

# **El presupuesto público costarricense: un acercamiento a su complejidad**

## **Costa Rica's public budget: an approach to its complexity**

Rolando Bolaños Garita

### **RESUMEN**

El presente aporte deriva del proyecto matriculado ante la Comisión de Investigación y Extensión, Escuela de Ciencias de la Administración de la UNED, aprobado con el código P2017-016, con el propósito de desentrañar la realidad estructural y conceptual de la temática presupuestaria a nivel costarricense, logrando determinarse que, sobre esa, orbitan aspectos históricos, políticos, legales, jurisprudenciales y teóricos (con énfasis en el paradigma de presupuesto por programas), los cuales deben tomarse en cuenta por quienes se desempeñen en instancias rectoras, fiscalizadoras o ejecutoras de los fondos públicos.

**PALABRAS CLAVES:** Constitución política, marco de legalidad, finanzas públicas, desarrollo nacional, dirección gubernativa.

### **ABSTRACT**

This contribution derives from the project registered to Research and Extension Commission, School of Administration Sciences at UNED, and approved by code P2017-016, with the purpose to reveal structural and conceptual reality of budget issue at the Costa Rican level, managing to determine that, above it, remain historical, political, legal, jurisprudential and theoretical aspects (with emphasis on program budget paradigm), that must be taken into account by those who serve in governing, supervising or executing of public funds.

**KEYWORDS:** Politic constitution, legal framework, public finances, national development, gubernative direction.

## **I. INTRODUCCIÓN**

El presupuesto público no debe concebirse como la simple proyección de recursos para la administración financiero-contable de las instituciones públicas, con la consiguiente inclusión de datos numéricos que engrosarán los renglones presupuestarios y que pasarán por diferentes etapas como: formulación, ejecución y evaluación. Asimismo, no es solo una ley más que debe transitar por la ruta legislativa sin mayores cavilaciones o análisis, que debe ser aprobada “obligatoriamente” antes del próximo año. Más aún, el presupuesto público tampoco es solo el reflejo de los planes estatales formulados por instancias planificadoras. El presupuesto es todo lo anterior y más; es un instrumento de dirección política que debe lograr el orquestamiento de todo el conglomerado cubierto por el alero del Presidente de la República para así solventar las necesidades poblacionales y aprovechar las oportunidades para el desarrollo nacional.

Y es que, el desarrollo de lo aquí esbozado, se refiere también a una rama de las Ciencias Jurídicas, específicamente el Derecho Presupuestario, mismo que se incrusta en el Derecho Financiero según la exposición histórico-doctrinal de Madrigal (2013). Nótese también la acepción que al respecto brinda Millan:

El derecho presupuestario se define como el conjunto de normas jurídicas pertenecientes al derecho público en general, al derecho financiero en particular, que tiene por objeto regular todos los aspectos relacionados con la creación de

sistemas y procedimientos de elaboración, ejecución y control de los ingresos obtenidos y de los gastos realizados por las diferentes dependencias y entidades del Estado encaminados a la satisfacción de las necesidades públicas. En consecuencia, el derecho presupuestario comprende el conjunto de normas jurídicas que regulan la percepción de los ingresos públicos y las leyes que se ocupan de regular el gasto efectuado por las entidades gubernamentales. (s/f, p. 35)

No obstante, a lo anterior debemos agregarle no solo que se compone de “normas”, sino también de órganos u organismos (entidades rectoras, ejecutoras y fiscalizadoras), al igual que de actos administrativos permisibles por el ordenamiento jurídico para la correcta disposición de los fondos públicos; todo esto en una sola amalgama, tal y como se presenta en líneas posteriores.

## **II. METODOLOGÍA**

La investigación se llevó a cabo desde la perspectiva cualitativa conforme las técnicas del análisis de contenido –a través del análisis documental– y la entrevista semiestructurada, con el propósito de identificar, analizar y sintetizar toda aquella información que resultara pertinente para la consecución del objetivo general planteado: *Analizar la convergencia de los Sistemas de Planificación Nacional y de Administración Financiera mediante la planificación presupuestaria para así lograr el desarrollo nacional según lo prescribe el artículo 50 de la Constitución Política.*

### **III. CONSIDERACIONES HISTÓRICAS, LEGALES Y JURISPRUDENCIALES DEL PRESUPUESTO PÚBLICO**

Lo primero a que debe dirigirse el interesado en la temática aquí expuesta, es dónde y cómo surge el presupuesto público como expresión histórica, constitucional y política para, correlativamente, comprender otras de sus facetas. Si no se conoce su génesis, difícilmente se tendrá una perspectiva clara de todo el entramado que el mismo conlleva estratégica u operativamente.

Lo que puede concebirse actualmente como presupuesto debemos rastrearlo hasta su origen durante las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, encargada de generar la Constitución Política imperante, dedicándosele todo un capítulo –a partir del artículo 176, pero sin detrimento de otros que antes invocan el término– para dilucidar su consistencia.

Y es que una vez sobrepasada la Guerra Civil de 1948, la Junta Fundadora de la Segunda República –Gobierno de facto instaurado por José Figueres Ferrer–, emitió el Decreto 37 del 25 de mayo de 1948. En él, se consignaba el proyecto de Constitución Política generada por la Comisión Redactora. Dicho proyecto incluía un apartado correspondiente al Presupuesto Nacional, buscando un equilibrio en las finanzas públicas, argumentando aquel grupo lo siguiente:

Se limitan las facultades de la Asamblea [Legislativa] para introducir modificaciones en el presupuesto que tiendan a ampliarlo, condicionándolos al señalamiento de nuevas fuentes de ingresos, declaradas suficientes por la

Contraloría [General de la República]. Si este organismo las declara inadecuadas o insuficientes, el proyecto respectivo sólo podría aprobarse por ley extraordinaria. Con este sistema, que en lo fundamental ya rige en varios países de la América [Latina], trata de evitarse que la Asamblea [Legislativa] desequilibre las partidas calculadas por el [Poder Ejecutivo], en un afán de establecer nuevos servicios sin la base financiera necesaria. (1953, p. 632)

Por lo tanto, aquel boceto incluyó la siguiente redacción:

Artículo 201. – La preparación del proyecto de Presupuesto corresponde al Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Hacienda.

Dicho Ministerio podrá reducir o suprimir cualesquiera de las partidas que figuren en los anteproyectos, formulados por los otros Ministerios. En caso de conflicto, decidirá definitivamente el Consejo de Gobierno.

El Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y el Poder Legislativo prepararán sus respectivos presupuestos, y los presentarán al Ministerio de Hacienda para que éste los incorpore al proyecto de Presupuesto Nacional. (1953, p. 652)

Este último no quedó incólume, sino que, conforme avanzaron las discusiones al respecto, los Constituyentes generaron argumentos variopintos. Sin embargo, fueron varios los momentos en que se defendió la posibilidad de reducir los montos proyectados por los entes públicos. Por ejemplo, en el Acta 162, el igualmente Diputado

Constituyente Rodrigo Facio, refiriéndose a los principios presupuestarios de universalidad y de equilibrio del presupuesto, argüía lo siguiente:

Por el primero, se obliga a la Administración a proyectar un presupuesto que contenga, sin excepción alguna, todos los gastos y todos los ingresos, para que la representación nacional pueda analizarlos con todo el cuidado del caso. Por el segundo, se proscrib[e] enfáticamente la práctica de elaborar presupuestos desequilibrados o con déficit. (1956, p. 421)

E indicando más adelante:

(...) he querido que quedase como texto imperativo el que, sea cual sea el sistema adaptado, sea el Presidente quien decida en los conflictos que puedan presentarse entre la Oficina de Presupuesto, al deducir o suprimir partidas de los anteproyectos presentados y cualesquiera de los Ministerios. (1956, p. 427)

Podrá notarse que la actual potestad constitucional para poder reducir o suprimirse cualquier monto visible en las partidas que figuren en los anteproyectos formulados por los Ministerios de Gobierno, Asamblea Legislativa, Corte Suprema de Justicia y Tribunal Supremo de Elecciones, es del más alto rango jurídico, y no podría, teleológicamente, tener alcances superiores o inferiores por medio de una norma general o específica.

Siguiendo con el articulado constitucional actual, el artículo 180 prescribe:

El presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado, y sólo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo.

Todo proyecto de modificación que implique aumento o creación de gastos deberá sujetarse a lo dispuesto en el artículo anterior. (Asamblea Nacional Constituyente, 1949, El Presupuesto de la República)

Aunque previamente, el artículo 176 dispone, en lo que nos interesa, lo siguiente:

El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la administración pública, durante todo el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables.

(...) El presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre. (Asamblea Nacional Constituyente, 1949, El Presupuesto de la República)

Enlazados, éstos delimitan el accionar de todo el sistema administrativo público, condicionándolo a no poder actuar más allá de lo que las posibilidades económicas le permitan.

Seguidamente, el párrafo primero del artículo 177 constitucional indica:

La preparación del proyecto ordinario corresponde al Poder Ejecutivo por medio de un Departamento especializado en la materia, cuyo jefe será de nombramiento del Presidente de la República, para un período de seis años. Este Departamento tendrá autoridad para reducir o suprimir cualquiera de las partidas que figuren

en los anteproyectos formulados por los Ministerios de Gobierno, Asamblea Legislativa, Corte Suprema de Justicia y Tribunal Supremo de Elecciones. En caso de conflicto, decidirá definitivamente el Presidente de la República. Los gastos presupuestados por el Tribunal Supremo de Elecciones para dar efectividad al sufragio, no podrán ser objetados por el Departamento a que se refiere este artículo. (Asamblea Nacional Constituyente, 1949, El Presupuesto de la República)

Estableciéndose de esta manera la primicia estructural del responsable presupuestario: un “departamento especializado” con potestad de reducir las partidas y subpartidas presupuestarias que las entidades públicas sometan a su valoración. La instancia mencionada formó parte de la entonces Oficina de Planificación Nacional (hoy con rango de Ministerio y denominado para los efectos de este artículo como MIDEPLAN), con el derrotero de lograr el engarce Plan-Presupuesto, según el entonces vigente artículo 7 de la Ley de Planificación Nacional 5525 de 1974 que disponía: “Habrá un departamento encargado de preparar los proyectos de presupuesto bajo la forma de presupuesto por programas. Este departamento y su jefe tendrán las atribuciones, potestades y funciones que determina el artículo 177 de la Constitución Política.” (Asamblea Legislativa, 1974, Ministerio de Planificación y Política Económica).

Esto sucedía hasta el año de 1984, cuando el departamento se reubica en el Ministerio de Hacienda al emitirse la Ley para el equilibrio financiero del sector público 6955, y que según los artículos 3 y 4 de ésta la preparación del Presupuesto de la República deberá:



**a)** hacerse con apego a la técnica de presupuesto por programas<sup>1</sup>, **b)** respondiendo al Plan Nacional de Desarrollo dentro de las posibilidades fiscales vigentes, **c)** buscando el equilibrio fiscal y la no financiación de gastos corrientes por medio de deuda interna o externa.

Pero el departamento reubicado ya había pertenecido al Ministerio de Hacienda, cuando en 1951 se dictó la Ley de Administración Financiera de la República 1279, que estuvo vigente hasta 2001 cuando es derogada por la actual Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131 (LAFRPP), que finalmente lo denomina Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN), órgano rector del Subsistema de Presupuesto, e interactuando con los restantes actores del Sistema de Administración Financiera, sobre todo en el marco de la Comisión de Coordinación de la Administración Financiera (CCAF), Decreto Ejecutivo 34534-H, conformada por:

- El (a) Director (a) General de Presupuesto Nacional.
- El (a) Contador (a) Nacional.
- El (a) Director (a) de Crédito Público.
- El (a) Director (a) General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa.
- El (a) Director(a) de Tecnologías de Información y Comunicación.
- El (a) Director(a) General de Servicio Civil.

---

<sup>1</sup> A pesar de que la instauración del presupuesto por programas supera las cuatro décadas, consideramos que se mantiene su valía, no solo porque dentro de nuestra carrera administrativa hemos estado inmersos en instancias administrativas dispuestas de esta forma y nos permite opinar positivamente al respecto, sino que también hacemos eco de valoraciones que incluso superan los límites nacionales como la de Sanz, que entre sus muchas cavilaciones prescribe: “En mi opinión, el concepto que se debe utilizar es el de presupuesto por programas con enfoque de resultados. Es importante resaltar que el eje del presupuesto deben ser los programas, puesto que en ellos se recoge la vinculación de los inputs o medios con los bienes y servicios que se pretenden producir”. (2016, p. 100-101)

- El (a) Director(a) de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP)<sup>2</sup>.

Además de las prerrogativas anticipadas, así como las dispuestas por ejemplo en el Reglamento a la Ley 8131, Decreto Ejecutivo 32988-H-P-PLAN, la jurisprudencia administrativa y judicial se ha encargado de clarificar los linderos de lo que conlleva la rectoría presupuestaria. Así, en varios momentos la Sala Constitucional del Poder Judicial generó sentencias condenatorias para el propio Estado Costarricense, reconociendo la existencia y obligatoriedad de los denominados “destinos específicos”, término que finalmente se echa mucho de menos en la actual Carta Magna, y que incluso podría catalogarse de pernicioso, dada la inflexibilidad e indefinición temporal (perpetuidad) que ejercen sobre las finanzas públicas<sup>3</sup> al supuestamente no poder disminuirse del Presupuesto de la República por estar consignados en diferentes leyes. Dentro de esas sentencias generadas desde el estrato judicial constitucional, figuraba la Sentencia 2003-08470, mediante la cual se abría la puerta a la posibilidad de que a un *impuesto* específico se le cargara una cantidad indeterminada de *destinos* específicos, sin claridad de si la totalidad de esos destinos estaría dentro de las posibilidades materiales de la Hacienda Pública, difuminándose la pretensión constituyente de no sobrecargar el Tesoro Público.

---

<sup>2</sup> El párrafo segundo del artículo 22 de la Ley 8131 establece que el Director General de Presupuesto Nacional **podrá** igualmente fungir como Director de la STAP, lo que evitaría tener dos estructuras separadas pero igualmente responsables de temas presupuestarios como sucede en la actualidad; se tendría una superestructura que lograría una mejor vigilancia para la totalidad de instancias cubiertas por la *dirección* del Poder Ejecutivo.

<sup>3</sup> Un acercamiento a los destinos específicos visibles en el panorama nacional lo presentan Camacho y Lankester (2014), quienes ubican éstos conforme el año en el cual entraron en vigor.

Posteriormente, la Sala Constitucional da un viraje más acertado sobre la materia, y en la Sentencia 2011-15760 –ver también su Sentencia 2011-15968– señala por mayoría que:

Dicho lo anterior, y bajo una mejor ponderación, la postura del Tribunal es que el legislador presupuestario no está vinculado por el ordinario, salvo en los casos de fondos “atados” constitucionalmente y aquellos que se destinan a financiar los programas sociales. En relación con los primeros, por imperativo constitucional. En cuanto a los segundos, porque el constituyente originario optó por un Estado social de Derecho, lo que conlleva una vinculación de los poderes públicos a esta realidad jurídica y social. Ergo, en este último caso, el Poder Ejecutivo, en la medida que los ingresos así lo permitan, tiene la obligación de financiar los programas sociales para mantener y profundizar el Estado social de Derecho. (2011, parr. 12)

Empero, un elemento novedoso sobre dichas “ataduras presupuestarias” lo establecen los artículos 15 y 25 de Fortalecimiento de las finanzas públicas 9635, al supeditar el giro de los “destinos específicos” a las posibilidades del Ministerio de Hacienda conforme la deuda de todo el Gobierno Central en relación porcentual directa con el Producto Interno Bruto (PIB) (Asamblea Legislativa, 2018b). Y si bien en primera instancia, desde el Poder Judicial (Ver Sentencia 19511-2018) no se encontraron vicios de constitucional al proyecto legislativo que derivó en esa norma, la jurisprudencia de la Sala Constitucional podría virar en lo futuro y generar puntos de inflexión.

#### **IV. OTRAS CONSIDERACIONES POLÍTICO-GUBERNATIVAS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO**

En su momento, Martner apuntaba que:

(...) ya no se concibe el presupuesto como un mecanismo de gobierno aislado y ajeno al funcionamiento de la economía, de la sociedad y la vida de una nación. Tampoco se considera como un instrumento puramente administrativo y contable. Hoy es mucho más que eso: es una herramienta política, en cuanto expresa en transacciones concretas y resultados propuestos, decisiones gubernamentales, y contribuye a través del ejercicio del poder a ejecutarlas; es un instrumento de planificación en cuanto contiene metas que cumplir con determinados medios; y es un instrumento de administración en cuanto debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas. (1989, p. 7)

Igualmente, el Ministerio de Hacienda indicó ante consulta de inconstitucionalidad resuelta por la Sala Constitucional del Poder Judicial en su Sentencia 2002-04884 que:

(...) el Presupuesto de la Nación debe ser ubicado en su dimensión o contexto real, o sea, como un instrumento de política económica elaborado de manera responsable que conduzca a la satisfacción de las necesidades públicas del desarrollo económico y social y de redistribución del ingreso nacional, conforme lo dicta el artículo 50 de la Constitución Política. (2002a, Resultando IV)

Argumento que no solo fuera aceptado por la instancia judicial, sino también ampliado, indicando la instancia judicial, entre otros, que:

El Presupuesto de la República no solo constituye el límite de acción de los Poderes Públicos sino que permite su plan de acción estratégica, por ello debe considerarse que el concepto de Presupuesto, se entiende no sólo como un documento unitario y contable, sino como un instrumento de desarrollo social y planificación de la economía del Estado, consolidándose así su naturaleza previsor, planificadora y de control efectivo, con el objeto de satisfacer dentro del marco de los principios constitucionales, los fines públicos para los cuales el Estado fue creado. (2002a, Considerando VII)

Pero lo anteriormente transcrito en cuanto a la instrumentalización de los planes gubernativos no solo resulta desde cualquier ángulo una concepción lógica, sino también posible de activar con base también en la normativa y jurisprudencia ya emitida. Primeramente, el artículo 4 de la LAFRPP establece:

Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jefes respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados; además, deberá contener el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente, conforme a los criterios definidos en la presente Ley. El Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que corresponda de

conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes.  
(Asamblea Legislativa, 2001, Principios y disposiciones generales de  
Administración Financiera)

A su vez, el artículo 7 del Reglamento a la LAFRPP, Decreto Ejecutivo 32988-H-P-PLAN, establece los Principios del Plan Nacional de Desarrollo (PND) –considerándosele la carta de navegación gubernativa según enuncia el artículo 2 de ese mismo Reglamento en cuanto a la acepción del PND– entre los que encontramos: *Realidad, Plurianualidad, Integridad y Flexibilidad*, mismos a su vez apuntan a una programación estatal a través de metas, objetivos y proyectos dentro de todo un marco de planificación estatal ya dispuesto desde la Ley 5525.

Pero el concepto “meta” ostenta un significado y trascendencia mayor, lo que nos lleva a conexivamente dirigirnos a lo dispuesto en el artículo 140.3 de la Constitución Política y en los artículos 26 b) y c), 27.1, 98.1, 99.1 y 100.1 de la LGAP, concretamente en el artículo 99.1 que dispone lo siguiente:

Habrá relación de dirección cuando dos órganos de administración activa tengan diversa competencia por razón de la materia y uno de ellos pueda ordenar la actividad, pero no los actos, del otro, imponiéndole las **metas** de la misma y los **tipos de medios** que habrá de emplear para realizarlas, dentro de una relación de confianza incompatible con órdenes, instrucciones o circulares. (El resaltado y subrayado es nuestro) (Asamblea Legislativa, 2001, De la relación de Dirección)

Por lo que, siguiendo el hilo conductor visible hasta el momento, tendríamos que las metas del PND son entonces preceptos gubernativos que deben conducirse y no dejarse a la libre para, entre otros:

1. Que las instituciones públicas que tengan participación en las mismas logren claridad del aporte humano, técnico o presupuestario que les corresponde.
2. Lograr una mejor gestión presupuestaria pública, al identificar de mejor forma los recursos que deberán disponerse y ejecutarse.
3. Potenciar la coordinación entre instituciones y evitar la superposición o duplicación de recursos para una misma meta<sup>4</sup>.
4. Mejorar la vigilancia y el control político sobre la gestión ejecutiva y presupuestaria.

Y esa conducción se materializa generando *Directrices* conforme la LGAP, las cuales estableciendo a todo el universo administrativo de la Administración Central y Descentralizada las **Metas** del PND, que solo podrán concretarse a través de los recursos presupuestarios de los cuales dispongan, lo que convierte automáticamente al presupuesto en el **Tipo de Medio** señalado en el artículo *supra* transcrito.

Llegados a este punto, valga remarcar que la emisión de *Directrices* no es un acto administrativo que pueda generarse a la libre voluntad de cualquier jerarca de la Administración Pública, sino que, con fundamento en las reservas constitucionales y

---

<sup>4</sup> Tal sincronía debería fortalecerse incluso por medio del Reglamento de mejora de la coordinación y fortalecimiento estratégico del Centro de Gobierno de Costa Rica, Decreto Ejecutivo 40847-MP, que entre sus objetivos varios incluye: “Fortalecer el rol estratégico del Centro de Gobierno en el proceso de toma de decisiones y adopción de acciones, programas y propuestas de política pública que sean presentadas al Presidente y al Consejo de Gobierno”. (Ministerio de la Presidencia, 2018, Objetivos)

legales arriba mencionadas, esta potestad recae en las Rectorías de Sector de *Actividad Administrativa* que corresponda.

De ahí que para la formulación del PND 2019-2022, denominado Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública del Bicentenario (PNDIP), se emitiese la Directriz 21-PE-PLAN, asignándoles claras responsabilidades a los Rectores en su artículo 2, transcrito a continuación:

Artículo 2°—Los ministros, presidentes ejecutivos y demás jefarcas institucionales asumirán como prioritaria la actividad relacionada con el proceso de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del PND-PNIP 2019-2022, así como la asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las metas establecidas en dicho plan. Para lograr el objetivo anterior, deberán conformar equipos de trabajo con la participación de las diversas instituciones que integran las rectorías, **el Ministro Rector**, los Jefes de las Unidades de Planificación (UPI), las Secretarías Sectoriales, los Oficiales Presupuestales y los Jefes de las Unidades Estadísticas de las instituciones, en caso que cuenten con tales unidades. (El resaltado y subrayado es nuestro)

Seguidamente, reitera en el artículo 11 de ese mismo instrumento jurídico, que el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República se asegurarán que en las aprobaciones presupuestarias se asignen los recursos necesarios para la ejecución y el cumplimiento de las metas establecidas en el PND-PNIP 2019-2022.



## V. OTRAS CONDICIONANTES DEL PRESUPUESTO GUBERNATIVO

- *Normas de Ejecución*

Un detalle trascendental para así explotar de mejor manera la respectiva Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República en todas sus dimensiones, la encontramos en las *Normas de Ejecución Presupuestaria*, las cuales forman parte de la misma Ley y que condicionan el accionar administrativo respecto a la dinamización (ejecución, control y evaluación) de ésta, tal y como debió ser reconocido por la Sala Constitucional en diferentes sentencias, por ejemplo en la 2858-1992 que valida la emisión de Normas siempre y cuando no se deslinden de la temática presupuestaria.

No obstante, debe tenerse especial cuidado en que éstas permitan la normal conducción del documento presupuestario, y no lo rigidicen en detrimento de las instituciones públicas y sus obligaciones, que por cierto no circunscriben al desarrollo nacional vía PND, sino que ostentan todo un abanico de deberes y responsabilidades establecidos generalmente en sus leyes de creación.

Una semblanza sobre posible entumecimiento presupuestario se ubica en la Norma 10 de la Ley del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2019 –Ley 9632– que dispuso:

Durante el año 2019, los ministerios y sus entes adscritos, todas las instituciones y los órganos que conforman el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones y las entidades que reciben transferencias de Gobierno para pago de salarios a través de esta Ley de Presupuesto y sus modificaciones

no podrán destinar los sobrantes o remanentes que se produzcan en las diferentes subpartidas pertenecientes a las partidas 0, 1, 2 y 6 para incrementar otras partidas presupuestarias. El acatamiento de lo aquí indicado es responsabilidad de la administración activa, por lo que deberá tomar las medidas pertinentes para su cumplimiento y deberá incluir en el informe de liquidación del presupuesto 2019 un acápite relativo a esta norma presupuestaria. La Contraloría General de la República velará por el cumplimiento de esta norma presupuestaria y rendirá un informe a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Públicos. (Asamblea Legislativa, 2018a)

Esto dio pie a que la Dirección General de Presupuesto Nacional generara la Circular DGPN-SD-0506-2018, interpretándose que se limitaban ahora también las modificaciones entre una misma partida presupuestaria, lo que a su vez ameritó que el Ente Contralor debatiera tales inferencias, considerando que de continuar esa línea –en nuestro criterio, draconiana– “(...) se restringe la capacidad de respuesta oportuna, ante eventuales faltantes de recursos y ante la necesidad de movilizar estos hacia otras subpartidas, violentando con ello el principio presupuestario de flexibilidad (...)” (CGR, 2019, p. 1)

- *La conjunción de presupuestos*

Uno de los argumentos de significativo peso para establecer una mayor armonía presupuestaria en el universo burocrático nacional, radicaba en la atomización de presupuestos institucionales que, a pesar de corresponder a instancias del Poder Ejecutivo, eran sujetos de análisis, aprobación o improbación por la Contraloría General,

dejándolos fuera de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, dada únicamente su naturaleza de “instancia desconcentrada”, pero que al fin de cuentas en ningún momento dejaban de ser un apéndice más de un Ministerio en particular.

De esa manera, surge el proyecto de ley 20.203 “Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central”, para así revertir el desperdigamiento presupuestal y vigilar de mejor manera los recursos provistos para las dependencias que conforman el Sistema de Administración Pública, por medio de la dirección del Poder Ejecutivo instituida en la LGAP, razón por la cual, el expediente en mención indicó:

(...) Una intervención en la formulación de los presupuestos de sus adscritos le permitirá al ministro incidir en el buen funcionamiento de los servicios y dependencias públicas como mecanismo para ejercer sobre estos una efectiva coordinación que promueva determinados resultados de la acción pública en su conjunto, al allanar el camino para coordinar, planificar y ejecutar las políticas públicas. (Asamblea Legislativa, 2016, p. 6)

El proyecto devino en la Ley 9524, que también ha sido sujeto de abordaje jurídico a fin de determinar la correcta implementación de ésta, profundizando incluso en aspectos de estructura ministerial a fin de evitar las bifurcaciones presupuestarias<sup>5</sup>; argumento

---

<sup>5</sup> Las dependencias desconcentradas gozan de una estructura administrativa y financiera propia, y con el proyecto de ley se pretendía suprimir esas “otras” estructuras financieras y mantener una sola al servicio del Ministerio respectivo para, por lo tanto, eliminar que dos o más departamentos financieros se enfrascaran en discusiones, jaloneos y duplicidades para que lo más bien debería ser un documento presupuestario integral, comandado por el Ministro respectivo.

que por cierto fue sostenido por el Ministerio de Hacienda durante la etapa de proyecto parlamentario, según se desprende del Informe Económico AL-DEST-IEC-151-2017 generado por el Departamento Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la propia Asamblea Legislativa. El mismo informe refiere igualmente a que la consolidación de presupuestos atacaría los superávits administrativos, y el déficit financiero del Gobierno Central –que según datos de Porras y Soto (2018) se estimaba al cierre del 2018 ascendería a un 53% del PIB– por la incorporación ahora al Presupuesto Nacional de los ingresos producidos por varios de los entes desconcentrados.

- *La especificidad clasificatoria*

A fin de particularizar la gestión presupuestaria, y con sustento en el artículo 37 de la LAFRPP, se han emitido *Clasificadores Presupuestarios* para los ingresos y gastos en que incurre la dinámica presupuestaria, siendo generalmente conocidos y empleados por las instituciones públicas los de egresos, establecidos en el artículo 43 del Reglamento a esa Ley, por ejemplo:

- a) Institucional: consiste en la agrupación de las instituciones que conforman el Sector Público, con base en criterios de naturaleza económica, política y administrativa de los entes y órganos.
- b) Objeto del gasto: consiste en un conjunto de cuentas de gasto, ordenadas y agrupadas de acuerdo con la naturaleza del bien o servicio que se está adquiriendo o la operación financiera que se esté efectuando.

c) Económica: consiste en la identificación y agrupación de los egresos del Sector Público en categorías homogéneas definidas según las características económicas de la transacción, cuyo propósito es servir a la medición del efecto económico de las operaciones del Sector Público.

d) Funcional: consiste en la agrupación de los gastos del Sector Público según las finalidades o propósitos a que éstos se destinan.

e) Fuente de financiamiento: consiste en la identificación de los gastos del Sector Público de conformidad con la fuente de financiamiento.

Esta segmentación presupuestaria procura identificar todo aquel drenaje de recursos hacendarios con base legal disponible, tal y como remuneraciones, adquisición de bienes y servicios mediante contratación administrativa, entre otros. Jaikel y Moraga señalan que “Los clasificadores son instrumentos normativos que agrupan los ingresos y los gastos de acuerdo con determinadas pautas comunes, coherentes y con similitud entre sus distintas partes, de manera que facilitan la construcción del sistema de información”. (2018, p. 85)

Esos mismos autores (2018, p. 85-86) apuntan los siguientes propósitos relevantes en la separación clasificatoria:

- *Unidad conceptual*, mediante la presentación de un conjunto único de conceptos, definiciones y procedimientos de las cuentas, se logra un conocimiento claro de la función que cumplen las clasificaciones [presupuestarias].

- *Criterio único de registro*, ya que en un solo documento técnico se consolidan las diferentes formas de clasificar los ingresos y los gastos, orientando su aplicación en el proceso presupuestario.
- *Análisis de la información*, al facilitar la interpretación y el análisis de la información económico-financiera que produce la contabilidad presupuestaria.

Recurriendo nuevamente al Martner, este dedica todo un capítulo de su libro *Planificación y Presupuesto por programas*, a la generación de un Clasificador **Sectorial del Gasto Público**, lo que nos parece acertado, en razón de que al contar con un clasificador de este tipo se podrán ordenar y dirigir las serie de iniciativas para el desarrollo nacional de forma más concreta, con posibilidad ahora sí de saber cuáles acciones administrativas debe desarrollar cada institución pública conforme con su *Actividad* y que forman una parte esencial de un proyecto público. En igual sentido, podría determinarse el nivel de recursos presupuestarios que cada entidad del Sector debe aportar para llevar a cabo ese proyecto.

Esto le permitiría a los Ministros Rectores de Sector tener más control sobre los recursos humanos, técnicos y financieros sujetos a su dirección y fiscalización de primera mano, pudiendo dar cuentas de manera más atinada y expedita sobre el nivel de recursos presupuestarios que se requieren para lograr el desarrollo nacional por medio de iniciativas concretas y medibles y, concomitantemente, del nivel de gasto efectivamente empleado en las mismas.

El contar con ese clasificador también permitiría al Poder Legislativo en toda su dimensión fiscalizar el accionar de las instituciones públicas de la Administración Central y Descentralizada, pidiendo cuentas por el atraso en la culminación de los proyectos públicos, o por el uso inadecuado de los recursos presupuestarios vinculados con estos. También la ciudadanía tendría mayores posibilidades para auscultar el accionar gubernativo, sea en lo tocante a las estrategias dispuestas para la solución de las necesidades poblacionales, o en el grado de avance de las mismas vía presupuestos públicos.

- *Un nuevo techo presupuestario: la regla fiscal*

Un elemento del cual adolecía de la LAFRPP era, a pesar de las potestades constitucionales de restricción del gasto asignadas a la DGPN y comentadas previamente, el establecimiento con claridad de una *Regla fiscal* (Regla) que cubriera a todas las instancias del Sector público no Financiero, para contrarrestar el déficit estatal también por esa vía.

Se le dedica así el Título IV de la reciente Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas 9635 a delimitar la intención de la Regla, su metodología de cálculo, aplicación y ajuste, utilización de superávits generados por instancias públicas, disposiciones de responsabilidad fiscal, verificación de su cumplimiento y marco sancionatorio. Todo esto, retomado en su reglamentación por medio del Decreto Ejecutivo 41641-H, con la clara intención de estrechar controles al respecto.

Previamente, a través del expediente legislativo 20.179, se pretendió establecer la Regla directamente en la Constitución Política, incluyendo algunos preceptos visibles y afinados<sup>6</sup> ahora en la Ley 9635, que nos parece tomó en cuenta lo argüido por la Procuraduría General en su Opinión Jurídica 145-2017, aunque no de manera explícita, al recomendar una mejor definición sobre cuál regulación del PIB se aplicaría al presentarse situaciones de contracción de ingresos fiscales.

Pero reiteramos que, es ahora que se dispone de la Regla que posiciona al país al nivel de otros que ya han generado normativa en ese sentido como España (Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, Ley Orgánica 6/2013 de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, Ley Orgánica 9/2013 de control de la deuda comercial en el sector público), Brasil (Faroni, da Silva y Ferreira, 2017), Chile (Gallegos, 2018) o Colombia (Lozano, 2010; Clavijo, Vera y Vera, 2013)

## **VI. CONCLUSIONES**

Tal y como pudo evidenciarse, el *presupuesto público costarricense* ostenta elementos variopintos que le dan su razón de ser y condicionan su gestión, iniciando con su carácter de hijo legítimo de la Asamblea Nacional Constituyente en 1949, y atravesando desde ahí diferentes etapas legales, judiciales, estructurales y metodológicas que le dan

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, en el proyecto legislativo se establecía que cuando el endeudamiento estatal superar el 60% del PIB la respectiva Ley de Presupuesto de la República incluiría cláusulas restrictivas para el gasto público, por su parte, la Ley 9635 introduce la discrecionalidad del Ministerio de Hacienda a partir de un nivel de endeudamiento del 50% en relación con el PIB para valorar la inyección de recursos a los disparadores del gasto (destinos específicos creados por ley).



su esencia actual, contando con toda una armazón jurídico-administrativa que debería ser conductora para el cumplimiento de metas nacionales establecidas en el PND.

Resulta imprescindible tener claridad sobre importancia medular de comprender su génesis, para de esta manera, potenciar su correcta gestión, al igual que escudriñar aquellos otros aspectos que distinguen el presupuesto público criollo del de cualquier otra nación.

Bajo esa tesitura tendríamos que, solo comprendiendo la dinámica jurídica del presupuesto público y su papel de instrumento jurídico y numérico para materializar los planes gubernativos, podrá enfilarse éste a solventar las necesidades poblacionales, aprovechar las oportunidades para el desarrollo nacional y lograr el mejor uso de los recursos de la Hacienda Pública en los Sectores de Actividad Administrativa que requiera la población: educación, salud, vivienda, seguridad pública, resguardo ambiental, desarrollo agrario, por citar solo algunos.

Entonces, es menester que no solo la jerarquía gubernativa de turno, sino también personal de carrera administrativa, docentes, investigadores y ciudadanía en general, ostenten dominio sobre el tema presupuestal, para así lograr Gobiernos transparentes, con capacidad de rendir cuentas sobre los recursos captados vía impuestos; máxime, cuando recientemente en el país rige un aumento impositivo según la Ley 9635, pasándose a un Impuesto al Valor Agregado (IVA), que si bien le da cierto respiro a las arcas públicas, debe ser *vox populi* en qué se emplea dicho respiro.

## VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1974). *Ley de Planificación Nacional 5525*. Recuperado el 11 de marzo de 2018 de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_resultado\\_simple.aspx?param1=NER&param2=1&param3=FECHA&param4=DESC&param5=5525](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_resultado_simple.aspx?param1=NER&param2=1&param3=FECHA&param4=DESC&param5=5525)

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1984). *Ley para el equilibrio financiero del sector público 6955*. Recuperado 11 de marzo de 2018 de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&param2=1&nValor1=&nValor2=6199&nValor3=80883&strTipM=FN&lResultado=1&strSelect=sel&NumeroVersion=7](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&param2=1&nValor1=&nValor2=6199&nValor3=80883&strTipM=FN&lResultado=1&strSelect=sel&NumeroVersion=7)

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2001). *Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131*. Recuperado de 9 de marzo de 2018 de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=47258&nValor3=114399&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=47258&nValor3=114399&strTipM=FN)

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2016). *Proyecto Legislativo 20.203 Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central*. Recuperado el 28 de abril 2018 de [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Proyectos%20de%20ley.aspx](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/Pginas/Proyectos%20de%20ley.aspx)

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2018). *Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2019 9632*. Recuperado el 7 de julio de 2018 de

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=87777&nValor3=116513&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=87777&nValor3=116513&strTipM=FN)

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2018b). *Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas 9635*. Recuperado el 14 de enero de 2019 de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=87720&nValor3=115551&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=87720&nValor3=115551&strTipM=FN)

Asamblea Nacional Constituyente. (1953). *Tomo I. Antecedentes. Proyecto. Reglamento. Actas*. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional.

Asamblea Nacional Constituyente. (1956). *Tomo III. Actas*. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional.

Asamblea Nacional Constituyente. (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*. Recuperado de 1 de junio de 2018 de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=95479&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=95479&strTipM=TC)

Clavijo, S., Vera, A. y Vera N. (2013). *Estructura fiscal de Colombia y avances requeridos (2012-2020)*. Colombia: Asociación Nacional de Instituciones Financieras.

Camacho, E. y Lankester, V. (2014). *Evaluación de los destinos específicos del gasto del Gobierno Central. Serie Análisis 7*. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.

Contraloría General de la República. (2019). *DC-0007-2019 (485)*. San José, Costa Rica. Mimeografiado.

Dirección General de Presupuesto Nacional-Ministerio de Hacienda. (2017). *Nota DGPN-0337-2017*. San José, Costa Rica, Mimeografiado.

- Dirección General de Presupuesto Nacional-Ministerio de Hacienda. (2018). *Circular DGPN-SD-0506-2018*. San José, Costa Rica. Mimeografiado.
- Faroni, W., Silva da, M. y Ferreira, J. A. (2017). Instrumentos de planificación presupuestaria: potencialidades y debilidades en el proceso. *Revista de Economía Crítica* (23), 85-95.
- Gallegos, J. R. (2018). Análisis normativo de la regla fiscal en Chile. *Revista Chilena de Derecho* 45 (3), 597-619.
- Jaikel, R. y Moraga, M. (2018). *Planificación, presupuesto y control de la gestión*. San José, Costa Rica: EUNED.
- Lozano, L. I. (2010). La regla fiscal y su papel estabilizador en Colombia: ¿qué se vislumbra en los próximos años? *Finanzas y Política Económica* (2) 1, 9-28.
- Madrigal, R. (2013). Los principios del presupuesto público. *Derecho en Sociedad* (5), 75-138.
- Martner, G. (1989). *Planificación y Presupuestos por programas*. -17 edición. - México: Siglo Veintiuno Editores.
- Millan, M., (s/f). *Doctrina de la legislación hacendaria.*, México: Instituto Hacendario del Estado de México.
- Ministerio de Hacienda. (2008). *Reglamento de creación de la Comisión de Coordinación de la Administración Financiera, Decreto Ejecutivo 34534-H*. Recuperado el 14 de abril de 2018 de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=63276&nValor3=72624&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=63276&nValor3=72624&strTipM=FN)

Ministerio de Hacienda. (2019). *Reglamento al título IV de la ley No. 9635, denominado Responsabilidad Fiscal de la República, Decreto Ejecutivo 41641-H*. Recuperado el 19 de junio de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=88641&nValor3=115965&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=88641&nValor3=115965&strTipM=FN)

Ministerio de Hacienda/Ministerio de la Presidencia/Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2006). *Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Decreto Ejecutivo 32988-H*. Recuperado el 2 de marzo de 2018 de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=56874&nValor3=114763&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=56874&nValor3=114763&strTipM=TC)

Ministerio de la Presidencia. (2018). *Reglamento de mejora de la coordinación y fortalecimiento estratégico del Centro de Gobierno de Costa Rica, Decreto Ejecutivo 40847-P*. Recuperado el 8 de abril de 2019 de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=85826&nValor3=111119&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=85826&nValor3=111119&strTipM=FN)

Porras, M. y Soto, J. R. (2018). *Presupuesto ordinario y extraordinario de la República aprobación, liquidación, contexto y retos 2017-2018: Separata*. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa.

Presidente de la República/Ministra de Planificación Nacional y Política Económica. (2018). *Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversión Pública 2019-2022, Directriz PE-PLAN*. Recuperado el 8 de noviembre de 2019 de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_resultado\\_se](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_resultado_se)

lectiva.aspx?param1=NSR&nRestrictor=0&param2=1&param3=FECHA&param4=DESC&Termino=-1&Tesauro=-1

Procuraduría General de la República. (2017). *Opinión Jurídica OJ-145-2017*. Recuperado el 15 de mayo de 2018 de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?Param1=PRD&param2=1&Param6=&nDictamen=20561&lResultado=1&strSelect=sel&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?Param1=PRD&param2=1&Param6=&nDictamen=20561&lResultado=1&strSelect=sel&strTipM=T)

Sala Constitucional del Poder Judicial. (2002a). *Resolución 2002-04884*. Recuperado el 23 de mayo de 2018 de <https://nexuspj.poderjudicial.go.cr/search?q=15760-2011%20&facets=Despacho:Sala%20Constitucional>

Sala Constitucional del Poder Judicial. (2011). *Resolución 2011-15760*. Recuperado el 25 de mayo de 2018 de <https://nexuspj.poderjudicial.go.cr/search?q=15760-2011%20&facets=Despacho:Sala%20Constitucional>

Sala Constitucional del Poder Judicial. (2018). *Resolución 19511-2018*. Recuperado el 5 de abril de 2019 de <https://nexuspj.poderjudicial.go.cr/search?q=15760-2011%20&facets=Despacho:Sala%20Constitucional>

Sanz, A. (2016). Vinculación Plan Presupuesto en América Latina. *Revista Internacional de Presupuesto Público* 44 (92), 11-67.