuesto de Paraguay en la década de sesenta pasó de la técnica tradicional al Presupuesto por Programas mediante la Ley N° 14-67 Ley Orgánica de Presupuesto, con el objetivo de contar con un mecanismo de vinculación de los planes y los presupuestos, lo que suponía un cambio sustancial en los criterios tradicionales de asignación y uso de los recursos financieros en el presupuesto. Se pasó de un presupuesto que sólo expresaba insumos financieros a un presupuesto que implica vincular los gastos con la producción de bienes y servicios y éstos con los objetivos de las políticas. (Ortigoza 2003).

Posteriormente con el artículo 88 de la Ley N° 1535-99, se estableció que a partir del año 2001 el presupuesto se elaboraría teniendo como base la cifra cero. Más adelante, se dictó la Ley N° 1636 del 29 de noviembre del año 2000, que dispuso en el artículo 1°, que la técnica "Base Cero" prevista en el Artículo 88 de la Ley No. 1535/99, deberá ser empleada inexcusablemente por todos los organismos de la Administración Central y de la Administración Descentralizada, a partir de la elaboración del Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2002.

A partir del año 2001, el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación se abocaron a la tarea de implantar la técnica base cero a los anteproyectos de presupuestos institucionales del ejercicio fiscal 2002.

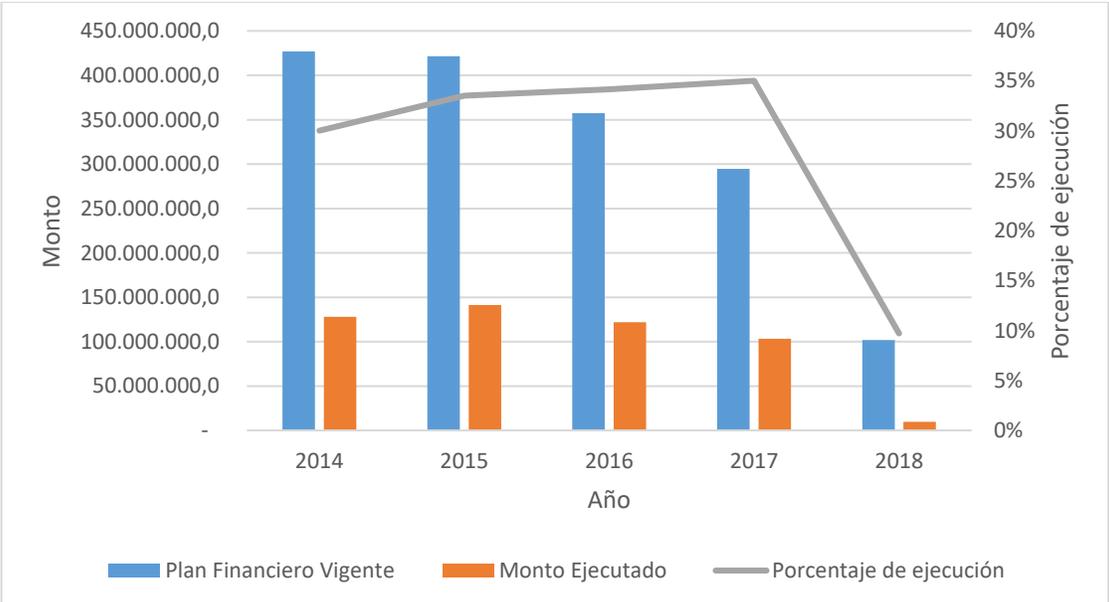
Según el Artículo No. 66 de la ley No. 1535 de Paraguay, durante el transcurso del ejercicio fiscal los organismos y entidades del Estado deberán presentar al Ministerio de Hacienda, dentro de los quince primeros días de cada mes, la información presupuestaria, financiera y patrimonial correspondiente al mes

inmediato anterior, para los fines de análisis y consolidación de estados e informes financieros, conforme a las modalidades que para el efecto establezca la reglamentación. Además, según el artículo No. 67 de esa misma norma, el Ministerio de Hacienda debe poner a disposición del Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional a más tardar el 31 de marzo, el informe con el conjunto de Estados Contables sobre la posición financiera, económica, presupuestaria y patrimonial consolidada de las entidades del Estado, referente a cada ejercicio fiscal cerrado y liquidado, con el estado comparativo de lo presupuestado y lo ejecutado.

4.1.3.1 Sobre desempeño de ejecución en Paraguay

A continuación, en el gráfico 10 se muestran el resumen sobre desempeño en cuanto a la ejecución presupuestaria del gasto total para los años 2014 al 2018 en Paraguay según la información recopilada del Portal de datos abiertos, Ministerio de Hacienda, Paraguay.

Gráfico 10. Ejecución presupuestaria total de Paraguay 2014-2018 (en millones de guaraníes)



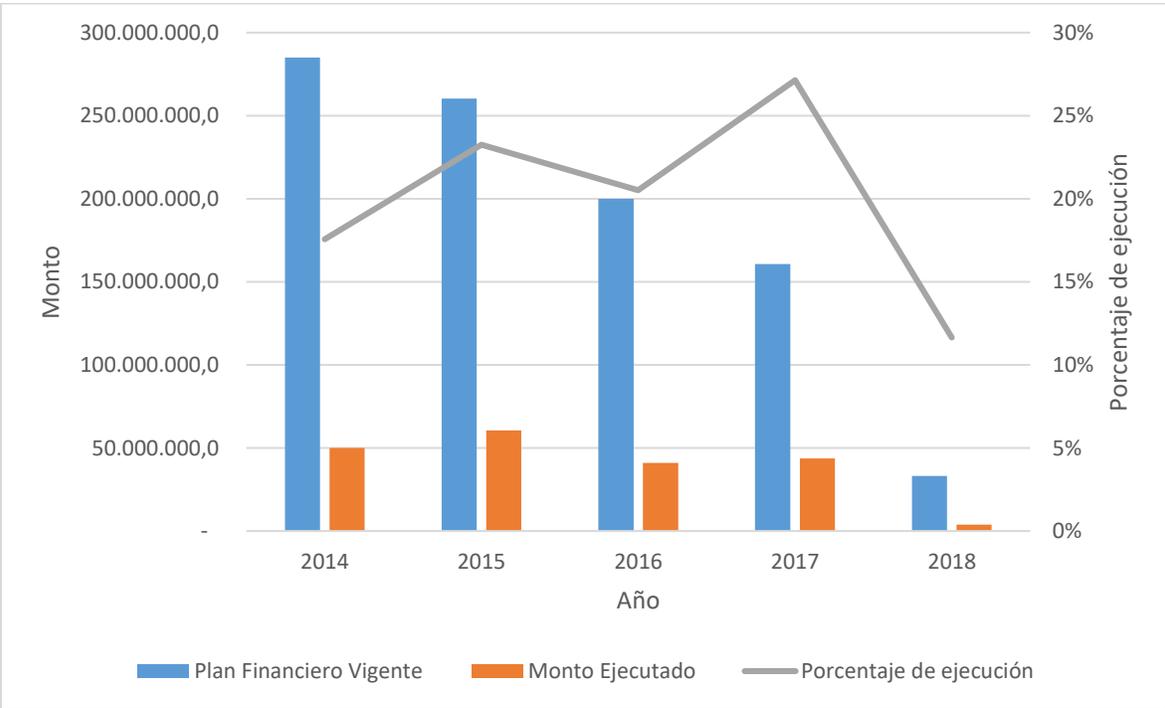
Fuente: Portal de datos abiertos, Ministerio de Hacienda, Paraguay (2019)

Como se puede apreciar en el gráfico anterior en general la ejecución presupuestaria en Paraguay es baja. Para el periodo 2018 debe considerarse que ese presupuesto se ejecuta entre el año 2018 y 2019 por lo que a la hora de obtener los datos faltaban cifras de cierre sobre la ejecución del presupuesto 2018.

En cuanto a los datos sobre la ejecución de los gastos de capital, a continuación, se presentan los datos mostrados por la misma fuente y que no difieren de la ejecución general.

Se debe también reseñar que los datos de ejecución se realizaron considerando el “plan financiero vigente”, que en general es menor que el “monto vigente” y el “presupuesto aprobado” pero aun así los porcentajes de ejecución son bajos.

Gráfico 11. Ejecución presupuestaria capital en Paraguay 2014-2018 (en millones de guaraníes)



Fuente: Portal de datos abiertos, Ministerio de Hacienda, Paraguay (2019)

Como se puede ver en gráfico, la ejecución es baja, en promedio para los años consultados en cuanto a gasto de capital es de 21,2%

Según el artículo del periódico ABC-color “El gasto público: ¿corriente o de inversión?”, del 9 de agosto de 2014, la problemática del gasto público no se restringe a la concentración en gasto corriente, con lo que los gastos de capital disponen de menos recursos, sino además que la escasa capacidad de ejecutar los recursos destinados a inversiones físicas, mientras tanto señala que el pago de salarios presenta un desempeño aceptable, sin embargo, es de alrededor de 70%. El artículo menciona que se destinan pocos recursos a las inversiones en infraestructura y su ejecución es baja y mal ejecutada.

Menciona el diario digital que la escasa capacidad de ejecución del gasto de capital termina muchas veces en reprogramaciones, hacia otras áreas, ante la disponibilidad de recursos financieros no utilizados penalizando aún más a las inversiones físicas. La Administración Nacional de Electricidad (ANDE) y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) son dos entidades que tienen una elevada responsabilidad en el gasto de capital, al encargarse de construir e instalar infraestructuras eléctricas y viales en todo el país. Estas actividades generan una cantidad relevante de empleos y además lo hacen en mayor medida en zonas rurales.

En ese mismo artículo se manifiesta que existen debilidades institucionales muy marcadas a la hora de implementar obras de infraestructura por la complejidad y variabilidad de las mismas, y mencionan que no se han realizado las adaptaciones ni reingenierías internas en varias instituciones que permitan un mejor desempeño administrativo para aumentar asignación y ejecución del gasto de capital. Enfrentan problemas de lentitud en la preparación de proyectos, los tiempos de licitaciones y conflictos entre empresas ofertantes además de la burocracia interna de cada ministerio o ente público que conspira contra la efectiva ejecución del gasto orientado a inversiones físicas.

4.1.4 Caso de Argentina

Los presupuestos plurianuales del gobierno en Argentina se presentan desde el Proyecto de Ley de Presupuesto del ejercicio 1998. En esa oportunidad se incluyeron proyecciones agregadas del Sector Público Nacional no Financiero con formato de la cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento, en base presupuesto y en base caja expresadas en pesos y en porcentaje del PIB. Esa fue la primera vez que se efectuaron proyecciones multianuales en la historia del presupuesto nacional argentino. (Saldivia 2006).

En el ejercicio fiscal 1999 mediante Ley 25152 se ampliaron los contenidos y la forma de elaboración del presupuesto plurianual convirtiéndose entonces en algo más que proyecciones agregadas de mediano plazo donde el artículo 2 señala:

... “e) El Poder Ejecutivo elaborará un presupuesto plurianual de al menos tres (3) años, sujeto a las normas que instituye la presente ley y, en particular, a lo establecido en el artículo 6 de la misma.”

De la misma forma, el artículo 6 de la ley supra citada, establece las condiciones mínimas para la presentación de los presupuestos

- a) Proyecciones de recursos por rubros
- b) Proyecciones de gastos por finalidades, funciones y por naturaleza económica;
- c) Programa de inversiones del período;
- d) Programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales;
- e) Criterios generales de captación de otras fuentes de financiamiento;

- f) Acuerdos-programas celebrados y sus respectivos montos;
- g) Descripción de las políticas presupuestarias que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros previstos.

Según Saldivia (2006), por la desagregación y la forma en que se elabora, el Presupuesto plurianual permite reflejar las políticas generales, sectoriales y de cada organismo, así como las medidas tomadas que impactan en el futuro en las cuentas fiscales y las medidas que se proponen para el período en consideración.

Para este autor existieron tres razones de orden general que dieron sustento principal al presupuesto plurianual

- En primer lugar, la necesidad de contar con un Presupuesto Plurianual surgió de la verificación de déficit fiscales sistemáticos históricos. Los nuevos principios macroeconómicos, generalizados a gran parte de los países del orbe merced a la globalización, elevaron a la categoría de gran objetivo de política económica la obtención del equilibrio fiscal permanente.
- En segundo lugar, por los beneficios mostrados de las experiencias de los países desarrollados ya que la mayoría tienen Presupuestos Plurianuales o proyecciones presupuestarias de mediano plazo (tres a cinco años). Muchos de ellos tienen larga data en esta actividad, como Alemania e Inglaterra. Esas proyecciones han demostrado ser muy útiles porque brindan mayor previsibilidad al gobierno central por su conocimiento de la situación macrofiscal esperada y para los organismos porque les da mayor previsibilidad de la disponibilidad de fondos.
- En tercer lugar, los acuerdos de facilidades extendidas con el FMI que significaban el establecimiento de metas y criterios de desempeño de mediano plazo, en este caso tres años.

En el documento de presentación del Presupuesto Plurianual del Sector Público Nacional 2019-2021 la administración establece que las características principales del Presupuesto Plurianual son:

- Ser un complemento del presupuesto anual de carácter obligatorio.
- Integrar el ciclo presupuestario con la participación de las instituciones ejecutoras del gasto mediante una asignación de gastos cuyo punto de partida son las proyecciones presupuestarias plurianuales consolidadas.
- Tener vinculada la programación estratégica y la presupuestaria, como forma de orientarse a un enfoque basado en la obtención de resultados.

Se establece entonces que el Presupuesto Plurianual es un instrumento que sirve a la política de mediano plazo y que funciona como un marco referencial del presupuesto anual y del plan de inversiones públicas, además constituye una respuesta a la necesidad de ampliar el alcance anual con el propósito de identificar los riesgos de mediano plazo y, a su vez, formular las acciones preventivas que fueran necesarias.

Las técnicas presupuestarias utilizadas en Argentina han seguido de cerca los procesos similares que se han encarado en los países latinoamericanos.

Según Tubaro (2012), hasta los años 60 se utilizó la técnica tradicional donde el presupuesto era una lista de gastos asignados a las instituciones, clasificados por su naturaleza u objeto. A partir de dicha década se comienzan a utilizar las clasificaciones funcional y económica que permitían efectuar análisis agregados sobre las áreas de asignación de gastos y de impacto económico de los mismos.

A mediados de los años 60 como una herramienta del sistema de planificación se inicia la instrumentación de la técnica del presupuesto por programas que plantea una profunda transformación del sistema presupuestario. El uso de esta técnica

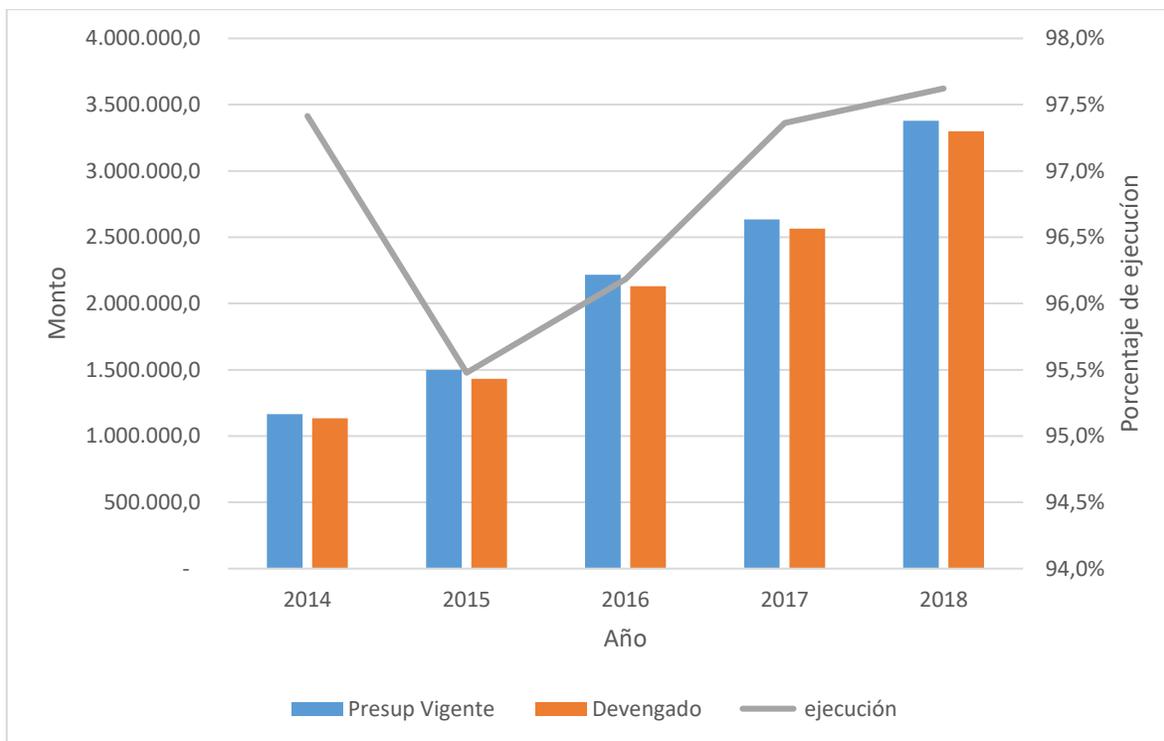
implicó pasar de un presupuesto que reflejaba solo gasto a un presupuesto que debía contener información sobre la producción que logra el Estado con los recursos disponibles.

En el artículo 10 de la Ley No. 25.827 establece el periodo anual del presupuesto, al indicar que el ejercicio presupuestario comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. También el artículo 41 de esa Ley establece la caducidad del presupuesto al afirmar que las cuentas de recursos y gastos se cierran el 31 de diciembre del año presupuestario. Sin embargo, existe un principio de la continuidad presupuestaria se encuentra presente en varias normas como el artículo 15 y el Decreto N° 1.344/07 que lo complementa, en donde aparece expresamente señalado dónde en dichas normas requieren que las entidades públicas, en cuyos presupuestos se contemplen créditos presupuestarios para contratar obras, bienes y servicios cuya ejecución exceda el ejercicio presupuestario, incluyan información sobre los recursos invertidos en años anteriores, los que se invertirán en el futuro y sobre el monto total del gasto, así como los respectivos cronogramas de ejecución física.

4.1.4.1 Sobre desempeño de la ejecución en Argentina

A continuación, se muestran los gráficos que resumen el desempeño en cuanto a la ejecución presupuestaria del gasto total y de capital de los años 2014 al 2018 en Argentina según la información recopilada del Portal de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Hacienda Argentina

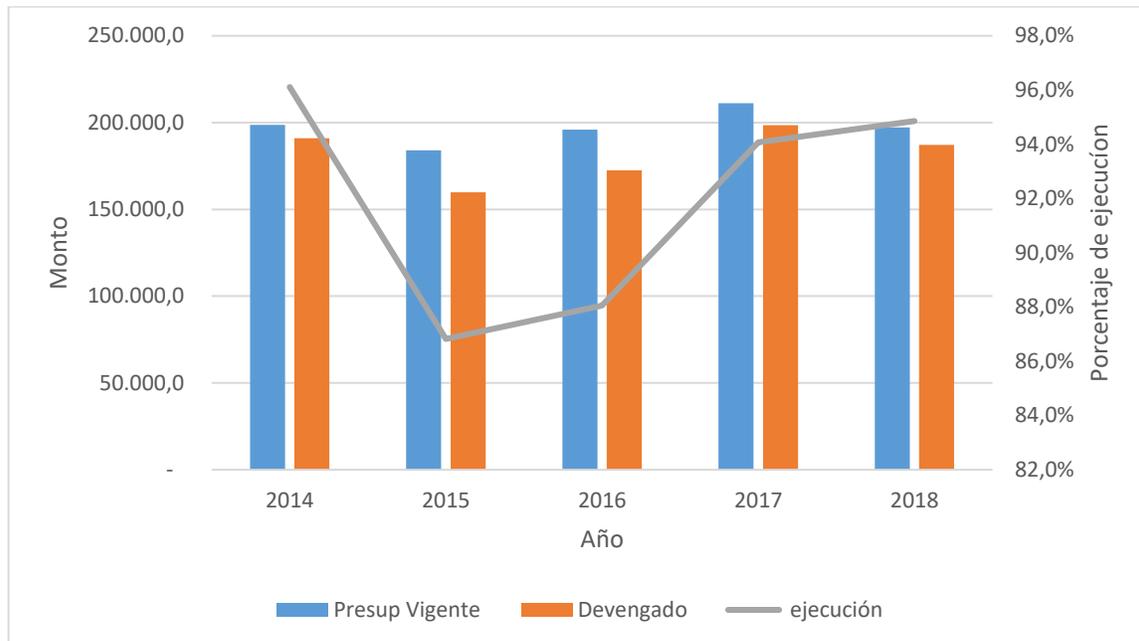
Gráfico 12. Ejecución presupuestaria total en Argentina 2014-2018 (en millones de pesos)



Fuente: Portal de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Hacienda Argentina (2019)

Como se puede apreciar en el gráfico anterior la ejecución presupuestaria total de Argentina es notable, superior a 95% en los años consultados.

Gráfico 13. Ejecución presupuestaria capital en Argentina 2014-2018 (en millones de pesos)



Fuente: Portal de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Argentina (2019)

Siguiendo con la ejecución presupuestaria de gastos de capital, esta también es notable. Para los años seleccionados el menor porcentaje de ejecución fue el del año 2015 con 86,8% y algunos años contaron con ejecuciones superiores al 94%.

Una de las razones que pueden explicar la eficiente ejecución en Argentina puede estar en que el régimen de modificaciones presupuestarias tiene su fundamento en el principio presupuestario de flexibilidad. La aplicación de este principio conduce a que el presupuesto no adolezca rigideces que le impidan constituirse en un eficaz instrumento de administración, de gobierno y de programación. Es por lo anterior que se incorporaron atribuciones al Jefe de Gabinete de Ministros para modificar el presupuesto. Además, el Poder Ejecutivo puede emitir decretos de necesidad y urgencia cuando la situación lo permita según ciertas circunstancias que no deben seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

4.1.5 Resumen de hallazgos del capítulo

En resumen, las principales características de los presupuestos nacionales de Uruguay, Paraguay y Argentina estudiados en este capítulo se presentan en el la siguiente tabla

Tabla 3. Comparativo sobre los principales aspectos de los presupuestos Uruguay, Paraguay y Argentina

Aspectos a destacar	Uruguay	Paraguay	Argentina
Año implementación	Desde 1967	Desde 2005 referencial y formalizado desde 2013.	Referencial desde 1999
Tipo de presentación Asamblea	Presentación Obligatoria junto al presupuesto anual	Presentación Obligatoria junto al presupuesto anual	Presentación Obligatoria posterior a la presentación del anual
Periodicidad	5 años	3 años	3 años
Tipo de base	Base fija	Base Fija	Base móvil
Técnica	Presupuestos por programas	Base cero	Presupuesto por programas
Normativa de la técnica	Fijada por constitución	Ley 5.098	Ley 25152
Resultado de ejecución gasto de capital	Alto > 90%	Bajo < 25%	Alto > 90%

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo V. Técnica de los presupuestos plurianuales para el contexto costarricense: posibilidades de aplicación

Como se ha podido observar en el capítulo anterior, las formas de aplicación del presupuesto plurianual son diversas, pueden aplicarse con carácter de ley o de forma referencial pero que también acompaña al presupuesto de gasto para su aprobación formal.

En el presente capítulo se aborda la oportunidad de aplicar presupuestos plurianuales que mejoren la ejecución actual y futura del gasto, considerando nueva normativa y la necesidad de cambio de operación presupuestaria derivada normativa que se debe aplicar próximamente.

5.1 Coyuntura Costarricense

Podría decirse que Costa Rica está dando pasos o aproximaciones hacia la gestión plurianual en los últimos años, gracias a las reformas normativas aprobadas por los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

La Ley No. 9696 del 11 de junio del 2019 le agregó un párrafo al artículo 176 de la Constitución Política donde establece que la gestión pública se conducirá de forma sostenible, transparente y responsable basada un marco de presupuestación plurianual.

Existen, además leyes que se están aplicando o que se comenzarán a aplicar pronto, como por ejemplo la Ley No. 9371 “Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos” de junio del 2016, así como la Ley No. 9524, Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central, de marzo de 2018 y la ley No. 9635, “Fortalecimiento de las finanzas públicas de diciembre del 2018”.

Las leyes anteriores buscan mejorar, reducir o eliminar los llamados “superávit” que pueden ser así clasificados por los órganos desconcentrados que reciben transferencias de gobierno.

Dentro de los alcances de las leyes mencionadas se debe recordar por ejemplo, que de acuerdo con la Ley 9371, los recursos que se encuentran sujetos al principio constitucional de caja única del Estado, que constituyan superávit libre al cierre del ejercicio económico, deberán ser ejecutados por la entidad correspondiente en un período máximo de dos años y en caso de que no se ejecuten en ese plazo, deberán ser devueltos al presupuesto de la República para ser aplicados a la amortización de la deuda interna y externa

También por lo normado en la Ley 9524, para el año 2021 los presupuestos de todos los órganos desconcentrados del poder ejecutivo deben incorporarse al Presupuesto Nacional, en el título presupuestario (Ministerio) al que se encuentran adscritos), y por lo tanto se regirán por las disposiciones de la Ley No. 8131 sobre la anualidad presupuestaria y ya no podrán acumular superávits.

Por otro lado, la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas No. 9635 en su título IV establece nuevas regulaciones como la regla fiscal que es un límite al crecimiento del gasto corriente, considerando las variables de una proporción del promedio del crecimiento del PIB nominal y a la relación de deuda del Gobierno central con respecto al PIB. Se establecen medidas extraordinarias cuando la economía se encuentre en el último escenario (deuda superior al 60%) que implican cero ajustes por costo de vida prohibición para suscribir préstamos o créditos ni efectuar rescates financieros u otorgar subsidios de ningún tipo

Por todo lo anterior, es necesario avanzar al modelo de presupuestación plurianual, más allá de un marco fiscal de mediano plazo. Los órganos desconcentrados que se incorporarán al Presupuesto Nacional en el año 2021 pudieron acumular

superávits durante muchos años, por lo que no será fácil que puedan ajustar su formulación y ejecución al periodo anual establecido por la Ley de No. 8131, Ley de Administración Financiera. El presupuesto plurianual brindaría confianza y tranquilidad a las instituciones sobre la asignación y ejecución de los recursos, según los cronogramas de las instituciones para las obras a realizar de mayor envergadura y que requieran realizar en periodos mayores a un año.

Como se ha visto en el apartado anterior, los modelos de Uruguay y Argentina son exitosos en cuanto a ejecución de recursos financieros, y además en comparación con Costa Rica esos países destinan mayores recursos al gasto de capital en relación a sus presupuestos totales.

Se debe comenzar por socializar la necesidad de ajustar la ejecución presupuestaria en busca de promover normativa que coadyuve para lograr plazos mayores para la ejecución y el establecimiento de planes de gasto superiores al año presupuestario.

En el caso de Paraguay , la plurianualidad se realiza a partir de un esfuerzo del poder ejecutivo por medio de una resolución del Ministerio de Hacienda y un posterior decreto hasta que en el 2013 se emitió con rango de Ley. De la misma forma, en Costa Rica se podría comenzar por realizar esfuerzos del ejecutivo para formular presupuestos de ingreso y gastos referenciales, que sirvan de guía para enfrentar horizontes de mediano y largo plazo.

En un principio, este ejercicio permitiría tanto a las instituciones en General como a los órganos desconcentrados tener una referencia del gasto por partida presupuestaria que les ayude con la planificación y formulación de sus presupuestos, según su capacidad instalada, sobre todo considerando que para la formulación del presupuesto del año 2021, que inicia en a principios del año 2020 para los Órganos Desconcentrados, estos deberán incluir tanto sus proyecciones de ingresos para ese periodo a formular como los superávits acumulados con que cuentan a la fecha y que difícilmente podrán ejecutar en un año.

5.2 Aproximaciones a la técnica en Costa Rica

Según el documento “El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina” para la formulación del Presupuesto Plurianual se plantean tres cuestiones fundamentales:

a) El horizonte de proyección.

Se refiere al periodo que debe cubrir el presupuesto y la vigencia de las proyecciones plurianuales, para el caso planteado en Costa Rica el período de aplicación podría ser también de 4 años, coincidente con el periodo del mandato de gobierno, ya que representan un lapso considerable que permite reflejar la programación de mediano plazo y que también puede dar confiabilidad a las proyecciones, principalmente de recursos y financiamiento y de variables macroeconómicas.

b) El nivel de desagregación.

La desagregación determina las unidades mínimas para la presentación del presupuesto, en el caso de Uruguay el grado de desagregación es muy grande y se presenta incluso por subpartida presupuestaria, mientras que, en el caso de Argentina, la Ley N° 25.152 “Ley de Solvencia Fiscal” establece la información que como mínimo deben contener los presupuestos plurianuales de la Nación, donde se incluyen; proyecciones de recursos por rubros; proyecciones de gastos por finalidades, funciones y por naturaleza económica, además de proyecciones macroeconómicas, ya que busca presentar un nivel de desagregación que permita reflejar las políticas presupuestarias, pero sin ahondar demasiado en la desagregación para no incluir una cantidad muy grande de información que sea poco relevante en lo que respecta al mediano plazo, por lo que se deja de lado el uso las clasificaciones presupuestarias por objeto del gasto y se utiliza hasta la

categoría "programa" dejando de lado los niveles inferiores a dicha clasificación (subprograma, actividad, proyecto y obra).

Para el caso de Costa Rica los presupuestos públicos se desagregan a nivel de subpartida, de esa forma también se presenta a la Asamblea Legislativa y se controla su ejecución, sin embargo, podría valorarse la posibilidad de mantener ese control anual, pero estableciendo las proyecciones a nivel de partida presupuestaria para el horizonte de los años posteriores

c) El mecanismo de elaboración.

En esta etapa lo que se procura es vincular el presupuesto plurianual con el presupuesto anual, recargando lo menos posible a los organismos con esa actividad y utilizar las herramientas informáticas existentes. El primer año de cualquier proyección o plan fiscal, para que sea consistente, tiene que ser el del presupuesto anual. La manera más eficiente es que la formulación del presupuesto plurianual sea una extensión del presupuesto anual para que no produzca una carga adicional de trabajo a las entidades. con algunas simplificaciones, pero con su misma metodología.

5.3 Implementación de Gestión por resultados en el desarrollo para el sector público

Costa Rica ha comenzado a dar pasos en la búsqueda de la implementación de la Gestión por resultados y por medio de la directriz No. 093 del 30 de octubre de 2017 estableció la Gestión para Resultados en el Desarrollo como el modelo de gestión pública, con el propósito de que sea adoptado por el sector público costarricense por lo que insta a los entes públicos para que apliquen dicho modelo.

Esa misma norma designa a los Ministerios de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). y Hacienda para que asuman la responsabilidad de

impulsar la GpRD en el sector público conforme a la legislación pertinente. Actualmente la evaluación de los objetivos estratégicos del PND reciben un seguimiento por parte de Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) mientras que el Ministerio de Hacienda, por medio de la Dirección de General de Presupuesto Nacional, evalúa la producción final de los programas presupuestarios cuyas metas de producción e indicadores establecidos en el presupuesto son anuales.

La oportunidad de implementación de presupuestos plurianuales podría encontrar una ventaja en la metodología e instrumentos utilizados actualmente por las unidades de planificación institucionales, ya que según el artículo 35 de los Lineamientos sobre Formulación, Ejecución y Evaluación del Presupuesto de la República, los órganos del Gobierno de la República deben vincular sus planes operativos institucionales con la planificación de mediano y largo plazo. Para cumplir con lo anterior, las unidades de planificación institucional cuentan con una herramienta llamada “matriz de articulación plan presupuesto”, donde se realizan las estimaciones de recursos necesarios para cumplir su producción en el año base (t) y los tres años posteriores, sin embargo, esas estimaciones no tienen asidero jurídico por cuanto no conocen los montos de los recursos con los que contarían para los años posteriores al año base.

Capítulo VI. Conclusiones y Recomendaciones

5.1 Conclusiones

De la información recopilada sobre presupuestos plurianuales se observa que dicha técnica ha sido impulsada por diferentes organismos como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ya que según experiencias internacionales su aplicación ha sido positiva. A partir de esas experiencias internacionales se puede comprender e imitar la técnica y realizar aproximaciones a su aplicación. Para los casos estudiados, la aplicación es diferente según cada país, en el caso de Uruguay y Paraguay es de aprobación obligatoria mientras que en el caso de Argentina es de carácter referencial.

La técnica de presupuestos por programas en Costa Rica se encuentra normada en el reglamento a la Ley de Administración Financiera, mientras que la periodicidad del Presupuesto Nacional es de rango constitucional y esta normado además en los principios de la Ley de Administración Financiera, aunque por medio de una modificación reciente del año 2019 se intenta que el presupuesto, así como la gestión pública en general se conduzca de forma sostenible y basada en un marco de presupuestación plurianual. En cuanto a la evolución de la técnica en Costa Rica y sus resultados de ejecución de gasto de capital, se observa que en promedio de ejecución total en el periodo comprendido entre el año 2009 y el 2018 fue de 93%, el promedio de ejecución del gasto de capital fue de 85% considerando las transferencias y solo 64% cuando no se consideran. La ejecución de las partidas de gasto de capital es la de menor efectividad para el caso de los ministerios.

Los presupuestos plurianuales en Latinoamérica se han implantado después de una búsqueda en la mejora de la presupuestación pensada a plazos mayores a un año. En el caso de Uruguay se estableció la norma y luego se trabajó en su aplicación, mientras que Paraguay y Argentina han implantado cambios en sus técnicas que les permitieron desarrollar presupuestos plurianuales que presentan a los poderes legislativos, mejorando con esto su planificación de mediano plazo. En cuanto a los resultados de ejecución presupuestaria; de la información recolectada se determina que Uruguay muestra un promedio de ejecución de general de 94% entre el periodo comprendido entre el año 2011-2018 y su ejecución en gasto de capital es de 92% para ese mismo periodo. Argentina tiene un promedio de ejecución total de 96% en el periodo observado de 2014-2018 y su promedio de ejecución en gasto de capital asciende a 92%. Por otro lado, Paraguay tiene una ejecución de 31% en los años analizados (2014-2018) en su gasto total y solo un 21% en ejecución de gasto de capital.

La técnica presupuestaria costarricense no permite lograr buenos resultados en cuanto a ejecución de gastos de capital, ya que el promedio de ejecución de los últimos 10 años para este gasto fue de 64%, sin embargo, no existen propuestas recientes que busquen mejorar la ejecución en ese tipo de gasto y por ende mejorar la producción pública en obras de capital. Ante las consultas realizadas mediante entrevistas abiertas, algunos expertos consideraron que los plazos de contratación administrativa no eran adecuados, porque dejaban poco margen de acción a la administración cuando se interponen recursos posteriores a una adjudicación. Ante lo anterior, algunas de los consultados consideran como una buena alternativa, la técnica de presupuesto plurianual como una solución a los problemas de atrasos en contrataciones

Con la aplicación de la Ley No. 9524, Ley Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central, se debe buscar alternativas que ayuden a mejorar la ejecución, ya no solo de los Ministerios, sino además de sus órganos adscritos, que pasan a formar parte del presupuesto de cada ministerio, mismos que hasta la fecha no se encuentran sujetos al principio de anualidad presupuestaria descrito en la normativa, pero que lo estarán a partir del año 2021. Esta es una necesidad adicional que justifica la importancia de la aplicación del presupuesto plurianual en Costa Rica ya que se según se menciona la exposición de motivos de la Ley No. 9524, los presupuestos de los Órganos Desconcentrados en el 2016 representaron ¢1.294.980,0 millones y que en promedio mientras que para el gobierno central su ejecución es de 94% entre el periodo 2011-2015 para los órganos desconcentrados su ejecución resultante es 62%.

5.2 Recomendaciones

Aunque la evidencia presentada en el apartado de las conclusiones no demuestra que por la sola aplicación de la técnica de presupuesto plurianuales se pueda mejorar la ejecución, si es posible ver que los países analizados con mayor tiempo de aplicar la técnica tienen resultados de ejecución muy superiores a los de Costa Rica, por lo que se recomienda realizar esfuerzos para la aplicación paulatina de la técnica a nivel nacional, de la misma forma en que lo realizaron algunos países latinoamericanos.

Los pasos hacia la implementación de la técnica se podrían plantear como en el caso de Paraguay, primero como una iniciativa del ejecutivo con carácter referencial hasta evolucionar y poder llegar a implementarlo con rango de Ley.

Se puede considerar como el primer paso la Ley No. 9696 “Reforma artículo 176 de la Constitución Política (principios de sostenibilidad fiscal y plurianualidad) del 11 de junio del 2019, misma que establece que la gestión pública se conducirá de forma sostenible, transparente y responsable, la cual se basará en un marco de presupuestación plurianual, en procura de la continuidad de los servicios que presta.

Por otro lado, como se mencionó en el capítulo tres, existe la ventaja de que ya en Costa Rica se cuenta con estimaciones macroeconómicas llamadas “Marco Presupuestario de Mediano Plazo” que se presentan junto con el Proyecto de Presupuesto Anual a la Asamblea Legislativa y que funciona como un Marco Fiscal, puesto que incorpora a las estimaciones macro económicas proyecciones de agregados de ingresos y gastos públicos.

Una vez definido por parte del ejecutivo la voluntad de solicitar y presentar proyecciones plurianuales, se debe comunicar a los ministerios los límites de gasto para los años a proyectar y establecer los mecanismos técnicos e informáticos para la remisión de la información por parte de las instituciones, que no debería variar

mucho con respecto a la presentación de la información para los anteproyectos de presupuesto actuales.

El paso siguiente es definir la obligatoriedad y como se ha mencionado, la periodicidad se encuentra normado en el mismo artículo 176 de la Constitución, así como en el principio de anualidad de la Ley de Administración Financiera No. 8131, el presupuesto rige del 01 de enero al 31 de diciembre. Por lo anterior, se interpreta que la obligatoriedad de presentación a la Asamblea Legislativa es anual y por lo tanto la aproximación a la técnica debe ser de carácter referencial, cuyo año base sea el del presupuesto anual. En lo que se refiere a los años de la proyección, se podría establecer que, junto al presupuesto anual se remitan proyecciones para los tres años posteriores, lo que permitiría ajustar las estimaciones a las prioridades del gobierno de turno y que funcione como insumo o referente para la construcción de Planes Nacionales de Mediano Plazo.

La premura por la entrada en vigencia de leyes mencionadas en el capítulo V, se sugiere que el tiempo para empezar a dar pasos en ese sendero debería comenzar con la formulación del presupuesto 2021, en aras de poder asegurar a los órganos desconcentrados una asignación de recursos que puedan efectivamente ejecutar según sus necesidades de fondos anuales, considerando que muchos de estos entes cuentan con grandes superávits y una presupuestación abultada en un solo periodo presupuestario podría significar la liquidación de la mayor cantidad de esos fondos sin poder entregar la producción que podría esperarse.

Por último, se puede mencionar además que es recomendable la utilización de presupuestos plurianuales en el contexto costarricense por cuanto según la Directriz 093-P del 06 de diciembre de 2017, el Gobierno de Costa Rica debe buscar la implementación de la Gestión por Resultados en el Desarrollo para el Sector Público. La aplicación de presupuestos plurianuales también podría mejorar el tema sobre gestión por resultados, misma donde se busca que todos los recursos y esfuerzos del estado estén dirigidos al logro de resultados e impactos para el bien de la población, sin embargo, esos impactos generalmente necesitan periodos de superiores a un año para su consecución.

Aunque el presupuesto nacional costarricense busca vincular los recursos financieros con las metas físicas de corto plazo (un año presupuestario), y estas a su vez se intentan vincular con metas de mediano plazo (donde se podría medir resultados) como los establecidos en el PND, las estimaciones presupuestarias de cada intervención estratégica descritas en el PND, son de carácter indicativo y no tienen sustento presupuestario debido al principio de anualidad.

Referencias bibliográficas

Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público.

Berretta, N. (2004). La asignación del gasto en la ejecución del presupuesto en Uruguay ¿resultado de las prioridades políticas definidas o de la casualidad. *Iberoamericana–Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 34(1-2).

De Clerck, S., & Wickens, T. Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014: Manual. In *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014: Manual*. International Monetary Fund.

Díaz, A. J. M., & Motta, A. O. Experiencias innovadoras en la gestión pública: la transversalidad en la elaboración e implementación de políticas sociales y territoriales en Uruguay.

El gasto público: ¿corriente o de inversión?, (9 de agosto de 2014), Recuperado de <https://www.abc.com.py/edicion-impres/suplementos/economico/el-gasto-publico-corriente-o-de-inversion-1274502.html>

Instituto Nacional de Estadística y Censos 2016, Guía para la presentación de información estadística, San José.

Laguna, M. I. D. (2015). Los orígenes de la Gestión por Resultados en Chile y México: ¿imposición, copia o aprendizaje transnacional? *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, (8), 89-110.

Makón, M. P. (1997). Fortalecimiento del proceso presupuestario público. *Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública*, 1(29), 1-12.

- Marcel, M., Guzmán, M., & Sanginés, M. (2014). Presupuestos para el desarrollo en América Latina. Inter-American Development Bank.
- Martirene, R. A. (2007). Manual de presupuesto plurianual.
- Martner Ricardo, R., & CEPAL, N. (2008). Planificar y presupuestar en América Latina. CEPAL.
- Ministerio de Hacienda Argentina. (2019). Gastos por clasificador económico. 2 de diciembre 2019, de Presupuesto abierto Recuperado de <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/gastos-por-clasificador-economico>
- Ministerio de Hacienda CR. (2019). Ejecución del presupuesto. 2 de diciembre 2019, de Presupuesto Nacional Recuperado de <https://www.hacienda.go.cr/contenido/15104-ejecucion-del-presupuesto>
- Ministerio de Hacienda CR. (2019). Informes de Seguimiento Semestral, Recuperado de <https://www.hacienda.go.cr/contenido/13905-informes-de-seguimiento-semestral> Ministerio de Hacienda Paraguay. (2019). Presupuesto General de la Nación vigente de gastos. 2 de diciembre 2019, de Datos abiertos Recuperado de <https://datos.hacienda.gov.py/data/pgn-gasto>
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto, República Oriental del Uruguay. (2019). SIGAF. 2019 diciembre 2, de Portal de transparencia presupuestaria Recuperado de <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/datos-abiertos/cr%C3%A9dito-presupuestal-asignado-y-ejecutado-partir-de-2011>
- Olivieri Alberti, A. (2001). Hacia la mejor técnica presupuestaria (Doctoral dissertation, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.).

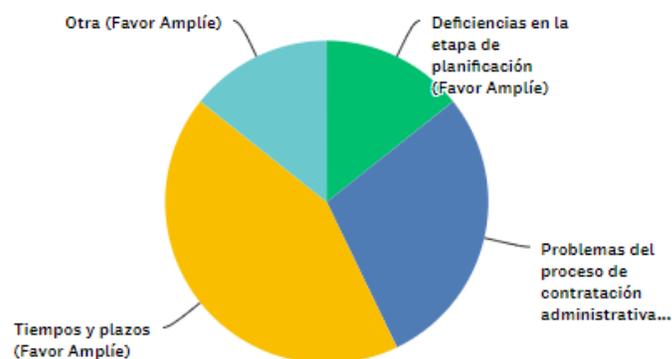
- Ortigoza, R. (2003). El Presupuesto Público en Paraguay y la Interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo.
- Robinson, M., & Last, D. (2009). Un modelo básico de presupuestación por resultados. Notas técnicas y manuales sobre gestión financiera pública. Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional.
- Saldivia, A. H. (2006). Clasificación y registro de datos físicos presupuestarios en Argentina.
- Sanz, L. T., & Márquez, J. R. (2017). Los marcos de mediano plazo y el presupuesto plurianual en América Latina: Un modelo para Ecuador. In XXIV Encuentro de Economía Pública (p. 122). Universidad de Castilla-La Mancha.
- Tubaro, L. (2012). Una visión del Presupuesto por Programas y el Presupuesto por Resultados (Doctoral dissertation, Facultad de Ciencias Económicas).
- Valdivia, G. (2001). Presupuestos plurianuales no son suficientes: Experiencia Chilena, IV Seminario Nacional de Presupuesto Público, 7 y 8 de septiembre.
- Yuni, J. A., & Urbano, C. A. (2004). Recursos metodológicos para la preparación de proyectos de investigación. Brujas.

Anexos

Datos cuestionario exploratorio

Según su experiencia ¿cuáles son los principales problemas de ejecución presupuestaria?

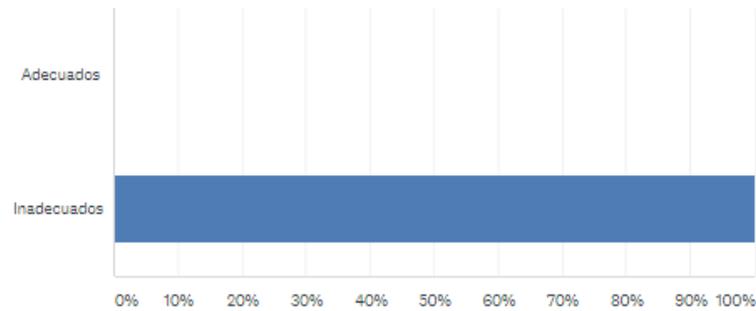
Answered: 7 Skipped: 0



OPCIONES DE RESPUESTA	RESPUESTAS
▼ Deficiencias en la etapa de planificación (Favor Amplié)	14,29% 1
▼ Problemas del proceso de contratación administrativa (Favor Amplié)	28,57% 2
▼ Tiempos y plazos (Favor Amplié)	42,86% 3
▼ Otra (Favor Amplié)	14,29% 1
TOTAL	7

¿Qué opinión le merecen los plazos para los procesos de compras públicas?

Answered: 7 Skipped: 0

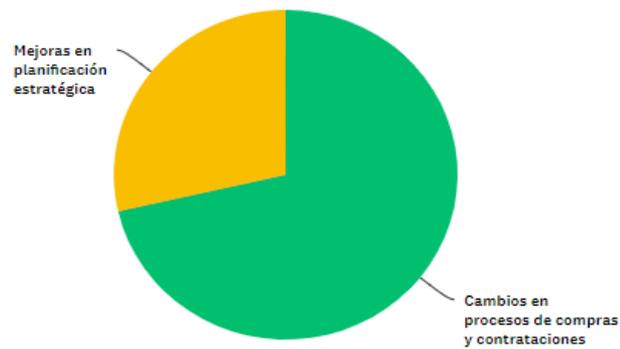


OPCIONES DE RESPUESTA	RESPUESTAS
▼ Adecuados	0,00% 0
▼ Inadecuados	100,00% 7
TOTAL	7

Comentarios (6)

¿Cuáles alternativas podría usted proponer para mejorar la ejecución de los gastos?

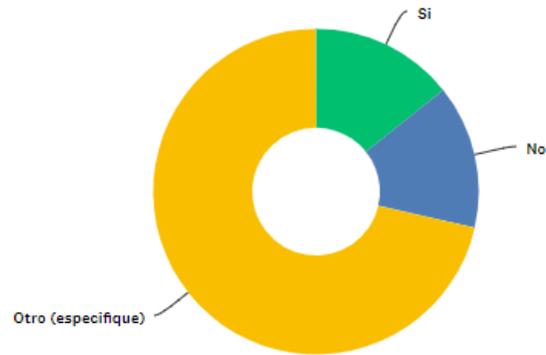
Answered: 7 Skipped: 0



OPCIONES DE RESPUESTA	RESPUESTAS
▼ Cambios en procesos de compras y contrataciones	71,43% 5
▼ Mejoras en sistemas informáticos utilizados	0,00% 0
▼ Mejoras en planificación estratégica	28,57% 2
TOTAL	7

¿Cree usted que presupuestar en plazos mayores a un año podría mejorar la ejecución del los gastos?

Answered: 7 Skipped: 0



OPCIONES DE RESPUESTA	RESPUESTAS	
▼ Si	14,29%	1
▼ No	14,29%	1
▼ Otro (especifique)	Respuestas 71,43%	6
TOTAL		7