

**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA**  
**SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO**  
**Programa de Maestría en Administración y Dirección de Empresas**

*Análisis y propuesta de la etapa de formulación del presupuesto del Ministerio de  
Educación Pública para el año 2002*

Trabajo Final de Graduación sometido a la consideración de la Comisión del  
Programa de Estudios de Posgrado en Administración y Dirección de Empresas  
Con énfasis en Finanzas para optar al Grado de Master

**Ana Lucrecia Rojas Rojas**

**Carné: 833345**

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio  
2002

## Hoja de aprobación

*“Este Trabajo Final de Graduación fue aceptado por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Administración y Dirección de Empresas de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al Grado de Master”*

---

MBA. Marco Antonio Morales Zamora  
**Director del Programa de Posgrado**

---

Dra. Flory Fernández Chaves  
**Profesora Coordinadora**

---

MBA. Carlos Carranza Villalobos  
**Profesor Guía**

---

Lic. Harry J. Maynard Fernández  
**Representante de la empresa**

---

Lucrecia Rojas Rojas  
**Sustentante**

## **Agradecimiento**

Al Profesor MBA. Carlos Carranza Villalobos, por su gran apoyo y colaboración brindada para realizar este proyecto, al Lic. Harry J. Maynard Auditor Interno del Ministerio de Educación Pública por permitirme realizar esta investigación y brindarme su apoyo.

A todas aquellas personas que de una u otra manera me brindaron su colaboración y apoyo para la realización del presente estudio.

## **Dedicatoria**

Gracias a Dios, por permitirme alcanzar una meta más en mi vida en el campo profesional y personal.

A mis padres, familia y esposo por ser en todo momento un apoyo para alcanzar este anhelo.

A todas aquellas personas que luchan por superarse día a día en las adversidades y alcanzar sus metas.

## Tabla de Contenido

|   |          |
|---|----------|
| <b>Hoja de aprobación.....</b>                                      | <b>i</b> |
| Agradecimiento.....   | ii       |
| Dedicatoria.....  | iii      |
| Tabla de Contenido.....   | iv       |
| Índice de contenido de cuadros.....                                 | vi       |
| Índice de contenido de gráficos.....                                | vii      |
| Tabla de siglas.....  | viii     |
| Resumen.....  | ix       |
| Introducción.....   | 11       |
| Capítulo 1: Gestión de presupuesto en el Sector Público.....        | 21       |
| 1.1. Antecedentes del presupuesto histórico y sus limitaciones..... | 22       |
| 1.1.1 Características del presupuesto tradicional.....              | 24       |
| 1.1.2 Limitaciones del presupuesto tradicional.....                 | 25       |
| 1.1.3 Implementación del presupuesto por programas.....             | 26       |
| 1.2. Concepto y tipos de presupuesto.....                           | 28       |
| 1.3. Clasificación de presupuesto.....                              | 30       |
| 1.4. Principios del presupuesto.....                                | 37       |
| 1.4.1 Principios sustanciales.....                                  | 39       |
| 1.4.2 Principios formales.....                                      | 42       |
| 1.5. El proceso de planificación.....                               | 44       |
| 1.6. Fases sistema plan presupuesto.....                            | 45       |
| 1.7. Evaluación y ejecución presupuestaria.....                     | 47       |
| 1.8. Base legal del presupuesto.....                                | 48       |
| Capítulo 2: Antecedentes institucionales.....                       | 53       |
| 2.1 Ministerio de Educación Pública.....                            | 53       |
| 2.2 División de Planeamiento y Desarrollo Educativo.....            | 62       |
| 2.3 Contraloría General de la República.....                        | 64       |
| 2.4 Autoridad Presupuestaria: su rol.....                           | 66       |
| Capítulo 3: El papel del MEP en el Presupuesto Nacional.....        | 73       |
| 3.1 Presupuesto en el Sector Público.....                           | 73       |
| 3.1.1 Plan Nacional de Desarrollo.....                              | 74       |
| 3.1.2 Fases del sistema de presupuesto del Gobierno Central.....    | 75       |

|   |     |
|---|-----|
| 3.2 El MEP dentro del presupuesto público.....  | 86  |
| 3.2.1 Presupuesto real asignado al MEP.....   | 88  |
| 3.2.2 Composición de la estructura programática.....  | 91  |
| 3.2.3 Transferencia a la educación superior.....  | 95  |
| Capítulo 4: Formulación presupuestaria.....   | 99  |
| 4.1 Diagnóstico de la formulación del presupuesto en el MEP.....  | 99  |
| 4.1.1 Estructura y funcionamiento de los departamentos de Planes y Programas y Programación Presupuestaria..... | 99  |
| 4.1.2 Políticas internas y procedimientos de trabajo.....   | 103 |
| 4.1.3 Recurso humano del área de presupuesto y encargados de unidades.....                                      | 103 |
| 4.1.4 Recursos materiales y tecnológicos del área de presupuesto y encargados de unidades                       | 105 |
| 4.2 Análisis de la formulación del presupuesto en el MEP.....   | 107 |
| 4.2.1 Resultados obtenidos.....   | 108 |
| 4.2.2 Análisis FODA.....  | 113 |
| 4.2.3 Factores críticos de éxito del proceso de formulación y presupuestación.....                              | 118 |
| Capítulo 5: Propuesta de presupuestación y formulación en el MEP.....   | 125 |
| 5.1 Estructura y funcionamiento de los departamentos de Planes y Programas y Programación Presupuestaria.....   | 125 |
| 5.1.1 Misión y visión.....  | 126 |
| 5.1.2 Políticas internas y procedimientos de trabajo.....   | 128 |
| 5.1.3 Recursos humanos.....   | 129 |
| 5.1.4 Recursos materiales y tecnológicos.....   | 130 |
| 5.1.5 Comunicación y coordinación de actividades.....   | 131 |
| 5.1.6 Plan operativo anual y presupuestación.....   | 132 |
| 5.1.7 Planeamiento estratégico.....   | 134 |
| Anexo N° 1.....   | 138 |
| Anexo N° 2.....   | 139 |
| Bibliografía.....   | 143 |

## Índice de contenido de cuadros

|   |     |
|---|-----|
| 1. Ingresos del Gobierno Central  | 36  |
| 2. Distribución de presupuesto asignado a ministerios                               | 86  |
| 3. Presupuesto asignado al MEP  | 88  |
| 4. Programas presupuestarios MEP  | 91  |
| 5. Implementación de la política educativa  | 94  |
| 6. Transferencias a la educación superior   | 96  |
| 7. Resumen de análisis FODA   | 117 |
| 8. Análisis de factores críticos de éxito en el proceso<br>presupuestario en el MEP | 129 |
| 9. Resultado cuestionarios sobre formulación y<br>presupuestación                   | 139 |

## Índice de contenido de gráficos

|   |     |
|---|-----|
| 1. Distribución del presupuesto             | 87  |
| 2. Presupuesto del MEP                      | 89  |
| 3. Participación del POA                    | 109 |
| 4. Integración objetivos y POA              | 109 |
| 5. Lineamientos para la formulación del POA | 110 |
| 6. Conocimiento de presupuesto asignado     | 110 |
| 7. Correspondencia de presupuesto           | 111 |
| 8. Encargados de presupuesto                | 111 |

## Tabla de siglas

|  |          |
|--|----------|
| Asamblea Legislativa   | AL       |
| Autoridad Presupuestaria   | AP       |
| Banco Mundial  | BM       |
| Banco Interamericano de Desarrollo   | BID      |
| Comisión Económica para América Latina   | CEPAL    |
| Contabilidad Nacional  | CN       |
| Contraloría General de la República  | CGR      |
| Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada                   | CONESUP  |
| Consejo Nacional de Rectores   | CONARE   |
| Dirección General de Presupuesto Nacional                                      | DGPN     |
| Fondo Monetario Internacional  | FMI      |
| Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social                  | ILPES    |
| Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para el Desarrollo            | ILANUD   |
| Ministerio de Educación Pública  | MEP      |
| Ministerio de Hacienda   | MH       |
| Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica                      | MIDEPLAN |
| Oficialía Presupuestal   | OP       |
| Oficina de Planificación de la Educación Superior                              | OPES     |
| Organización de Naciones Unidas  | ONU      |
| Plan Nacional de Desarrollo  | PND      |
| Plan Operativo Anual   | POA      |
| Producto Interno Bruto   | PIB      |
| Tesorería Nacional   | TN       |
| Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura | UNESCO   |

## Resumen

Rojas Rojas, Ana Lucrecia

Análisis y propuesta de la etapa de formulación del presupuesto del Ministerio de Educación Pública para el año 2002.

Práctica Profesional Maestría en Administración y Dirección de Empresas con énfasis en Finanzas- San José, C.R:

A.L. Rojas R., 2002.

h.: il. refs.

El objetivo principal del proyecto es realizar una evaluación de la etapa de formulación del presupuesto para el Ministerio de Educación Pública (MEP) en el año 2002, con el fin de determinar cuáles son los problemas que afectan o impiden un adecuado manejo del presupuesto en esta institución y proponer los correspondientes lineamientos para lograr un eficiente y eficaz sistema de presupuesto.

El modelo propuesto de formulación del presupuesto en el MEP, contempla conceptos teóricos en materia presupuestaria que permiten que el desarrollo del mismo se logre de una forma eficiente y eficaz. Esto se logra con ayuda de la investigación bibliográfica y de campo para obtener los resultados esperados.

Para el desarrollo del trabajo se aplica los siguientes tipos de investigación: documental, descriptiva, campo y analítica. Así mismo, se aplican los subsiguientes métodos de investigación y técnicas, que permiten seguir un orden en el desarrollo en el presente trabajo: descriptivo, deductivo, lectura selectiva, entrevistas, análisis documental, selección de una muestra, cuestionarios y fuentes primarias de información.

La selección de la muestra para aplicar los cuestionarios, se realiza con muestreo probabilístico intencional a criterio de la autora, en el cual se selecciona a los usuarios del presupuesto, según la distancia en las diferentes regiones geográficas, tiempo de traslado, importancia relativa del monto presupuestario, suministro de la información y actividad que realizan.

La formulación del presupuesto en el MEP presenta problemas en su elaboración, originados por exceso de cargas de trabajo, carencia de personal y tecnología adecuada, así como procedimientos actualizados en las unidades rectoras del presupuesto en el Ministerio.

La fase de formulación y presupuestación no es totalmente participativa en todos los niveles de la organización, ya que existen niveles donde no tienen participación ni conocen el monto presupuestario asignado. Lo que origina que el presupuesto no cubra las necesidades reales del Ministerio y por consiguiente que no se logren alcanzar los objetivos y metas departamentales e institucionales, punto que será ampliado en la página 112 y siguientes.

En gran cantidad de casos se detecta el divorcio que existe en el Plan Operativo Anual (POA) y la presupuestación, situación que se refleja en las metas trazadas y la ejecución del presupuesto. Así como carencia de la identificación y concientización de los usuarios con el presupuesto, lo que lo constituye en un medio para obtener algunos materiales y servicios para enfrentar el plan de trabajo del año a corto plazo, dejando por fuera la planificación a mediano y largo plazo.

**Palabras clave:** FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO; PRESUPUESTACIÓN, PLAN OPERATIVO ANUAL.

**Director de Investigación**

MBA. Carlos Carranza Villalobos

**Unidad Académica**

Programa de Maestría en Administración y Dirección de Empresas

Sistema de Estudios de Posgrado

## Introducción

En los últimos años, el Estado costarricense ha realizado grandes esfuerzos por obtener una mejoría en el proceso presupuestario, lo que lo ha llevado a que las instituciones que lo conforman cuenten con mejores mecanismos para el aprovechamiento eficiente de los recursos.

El presupuesto representa una herramienta fundamental, no sólo para las instituciones públicas, que les permite alcanzar la consecución de los objetivos y metas programadas con eficiencia y eficacia, sino también como un asunto de interés para todos los ciudadanos, debido a que por medio de él, se pueden satisfacer las necesidades de diversos grupos de acuerdo con sus necesidades y prioridades nacionales, buscando el bienestar general y el progreso económico y social del país, destacándose la educación como uno de los aspectos de gran importancia.

Es en este sentido que el MEP, como una institución que contribuye en el campo social como órgano rector en materia educativa, realiza esfuerzos para mejorar el sistema presupuestario, aunado al proceso de modernización educativa. Además, intenta administrar sus recursos eficiente y eficazmente en el desarrollo de nuevos métodos y apertura de campos de enseñanza acorde con las necesidades actuales.

No obstante lo anterior, algunas áreas no han presentado el progreso esperado, en otras se han dado cambios importantes en programas de idioma extranjero, programa de cómputo, Internet, telesecundaria, etc..

El MEP es la institución más grande del Poder Ejecutivo, actualmente cuenta con 6.738 centros educativos, desde preescolar hasta colegios nocturnos, 20 Direcciones Regionales y 76 unidades organizativas entre direcciones, departamentos y secciones. Tiene una planilla aproximada de 55.000 empleados públicos, lo que equivale a ¢219,087,958,455.00 del presupuesto del MEP correspondiendo un 92% de ese total a los educadores, y el 8% restante a funcionarios administrativos, es decir, el 75.46% del

presupuesto total del MEP se paga en recursos humanos. Le corresponde además coordinar las labores de las Juntas de Educación, Juntas Administrativas y Patronatos Escolares de todos los centros educativos del país.

Según la Ley de Presupuesto de este Ministerio para el año 2002, el presupuesto asciende, a ¢290,325,429,000.00 de colones (el más cuantioso del Sector Público) de los cuales se dedican aproximadamente un 75% para pago de salarios, quedando un 25% para cubrir el resto de las necesidades del MEP. La formulación del presupuesto está en manos de la División de Planeamiento y Desarrollo Educativo.

En el año 1993 se crea la División de Planeamiento y Desarrollo Educativo, este órgano es el encargado de formular e implementar los estudios y las estrategias específicas que permitan al Área Determinativa fundamentar sus decisiones y adoptar políticas educativas necesarias para el mejor desarrollo del sistema educativo, en correspondencia con las políticas de desarrollo social y económico del país. Tiene dentro de sus funciones formular y administrar el presupuesto y controlar su ejecución en todos los programas que lo constituyen, para lo cual cuenta con el Departamento de Planes y Programas y el Departamento de Estudios y Programación Presupuestaria.

En el presupuesto del MEP se han presentado varios problemas de larga data, que impiden que la División de Planeamiento realice una adecuada labor en la formulación del presupuesto, que permita garantizar eficiencia y eficacia en su labor. Los principales problemas son los siguientes:

1. La ausencia de una política clara a largo plazo en materia de la gestión presupuestaria por parte del órgano rector del Ministerio.

2. La carencia de visión de largo plazo en el Ministerio por parte de las unidades organizativas, originan que el presupuesto se oriente hacia el corto plazo, en muchos casos originando grandes diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado.

3. Los objetivos de las unidades organizativas, no concuerdan en algunas ocasiones con los objetivos generales del Ministerio.

4. Las unidades operativas confeccionan y solicitan la presupuestación de sus áreas con base en las necesidades materiales, sin tomar en cuenta la razón de ser de las mismas.

5. La escasa participación de las unidades operativas en la formulación del presupuesto del MEP, hace que este no tome en cuenta las necesidades de estos órganos.

6. Debido a las necesidades que enfrentan las unidades en el momento de solicitar el presupuesto, hacen que este no contemple la eficiencia presupuestaria.

7. El incremento que se realiza al presupuesto del MEP, no guarda relación con las políticas o lineamientos del mismo para el siguiente año.

8. Los recursos humanos insuficientes en los departamentos de Planes y Programas y el Departamento de Estudios y Programación Presupuestaria.

La meta del presente estudio es elaborar un instrumento de gestión presupuestaria para el MEP que contemple la corrección de las deficiencias al sistema actual, aunado a constituirse en un instrumento de inducción para los funcionarios de los departamentos de Planes y Programas, Programación Presupuestaria y a los encargados de llevar el control de presupuesto en las diferentes oficinas del MEP.

Las razones que motivan la escogencia del tema son:

➤ La problemática que enfrenta el presupuesto de mayor magnitud y complejidad del Sector Público en la etapa de formulación.

➤ Buscar una administración eficiente del presupuesto del MEP como órgano rector de la educación en el país y formador de cultura.

✦La anuencia de la División de Planeamiento y Desarrollo educativo por medio de sus departamentos, a pesar de que se encuentra en un proceso de conformación y de acomodo en su gestión del presupuesto, de recibir evaluaciones de su actuar para mejorar este proceso.

Este análisis tiene como finalidad proveer a la División de Planeamiento de mecanismos adecuados de gestión presupuestaria, para lograr una mayor eficiencia y eficacia en el desarrollo de sus labores, así como de contribuir al mejoramiento del sistema presupuestario y al POA, en una adaptación a la dinámica de la organización.

Es de interés profesional para la autora, considerado los conocimientos adquiridos hasta el momento en la Maestría en Administración y Dirección de Empresas con énfasis en Finanzas de la Universidad de Costa Rica, conocer sobre el proceso presupuestario en el Gobierno Central y su aplicación y funcionamiento específicamente en la fase de formulación del presupuesto en el MEP, tomando en cuenta el marco general de la Administración Pública, así como el análisis de la gestión financiera en materia presupuestaria que realiza esta Institución en el año 2002, con el fin de determinar la correcta racionalización de los recursos en ese periodo para obtener mejores resultados y, finalmente, de brindar un aporte a la institución elaborando un instrumento de formulación más eficaz y eficiente.

El alcance del estudio se centra en la evaluación de la etapa de formulación de presupuesto ordinario del MEP para el año 2002, en donde se analiza la formulación del POA y la presupuestación.

En el desarrollo del trabajo se presentan algunas limitaciones, dentro de las cuales se mencionan:

✦Información no disponible en el momento oportuno, debido al volumen de trabajo que se realiza en la División y Planeamiento y Desarrollo Educativo.

➤ Resistencia de algunos funcionarios de suministrar información. Lo anterior puede ser originado por temores de algunos funcionarios a enfrentar cambios en el proceso de trabajo, ya que deben modificar las maneras usuales de proceder, aunado a que no existe una conciencia de la importancia del servicio público en la institución.

➤ Imposibilidad de abarcar todas las actividades de los diversos programas que se realizan en el MEP debido a su complejidad y tamaño en estructura organizativa y cantidad de personal.

Todo lo anterior genera que se tratara de mejorar la estructura en cuanto a presupuestación para lo cual:

➤ Se hace evidente la necesidad de reestructurar la formulación del presupuesto en el MEP, para lograr el desarrollo eficiente y eficaz en el control de los recursos de la educación.

➤ Se convierta en un instrumento de educación en materia presupuestaria para los funcionarios del MEP.

➤ Permite la evaluación de la ejecución de labores presupuestarias de las labores de los departamentos involucrados, con lo cual se pueden determinar posibles deficiencias y se recomienda cambios para su mejoramiento.

➤ Ayuda a determinar la calidad técnica del recurso humano que interviene directamente en la gestión presupuestaria, lo cual permite recomendar el recurso humano necesario y capacitado para una eficiente y eficaz labor presupuestaria.

El objetivo general del proyecto es realizar una evaluación de la etapa de formulación del presupuesto para el MEP en el año 2002, con el fin de determinar cuáles son los problemas que afectan o impiden un adecuado manejo del presupuesto en esta

institución y proponer los correspondientes lineamientos para lograr un eficiente y eficaz sistema de presupuesto.

Los objetivos específicos del proyecto son los siguientes:

➤Elaborar un marco teórico de referencia sobre aspectos generales del presupuesto, con el fin de conocer la literatura que se aplicará en el desarrollo del estudio: presupuestos públicos, principios del presupuesto, presupuesto tradicional, presupuesto por programas, ciclo presupuestario, base legal.

➤Describir cual es el papel del MEP dentro del proceso total del presupuesto, como un proceso administrativo.

➤Conocer los antecedentes y funcionamiento del MEP, de la División de Planeamiento y Desarrollo Educativo, de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Autoridad Presupuestaria (AP).

➤Realizar un diagnóstico y análisis de la situación actual de la formulación de presupuesto en el MEP, mediante consultas a los usuarios internos, con el fin de conocer su problemática.

➤Elaborar una propuesta de formulación de presupuesto para el MEP e instrumentar los lineamientos necesarios que permita su puesta en práctica de acuerdo con las necesidades del Ministerio.

El modelo propuesto de formulación del presupuesto en el MEP contiene una serie de aspectos necesarios para implementarlo, lo cual contempla conceptos teóricos en materia presupuestaria que permiten que el desarrollo del mismo se logre de una forma eficiente y eficaz. Esto se logra con ayuda de la investigación bibliográfica y de campo para obtener los resultados esperados.

Para el desarrollo del trabajo se aplican los siguientes tipos de investigación los cuales permiten resolver problemas por medio de un ordenamiento lógico y secuencial:

✦ Documental: se realiza a través de la consulta de documentos, bibliográfica con base en libros, hemorográfica con base en revistas.<sup>1</sup>

✦ Descriptiva: consiste en la definición o reseña de un fenómeno señalando sus características, interrelaciones de los hechos que lo confirman y los cambios que supone en el transcurso del tiempo.<sup>2</sup>

✦ Campo: se realiza directamente en el medio donde se presenta el fenómeno de estudio.<sup>3</sup>

✦ Analítica: descomposición de un todo en sus elementos, observar sus características a través de una descomposición de las partes que integran sus estructura.<sup>4</sup>

Se aplican los subsiguientes métodos de investigación que permiten seguir un orden en el desarrollo en el presente trabajo:

- ✦ Descriptivo
- ✦ Deductivo
- ✦ Entrevistas
- ✦ Análisis documental
- ✦ Cuestionarios

Así como las siguientes técnicas:

- ✦ Lectura selectiva
- ✦ Selección de una muestra

---

<sup>1</sup> Fernández, Flory. *Universidad de Costa Rica Programa de Posgrado en Administración y Dirección de Empresas, Curso Práctica Profesional I*, Costa Rica. 2002. Pág.72.

<sup>2</sup> Ibid. Pág. 75.

<sup>3</sup> Ibid. Pág. 88.

<sup>4</sup> Ibid. Pág. 81.

➤ Fuentes primarias de información.

Para el diseño del marco teórico relacionado con: planificación, formulación y presupuestación, se realiza un análisis documental y descriptivo sobre textos de presupuesto y administrativos, que brindarán una serie de conocimientos importantes para la comprensión y aplicación de los conceptos y teorías sobre las que descansa el estudio mediante una lectura selectiva.

Se efectúa una revisión y análisis de leyes, reglamentos y demás material y literatura referente a la estructura presupuestaria en el MEP y de los departamentos de Planes y Programas y del Departamento de Programación Presupuestaria, mediante una investigación descriptiva, documental y de campo por medio de la técnica de análisis documental lectura selectiva y entrevistas, con el fin de contar con datos más precisos sobre los mismos.

Se aplica entrevistas a las Jefaturas de estos dos departamentos, y la observación de campo para reforzar la información recolectada en las leyes, literatura y otros, así como a funcionarios de la AP y de la CGR, con el fin de conocer los lineamientos presupuestarios emitidos por estas instituciones aplicables al MEP y su grado de cumplimiento.

Para conocer la situación de la formulación y presupuestación en el MEP, se usa la investigación documental (libros, folletos, circulares), analítica y de campo, en la cual se aplica un cuestionario a las diferentes Direcciones Regionales, unidades operativas y jefaturas de divisiones para conocer el grado de conocimiento, importancia y aplicación de esta etapa por parte de los usuarios internos.

La selección de la muestra para aplicar los cuestionarios, se realiza en forma intencional por parte de la autora, tomando en consideración la distancia en las diferentes regiones geográficas, importancia relativa del monto presupuestario y actividad que realizan.

Posteriormente, se realiza la tabulación y análisis de la información recolectada de las encuestas en un cuadro resumen, las cuales se clasifican de acuerdo con las respuestas obtenidas, con el objeto de recolectar información confiable y eficiente.

Por último, para el diseño del un sistema de formulación del presupuesto para el MEP. se toma en consideración los datos obtenidos de las diferentes fuentes de información, junto con el análisis realizado por la autora en la etapa de la formulación y presupuestación del año 2002, para implementar un modelo de formulación y presupuestación que garanticen un funcionamiento eficaz y eficiente, para lo cual se:

- Se clasifica la información recopilada se acuerdo con los objetivos definidos en el estudio.

- Se propone un sistema de formulación y presupuestación para el MEP.

- Se redactan las conclusiones y recomendaciones.

- El informe final se desarrolla conforme se completa cada uno de los objetivos señalados, para ello el Profesor Consejero revisa los avances de acuerdo con el cronograma y el Profesor Consejero y Coordinador revisan el borrador final de acuerdo con las fechas del cronograma establecidas.

La anterior metodología permite a la autora llevar un orden lógico y secuencial en la investigación, permitiendo mayor claridad y comprensión de los temas tratados en el estudio, lo cual facilita el proceso de investigación.

El presente documento consta de cinco Capítulos; en el primero se expone las perspectivas teóricas conceptuales de presupuesto, iniciando con los antecedentes, seguido de conceptos importantes, principios y el proceso presupuestario.

En el segundo se describen los antecedentes del MEP, la División de Planeamiento y Desarrollo Educativo, la CGR y la AP.

En el tercer Capítulo se describe como funciona el presupuesto del Gobierno Central y cual es el papel del MEP dentro de este presupuesto.

En el cuarto se realiza un diagnóstico y análisis de la formulación del presupuesto en el MEP, así como un análisis FODA. También se determinan los factores críticos de éxito en esta fase. Llegando a determinar cuales son los factores que influyen positiva y negativamente en la formulación del presupuesto.

En el Capítulo quinto se establece una propuesta para la etapa de formulación del presupuesto en el MEP, partiendo de los resultados obtenidos en el análisis y enfocada a una eficiente y eficaz gestión presupuestaria.

## Capítulo 1: Gestión de presupuesto en el Sector Público

En el desarrollo del tema propuesto se expondrá en primer lugar el origen del Estado, seguido de las perspectivas teóricas de presupuesto, haciendo énfasis en sus antecedentes, justificación, ciclo presupuestario, los principios que lo rigen y clases de presupuesto; lo anterior con el fin de conocer el uso de estos conceptos y lograr una aplicación teórica del presupuesto a la realidad cotidiana.

El Estado es un producto moderno del siglo XV, en esta época existe un monismo del poder, es decir el poderío y la autoridad están concentrados en un gobierno central, no existen organizaciones anexas al Estado que comparten el poder.

Al Estado se conoce como reino o territorio, como una unidad de dominación independiente que actuara de modo continuo con medios de poder propio y claramente delimitado en lo personal y territorial.<sup>5</sup>

El poder del Estado está limitado internamente por depositarios del poder feudal, corporativos, municipales y externamente por la Iglesia y el Emperador.

Más tarde se instaura una feudalización con oficiales reales lo que origina numerosas unidades de dominación, actuando independientes unas de otras.

Posteriormente se da una revolución social, aparecen nuevos estamentos profesionales, revelando una manifestación precoz del Estado moderno, al conformar el ejército, la justicia, la política y la administración financiera centralizado burocráticamente.

La evolución del Estado se lleva a cabo, en el aspecto organizativo al convertir la autoridad y administración en propiedad pública. A comienzos de la Edad Moderna el Estado atiende las comunicaciones, la administración de justicia, la cultura y lo pedagógico. Se establece la jerarquía de los funcionarios, dando paso a la moderna

---

<sup>5</sup> Heller, Hernann. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura, México. 1987. Pág. 141

construcción del Estado que se caracteriza por contar con la separación de poderes, jerarquización y con un sistema impositivo reglamentado, con una hacienda pública y con políticas económicas entre otros.

Entendiéndose la Hacienda Pública, según lo define Carranza, como una buena gestión financiera del gobierno en el manejo de la cosa pública de los bienes e ingresos del Estado, contribuyendo para ello organismos especializados tales como: CGR, TN y CN.. Por otra parte, la política económica la concibe como un conjunto de objetivos deliberados del gobierno en materia económica, que puede ir de un proyecto de desarrollo, hasta un proyecto de salud, pasando por educación.<sup>6</sup>

### ***1.1. Antecedentes del presupuesto histórico y sus limitaciones***

Según señalan diversos autores, la aparición del presupuesto sistematizado aparece a finales del siglo XVIII en Inglaterra. Para esa época la finalidad del presupuesto se orienta a separar las finanzas de la Corona de las finanzas públicas o del Estado.

A partir de este momento, según Carranza, el presupuesto público se convierte en un instrumento fundamental de todos los gobiernos donde hay un Estado Nacional de carácter racional.<sup>7</sup>

A partir de ese momento el presupuesto ha evolucionado en forma paralela al desarrollo del gobierno, empleando para ello instrumentos que han permitido una mayor precisión en la estimación de los ingresos y gastos públicos, mediante el conocimiento científico y técnico en su preparación, por medio de la Hacienda Pública.

---

<sup>6</sup> Entrevista realizada al Profesor Carranza, Carlos. *Director de Investigación, Programa de Maestría en Administración y Dirección de Empresas. Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica.*

<sup>7</sup> Ibid.

La Hacienda Pública engloba una serie de elementos de trascendental importancia para el bienestar económico y social de la comunidad, pues comprende la recaudación, custodia y aplicación de los recursos para el logro de dicho bienestar.

Badilla (1985) define la Hacienda Pública como la actividad financiera que se relaciona con las erogaciones o gastos realizados por el gobierno, como también con los ingresos o recursos percibidos por aquél, con el objetivo fundamental de satisfacer las necesidades públicas mediante la elaboración de presupuestos.<sup>8</sup>

Con lo anterior se pasa de un presupuesto tradicional a un presupuesto por programas, el primero se caracteriza por sintetizar la idea de una lista ordenada de ingresos a recaudar en un periodo fiscal determinado y una lista de gastos a realizar conforme se recauden los ingresos previstos, sin mayores explicaciones, ni descripciones de lo que se programa hacer en el periodo; constituirá un instrumento de control legal y financiero de muy escaso o ningún valor gerencial y económico. Por esta razón muchos autores lo llaman “*documento de subdesarrollo administrativo*”<sup>9</sup>

Lo anterior, aunado a una carencia de lineamientos, políticas, normativa elementos de control y otros mecanismos de información que faciliten la planificación y determinen el grado de eficiencia y eficacia en la gestión presupuestaria, además de la desactualización de los pocos lineamientos en materia presupuestaria existentes.

---

<sup>8</sup> Badilla, Emilia. *Evaluación del control presupuestario realizado por la Contraloría General de la República*. Costa Rica 1985. Pág.15.

<sup>9</sup> Bravo, Rosalía. *Presupuesto público: caso de Costa Rica*. Editorial Alma Mater, Costa Rica 1992. Pág.21.

## **2.1. Características del presupuesto tradicional**

En el presupuesto tradicional se destacan las siguientes características según Badilla (1985)<sup>10</sup>:

➤El presupuesto tradicional tiene como objetivo principal mostrar los bienes y servicios adquiridos para actividades a corto plazo, con lo que no responde a las metas de largo plazo establecidas en los programas globales y sectoriales de desarrollo.

➤La formulación se realiza con base en información histórica o tendencias generales y no en lo que se espera realizar.

➤Responde a una corriente de ingresos y gastos que se ejecutan de acuerdo con el objeto del gasto.

➤La ejecución se mide en términos monetarios y no de objetivos o metas alcanzadas y el control se circunscribe a los aspectos legales y formales no así a logros.

➤Se presenta a nivel institucional (resumen general), por lo que el movimiento en una cuenta de un programa afecta a todo el presupuesto.

➤Se basa en las clasificaciones institucional y por objeto del gasto, que no se presentan para el análisis de la política fiscal.

➤Es muy útil en las instituciones pequeñas o poco complejas, pero cuando se trata de instituciones grandes o complejas pierde su utilidad, debido a que no hace ninguna separación entre lo programado y lo ejecutado por las unidades organizativas.

---

<sup>10</sup> Badilla, Emilia. *Evaluación del control presupuestario realizado por la Contraloría General de la República*. Costa Rica 1985. Pág.50.

Sobre estas características del presupuesto se puede concluir que es un documento meramente de control financiero y legal, sin una orientación definida hacia el alcance de los objetivos y metas institucionales, así como una orientación hacia metas a largo plazo de los programas globales y sectoriales de desarrollo que permita una coherencia con las políticas públicas del Estado.

## **2.2. Limitaciones del presupuesto tradicional**

El presupuesto tradicional presenta las siguientes limitaciones:

➤ Al carecer de objetivos y metas, no permite conocer los propósitos del Sector Público, ni evaluar los efectos del gasto público.

➤ No facilita la introducción de normas y coeficientes para medir la productividad de los recursos gubernamentales.

➤ Como el control del presupuesto de egresos descansa en la comprobación del gasto, se dan casos donde las entidades públicas que han obtenido fondos en exceso con respecto a su capacidad operativa, tratan de gastarlos antes de terminar el ejercicio para el que son aprobados, sin un programa que les permitiese establecer prioridades, a fin de justificar sus peticiones de gasto para el ejercicio siguiente.

➤ No facilita la introducción de normas y coeficientes para medir la productividad de los recursos gubernamentales.

➤ Como el control del presupuesto de egresos descansa en la comprobación del gasto, se dan casos donde las entidades públicas que han obtenido fondos en exceso con respecto a su capacidad operativa, tratan de gastarlos antes de terminar el ejercicio para el que son aprobados, sin un programa que les permitiese establecer prioridades, a fin de justificar sus peticiones de gasto para el ejercicio siguiente.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> [http://www.shcp.gob.mx/docs/bcg/bcg03\\_d.html](http://www.shcp.gob.mx/docs/bcg/bcg03_d.html). *Presupuesto por programas.*

Al evaluar estas limitaciones del presupuesto tradicional se observa que es un instrumento que adolece de medios que permitan llevar una planificación adecuada en la distribución y el uso de los recursos financieros, lo que genera que no se aprovechen estos recursos de acuerdo con las prioridades y necesidades de las instituciones públicas y de las necesidades del país, al limitarse únicamente a gastar los ingresos, sin unos objetivos establecidos previamente.

### **2.3. Implementación del presupuesto por programas**

En la década de los años 60 se conjugan varias corrientes, fuerzas sociales y políticas nacionales e internacionales, dentro de ellas se destaca el viraje a la política exterior de gobierno de los Estados Unidos hacia América Latina, la cual busca mantener la estabilidad política en el continente y la protección de sus propios intereses (fuente de productos primarios, mercados para exportaciones y nuevos intereses industriales).<sup>12</sup>

De lo anterior, surge un acercamiento entre las políticas de los Estados Unidos y del desarrollismo populista de América Latina el cual está dirigido por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la que ve la necesidad de buscar la máxima eficiencia en la aplicación de los recursos públicos y por tanto cambios en los instrumentos de asignación, es así como en la década de los años 60 en la reunión cumbre de los países americanos celebrada en Uruguay, se propone la llamada Alianza para el Progreso por medio de la cual llegarían recursos a los países América Latina nos para impulsar el desarrollo económico.<sup>13</sup>

La recepción de los recursos de la Alianza está condicionada a la creación de una oficina de planificación en cada país signatario de la Carta de Punta del Este, además de reformas estructurales, una nueva estrategia de desarrollo emitida por esta oficina y la formulación de planes económicos formalmente estructurados, con el fin de ligar el

---

<sup>12</sup> Masís, Daniel. *Los orígenes de la planificación en Costa Rica, ensayo de interpretación política*. Proyecto para optar por el grado de Licenciado en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica. 1980, Costa Rica, 1980. Pág.258.

<sup>13</sup> *Ibíd.*

proceso presupuestario con el proceso de planificación, originando el llamado presupuesto por programas.<sup>14</sup>

Simultáneamente con la introducción de la planificación el presupuesto tradicional, se orienta hacia la técnica moderna recomendada por la CEPAL y el Instituto Americano de Planificación Económica y Social (ILPES) por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la que promueve la adopción del presupuesto por programas.<sup>15</sup>

El presupuesto por programas es el que se usa actualmente en nuestro país, también se conoce como presupuesto moderno, el cual se define como:

*“Presupuesto por programas: es el instrumento operativo que expresa, en términos financieros, el POA institucional. Se caracteriza por ser herramienta política, en cuanto expresa las decisiones de la alta dirección en acciones específicas: instrumento de planificación en cuanto contiene objetivos y metas por cumplir con determinados medios; e instrumento de administración, en cuanto exige se realicen acciones específicas para coordinar, ejecutar, controlar y evaluar los planes y programas.”<sup>16</sup>*

El presupuesto por programas es un instrumento de racionalidad en el uso de los recursos, al poseer un sistema de evaluación de los resultados, lo que permite determinar cuan eficiente está siendo la administración en la ejecución de su presupuesto.

El presupuesto por programas se caracteriza por: la forma de programar los recursos, ya que los recursos se asignan de acuerdo con objetivos y propósitos concretos; justifica la asignación de los recursos en función de los objetivos; establece una misión en

---

<sup>14</sup> Bravo, Rosalía. *Presupuesto público: caso de Costa Rica*. Editorial Alma Mater, Costa Rica 1992. Pág.22.

<sup>15</sup> *Ibíd.*

<sup>16</sup> Contraloría General de la República. Dirección General de Presupuestos Públicos. *Manual de normas técnicas sobre presupuesto que deben observar las entidades, órganos descentralizados, unidades desconcentradas y municipalidades, sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República*. Costa Rica 1988. Pág.7.

función de los objetivos y propósitos; mide la eficiencia mediante los resultados alcanzados y finalmente existe un predominio técnico en la toma de decisiones.<sup>17</sup>

Si bien en nuestro país existe normativa sobre presupuesto y personal técnico especializado, en la práctica el mismo se maneja por una cultura poco crítica, anquilosada (Crozier, 1969) y trabas políticas ministeriales que no permiten el adecuado desarrollo.<sup>18</sup>

Además de lo anotado por Crozier, la falta de una definición clara de objetivos y metas, de planeación y de la presupuestación conciente y acorde con las necesidades de las instituciones públicas, el presupuesto se convierte en un mero mecanismo de gasto sin tomar en cuenta ningún tipo de orientación ni control específico que guíe las acciones del Estado, sino más bien se constituye en un presupuesto tradicional bajo una denominación encubierta.

## **1.2. Concepto y tipos de presupuesto**

Existen muchas definiciones sobre presupuesto, sin embargo destaca la de Burbano (1994), quien encierra todos los elementos del presupuesto actual definiéndolo como:

*“Es un sistema integral donde se presta particular atención a la fijación de unos objetivos con base en los cuales se planifican y controlan las diferentes actividades que puede realizar la administración”*<sup>19</sup>

Sobre esta misma línea Monge (1978) define el presupuesto como:

*“El cálculo prospectivo de ingresos y gastos públicos para un periodo concreto, ordenado al sostenimiento de los servicios públicos y*

---

<sup>17</sup> Arguello, Aldemar. Contraloría General de la República. *Curso sobre presupuestos públicos*. Costa Rica 1994. Pág.29.

<sup>18</sup> Crozier Michael. *El fenómeno burocrático 1. Ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organizaciones modernas y sus relaciones con el sistema social y cultural*. Editorial El Ateneo. Argentina 1969. Pág.25.

<sup>19</sup> Burbano, Jorge. *Presupuestos, Enfoque moderno de planeación y control de recursos*. Editorial McGraw-Hill. Colombia 1994. Pág. 10.

*regulación económica y social dentro del plan económico de la nación.*<sup>20</sup>

En nuestros días el presupuesto deja de concebirse en el Sector Público como un simple listado de ingresos y gastos, para conformar la integración de estos elementos en un plan de acción para ser aplicado en cada una de las instituciones públicas, lo que se conoce hoy como presupuesto por programas. La CGR define el presupuesto por programas como:

*“La expresión financiera del plan de corto plazo o POA institucional, en el que se han considerado los objetivos y las metas prefijados (en cantidad de unidades de servicios o bienes por prestar o producir), los recursos por utilizar, las facilidades materiales, la identificación de la unidad ejecutora responsable del programa y la determinación de los mecanismos para alcanzar los objetivos y las metas.”*<sup>21</sup>

Al respecto para Martner (1976) el presupuesto en las instituciones públicas tiene varios propósitos, entre ellos:

✦ En primera instancia lo considera como una herramienta de política gubernamental, por medio de la cual se asignan recursos para alcanzar los objetivos establecidos para el periodo presupuestario siguiente.

✦ Concibe el presupuesto como un instrumento de programación de actividades del Sector Público, en el campo de los servicios generales, económicos y sociales que el Estado presta a la población. Constituyendo un mecanismo operativo anual de planes de mediano y largo plazo aprobados por el gobierno, con especificaciones concretas que se deben de cumplir en cada sector.

---

<sup>20</sup> Monge, Enrique. *Algunas observaciones sobre el proceso presupuestario en el Gobierno Central de Costa Rica*. Proyecto para optar por el Grado de Licenciado en Economía. Universidad de Costa Rica. 1978, Costa Rica. Pág.20.

<sup>21</sup> Contraloría General de la República. *Manual de normas técnicas sobre presupuesto que deben observar las entidades, órganos descentralizados, unidades desconcentradas y municipalidades, sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la Republica*. Costa Rica 1988. Pág. 7.

➤ Finalmente, constituye un instrumento de administración de recursos asignados a cada sector del Estado.<sup>22</sup>

La asignación de estos recursos a cada sector tiene como fin la distribución de los recursos económicos del Estado de acuerdo con las prioridades y necesidades del país contempladas en el PND.

En nuestro país constituye una mezcla de los propósitos establecidos por el autor, al ser un instrumento que permite la asignación de los recursos presupuestarios para un periodo determinado, a los diversos sectores que conforman el Sector Público, los cuales operan de acuerdo con los planes de corto plazo establecidos.

### ***1.3. Clasificación de presupuesto***

De acuerdo con Martner (1976) las clasificaciones presupuestarias: "*...tienen un uso específico para cada tipo de análisis que quiera realizarse.*"<sup>23</sup>

Las clasificaciones propuestas por el autor se agrupan en tres categorías:

- Presupuestos de análisis global para fines de política gubernativa.
- Presupuesto de programación
- Presupuestos operativos.

Cada agrupación contempla clasificaciones específicas, como se detalla a continuación:

#### **a. Clasificaciones para análisis y política globales**

➤ Económica: analiza los volúmenes de gasto, de consumo e inversión, las transferencias.

---

<sup>22</sup> Martner, Gonzalo. *Planificación y presupuesto por programa*, Editorial Siglo XXI, Cuarta edición, México. 1976. Pág. 39.

<sup>23</sup> *Ibíd.* Pág. 45.

- Funcional: identifican las áreas de actividad y propósitos del Estado.

- Institucional: analiza y decide los sectores institucionales que se harán cargo de los gastos corrientes, de capital y por funciones.

Esta clasificación es importante porque permite orientar el presupuesto de las instituciones de acuerdo con las políticas públicas en cada uno de los sectores, necesidades económicas y objetivos del gobierno para un mejor aprovechamiento de los recursos.

### **b. Clasificaciones para programación**

- Institucional: señala las entidades que tienen a su cargo los planes y programas.

- Sectorial: identifica los grupos de instituciones relacionadas en la consecución de fines comunes.

- Por programas: señala los programas específicos que se ejecutan dentro de cada sector, las metas y los costos.

Esta clasificación es muy usada en el sector público, ya que permite determinar el porcentaje de gasto público que es asignado a cada institución en los diferentes sectores y las asignaciones físicas consignadas a cada programa.

### **c. Clasificaciones operativas**

La clasificación operativa permite analizar las operaciones de ejecución de los programas de egresos.

- Administrativa: facilita la identificación de las unidades administrativas ejecutoras de los programas.

- Por programas y actividades: revela el costo de cada uno de los programas.

✦ Por objeto del gasto: identifica los insumos que se compran para realizar las metas de los programas.

Los clasificadores por programas y actividades más usados, según Arguello (1999) son los ingresos del Sector Público y por objeto del gasto, los cuales brindan información clara y facilitan la toma de decisiones.<sup>24</sup>

La clasificación anterior constituye en una base de control contable de los gastos, que garantiza que los montos asignados con cada programa se ejecuten efectivamente de acuerdo con lo solicitado por las diferentes unidades administrativas que integran los programas.

### **Clasificación del presupuesto en Costa Rica**

En Costa Rica las clasificaciones más usadas son el presupuesto por programas, el presupuesto sectorial, institucional y funcional.

El primero brinda una clasificación por programa y permite la cuantificación de las metas programadas y de los costos correspondientes, así como fijar la estructura de los planes de corto y mediano plazo.

El presupuesto institucional permite determinar el monto asignado a cada una de las instituciones que conforman el Sector Público, para lo cual se dividen en entes del Gobierno Central y otros entes entre las cuales se encuentran las instituciones autónomas, semiautónomas, Poder Legislativo, Poder Judicial y organismos desconcentrados.

El presupuesto sectorial clasifica los entes en económicos, sociales y generales, mostrando las áreas de actividad y la participación de cada uno de ellos en el Sector Público.

Finalmente el presupuesto funcional identifica las grandes áreas del Estado (salud, educación, social etc.) y establece los objetivos en cada una de ellas.

---

<sup>24</sup> Arguello, Aldemar. Contraloría General de la República. *Curso sobre presupuestos públicos*. Costa Rica 1994. Pág. 87-88.

## **Análisis FODA del presupuesto en el Gobierno Central**

El análisis FODA, según Jofré (1999), es un instrumento de planificación estratégica que permite diagnosticar las fortalezas, debilidades del proceso presupuestario de una empresa, y las oportunidades y amenazas del medio en que se desenvuelve.<sup>25</sup>

En este caso se realiza un análisis FODA por parte de la autora sobre el proceso presupuestario del Gobierno Central, con el objetivo de conocer las coyunturas y la problemática que afectan el buen accionar del proceso presupuestario en Costa Rica.

La metodología para realizar el análisis FODA consiste en seleccionar los participantes (los cuales deben de tener un buen conocimiento de la institución o proceso y del medio) y solicitarles en forma individual que realicen un listado de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del proceso, para discutir las propuestas y conformar un solo documento. Sin embargo, en el presente caso al ser un proceso que integra a diversas instituciones públicas, resulta difícil para la autora reunir a los representantes de estos entes para realizar el análisis. Por esta razón, el análisis es elaborado por la sustentante, teniendo en cuenta los conocimientos adquiridos en el Programa de Maestría en Administración y Dirección de Empresas.

### ***Fortalezas***

***“Lo que se hace bien a lo interno de la organización y que podría aprovecharse”<sup>26</sup>***

- El presupuesto es un instrumento de planificación y administración.
- Se asignan responsables del presupuesto.
- Permite establecer los objetivos y metas departamentales e institucionales.
- Se realiza mediante una ejecución detallada y ordenada.
- Permite comparar el desempeño de gestión presupuestario.
- Facilita el análisis de variables y correcciones.
- Es un instrumento de control administrativo participativo.

<sup>25</sup> Jofré, Arturo. *Enfoques gerenciales modernos*. Editorial Delphi. Costa Rica 1999. Pág. 332.

<sup>26</sup> Solórzano, José. *Universidad de Costa Rica Programa de Posgrado en Administración y Dirección de Empresas, Curso Dinámica Organizacional y Liderazgo*. Costa Rica. 2002. Pág. 50.

### ***Oportunidades***

***“Los aspectos positivos o favorables que ofrece el ambiente externo, y de cuyo aprovechamiento se logran generar objetivos”<sup>27</sup>***

- La existencia de tecnología avanzada que facilita la gestión gerencial del presupuesto.
- Donaciones y empréstitos.
- Convenios internacionales que favorezcan el desarrollo económico del país.
- Capacitación y asesorías en materia presupuestarias.
- Bonanza económica.

### ***Debilidades***

***“Lo que merece mejorarse a nivel interno de la organización y que se convierten en objetivos”<sup>28</sup>***

- Se carece de tecnología y software apropiados que agilicen y garanticen la seguridad, control de la información y la oportunidad de la misma.
- No existe una concientización de la importancia del presupuesto.
- Estructuras organizativas inadecuadas.
- No existe una buena coordinación y comunicación de actividades.
- Los objetivos y metas no se definen correctamente.
- La calidad con la cual se realiza una fase del proceso presupuestario condiciona las otras fases al estar estrechamente relacionadas.
- En la mayoría de los casos no se logra la verdadera integración plan – presupuesto.
- Carencia de técnicas gerenciales para la administración del presupuesto.

### ***Amenazas***

***“Los peligros que se ciernen sobre el ambiente externo, para los cuales hay que tomar precauciones”<sup>29</sup>***

---

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid..

<sup>29</sup> Ibid..

- El déficit fiscal existente.
- El crecimiento de la inflación.
- Cambios tecnológicos acelerados que generan obsolescencia de los equipos de cómputo de los ministerios.
- Crisis económica mundial.
- Posibles guerras.

El análisis anterior revela que las fortalezas y oportunidades que tiene el presupuesto en el Gobierno Central, no son aprovechadas al máximo en la gestión financiera presupuestaria por los encargados de presupuesto en las instituciones públicas, con el fin de realizar un buen desempeño financiero, lo que genera que se presente una serie de debilidades que interfieren en el buen accionar de la institución y del cumplimiento de los objetivos y metas.

### **Ingresos del Sector Público**

El presupuesto de ingresos lo constituye la totalidad de los recursos financieros que dispone el gobierno en un periodo determinado para mantener los planes y programas de trabajo.

A continuación se presenta la distribución de los ingresos en el sector público en los últimos años, según los datos del MH.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> [www.hacienda.go.cr/Autoridad Presupuestaria.2003](http://www.hacienda.go.cr/Autoridad_Presupuestaria.2003)

**Cuadro N° 1**  
**GOBIERNO CENTRAL**  
**1997 - 2001**  
**INGRESOS**

(cifras en millones de colones corrientes)

| Descripción             | 1997              | 1998              | 1999              | 2000              | 2001              |
|-------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <b>INGRESOS TOTALES</b> | <b>377,500.00</b> | <b>459,703.80</b> | <b>563,227.20</b> | <b>610,137.80</b> | <b>725,563.40</b> |
| Ingresos Corrientes     | 377,500.00        | 459,703.80        | 542,970.30        | 608,537.80        | 722,091.90        |
| Tributarios I1          | 373,776.00        | 455,521.70        | 538,867.30        | 603,747.80        | 712,944.10        |
| No Tributarios          | 2,356.00          | 3,151.60          | 1,866.30          | 2,755.20          | 6,874.50          |
| Ingresos de Capital     | 0                 | 0                 | 20,256.90         | 1,600.00          | 3,471.50          |

Fuente: www.hacienda.go.cr

El cuadro anterior revela que los ingresos corrientes y los ingresos tributarios son los medios con los cuales se genera una mayor cantidad de dinero al Estado, además de los aportes que brindan los ingresos no tributarios e ingresos de capital, para solventar las necesidades económicas y sociales del país. Estos ingresos son distribuidos entre todas las instituciones públicas de acuerdo con la naturaleza de las funciones, así como su aporte al bienestar social o económico del país y las políticas de desarrollo del gobierno de turno, entre otros aspectos.

Los ingresos corrientes provienen de dos fuentes básicas:

- Los generados por la propia entidad y,
- Los que gravan la producción nacional y las importaciones. Por lo tanto son percibidos en forma ordinaria por la entidad y no producen endeudamiento para el ente que los recibe.

Los ingresos de capital provienen de fuentes extraordinarias cuya recaudación es generalmente de carácter ocasional. Tales como los empréstitos internacionales, las contribuciones, la emisión de moneda y los impuestos extraordinarios.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> *Ibíd.*

## **Clasificación por objeto del gasto**

Después de definidos los programas, subprogramas, actividades y proyectos que realizará la entidad se distribuyen los gastos por programas, utilizando el clasificador por objeto del gasto.

Se incluyen dentro del presupuesto los sueldos del personal asignado a cada programa, los servicios personales, servicios no personales, materiales y suministros, etc., con el fin de lograr los objetivos trazados en cada programa.

La asignación presupuestaria constituye una estimación del costo que tendrá la ejecución de cada uno de los programas, referente a los bienes y servicios necesarios para lograr los objetivos y las metas previstas, en dicho programa, aunado al control contable presupuestario que se puede ejercer sobre cada uno de ellos.

### ***1.4. Principios del presupuesto***

Según diversos autores, se le atribuye a los economistas y hacendistas clásicos haber iniciado el estudio del presupuesto y formulado por primera vez unos principios o reglas presupuestarias. Según Martner (1976) antes de llegar a estas reglas presupuestarias existían cuatro formas de ver el déficit fiscal, los miembros de la Escuela Liberal y los Socialistas lo rechazaban de plano; los primeros procuran alcanzar el equilibrio reduciendo al mínimo la acción del Estado y los segundos incorporando en él a casi todas las empresas. Por su parte los Keynesianos consideran útil el déficit esperado para enfrentar situaciones depresivas en países capitalistas maduros y para los expertos estructuralistas explican las causas del déficit inducido como consecuencia de los fenómenos estructurales.<sup>32</sup>

Según Carranza, el Estado en los diferentes enfoques: conservador, liberal, clásico y keynesiano, es un Estado intervencionista en donde se le da mucha importancia a la

---

<sup>32</sup> Martner, Gonzalo. *Planificación y presupuesto por programa*, Editorial Siglo XXI. Cuarta edición, México. 1976. Pág. 39.

participación del Estado, en el enfoque monetarista, se debilita la inversión en el capital humano.<sup>33</sup>

De ahí que la composición de los programas de ajuste estructural en Costa Rica a pesar de exigir una disminución en el recurso humano de las instituciones públicas, han realizado excepciones en el caso del sector educación y salud respetando la cantidad de personal existente en esos entes, a pesar del alto grado de déficit e inflación que atraviesa el país, lo que permite a los costarricenses mantener cierto grado de nivel de vida.

Los principios presupuestarios de los programas de ajuste estructural establecen que el Producto Interno Bruto (PIB) no pueden ser mayores a un 1% del déficit, esta situación es importante en la economía del país, debido a que a mayor grado de déficit del PIB se genera un mayor interés y una disminución en la inversión, en situación contraria a un menor déficit, hay menor inflación y mayor cantidad de dinero para ser captado por el sector privado.

En Costa Rica el presupuesto nacional no ha sido suficiente para solventar las necesidades del país, en especial por el rezago en la parte educativa, pese a que se han realizado grandes esfuerzos por avanzar y se ha contado con ayudas económicas de organismos externos para el mejoramiento de la educación, tales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pero ha faltado una mejor administración de estos últimos.

Estos principios deben seguir una serie de normas que permitan ordenar y orientar la acción del presupuesto, los cuales por su aplicación y aceptación se han ido convirtiendo en normas constitucionales y legales.

Si bien los principios se relacionan con las distintas fases del proceso presupuestario, debido a la relación que tiene la fase de la formulación del presupuesto con el resto de las fases, se comentarán los principios que deben aplicarse en el desarrollo de este proceso.

---

<sup>33</sup> Carranza, Carlos. *Director de Investigación, Programa de Maestría en Administración y Dirección de Empresas. Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica.*

## **2.4. Principios sustanciales**

Dentro de estos principios se encuentran: programación, equilibrio, universalidad, unidad, especificación y periodicidad.

### **Principio de programación**

Debido a que los recursos son escasos y no es posible satisfacer la totalidad de los objetivos definidos, se establecen prioridades de unos sobre otros, es aquí donde se aplica la programación de las actividades, que exige a la administración el uso de técnicas apropiadas que le permitan conocer en cualquier momento la disponibilidad de las fuentes de ingresos.

Es en este sentido que se define la programación presupuestaria como aquello *que*:

*“Consiste en seleccionar y ordenar las categorías programáticas, las actividades y proyectos necesarios para el logro de objetivos y cumplimiento de metas, mediante la asignación racional de los recursos disponibles y especificación de los responsables”.*<sup>34</sup>

Según este principio el presupuesto debe adquirir la forma y el fondo de la programación que permita guiar y establecer ingresos y gastos con la coherencia requerida para lograr una adecuada estructura de los programas.

### **Principio de equilibrio**

Este principio hace referencia a que el presupuesto ordinario de gastos de la República no podrá exceder el presupuesto ordinario de ingresos, tal y como lo establece la siguiente definición:

*“Es el balance entre ingresos y gastos del presupuesto referido no sólo a la igualdad contable, sino también a la consideración de la*

---

<sup>34</sup> Arguello, Aldemar. Contraloría General de la República, *Curso sobre presupuesto público*. Costa Rica 1999. Pág.30.

*incidencia de otros factores favorables y desfavorables en las finanzas de la entidad, en el periodo respectivo. El equilibrio también se logra sin que se dé el balance entre ingresos y gastos en algunas modalidades de presupuesto.*”<sup>35</sup>

El principio de equilibrio se convierte en el rector de las variaciones económicas que se presentan en el ejercicio financiero, con lo cual se logra un equilibrio presupuestario entre ingresos y gastos.

No obstante, este principio no es un equilibrio en si mismo, su finalidad es lograr la estabilidad macroeconómica y el desarrollo social. Determinar cuanto se invierte en el desarrollo social versus el principio de equilibrio, convirtiéndose en un punto de partida de acuerdo con las necesidades del país.<sup>36</sup>

### **Principio de unidad**

El principio de unidad presupuestaria significa que no debe existir más de un presupuesto que incluya todos los ingresos y gastos públicos.

Este principio se fundamenta en que la existencia de dos o más presupuestos separados, implica el peligro de que se pierda la visión del conjunto de las operaciones presupuestarias.

Sin embargo, este principio debe entenderse en dos sentidos: todos los ingresos deben constituir un fondo único para cubrir todos los gastos y el contenido y la forma del presupuesto deben responder a una única política presupuestaria, definida por los órganos competentes.

### **Respecto del área financiero-contable**

<sup>35</sup> Dirección de presupuestos públicos. Contraloría General de la República. *Manual de normas técnicas sobre presupuesto que deben observar las entidades, órganos descentralizados, unidades desconcentradas y municipalidades, sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República*. Costa Rica 1998. Pág. 8.

<sup>36</sup> Entrevista realizada al Profesor Carlos Carranza. *Director de Investigación, Programa de Maestría en Administración y Dirección de Empresas. Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica*.

Se refiere a “...la unidad de caja, que exige que los ingresos y los pagos, se centralicen en una dependencia única, la Tesorería, a la que corresponde la gestión de todos los caudales públicos...evitando la confusión que resultaría de la existencia de cajas separadas en los diversos organismos públicos”<sup>37</sup>

Sin embargo, este principio no se ejecuta en forma rigurosa, debido a la existencia de instituciones descentralizadas que tienen y manejan su propio presupuesto separado del Gobierno Central.

### **Respecto a la política presupuestaria**

“...la necesidad de que los presupuestos de todas las instituciones del Sector Público sean elaborados, aprobados, ejecutados y evaluados, con plena sujeción a la política presupuestaria única que ha de definir y adoptar la autoridad competente, de acuerdo con la ley, basándose en un solo método y expresándose uniformemente (...) es indispensable que el presupuesto de cada entidad se ajuste al principio de unidad, en su contenido, en sus métodos y expresión”<sup>38</sup>

En este sentido es que mediante las directrices y lineamientos emitidos por los organismos rectores del presupuesto se puede obtener uniformidad en los presupuestos de las diferentes instituciones públicas.

### **Principio de especificación**

Este principio se refiere a la claridad con la cual deben estar identificados los ingresos y los gastos, así como sus características principales.

Al respecto, la CGR establece la siguiente definición:

“El presupuesto, en materia de ingresos, debe señalar con precisión sus fuentes y su clasificación, en lo que a gastos se refiere, las características y clasificación de los bienes y servicios”<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Arguello, Aldemar. Contraloría General de la República, *Curso sobre presupuesto público*. Costa Rica 1999. Pág.31.

<sup>38</sup> *Ibíd.* Pág.32-33.

<sup>39</sup> *Ibíd.*, Pág. 33.

Es decir, detallar las actividades de modo que permitan su clara identificación en los programas señalados en el presupuesto.

### **Principio de periodicidad**

El principio de periodicidad, establece la necesidad de identificar el ciclo económico del presupuesto.

*“El presupuesto debe tener un periodo definido. Se debe distinguir el ejercicio económico del ciclo presupuestario. El primero, es el periodo para el cual se hace el presupuesto que generalmente cubre un año calendario. El segundo, comprende las cuatro fases de presupuesto con una duración usualmente de año y medio.”<sup>40</sup>*

Este principio hace referencia a que el presupuesto debe tener una vigencia limitada a un periodo anual.

Estos son los principios fundamentales sobre los cuales se basa el presupuesto por programas, lo cual permite una uniformidad en el desarrollo y en el desenvolvimiento de los presupuestos en las instituciones públicas.

### **2.5. Principios formales**

Entre estos principios se encuentran los siguientes: previsión, claridad, exactitud, publicidad, los cuales tienen como fin establecer pautas que deben seguir los encargados de presupuesto en las instituciones públicas en el ciclo presupuestario, de modo que el presupuesto constituya un instrumento de guía en el actuar de las instituciones públicas en el manejo de los recursos escasos.

#### **Principio de previsión**

*“Significa que el presupuesto debe ser una anticipación a los hechos, en el sentido de prever la percepción de los ingresos y la realización de los gastos que demanda el cumplimiento de las metas previstas.”<sup>41</sup>*

---

<sup>40</sup> Ibid. Pág. 34.

<sup>41</sup> Ibid.

Este principio permite al administrador del presupuesto determinar con anticipación los posibles ingresos con los que contará en el siguiente ejercicio económico, así como los gastos a realizar para llevar a cabo las metas propuestas.

### **Principio de claridad**

*“El documento que contiene el presupuesto, sin omitir las reglas técnicas esenciales, debe ser comprensible para los diferentes usuarios.”<sup>42</sup>*

El principio de claridad se basa en que el documento presupuestario debe contener los detalles informativos que faciliten su ejecución.

### **Principio de la exactitud**

*“El presupuesto debe ser veraz, lo más próximo posible a la percepción de recursos y a las reales necesidades que se derivan de la acción programada.”<sup>43</sup>*

El principio de exactitud es de gran importancia en los presupuestos de las instituciones públicas, ya que permitirá obtener una estrecha aproximación a la realidad de los recursos económicos y a los programas establecidos por el ente público.

### **Principio de publicidad**

*“El presupuesto aprobado debe tener una divulgación conveniente y oportuna, de tal manera que sea conocido por quienes lo deben ejecutar, controlar y evaluar, y estar disponibles para los interesados”<sup>44</sup>*

Este principio hace referencia a la necesidad y obligación de publicar el presupuesto dentro de las instituciones públicas entre los funcionarios encargados de la ejecución, control y evaluación.

Los principios formales permiten una uniformidad en la formulación, ejecución y control y evaluación del presupuesto en las instituciones gubernamentales, permitiendo que

---

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Ibid. Pág. 34.

los mismos obedezcan a lineamientos previamente establecidos y ejecutados en los diferentes entes estatales.

### **1.5. El proceso de planificación**

El proceso de planificación es muy importante en las instituciones públicas, porque permite identificar, ordenar y transformar racionalmente los recursos disponibles que son escasos, en este sentido Martner (1976) define la planificación como:

*“...Planificar implica, entonces, reducir el número de alternativas que se presentan a la acción de unas pocas, compatibles con los medios disponibles.”<sup>45</sup>*

El proceso de planificación, según Hernández (1977) debe mantener una unidad en el tiempo, es decir que los POA de mediano y largo plazo estén estrechamente vinculados en el tiempo.<sup>46</sup>

La planificación es el antecedente importante, necesario y básico para la preparación y ejecución del presupuesto, razón por la cual deben de estar estrechamente ligados para que el producto presupuestario sea lo más cercano a la realidad, teniendo en consideración que estrecha relación entre ambos permite alcanzar los objetivos de un ente público, así como el logro de su visión.

Presupuestar es una de las etapas de la planificación, según Martner (1976), la programación implica, primero la formación de objetivos y el estudio de las opciones de la acción futura para alcanzar los fines. En segundo lugar, implica la reducción de las opciones de un número muy amplio a uno pequeño y finalmente la prosecución del curso de acción adoptada, a través de un programa de trabajo.

---

<sup>45</sup> Martner. Pág. 8.

<sup>46</sup> Hernández, Carlos. *Planificación y programación*. Editorial UNED. Primera Edición, Costa Rica. 1977. Pág.62.

La planificación facilita el proceso de selección brindando varias disyuntivas para elegir, así mismo permite la comparación de costos de cada una de ellas y la cuantificación de los proyectos.

El presupuesto es una de las partes de la planificación, el cual permite orientar el proceso de la programación. Programar y presupuestar son conceptos relacionados entre sí, ya que uno de ellos forma parte del otro. El primero indica claramente los objetivos y metas concretas de cada uno de los programas previamente definidos de acuerdo con la estructura programática de la institución y a las metas de acción planteadas de acuerdo con los cambios futuros que se desean inducir. En el segundo se realiza una asignación presupuestaria detallada de los recursos de acuerdo con los objetivos y metas señalados en cada programa presupuestario.

El POA es un reflejo en términos financieros del presupuesto de la institución, el cual se puede alcanzar eficiente y eficazmente de acuerdo con los objetivos y metas programadas. También permite determinar el costo de cada una de las metas trazadas, para obtener el costo total por cada programa, lo que a su vez permitirá conocer el costo total del presupuesto.

El proceso de planificación según Hernández (1977) contempla las fases de formulación del plan, discusión y aprobación, ejecución y control y evaluación de los resultados, las cuales se describen seguidamente.

### ***1.6. Fases sistema plan presupuesto***

Antes de iniciar con la descripción del las fases del sistema plan - presupuesto, es necesario diferenciar ambos términos. El plan comprende un diagnóstico institucional, las prioridades del ente para el periodo, los objetivos generales, específicos, metas, políticas e indicadores para el control y la evaluación. Por otra parte, el presupuesto es la expresión financiera de dicho plan, en él se establece un cronograma para la ejecución, las unidades

ejecutoras responsables, fuentes de financiamiento, los programas y finalmente el detalle de los gastos.<sup>47</sup>

Este proceso de planificación y de presupuesto está constituido por varias etapas o momentos que están estrechamente ligadas, en un proceso continuo en donde cada una de estas etapas está relacionada a la anterior, y a su vez nutre la siguiente etapa. Este ordenamiento lógico de actividades relacionadas con el presupuesto es denominado ciclo presupuestario, el cual comprende las siguientes etapas:

### **Formulación**

Comprende las fases de programación y presentación. En esta primera etapa, como lo señala Hernández (1977), se involucra la tarea de investigar las acciones que llevará a cabo la institución, de acuerdo con los objetivos y políticas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) a mediano y largo plazo. Esta información es traducida luego a programas y subprogramas mediante los planes de trabajo de las unidades organizativas. Luego se realiza la asignación de recursos financieros entre las actividades del presupuesto.<sup>48</sup>

La presentación, es la publicación de la información anterior en un documento denominado “anteproyecto de presupuesto”, el cual se entrega a las autoridades superiores de la institución para que le den el visto bueno.

### **Discusión y aprobación**

Después de elaborar el presupuesto por las diversas unidades que conforman un organización, se procede a discutir y aprobar el anteproyecto de presupuesto y convertirlo en el presupuesto oficial de la institución. En caso del Sector Público este requiere otra instancia ante la Asamblea Legislativa (AL) para convertirlo en el presupuesto oficial del gobierno.

---

<sup>47</sup> Monge, Bernal. *Administración y presupuesto*. Editorial Tecnológica de Costa Rica. Costa Rica. 2000. Pág.21.

<sup>48</sup> Hernández, Carlos. *Planificación y programación*. Editorial UNED. Primera Edición, Costa Rica 1977. Pág.146.

## Ejecución y contabilidad del presupuesto

Después de aprobado el presupuesto se procede a la ejecución del mismo, esta etapa comprende:

*“...poner en ejecución al presupuesto, esto es que se inicien las actividades contenidas en el presupuesto y se empieza a realizar los egresos financieros periódicos para atender los distintos requerimientos de las acciones que se están llevando a cabo.”<sup>49</sup>*

Y por medio de la contabilidad presupuestaria se establece una labor de registro de los ingresos y egresos reales de la ejecución presupuestaria, además de permitir el control de lo que se dispone para cada actividad y lo que se va gastando de la partida presupuestaria de esa actividad.

### **1.7. Evaluación y ejecución presupuestaria**

De acuerdo con los indicadores establecidos en el POA, el control va a determinar la eficiencia alcanzada en la ejecución de los programas, lo cual permitirá evaluar el cumplimiento de las metas establecidas, desviaciones y así tomar las medidas correctivas del caso.

Al respecto, Hernández (1977) identifica esta fase como:

*“...la tarea de realizar una evaluación de la ejecución presupuestaria, o sea que una vez que haya concluido el año presupuestario se deben comparar los gastos reales con los gastos programados. Se obtienen indicadores, tanto sobre el gasto, como sobre los objetivos programados y los que realmente se lograron. El análisis del por qué de esos indicadores nos dará la respuesta evaluativa, que nos servirá para retroalimentar el “ciclo presupuestario”, o sea enmendar tendencias en la futura formulación y ejecución de presupuesto...”<sup>50</sup>*

La evaluación permite realizar una integración y continuidad en el sistema plan presupuesto, con el fin de verificar que los objetivos, metas y asignaciones presupuestarias

<sup>49</sup> Ibid., Pág. 147.

<sup>50</sup> Ibid. Pág.47.

se realizan de acuerdo con la razón de ser de la institución, base legal y técnica vigente, lo cual permite determinar si existen desviaciones, definir las posibles causas y proponer acciones correctivas en la ejecución del presupuesto.

Cada uno de estas fases constituye un subsistema que integra a su vez el sistema de plan presupuesto, los cuales forman parte de un todo integrado, e interdependiente, que tiene como fin lograr que se cumplan los objetivos institucionales, para lo cual se realizan las anteriores fases del sistema presupuestario.

### **1.8. Base legal del presupuesto**

#### **Constitución Política**

En Costa Rica, el presupuesto del Poder Ejecutivo se encuentra fundamentado legalmente en la Constitución Política de la República de Costa Rica, en el artículo 176 el cual establece:

*“...El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y los gastos autorizados, de la Administración Pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder al 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.”<sup>51</sup>*

En lo que respecta a la preparación del proyecto ordinario, la Constitución Política establece en el artículo 177:

*“...corresponde al Poder Ejecutivo por medio de un Departamento especializado en la materia, cuyo jefe será de nombramiento del Presidente de la República...”<sup>52</sup>*

En el artículo III, artículo 85, se refiere a la Tesorería Nacional como un centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales y único organismo que tiene la facultad legal para pagar a nombre del Estado y recibir las rentas.

<sup>51</sup> República de Costa Rica. *Constitución Política de la República de Costa Rica*, 1949. Imprenta Nacional. Costa Rica. 1999. Pág. 25.

<sup>52</sup> *Ibíd.* Pág.26.

Por su parte, en el artículo 178 de la Constitución, establece que el presupuesto como una ley anual cuyo proyecto debe ser presentado a la AL por el Poder Ejecutivo a más tardar el 1 de setiembre de cada año y la aprobación de esta ley deberá estar antes del 30 de noviembre del mismo año.

En el artículo 180 de la misma Constitución se indica que el Estado no puede gastar más allá de lo presupuestado, es decir tiene un límite:

*“El presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen un 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”<sup>53</sup>*

Finalmente, la Constitución Política define las instituciones que participan en el manejo y fiscalización del presupuesto nacional, las cuales son: la CGR y la TN.

En el artículo 183 se establece a la CGR como un órgano auxiliar de la AL, con independencia funcional y administrativa, la cual vigilará la hacienda pública.

La TN es el centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales, que tiene como facultad legal pagar a nombre del Estado y recibir los ingresos que entren a las arcas nacionales.

### **Ley de la Administración Financiera de la República**

En el título II del Capítulo único se establecen aspectos referentes al presupuesto, tales como los principios sobre los que descansa el presupuesto y las técnicas de formulación de presupuesto que deben de aplicar las instituciones públicas sujetas a esta ley.

---

<sup>53</sup> *Ibíd.*

En lo que respecta a la formulación presupuestaria, el artículo 33 y siguientes de la Ley de Administración Financiera de la República establecen que la preparación de cada anteproyecto de presupuesto, es responsabilidad de cada titular, quienes lo enviarán a la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN) para el análisis de la información enviada por los entes públicos y proceda a unir, rebajar, aumentar o eliminar las partidas que están en los anteproyectos, con el fin de formular el proyecto de Ley, la cual deberá estar confeccionado a más tardar el primero de setiembre de cada año.<sup>54</sup>

El proyecto definitivo de presupuesto nacional lo presenta el MH a la AL a más tardar el primero de setiembre de cada año.

En la sección II se establece los procedimientos a seguir en la etapa de la ejecución presupuestaria y finalmente en la sección III señala la normativa para la fase de control y evaluación del presupuesto de la República.

### **Autoridad Presupuestaria**

En el año 1980 el país está con un déficit fiscal incontrolable, lo que motiva a las autoridades de gobierno a establecer mecanismos de control y fiscalización muy fuertes, es así como nace la AP mediante Ley 6821 del 19 de octubre de 1982, como una forma de mejorar la calidad del gasto público y de control para evitar el excesivo gasto durante el Estado Interventor, además, con el fin de convertirla en un órgano rector en materia de política presupuestaria.

Con la creación de la AP se busca crear un equilibrio entre el déficit fiscal y la deuda externa, aunado a que se desempeña como un control político de algunos gastos para ciertos fines, y se revisa una serie de gastos que no corresponden al principio de equilibrio y a una sana Hacienda Pública.

---

<sup>54</sup> Ley N° 8131. *Administración financiera de la República y presupuestos públicos*. Diario Oficial la Gaceta No. 198, Costa Rica 2001. Pág.3.

A esta entidad le corresponde formular lineamientos que serán aprobados por el Presidente de la República en consulta con el Consejo de Gobierno, tomando como guía el PND y los POA.

La función principal de la AP es velar por la ejecución de los lineamientos de política general y los específicos adicionales que apruebe el Presidente de la República, con el objetivo que controlar la eficacia y eficiencia en la ejecución de los presupuestos públicos.

### **Contraloría General de la República**

El control externo del presupuesto de las instituciones públicas lo ejerce la CGR, la que tiene su base de creación en la Constitución Política de Costa Rica en el artículo 40, otorgándosele independencia funcional y administrativa en la ejecución de sus labores.<sup>55</sup>

De acuerdo con el artículo 40 de la Ley de Administración financiera, la CGR como ente auxiliar de la AL, le corresponde realizar un informe técnico del proyecto de presupuesto nacional solicitado por dicho ente, a más tardar el 30 de setiembre de año que corresponda.<sup>56</sup>

Este ente contralor ha emitido lineamientos, disposiciones y manuales sobre la gestión presupuestaria en las instituciones públicas, con el fin de que estandaricen los instrumentos utilizados en este proceso para mejorar la gestión presupuestaria.

La formulación y la administración del presupuesto en Costa Rica tienen un marco legal que permite regular los aspectos presupuestarios en el Sector Público, para el cumplimiento obligatorio por parte de estos entes.

---

<sup>55</sup> CR. Leyes, decretos, etc. *Nuestra Constitución Política*. Costa Rica. 1999. Pág. 5.

<sup>56</sup> Ley N° 8131. *Administración financiera de la República y presupuestos públicos*. Diario Oficial la Gaceta N° 198, Costa Rica 2001. Pág.4.

Al finalizar este Capítulo se logra un conocimiento de los conceptos básicos y temas relacionados con la materia de presupuesto, en los cuales se profundiza ampliamente con el fin de que se constituya en una guía orientadora en la comprensión de los siguientes Capítulos. Además, se agrega la base legal que sustenta la materia presupuestaria en Costa Rica, conformada por las instituciones que intervienen en este proceso, con el fin de destacar la importancia de la participación de las mismas en la administración de los recursos en la Hacienda Pública para mejorar la administración y aprovechamiento de los recursos económicos del país.

En el siguiente Capítulo se tratan los antecedentes históricos e institucionales de la educación y la hacienda pública en Costa Rica, con el fin de brindar al lector una perspectiva más amplia de los acontecimientos sucedidos a través de los años hasta llegar hasta nuestros días.

## **Capítulo 2: Antecedentes institucionales**

### ***2.1 Ministerio de Educación Pública***

La historia del desarrollo de la educación en Costa Rica desde sus inicios está basada en valores y metas superiores de dignidad, libertad y justicia, en donde desde entonces se han dado reformas educativas importantes que han continuado hasta nuestros días.

La historia de la educación en Costa Rica comprende varios periodos importantes los cuales se detallan a continuación:

#### **Período Colonial de 1575 a 1821**

El estudio de la evolución histórica de Costa Rica, enseña que durante este período se sientan las bases sobre las que se desarrolla el sistema educativo costarricense, coadyuvando ello, implícitamente, en la consolidación del ser de la nacionalidad costarricense.

En este periodo se fundan los primeros centros educativos y se condena del pago de multas, a quienes no mandan los hijos a la escuela, lo que refleja el interés para que los ciudadanos reciban educación.

#### **Período de 1821 a 1848: los primeros intentos de conformación del Estado y la Educación**

En este período destaca al primer Jefe de Estado, Juan Mora Fernández, por su gran preocupación por la educación, funda la casa pública de enseñanza Santo Tomás. En el periodo del Primer Jefe de Estado su inquietud lo lleva a hacer progresar a Costa Rica, buscando medidas que ilustraran a la juventud, realiza un análisis de cómo se encuentra la educación pública y propone una reforma educativa. Se interesa tanto por la educación

inferior como la superior y que la educación se recibiera en lugares grandes como en pequeños.<sup>57</sup>

El primer intento por introducir la educación vocacional lo realiza la Junta Superior Gubernativa en el año de 1822 al declarar su intención de establecer una escuela, en la Constitución del 25 de enero de 1825 se especifica la obligación del Poder Ejecutivo de erigir establecimientos para la Instrucción Pública.

También es bueno recordar a Braulio Carrillo Colina, creador de los primeros códigos que tiene Costa Rica y por su empeño de dotar al Caribe de una vía de comunicación. Así como de vender productos en el exterior y el café se convierte en su carta de presentación ante el mundo.

Finalmente se recuerda a José María Castro Madriz, fundador de la República, impulsor de la educación de la mujer, último Jefe de Estado y primer presidente de Costa Rica.

Según Quesada (1997) el gobierno de Castro Madriz se da una evidente injerencia del Estado en el proceso educativo, realiza la primera reforma educativa, se alega que las escuelas funcionan de manera anárquica y que se necesita hacer de la educación un proceso integral y articulado en todos los niveles. Se crea la Escuela Normal para formar a los maestros y un liceo de niñas, así como el Consejo de Instrucción Pública que dirige la Universidad de Santo Tomás.<sup>58</sup>

### **Período de 1848 a 1890: hacia un modelo de Estado Liberal y gestión educativa**

En el período de 1848 a 1890 destacan los valiosos aportes que se realizan en el sistema educativo, en el proceso de consolidación del Estado como centro de poder en el proceso educativo y la disminución de la orientación religiosa que van de la mano, ya que

---

<sup>57</sup> Gómez, Carmen. *Juan Mora Fernández*, Ministerio de Cultura Juventud y Deportes. Colección. Pág. 50-52.

<sup>58</sup> Quesada, Juan. *Nuestra Historia*. Editorial Euned. Costa Rica 1997. Pág. 8-9.

se centra aún más en la educación como el vehículo que consolidará la tradición civilista y democrática, buscando contribuir a mejorar la condición de los hombres.

En el año 1860 la educación costarricense se ve influenciada por el pensamiento positivista, el cual viene siendo pre-positivista, por lo que no causa choques ni tampoco es tomado como religión como sucede en tantos países.<sup>59</sup>

En este periodo también se da un cambio fundamental en el sistema educativo con la reforma liberal que cambia con la Constitución Política, lo que origina un cambio en la forma de Estado, en la forma de Gobierno y se refuerza la educación del país. Este cambio ocurre en el año 1869 con Don Jesús Jiménez quien es el propulsor de que la Constitución consigna la enseñanza primaria, gratuita, obligatoria y costeadada por la nación para los niños de ambos sexos. En ese mismo año, en el que don Jesús Jiménez es el gobernante, se funda el Colegio San Luis Gonzaga de Cartago.

Cabe destacar un elemento característico del Estado Oligárquico Liberal en el cual el Gobierno refuerza el sistema educativo y disminuye el presupuesto militar.

Tomás Guardia Gutiérrez continua con el crecimiento y la expansión de la enseñanza primaria y secundaria. La enseñanza universitaria se orienta a la enseñanza del Derecho, lo que lleva a la creación de la Universidad de Santo Tomás en donde funciona la Facultad de Derecho y posteriormente se abren las facultades de Farmacia y Agronomía.

Durante la administración de don Bernardo Soto, gracias a la iniciativa de su Ministro de Instrucción Lic. Mauro Fernández, se efectúa la primera reforma educativa, la cual tiene como marco legal la Ley General de Educación Común, en la cual se ratifica la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria, para todo niño de 7 a 14 años. Esta Ley también establece “Jardines de Infantes” en las capitales de provincia, escuelas para adultos en los cuarteles, cárceles, así como escuelas ambulantes en las poblaciones rurales.

---

<sup>59</sup> Láscaris, Constantino, *Desarrollo de las ideas en Costa Rica*. Editorial Costa Rica, Costa Rica 1975. Pág. 133.

Como parte de la citada reforma, en 1887 y 1888 se crean centros educativos como: el Instituto de Alajuela, el Liceo de Costa Rica y el Colegio Superior de Señoritas, pero se clausura la Universidad de Santo Tomás, con el argumento de estructurarla y modernizarla; de ella solamente permanece la Escuela de Derecho actual de la Universidad de Costa Rica.

Para poder realizar su gran plan de educación común, Mauro Fernández contrata, en 1881, un grupo de profesores europeos para trabajar en escuelas y colegios del país. Gracias a las reformas de Mauro Fernández, el sistema se fortalece de tal manera que para el año 1900 funcionan 362 escuelas, con 20 998 estudiantes atendidos por 871 profesores.<sup>60</sup>

### **Período de 1890 a 1949**

Durante este periodo se continua con el desarrollo del proceso educativo del país, destacándose nuevas corriente pedagógicas y reformas, las cuales generan un aporte importante a la educación en Costa Rica, así como las necesidades económicas y del mercado laboral. Los cambios inducidos por los grupos sociales y económicos se realizan tomando en cuenta las necesidades económicas, culturales y sociales, con el fin de incluir en los planes de estudio elementos importantes que permitan el desarrollo del país en diversos campos.

Estas reformas son planteadas por los profesores Roberto Brenes Mesén y Joaquín García Monge, quienes trazan los nuevos programas de estudio considerados como documentos históricos por las reformas profundas realizadas en la educación, aunado a la incorporación de las nuevas corrientes pedagógicas y técnicas de enseñanza pedagógica. Sin embargo, este nuevo sistema encuentra factores en contra al destacarse la escasez del personal docente para que ejecuten los programas. Este problema se resuelve en parte en el período de Alfredo González Flores, al crear la Escuela Normal de Heredia, en 1915, para formar educadores bajo las nuevas pedagogías.

---

<sup>60</sup> [www.mep.go.cr](http://www.mep.go.cr).

El mercado laboral sufre varios cambios cuantitativos que favorecen el rápido crecimiento de los servicios educativos, así como la evolución cualitativa de la fuerza laboral que aumenta el nivel de alfabetismo de un 11% en 1864 a un 47% en 1927 y 55% en 1950.<sup>61</sup>

Según señala Jiménez (1986) las diferencias sociales generan divergencias y contradicciones entre las aspiraciones y expectativas de los principales grupos sociales sobre el papel, los contenidos y los métodos de la educación. Esta situación condiciona el control del sector hegemónico, especialmente en la primera mitad del siglo XX, lo que da margen y oportunidad para que otros sectores sociales introduzcan algunos elementos de sus proyectos en torno a la educación como medio de cambio social.<sup>62</sup>

En los inicios del siglo XX, la educación se vuelve más humana en el sentido, de que el alumno no es simplemente objeto de educación, sino también sujeto de la misma.

La década de los años 40 tiene importantes cambios y acontecimientos de naturaleza socioeconómica, político y educacional en Costa Rica, dentro de ellos se destaca el proyecto de ley presentado por el Ministro de Educación Luis Demetrio Tinoco de la creación de la Universidad de Costa Rica, el cual es hecho realidad mediante decreto N° 362, del 26 de agosto de 1940, este es un paso fundamental para el fortalecimiento de la educación.<sup>63</sup>

Con la creación de la Universidad se instaura un "proceso integral" en la educación costarricense abarcando desde la enseñanza primaria a la universidad, lo que permite adaptar la enseñanza al desarrollo integral de educando.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup>Jiménez, Wilburg, *Evolución del pensamiento administrativo en la educación costarricense*. Editorial Euned. Costa Rica 1986. Pág. 426.

<sup>62</sup> Ibíd. Pág. 436.

<sup>63</sup> Tinoco, Luis. *La Universidad de Costa Rica trayectoria de su creación*, Editorial Costa Rica. Costa Rica 1983. Pág. 30.

<sup>64</sup> Barahona, Luis. *La Universidad de Costa Rica*. Editorial Universidad de Costa Rica. Costa Rica 1976. Pág. 41.

La Universidad asume este compromiso por el precepto expreso en la Constitución Política que la obliga a realizar, en la medida de sus posibilidades, el desarrollo educativo pleno de los estudiantes y el de facilitar los medios económicos a aquellos educandos de escasos recursos económicos, por medio de becas.<sup>65</sup>

El sistema educativo se fortalece con la apertura de universidades estatales que llegan a aumentar las opciones y la cobertura de la educación superior que ofrece la Universidad de Costa Rica. Las posibilidades de educación llegan así a una mayor parte de la población y responden a las necesidades de un mercado laboral creciente que necesita de personal capacitado, con un alto nivel de educación, acorde con el crecimiento económico del país.

En el año 1944 se da otro importante paso en la educación al aprobarse mediante Ley N° 42 del 28 de diciembre de 1943 el Código de Educación, lo que regula y fortalece todo el proceso educacional del país.<sup>66</sup>

En este periodo el Estado pasa a cumplir un papel fundamental en la función social y educativa con las reformas educativas y nuevos métodos pedagógicos.

### **Periodo de 1949 a 1980**

Durante este periodo se inicia un nuevo proceso educativo con una tendencia hacia una cobertura nacional y a la socialización de la educación al ampliar la cobertura e incluir a la clase media. Se expande la educación secundaria y la superior.

El 10 de agosto la Junta de Gobierno, por medio del decreto 161, determina la reestructuración del MEP que hasta entonces ha fungido como Ministerio de Educación Primaria. En ese mismo año la Constitución disuelve el ejército, con lo cual se da una disminución en los gastos en las fuerzas del orden y los gastos de educación crecen

---

<sup>65</sup> *Ibíd.*

<sup>66</sup> Jiménez, Wilburg, *Evolución del pensamiento administrativo en la educación costarricense*. Editorial Euned. Costa Rica 1986. Pág. 177.

enormemente, además se incorpora a la Constitución el Capítulo Educación y Cultura, el cual establece como una función básica del Estado la promoción de la Educación.

Se da un crecimiento real en la asignación de presupuesto del MEP entre 1949 y 1978, lo cual es un factor diferente con respecto a otros países en América Latina.

En 1972 se plantean reformas educativas y administrativas en el MEP. Posteriormente para fortalecer la educación superior pública se crea la Universidad Nacional (UNA) en 1973 y el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) en 1971

### **Periodo de 1980 a 1990**

En la década de los ochenta se le continúa dando énfasis a la educación, aunque en un menor grado, se prosigue con la misma estructura de organización del MEP, (pese a las reformas orgánicas que se realizan al Estado) convirtiéndose en un Ministerio con demasiadas funciones, sin ningún enlace global. Lo anterior ha generado que no se logren solucionar, desde el punto de vista de las políticas educativas, presupuestarias y de gestión financiera, los problemas que agobian este Ministerio, así como una adecuada dirección de los procesos.<sup>67</sup>

En los noventa se plantean reformas al sistema educativo al establecer las pruebas de sexto grado y bachillerato, así como los nuevos programas de estudios y mejoramiento de la calidad de educación de las comunidades urbano marginales, mediante la suscripción de convenios y apoyo brindado por instituciones como el BID y el BM para fortalecer la construcción de aulas, metodología educativa y apoyo didáctico entre otros.

El MEP ha velado por los intereses de la educación costarricense dando importantes cambios en el desarrollo del país.

A través de los diferentes gobiernos, en Costa Rica se le ha concedido una gran importancia a la educación de los ciudadanos, iniciándose la misma desde temprana edad,

---

<sup>67</sup> Entrevista realizada al Profesor Carlos Carranza. *Director de Investigación, Programa de Maestría en Administración y Dirección de Empresas. Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica.*

situación que se encuentra reflejada en el artículo 78 de la Constitución Política, en el cual se establece la obligatoriedad de la enseñanza primaria:

*“La educación General Básica es obligatoria, está, la preescolar y la educación diversificada son gratuitos y costeados por la Nación. El Estado facilitará la prosecución de estudios superiores a las personas que carezcan de recursos pecuniarios. La adjudicación de las correspondientes becas y auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo por medio del organismo que determine la ley. ( Ref. Const. 5202 de 30 de mayo de 1973)”*<sup>68</sup>

Es por esta razón que el MEP ha experimentado una serie de cambios positivos en su trayectoria en el campo de la educación con el fin de mejorarla.

Para lograr el mejoramiento en la calidad de la educación, el MEP se ha estructurado de manera que pueda alcanzar este objetivo. El MEP está integrado jerárquicamente por el Ministro, como máxima autoridad en el ramo y dos Viceministros que conforman el Área Académica y el Área Administrativa. (Ver anexo 1)

El Despacho del Ministerio se estructura en: Asesoría Técnica y Organismos Administrativos.

A la Asesoría Técnica le corresponde la orientación técnica en las materias de su competencia, tales como comisiones que se creen para el estudio de los problemas específicos de la educación. A los Organismos Administrativos les compete, la administración de los planes y programas educativos, relacionados con los distintos niveles de la enseñanza y las diversas ramas del sistema escolar, dentro de estos se encuentran: La Oficialía Mayor, el Departamento de Administración General de la Enseñanza, el Departamento de Formación Profesional Docente, el Departamento de Personal, el Departamento Financiero y el Departamento de Extensión Cultural y Bibliotecas. Cada uno de estos departamentos comprende sus propias secciones y sus respectivos reglamentos.

---

<sup>68</sup> CR. Leyes, decretos, etc. *Nuestra Constitución Política*. Costa Rica. 1999. Pág. 31

Estas unidades organizativas que estructuran el Ministerio trabajan coordinadamente entre sí y están jerárquicamente subordinadas al Ministro.

También existe con un Consejo Asesor Administrativo, integrado por el Oficial Mayor y los Directores de los Departamentos, el cual conoce los asuntos que el Ministro le remita.

Por su parte, la Administración General de Enseñanza está bajo la Dirección de un Administrador General y la integran las secciones de Supervisión, de Orientación, de Educación Física y las Asesorías Técnicas de Enseñanza de los diferentes niveles. De la Administración General dependen, jerárquicamente, las Direcciones Regionales de Enseñanza, el Departamento de Formación Profesional Docente, el Departamento de Personal, el Departamento Financiero y el Departamento de Extensión Cultural y Bibliotecas.

La Administración General es la responsable de la realización de los planes, programas y otros aspectos que emanen del Consejo Superior de Educación, una vez que el Ministro autorice su ejecución.

Cada provincia cuenta con una Dirección Regional de Enseñanza, la cual coordina los niveles escolares en sus funciones técnicas y administrativas, de acuerdo con las peculiares características y condiciones socioculturales de las respectivas regiones, siguiendo los lineamientos y la línea de autoridad que emanan de la Administración General de la Enseñanza.

La Administración General de Enseñanza cuenta con un grupo de Asesores Supervisores en cada una de las provincias, de acuerdo con la cantidad de centros educativos existentes y de los niveles del sistema de enseñanza pre-primaria de enseñanza secundaria; de enseñanza técnico-vocacional, y de programas de educación de la comunidad. A cada supervisor le corresponde la atención de un circuito escolar en la provincia donde está asignado.

No obstante todas las reformas en el MEP, estas se han realizado a la estructura administrativa del Ministerio, sin ninguna planificación, originando una institución con demasiadas funciones y estructuras, pero sin un amarre global que permita solucionar el problema integral tanto en política educativa como en materia presupuestaria y gestión financiera.

## ***2.2 División de Planeamiento y Desarrollo Educativo***

Debido a la naturaleza del proyecto de realizar un análisis y propuesta de la etapa de formulación de presupuesto en el MEP en el año 2002, es necesario es necesario conocer los antecedentes de la División de Planeamiento y Desarrollo Educativo, debido a que en esa División se realiza la formulación y presupuestación del MEP.

La División de Planeamiento y Desarrollo Educativo, se crea en el año de 1993 debido a las necesidades y a la dinámica que atraviesa el país y la población educativa en ese momento. La creación de la División se fundamenta su base legal en los Decretos Ejecutivos N° 22612-MEP Y 23489-MEP, de los años 1993 y 1994 respectivamente, en ellos se establecen la reforma orgánica del MEP, razón por la cual es necesario el establecimiento de esta División para proveer a las autoridades superiores criterios técnicos y estratégicos para la toma de decisiones.

La División de Planeamiento y Desarrollo Educativo es el órgano encargado de formular e implementar los estudios y las estrategias específicas que permitan al Área Determinativa fundamentar sus decisiones y adoptar políticas educativas necesarias para el mejor desarrollo del sistema educativo, en correspondencia con las políticas de desarrollo social y económico del país.<sup>69</sup>

Como función asesora del Área Determinativa, le corresponde formular e implementar estudios y estrategias en materia de planeamiento, para que fortalezca sus

---

<sup>69</sup> Decreto ejecutivo N° 22612-MEP *sobre la Organización Administrativa de las Oficinas Centrales del Ministerio de Educación Pública*, del 10 de octubre de 1993.

decisiones y adopte políticas, directrices y criterios, enfocados al mejoramiento y desarrollo del sistema educativo costarricense.

La División de Planeamiento y Desarrollo Educativo tiene bajo su responsabilidad la función de formular y administrar el presupuesto y controlar su ejecución en todos los programas que lo constituyen.

Para el cumplimiento de sus funciones, la División de Planeamiento y Desarrollo Educativo cuenta con una subdirección y siete departamentos, como se detalla a continuación:

- Subdirección.
- Departamento de Planes y Programas.
- Departamento de Estudios y Programación Presupuestaria.
- Departamento de Estadística.
- Departamento de Investigación Educativa.
- Departamento de Planificación y Análisis Administrativo.
- Centro de Documentación e Información Educativa.
- Centro de Informática para la Planificación.

Sin embargo, para el ejercicio de sus funciones la Subdirección de esta División y el Centro de Informática para Planificación, por práctica administrativa no ha sido considerada. Así como el Centro de Documentación e Información Educativa, que forma parte del Centro Nacional de Didáctica.

Para llevar a cabo el desarrollo las funciones en el área de presupuesto de la Institución la División de Planeamiento y Desarrollo Educativo cuenta con el Departamento de Planes y Programas y el Departamento de Programación Presupuestaria, el primer departamento es el responsable de programar y reprogramar las actividades del MEP, a fin de asegurar el cumplimiento de las políticas y lineamientos tendientes a establecer un equilibrio entre presupuesto y actividades, por su parte el Departamento de Programación Presupuestaria,

es el encargado de formular y administrar el presupuesto y de controlar su ejecución en todos los programas que lo constituyen.

### **2.3 Contraloría General de la República**

Desde el tiempo de la colonia existen en Costa Rica algunas disposiciones que tienen como objetivo procurar un correcto manejo de los asuntos públicos por parte de los funcionarios de Gobierno.

Después de la independencia en el año 1825, se promulga la primera Ley Fundamental de Costa Rica, el Pacto Social Interino o Pacto de Concordia, donde se destaca la preocupación por salvaguardar el orden en el manejo de la Hacienda Pública, el cual se basa en un control financiero de orden político que examina los resultados de las principales rentas que deben rendir los Jefes de Estado.

Sin embargo, destaca Soley (1947) que la Ley de Presupuesto no siempre es de la atención de los gobernantes, ni de una elaboración tan rigurosa y planificada. Situación que origina una reforma a la Constitución para establecer un estricto control de gastos públicos y una disminución de atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo.<sup>70</sup>

Los acontecimientos anteriores, permiten la creación de una oficina de control, es así como mediante Ley N°200 del 6 de setiembre de 1945, se crea el Centro de Control que es una institución auxiliar del Poder Legislativo, que tiene independencia de los demás poderes.

En 1949 la Asamblea Constituyente evalúa las funciones del Centro de Control y determina la necesidad de que existiera un órgano como un órgano auxiliar de la AL en la vigilancia de la Hacienda Pública, con absoluta independencia funcional y administrativa en relación con otros poderes del Estado, con facultad para intervenir toda entidad pública, de modo que vigilara permanentemente la inversión, procedencia, manejo financiero,

---

<sup>70</sup> Soley, Tomás. *Historia económica y Hacendaría en Costa Rica*. Editorial Universidad. Costa Rica 1947. Pág. 198.

económico y legal de los fondos públicos. Estas facultades de la CGR están establecidas en los artículos 184 y 185 de la Constitución Política.<sup>71</sup>

En el año 1951, se emite la Ley Orgánica de la CGR, ley que da vida jurídica a ese órgano auxiliar de la AL. Esta ley es sustituida por la ley 7428 del 7 de setiembre del mismo año, en dicha ley se señalan los objetivos, funciones, atribuciones, procedimientos y organización de la CGR.

De acuerdo con lo anterior, la CGR se constituye como el control superior de la Hacienda Pública y rector del sistema de fiscalización, debido al crecimiento y complejidad del Sector Público costarricense, como producto de una radical transformación del Estado, el cual no siempre sigue un control que procure el mejor uso de los recursos disponibles para su gestión.

Es por esa razón para llevar a cabo una administración pública eficaz y eficiente se hace necesaria una integración de la administración financiera con sus respectivos subsistemas de presupuesto, tesorería, proveeduría, contabilidad y crédito público. Estos subsistemas ligados entre sí forman una unidad indisoluble para alcanzar un fin único. Así la previsión que contempla el presupuesto cuando se ejecuta se traduce en ingresos y gastos, en adquisición de bienes y servicios necesarios para lograr objetivos y metas trazados, sobre los que registra e informa la contabilidad y se afecta la tesorería o el crédito público.

El sistema integrado de la administración financiera tiene como columna vertebral el proceso presupuestario, para la cual la CGR ha sufrido una reforma de su Ley Orgánica N° 7428 el 7 de setiembre de 1994, ha emitido diversas circulares y lineamientos que resumen los conceptos más importantes de la normativa legal y técnica relativa a las distintas fases del proceso presupuestario, a la cual deben ajustarse las instituciones públicas, ya que son instrumentos de acatamiento obligatorio para estos entes.

---

<sup>71</sup> CR. Leyes, decretos, etc. *Nuestra Constitución Política*. Costa Rica. 1999. Pág. 32.

Todo lo anterior, destaca al presupuesto institucional como un instrumento útil para la toma de decisiones en los diferentes niveles de la administración en la utilización de los recursos públicos con criterios de eficacia, eficiencia y economicidad, pero para que esto se reconozca así, es preciso que en la entidad se establezca un adecuado sistema de presupuesto, sustentado en una verdadera cultura de planificación y presupuesto.

Asimismo, el presupuesto es útil para controlar y evaluar, en términos de los bienes y servicios proporcionados, los resultados obtenidos de la actividad de la entidad. Pero el control y la evaluación deben realizarse en los diferentes momentos del ejercicio presupuestario con la participación estelar de la entidad.

Actualmente la CGR se encuentra dividida por áreas para ejercer mayor coordinación y atención del presupuesto con las diferentes instituciones del Sector Público, asignándose una específica para el sector educación.

#### ***2.4 Autoridad Presupuestaria: su rol***

La vigilancia de la Hacienda Pública en Costa Rica se remonta desde el periodo precolombino, en esta época existen señoríos y reinos de relativa importancia que exigen tributos y servicios públicos, pero que en nuestro país con una escasa y dispersa población no cuenta con una base para formar Estados consistentes.<sup>72</sup>

En los reinos existentes permanece como forma de gobierno el cacicazgo, un sistema algo semejante al feudalismo.

En la tribu primitiva, el gobernante recibe prestaciones de sus súbditos, en forma de artículos, víveres y trabajo personal. También solventa las necesidades de la tribu, generando guerras con tribus vecinas para obtener sus bienes y contar con esclavos.

---

<sup>72</sup> Gamboa, Edwin. *Descripción análisis y evaluación del sistema integral de fiscalización de la hacienda pública en Costa Rica*. Costa Rica 1988. Pág.2.

A la llegada de los conquistadores encuentran un territorio pobre, precario y carente de caminos, razón por la cual se desarrolla muy lentamente la economía y la cultura, aunado a las condiciones sanitarias, enfermedades tropicales y depredaciones de los piratas que retardan el desarrollo.

En lo político esta transición se señala por la representación de los intereses de las colonias en las cortes de España; en lo civil se pone fin a la esclavitud y se introducen otros productos, sin embargo Costa Rica sigue muy lentamente el progreso en este periodo.

Se presentan tres momentos culminantes en la historia costarricense, los cuales se detallan a continuación:

***1- El primero lo representan los gobiernos presididos por Juan Mora Fernández, Braulio Carrillo y Juan Rafael Mora.<sup>73</sup>***

Juan Mora Fernández dirige la organización primaria del Estado, le da las bases fundamentales y orienta el desarrollo del Estado, continúa el impulso dado a la construcción de caminos y la instrucción pública, además trabaja por mejorar las condiciones de habitabilidad de las poblaciones con fines sanitarios y reformas a la Hacienda Pública.

Braulio Carrillo, perfecciona el Estado estructurándolo dentro de rígidos lineamientos de orden, de honradez y de trabajo, le da legislación y crea el mecanismo administrativo de Hacienda Pública, realiza grandes logros en su gestión dentro de los cuales destaca el fuerte impulso al comercio como fuente de riqueza, incentiva el intercambio comercial entre países, establece el primer arancel aduanero e impulsa fuertemente el mejoramiento de las vías de comunicación.

---

<sup>73</sup> Soley, Tomás. *Historia Económica y Hacendaria de Costa Rica*. Editorial Universidad de Costa Rica 1952. Pág. 70.

Finalmente Juan Rafael Mora le da un fuerte impulso al crecimiento cultural y económico del país, logra alcanzar y acelerar un ritmo de progreso integral del país.

***2- El segundo periodo lo constituye la oligarquía liberal, en donde el Estado Oligárquico permite el desarrollo del país en la Hacienda Pública.***

Las administraciones de José María Montealegre y Jesús Jiménez se caracterizan por los esfuerzos por mejorar la situación en que se encuentra la Hacienda Pública y las vías de comunicación, así como un fuerte impulso a la enseñanza pública.

Destaca Soley otro periodo cumbre en la historia de nuestro país una década después, en donde Tomás Guardia continúa el proceso de crecimiento de la nación, para llegar a un desarrollo pausado con Rafael Iglesias.

La administración de Bernardo Soto se caracteriza por el constante progreso económico, la cual se empaña por un decaimiento constante de la moneda nacional y por la irregular circulación monetaria.

Esta situación económica cambia producto de la implantación de nuevos cultivos como el café, que saca al país del estancamiento económico y cultural, sin embargo, los cambios son más notorios a los pocos años de vida independiente, por el desarrollo del café, por el ferrocarril al Atlántico, el cultivo del banano, la terminación de la vía al Pacífico, el constante crecimiento de la población, el desarrollo de bancos, fomento a la enseñanza, mejoramiento en las vías de comunicación, alumbrado público y creación de hospitales, entre otros.

***3- El tercer periodo se caracteriza por ser un Estado Interventor, el cual tiene un mayor control en el país sobre los bienes públicos y los programas sociales.***

El desarrollo del Estado Interventor se origina desde los años cuarenta, periodo en el cual se conciben nuevos servicios en las áreas de seguridad social, tales como proyectos

habitacionales en los cuales se construyen viviendas a un bajo costo dirigido a una población de escasos recursos. También nace la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la cual es orientada a resolver posibles conflictos que surgen entre patronos y trabajadores.

El intervencionismo estatal después de la guerra de 1948 se incrementa para favorecer a los sectores medios y a los grupos empresariales nuevos. Fue así como el nuevo grupo en el poder le hace frente a los partidos tradicionales y grupos dominantes del momento para manejar el Estado y el desarrollo social con la creación de empresas públicas, abolición del ejército, fortalece la educación, nacionalización de la banca, le da más participación a la mujer ejerciendo el derecho al voto, etc..

Como resultado de las discusiones en la Asamblea Nacional Constituyente, por primera vez se incorpora en la Constitución Política el concepto de autonomía. Desde ese momento se genera un verdadero y acelerado proceso de descentralización en algunas instituciones públicas que conducen al Estado a intervenir en diversos campos.

Posteriormente esta descentralización se hace incontrolable, situación que conduce a las autoridades a establecer mecanismos para centralizar la administración y el poder, es así como se crea la Ley de Planificación Nacional, Ley General de la Administración Pública y el decreto de creación de la AP, entre otras.

Es así como con el fin de buscar una alternativa que ayude a controlar el problema de déficit fiscal, uno de los principales problemas sufridos por la administración en esos años ante los primeros síntomas y la imposibilidad de tomar medidas fiscales y financieras que condujeran a evitar dicha crisis, el entonces MH presenta ante el Fondo Monetario Internacional (FMI), una solicitud de asistencia técnica en el campo del presupuesto gubernamental, lo cual comprende la realización de un estudio en materia presupuestaria. La gestión da como resultado la creación de la AP mediante decreto N° 10855-H del año 1979.

Posteriormente, el Decreto 12806-H del 24 de julio de 1981, no sólo ratifica la continuidad de la AP, sino que modifica en parte las funciones y atribuciones que se le habían asignado por medio del Decreto 10855-H.<sup>74</sup>

El 18 de octubre de 1982, se crea la AP por medio de la [Ley 6821](#) del 18 de octubre de 1982, publicada el 26 de noviembre de 1982, la cual viene a consolidar legalmente los lineamientos que en materia presupuestaria deben seguir las instituciones que conforman el Sector Público costarricense. Esta facultad nace en la Constitución Política de Costa Rica en el artículo 177 en donde se establece la autoridad de este órgano sobre los anteproyectos de presupuesto de las instituciones públicas.<sup>75</sup>

La AP tiene como objetivo fundamental establecer los mecanismos técnicos y políticos necesarios para alcanzar el máximo aprovechamiento de los recursos financieros de la administración pública, así como posibilitar la ejecución de políticas generales en el campo presupuestario.

Está integrada por el Ministro de Hacienda, quien la preside, el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica y el Presidente Ejecutivo del Banco Central de Costa Rica. En ausencia de los Ministros, éstos serán representados por los Viceministros de las respectivas carteras o el Gerente del ente emisor, según Ley 7015.

Cuando deban formularse directrices de política salarial para el Sector Público, se incorporarán a la AP, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social y un representante de las organizaciones sindicales nombrado por el Consejo de Gobierno y se contará con la asesoría técnica de la Dirección General del Servicio Civil.

Según lo establece su Ley de Creación, la AP ejerce acción en los siguientes sectores: Sector Financiero no Bancario y todas aquellas empresas e instituciones del

---

<sup>74</sup> [http://www.hacienda.go.cr/autoridad\\_presupuestaria/marco\\_legal.html](http://www.hacienda.go.cr/autoridad_presupuestaria/marco_legal.html)

<sup>75</sup> CR. Leyes, decretos, etc. *Nuestra Constitución Política*. Costa Rica. 1999. Pág. 31.

Estado que, por definición se clasifican como no financieras pero realizan actividades típicamente financieras; Sector no Financiero y demás instituciones que se crearán en el futuro, así como sobre los Ministerios.

La AP tiene como una de sus funciones de mayor importancia asesorar a las instituciones y empresas del Sector Público en la formulación de sus presupuestos y sus modificaciones y velar porque esos presupuestos se ajusten a las directrices y lineamientos específicos emitidos por esta dependencia.

Le corresponde la elaboración de informes mensuales sobre la situación de las finanzas de las instituciones públicas y la preparación de las estadísticas fiscales del Sector Público.

Para concluir puede afirmarse que es importante tener en consideración los aspectos relevantes de los antecedentes de la CGR y la AP, instituciones encargadas de la emisión de normativa presupuestaria y de la evaluación del presupuesto, con el fin de conocer los factores que pueden intervenir y afectar este proceso en el MEP, así como las políticas y las necesidades económicas del país que explican el efecto del manejo presupuestario en el pasado, en el presente y en el futuro. Lo cual tiene incidencia sobre las políticas sociales y en materia educativa que se realicen.

Sin embargo, es importante señalar que a pesar de los lineamientos y normativas emitidas por la AP sobre la gestión financiera de las instituciones públicas, se observa la carencia de un seguimiento de las operaciones financieras y administrativas en el MEP, así como la ausencia de indicadores precisos de inversión, procedimientos obsoletos y controles que orienten los recursos del Ministerio hacia el máximo aprovechamiento de los recursos.

En el siguiente Capítulo se describe el proceso de formulación del presupuesto en el Gobierno Central y en el MEP, así como la distribución financiera de este último entre los diversos programas presupuestarios que conforman el Ministerio.

## Capítulo 3: El papel del MEP en el Presupuesto Nacional

### 3.1 Presupuesto en el Sector Público

Según Monge (1978), antes del año 1974 se preparan presupuestos ordinarios y extraordinarios y se aprueban como presupuestos separados, mediante leyes de presupuesto que se ejecutan y liquidan también separados.<sup>76</sup>

El proyecto de ley lo debe presentar el Poder Ejecutivo a la AL a más tardar el 30 de setiembre de cada año, quien aprueba la ley antes del 30 de noviembre para ser ejecutada por el Poder Ejecutivo durante el año fiscal siguiente, el cual abarca del 1 de enero al 31 de diciembre.

Una vez aprobada el Poder Ejecutivo presenta, durante del periodo de ejecución de la ley, los proyectos de presupuesto extraordinario que considera convenientes; estos proyectos se aprueban por medio de una Ley de Presupuesto extraordinaria para cada uno de ellos, incumpléndose con el principio de unidad presupuestaria que implica en el Gobierno Central la inclusión de los ingresos y gastos en un solo presupuesto.

En los años 70 las normas de presupuesto se denominan atípicas, o inconstitucionales, porque son normas de tipo político que no tienen ninguna relación con la definición por objeto del gasto, que se incluyen en la Ley de presupuesto. Estas normas son declaradas posteriormente por la Sala Cuarta como normas no presupuestarias, con lo cual se elimina este problema.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Monge, Enrique. *Algunas observaciones sobre el proceso presupuestario en Costa Rica*. Proyecto para optar por el grado de Licenciado en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica. Costa Rica. 1978. Pág.26.

<sup>77</sup> Entrevista realizada al Profesor Carranza, Carlos. *Director de Investigación, Programa de Maestría en Administración y Dirección de Empresas. Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica*.

Posterior al año 1974 a nuestros días, se empieza a realizar una sola Ley de Presupuesto que incluye todos los ingresos y gastos ordinarios y extraordinarios en un solo documento presupuestario; la ejecución de esta ley es modificada por medio de decretos ejecutivos.

### **3.1.1 Plan Nacional de Desarrollo**

En el Sector Público se elabora el PND antes de iniciar la elaboración de los presupuestos gubernamentales. Cada uno de estos presupuestos responde a los planes operativos institucionales anuales de mediano y largo plazo, que han sido adoptados por los jerarcas de las respectivas instituciones.

Esta función está asignada al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en coordinación con otras instituciones afines al Poder Ejecutivo por medio de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos del año 2001.<sup>78</sup>

Después de elaborado el PND, cada una de las instituciones ministeriales elabora el POA el cual debe concordar con el citado plan, para lo cual los entes señalan la misión y visión de la institución, los productos que se van a obtener, los objetivos generales y específicos con sus respectivas metas y finalmente los indicadores que permitirán medir el desempeño, acompañados de la presupuestación respectiva.

Con el fin de seguir una línea de coordinación entre el PND y las fases del sistema de formulación, ejecución, control y evaluación presupuestaria del Presupuesto Nacional, cada una de las instituciones de la Administración Central debe seguir la normativa establecida en la Ley General de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y su Reglamento, este último publicado en el año 2002 y los lineamientos técnicos y disposiciones establecidos por la DGPN.

---

<sup>78</sup> República de Costa Rica. *Ley General de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*. Imprenta Nacional. 2001. Pág. 1.

Sin embargo, el cumplimiento de las fases del presupuesto no se realiza en su totalidad en las instituciones públicas, lo que genera por consiguiente que no se cumplan los objetivos institucionales ni los establecidos en el PND.

### **3.1.2 Fases del sistema de presupuesto del Gobierno Central**

Para una mejor comprensión del proceso presupuestario se describirán las cuatro fases del sistema de presupuesto en el Gobierno Central contempladas en la Ley de Presupuesto; posteriormente se presenta un fluxograma para mostrar un resumen del proceso presupuestario.<sup>79</sup>

Estas fases permiten a los Ministerios realizar una programación presupuestaria coordinada, con la participación activa de cada uno de los niveles directivos responsables de la programación, para integrar los planes de largo y mediano plazo en un POA.

#### **Fase de formulación del presupuesto**

La fase de formulación del presupuesto se analizará dividiéndola en etapas menores para facilitar su estudio: planificación operativa, análisis de anteproyectos, elaboración del proyecto de Ley.

##### ***Planificación operativa***

La planificación operativa en cada entidad se realiza de acuerdo con los planes de mediano y largo plazo, las políticas y los objetivos institucionales definidos para el ejercicio económico del año siguiente, así como los asuntos coyunturales y tomando en cuenta los lineamientos que emita la DGPN del MH<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> *Ibíd.* Pág.3.

<sup>80</sup> *Ibíd.*

Con base en los puntos anteriores, las instituciones elaboran el anteproyecto de presupuesto y el Jefe de cada institución lo presenta al MH, de acuerdo con la forma y los plazos definidos por los lineamientos emitidos por la DGPN.

### ***Análisis y elaboración de anteproyectos de presupuesto***

Una vez recibidos todos los anteproyectos de presupuesto, la AP de la DGPN analiza los anteproyectos de presupuesto institucionales y realiza los ajustes necesarios de aumento o disminución de acuerdo con la política presupuestaria establecida para el ejercicio económico del año siguiente.<sup>81</sup>

En caso de un aumento de los gastos propuestos por el Poder Ejecutivo, la AP consulta a la CGR sobre la probabilidad de incremento, para lo cual debe contar con los ingresos necesarios para cubrirlos.

### **Elaboración de proyecto de ley**

Una vez definidos todos los ingresos y gastos, la DGPN elabora el proyecto definitivo de la Ley de Presupuesto tomando en cuenta el presupuesto de ingresos, que comprende:

- Los ingresos generados por la recaudación de los tributos.
- La prestación y venta de bienes y servicios.
- Las transferencias.
- Donaciones.
- Fuentes de financiamiento, internas o externas.

En lo que respecta al presupuesto de gastos, comprende todos los egresos previstos en el ejercicio económico para cumplir los objetivos y las metas establecidos por los Ministerios.

---

<sup>81</sup> República de Costa Rica. *Reglamento de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos*. Imprenta Nacional. 2002. Pág. 5.

También, el proyecto de Presupuesto comprende la programación de actividades y metas esperadas para el ejercicio económico, los requerimientos de los recursos humanos y el contenido de los presupuestos de cada institución.

Es importante recordar, que el presupuesto del Gobierno Central está compuesto tanto de partidas ordinarias como extraordinarias, las primeras contienen una estimación de los ingresos ordinarios necesarios para ser utilizado en el ejercicio económico y los egresos requeridos para cumplir con los objetivos y metas definidas en el PND y los POA. Por su parte, las partidas extraordinarias contienen los posibles ingresos y egresos extraordinarios necesarios para cubrir las actividades del ejercicio económico.

En la fase de formulación de presupuesto se fijan las metas y se asignan los recursos humanos, materiales y financieros de cada Ministerio para alcanzarlos en el ejercicio presupuestario siguiente, por esta razón, esta fase debe realizarse con sumo cuidado y con una participación activa de las diferentes unidades programáticas que participan en la formulación del presupuesto, para que este pueda ser eficiente y cumpla con los objetivos trazados al inicio del ejercicio económico.

### **Fase de discusión y aprobación**

La fase de discusión y aprobación se divide en dos partes para una mejor visualización: presentación de proyecto a la AL, análisis y discusión y finalmente la aprobación.

#### **Presentación del proyecto de Ley de Presupuesto**

El Poder Ejecutivo, por medio del MH, presenta a la AL el proyecto de Ley de Presupuesto a más tardar el 1 de setiembre del año anterior al año en que regirá la citada ley. Acompañado de la información adicional solicitada por la AL.<sup>82</sup>

#### **Análisis y discusión del proyecto**

---

<sup>82</sup> *Ibíd.* Pág.5.

La AL procede a realizar el análisis y discusión del Proyecto de Presupuesto para lo cual si considera conveniente, puede solicitar los servicios de funcionarios de la DGPN, para la asistencia técnica en este campo.

Además, la AL recibe un informe técnico preparado por la CGR sobre el proyecto de Ley de Presupuesto nacional, a más tardar el 30 de setiembre del año correspondiente, lo que le permite contar con mayores elementos de juicio para la discusión y aprobación del presupuesto.

### **Aprobación del presupuesto**

Después de que la AL cuenta con todos los elementos necesarios para tomar las decisiones sobre el proyecto de presupuesto, procede a la emisión de la Ley de Presupuesto, la cual debe ser aprobada antes del 30 de noviembre del mismo año por ese poder de la república.

La discusión y aprobación del proyecto de presupuesto son elementos de gran importancia porque permiten verificar la concordancia de los objetivos y las metas de los programas de las instituciones con respecto a la actividad que realizan y determinar la satisfacción de las necesidades de los usuarios de acuerdo con las demandas de bienes y servicios públicos requeridos.

### **Fase de ejecución y contabilidad del presupuesto**

La ejecución del presupuesto se realiza de acuerdo con los objetivos, metas y prioridades establecidas en el POA y las asignaciones presupuestarias establecidas en la Ley de Presupuesto y sus modificaciones.

### **Programación financiera**

La DGPN junto con la TN, elaboran la programación financiera de la ejecución del presupuesto de la Administración Central, basados en los requerimientos de la propuesta de ejecución del presupuesto para el siguiente ejercicio económico, la cual se debe presentar a más tardar el 15 de octubre del año anterior. Al año siguiente, los Ministerios presentan la programación ajustada de acuerdo con la asignación definitiva autorizada en la Ley de Presupuesto.

### **Etapas de la ejecución presupuestaria**

Para la ejecución del presupuesto de los Ministerios se siguen las siguientes tres etapas tal como lo establece la Ley General de la Administración Financiera (2001)<sup>83</sup>

**A - Solicitud:** con la solicitud se separan los recursos presupuestarios necesarios para la adquisición de bienes y servicios que permitan garantizar el contenido presupuestario.

**B - Compromiso:** es la obligación de cumplir con los recursos como resultado de una contratación efectuada por terceros para la adquisición de los bienes y servicios. Los saldos disponibles de las asignaciones presupuestarias caducan al 31 de diciembre de cada año.

Los gastos que estén comprometidos pero no devengados a esa fecha, se afectan automáticamente en el ejercicio económico del año siguiente y se cargan a los créditos disponibles para este ejercicio, así como los saldos disponibles de las fuentes de financiamiento de crédito público externo y las autorizaciones de gasto asociadas.

**C - Devengo:** es el reconocimiento de los gastos por la recepción del bien o servicio contratado durante el ejercicio económico, independientemente de cuando se efectúe el pago de la obligación.

---

<sup>83</sup> *Ibíd.* Pág.5.

El MH y la CGR establecen los mecanismos de la ejecución presupuestaria, para lo cual la desconcentran operativamente en cada uno de los Ministerios por medio de las Oficinas Presupuestales (OP), para lo cual la DGPN emite la normativa técnica que guía la ejecución del presupuesto y supervisa para que ésta se cumpla.

Los documentos generados con la ejecución presupuestaria que se generan en las OP (solicitud de mercancía, orden de compra, reserva especial de crédito, facturas de gobierno, planillas de transferencias) deben de contar con el visto bueno de la CGR para que los mismos tengan validez.

La ejecución del presupuesto en el Gobierno Central comprende una serie de decisiones y gran cantidad de operaciones financieras que permiten concretar anualmente los objetivos y metas establecidos para cada Ministerio en los planes de mediano y corto plazo; éstas actividades son llevadas a cabo por las OP, los planes sirven como la base a las unidades ejecutoras, las que establecen las mejores opciones para la utilización eficiente de los recursos en el cumplimiento de los objetivos y las metas.

### **Fase de control**

El control presupuestario es ejercido por las OP, sin embargo este es verificado y se le da el seguimiento respectivo por parte de la DGPN, por medio de la AP, las que verifican que la ejecución se ajuste a las normas, lineamientos, directrices que lo regulan y de acuerdo con los principios de centralización normativo y desconcentración operativa.

Asimismo, la AP cuenta con sistemas informáticos de apoyo a la Administración Financiera, con el debido respaldo de los documentos originales de la ejecución presupuestaria.

El control es de gran importancia y está muy ligado a la evaluación porque permite establecer mecanismos de control que permiten determinar las causas de las variaciones, así como definir nuevas medidas correctivas que deben de tomarse. No obstante, este control

financiero se realiza sobre los documentos de ejecución presupuestaria (verificación de documentos a lineamientos presupuestarios, codificaciones y operaciones aritméticas) y no sobre la eficacia y la eficiencia de la inversión de los fondos públicos de acuerdo con la situación económica, social y la política fiscal del gobierno.

### **Fase de evaluación de la ejecución presupuestaria**

En esta etapa de evaluación de la ejecución presupuestaria se valoran los resultados físicos y financieros obtenidos por los Ministerios de acuerdo con los POA realizados en cada una de las instituciones.

La evaluación se realiza mediante la emisión de informes periódicos semestrales a la DGPN, a la AP y a MIDEPLAN, a más tardar el 31 de julio del ejercicio económico evaluado, así como informes anuales sobre los resultados obtenidos en la ejecución del presupuesto al 1 de marzo del ejercicio siguiente.

La DGPN y el MIDEPLAN, elaboran conjuntamente un informe de cierre del ejercicio presupuestario y lo presentan a la AP, quien a su vez lo analiza y presenta las recomendaciones al Presidente de la República.

Una vez concluido el ejercicio económico, la CN, prepara un informe del resultado contable del periodo, su efecto sobre el patrimonio nacional, y la liquidación de los ingresos y egresos del presupuesto nacional y lo remite al MH.

El Ministerio de Hacienda a más tardar el 1° de marzo, remite a la CGR los siguientes informes: el resultado contable del periodo, el estado de tesorería, el estado de la deuda pública interna y externa, los estados financieros consolidados, la liquidación de ingresos y egresos del presupuesto nacional, el informe de resultados físicos de los programas ejecutados durante el ejercicio económico respectivo y el informe anual sobre la administración de bienes.

Así mismo, MIDEPLAN remite a la CGR, a más tardar el 1 de marzo, el informe final sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del PND y su aporte al desarrollo económico-social del país.

Posteriormente, la Contraloría remite estos informes y su dictamen a la AL.


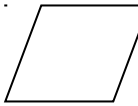


La fase de evaluación del presupuesto es de gran importancia porque permite verificar y valorar las acciones emprendidas por los Ministerios con el fin de determinar el cumplimiento los propósitos y políticas fijados y permite determinar las acciones correctivas necesarias con el fin de realizar los ajustes o de establecer nuevos lineamientos que surjan en este proceso. No obstante, la evaluación del presupuesto se realiza desde los informes presentados por los Ministerios, sin verificar el cumplimiento real de los objetivos y metas establecidos en el POA.

Estas fases del presupuesto están estrechamente ligadas entre sí, su correcta elaboración y aplicación genera un presupuesto eficiente de la administración pública, al contar con un conjunto de técnicas que permiten introducir elementos de racionalidad en la selección de las opciones de empleo de los recursos. Sin embargo, en el Gobierno Central se presentan incoherencias entre estas fases lo cual lo hace que el presupuesto no cumpla con su verdadero fin, de administrar los recursos económicos escasos eficiente y eficazmente.

A continuación se presenta un fluxograma del proceso involucrado en el sistema presupuestario. Esta representación gráfica tiene como propósito el análisis y descripción que sigue el proceso presupuestario en el Gobierno Central, con el fin de que el lector identifique y conozca los pasos a seguir desde la formulación del proyecto de presupuesto y el POA en las instituciones públicas hasta la aprobación de la Ley de Presupuesto, así como la ejecución, liquidación y evaluación del presupuesto, para finalizar con la remisión del informe sobre el uso y aprovechamiento del presupuesto en el ejercicio económico del año anterior.

Sin embargo, al ser este proceso muy extenso, complejo y con gran cantidad de participantes y usuarios, se pueden dejar de lado aspectos de control y de aprovechamiento en el uso del presupuesto público, que redunden en una mala distribución y aprovechamiento de los recursos en actividades de interés social o de producción y que se dejen por fuera actividades que realmente necesitan los recursos.

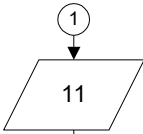
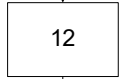
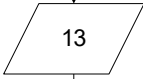


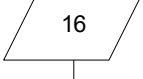
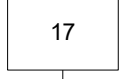
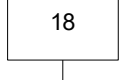
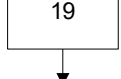
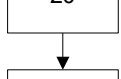
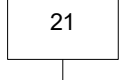
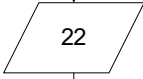
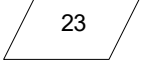
Cabe señalar que el diagrama es elaborado por la autora para los efectos de la presente investigación. La simbología utilizada en el fluxograma es la siguiente:

|                    |   |   |
|--------------------|---|---|
| Proceso:           | <b><i>Incluye añadir, modificar o registrar información.</i></b>                              |    |
| Trámite            | <b><i>Indica un aspecto rutinario del procedimiento, con poca o ninguna modificación.</i></b> |   |
| Documento          | <b><i>Cualquier documento que se prepare o envíe.</i></b>                                     |  |
| Conector de página | <b><i>Refiere al paso anterior o posterior al actual.</i></b>                                 |  |

## Proceso Presupuestario en Gobierno Central

| No. | Descripción  | Fluxograma              |
|-----|--|-------------------------|
| 1   | MIDEPLAN elabora PND   | 0<br>↓<br>1             |
| 2   | MIDEPLAN emite lineamientos sobre políticas públicas a considerar en POA institucional | ↓<br>2                  |
| 3   | Ministerios elaboran POA   | ↓<br>3<br>↓<br>[ ]      |
| 4   | Remiten proyecto presupuestario a MH   | ↓<br>4                  |
| 5   | MH analiza proyectos   | ↓<br>5                  |
| 6   | Si debe hacer modificaciones o ajustes los realiza                                     | ↓<br>6<br>↓<br>[ ]      |
| 7   | Sino, lo remite a la AL  | ↓<br>7                  |
| 8   | AL recibe proyecto presupuestario de MH e informe técnico de la CGR                    | ↓<br>8                  |
| 9   | AL analiza y discute proyecto y se realizan ajustes necesarios                         | ↓<br>9                  |
| 10  | Emite ley de presupuesto   | ↓<br>10<br>↓<br>[ ] → 1 |

## Proceso Presupuestario en Gobierno Central

| No. | Descripción   | Fluxograma  |
|-----|---|---|
| 11  | AL comunica a instituciones públicas la ejecución presupuestaria del año siguiente                              |    |
| 12  | Instituciones públicas ajustan presupuesto de acuerdo con la ley  |    |
| 13  | Remiten ajustes a la DGNP   |    |
| 14  | MH y CGR establecen mecanismos de ejecución presupuestaria por medio de lineamientos y supervisa cumplimiento   |    |
| 15  | OP separan recursos de presupuesto para adquisición de bienes y servicios, cumple compromisos y reconoce gastos |    |
| 16  | La OP remite documentos a CGR para su aprobación  |  |
| 17  | DNP controla que los presupuestos de ministerios se ajusten a normativa y toma medidas correctivas              |  |
| 18  | Ministerios realizan informes semestrales de evaluación de la ejecución presupuestaria y los remiten a la DNP   |  |
| 19  | DNP y MIDEPLAN elaboran cierre ejercicio presupuesto y presenta a AP  |  |
| 20  | AP realiza evaluación del presupuesto y presenta recomendaciones a Presidente de la República                   |  |
| 21  | CN prepara informes sobre efecto en patrimonio y liquidación de ingresos y gastos y remite a MH                 |  |
| 22  | MH remite informe contable a CGR y MIDEPLAN y de cumplimiento de objetivos y metas de acuerdo al PND            |  |
| 23  | CGR remite informe a AL   |  |

### 3.2 El MEP dentro del presupuesto público

El MEP es el Ministerio que posee mayor cantidad del presupuesto en relación del resto de los Ministerios, tal como se muestra en el siguiente cuadro. Para el año 2002 el monto del presupuesto corresponde a doscientos noventa mil millones de colones, lo anterior en virtud de la naturaleza de funciones que realiza y al gran volumen de usuarios que atiende, lo que genera una mayor cantidad de demanda de personal, recursos financieros y tecnológicos y por ende mayor cantidad de presupuesto.

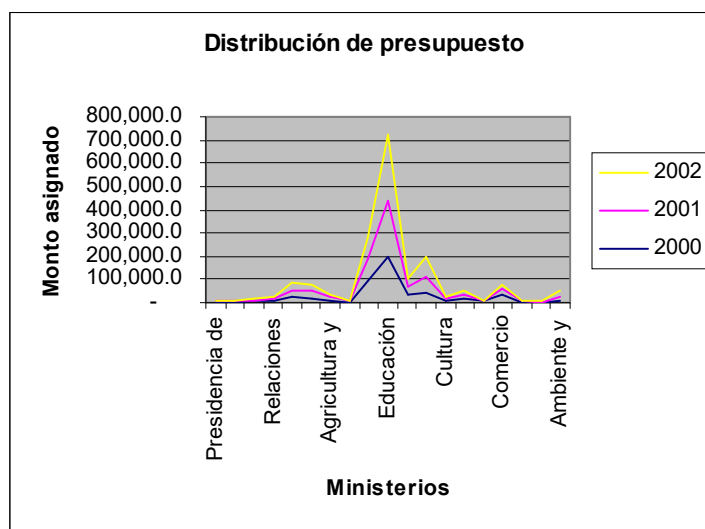
**Cuadro N° 2**  
**Distribución de presupuesto asignado a ministerios**  
**2000-2002**

|                                    | 2000             | 2001             | 2002             |
|------------------------------------|------------------|------------------|------------------|
|                                    | <b>513,171.6</b> | <b>620,702.9</b> | <b>675,527.7</b> |
| Presidencia de la República        | 2,274.3          | 3,878.9          | 5,625.4          |
| Presidencia                        | 2,129.4          | 2,344.9          | 2,725.5          |
| Gobernación y Policía              | 4,793.7          | 5,031.8          | 6,693.4          |
| Relaciones Exteriores              | 7,276.1          | 7,031.2          | 7,688.9          |
| Seguridad Pública                  | 23,896.5         | 28,489.7         | 33,537.6         |
| Hacienda                           | 16,453.2         | 32,135.6         | 29,391.1         |
| Agricultura y Ganadería            | 11,133.5         | 11,038.4         | 11,646.7         |
| Economía, Industria y Comercio     | 2,211.4          | 4,049.9          | 3,200.3          |
| Obras Públicas y Transportes       | 93,217.3         | 97,517.2         | 97,269.9         |
| <b>Educación Pública</b>           | <b>199,362.0</b> | <b>242,670.8</b> | <b>283,980.0</b> |
| Salud                              | 32,497.9         | 37,018.2         | 35,830.4         |
| Trabajo y Seguridad Social         | 40,437.5         | 73,051.0         | 84,857.5         |
| Cultura, Juventud y Deportes       | 5,808.3          | 7,300.2          | 9,941.7          |
| Justicia y Gracia                  | 15,635.0         | 17,652.4         | 20,706.0         |
| Vivienda y Asentamientos Humanos   | 4,849.3          | 1,377.2          | 1,049.4          |
| Comercio Exterior                  | 34,321.7         | 27,977.6         | 11,390.5         |
| Planificación y Política Económica | 3,302.9          | 3,205.2          | 3,543.2          |
| Ciencia y Tecnología               | 1,784.2          | 2,197.4          | 2,694.4          |
| Ambiente y Energía                 | 11,787.6         | 16,735.0         | 23,755.9         |

Fuente: Ministerio de Hacienda  
sic

La anterior situación se refleja más claramente en el siguiente gráfico, en el primero se muestra la distribución del presupuesto en los últimos tres años, observándose que el MEP es el Ministerio a cual se le ha asignado mayor cantidad de presupuesto, seguido del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Lo anterior debido a la naturaleza del Ministerio y a la magnitud de sus gastos, cobertura nacional y la función social que cumple.

Gráfico N°1



Elaborado por la autora.

No obstante, al presupuesto nominal el presupuesto real del Ministerio ha sufrido la situación contraria, por tal razón se analizará tomando en cuenta el monto asignado durante los últimos cinco años.

Otro aspecto importante a considerar es la estructura presupuestaria del MEP, en el cual el presupuesto por programas, ocupa el lugar principal, ya que el programa como conjunto de actividades o de proyectos coordinados, son capaces de producir resultados homogéneos y cuantificables convirtiéndose en una unidad presupuestaria básica.

Por lo anterior, el grado de desarrollo del presupuesto por programas, así como el éxito y su implantación están en función de la estructura programática, la composición de cada programa y una organización administrativa adecuada.

### 3.2.1 Presupuesto real asignado al MEP

El presupuesto del MEP en términos nominales muestra un incremento en estos últimos cinco años como se muestra en el cuadro siguiente, sin embargo, en términos reales refleja una baja considerable en este periodo. Generándose incrementos de un 26% para el año 1999 con respecto a 1998 y hasta un 13% del año 2001 al 2002, con lo cual los incrementos han revelado la tendencia a la baja.

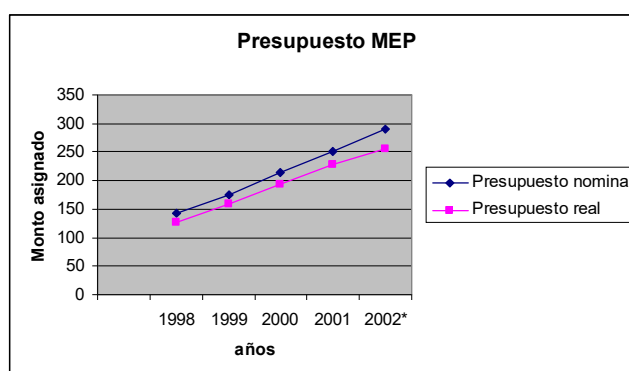
**Cuadro N° 3**  
**Presupuesto asignado al MEP**  
1998-2002

| Año   | Presupuesto nominal  | Presupuesto real     | Crecimiento real | Inflación |
|-------|----------------------|----------------------|------------------|-----------|
| 1998  | \$142,394,517,500.00 | \$126,218,500,312.00 |                  | 11.36%    |
| 1999  | \$176,392,684,000.00 | \$158,700,497,794.80 | \$26             | 10.03%    |
| 2000  | \$215,178,557,588.00 | \$194,930,255,318.97 | \$23             | 9.41%     |
| 2001  | \$250,266,720,542.00 | \$227,016,942,203.65 | \$16             | 9.29%     |
| 2002* | \$290,325,429,000.00 | \$255,950,898,206.40 | \$13             | 11.84%    |

Fuente: Ley de Presupuesto Nacional; Banco Central de Costa Rica.

Nota: datos a octubre 2002.

Para una mejor visualización de los datos precedentes se realiza una representación gráfica, donde se observa que los gastos nominales han crecido más que los reales, lo que genera que el presupuesto asignado no cubra las necesidades reales del Ministerio, teniendo en cuenta el agravante de la situación de que los actuales programas y los nuevos no puedan ser cubiertos eficiente y eficazmente con la consecuente disminución de la calidad de la educación.



Fuente: Elaborado por la autora.  
Nota: datos a octubre 2002.

Las causas de la anterior situación obedecen a la inflación, devaluación de la moneda, disminución en las exportaciones y aumento en las importaciones, entre otras, que han originado una crisis fiscal al país en estos últimos años, lo que ha obligado a los jefes de Estado a realizar un recorte presupuestario en términos reales, pese a que esta actividad es una prioridad de los gobiernos establecidos en el PND, sumado a esta situación los cambios de los gobiernos de turno en los años 1998 y 2002, situación que también tiene su incidencia sobre el presupuesto.

El recorte del presupuesto genera una grave crisis al Estado al tener que disminuir el gasto público, el congelamiento de plazas y disminución de la inversión, situación que también tiene su impacto en el sector de la educación, debido a que el Ministerio no puede cumplir con la obligación de procurar ofrecer una educación en la forma más amplia y adecuada en todos los niveles, según lo establecido por la Ley Fundamental de Educación<sup>84</sup>, así como la no concordancia con las políticas de desarrollo, debido a que el presupuesto con el que cuenta no es suficiente para cubrir las funciones que debe realizar el MEP.

Pese a la disminución del presupuesto en términos reales, según el Estado de la Nación se han arrojado tasas altas de alfabetismo y de instrucción en las zonas urbanas. En las zonas rurales el porcentaje disminuye un poco, debido a que son cantones fronterizos donde existe una importante concentración de población indígena, así como inmigración reciente de personas analfabetas.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup>República de Costa Rica. *Compendio de leyes. Ley Fundamental de Educación*. 1958. Pág. 333.

<sup>85</sup> Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*: Octavo Informe. Editorama, S.A. Costa Rica. 2002. Pág. 89

También se observa un incremento en las tasas de escolaridad y crecimiento de la población escolar. En el nivel primario, el país está cerca de lograr una cobertura universal de un 92.6%, en la enseñanza general básica en la actualidad cubre un 82% de la población de ese nivel, en la secundaria formal la cobertura neta es de un 54.2% y la bruta de un 67.1%, la cual refleja un incremento de 14.7%. Si se incluyen modalidades de educación no formal, la tasa neta es de un 61.8% y la tasa bruta sube a 78.5%.

Aunque la cobertura de la educación secundaria se ha incrementado, se refleja una fuerte deserción en séptimo año; así como una inclinación de los estudiantes por las modalidades no formales que el MEP considera equivalentes al ciclo diversificado, ya que uno de cada cuatro estudiantes se inclina por este sistema.

El informe del Estado de la Nación también resalta tres características importantes que marcan la asistencia al sistema educativo en el nivel de secundaria: el nivel de instrucción del jefe o jefa de hogar, la condición de pobreza y el ingreso de hogar.

Se concluye de que, contrariamente a la disminución del presupuesto real del MEP, se ha logrado una cobertura importante en el nivel educativo del país lo que permite un desarrollo en el nivel de vida y social del ciudadano costarricense. No obstante lo anterior, existen algunos problemas en el sistema educativo que deben ser objeto de revisión y análisis con el fin de solucionar el grave problema de deserción que afecta el nivel de secundaria.

### **3.2.2 Composición de la estructura programática**

El crecimiento del MEP y la segregación en programas por la importancia de las actividades que realiza, ha obligado a las autoridades administrativas a realizar una

estructura programática integrada por los programas presupuestarios más importantes, con el fin de llevar a cabo los objetivos del POA del Ministerio y de reflejar los medios y los procedimientos a utilizar para el cumplir con los objetivos y metas previamente establecidos.

La clasificación de los programas también se establece considerando las relaciones entre sí, ya que para el cumplimiento de los objetivos entre los programas se desarrollan acciones complementarias.

La estructura programática del Ministerio está conformada por los siguientes programas:

**Cuadro N° 4**  
**Programas presupuestarios MEP**  
2002

| <b>Código</b> | <b>Nombre del Programa</b>  | <b>Monto asignado<br/>colones</b> | <b>Porcentaje</b> |
|---------------|---|-----------------------------------|-------------------|
| 570           | Definición de la política educativa   | 477,801,000.00                    | 0.165             |
| 571           | Desarrollo y seguimiento del sistema educativo  | 4,623,366,000.00                  | 1.592             |
| 572           | Administración del sistema educativo  | 8,276,888,545.00                  | 2.85              |
| 573           | Implementación de la política educativa<br>573-01 Educación Preescolar, I y II ciclos<br>573-02 Educación III ciclo y diversificada académica<br>573-03 Educación III ciclo y diversificada técnica<br>573-04 Educación especial<br>573-05 Educación de adultos<br>573-06 Administración regional del sistema educativo | 219,087,958,455.00                | 75.46             |
| <b>574</b>    | <b>Transferencias a la Educación Superior</b>   | <b>57,859,415,000.00</b>          | <b>19.93</b>      |
|               | <b>TOTAL</b>  | <b>290,325,429,000.00</b>         | <b>100</b>        |

Fuente: Departamento de Programación Presupuestaria. MEP.

***a) Definición de la política educativa***

La política educativa es una de las políticas públicas establecidas en el Plan de Gobierno, esta política determina los objetivos, propósitos y rumbos de acción oficiales de la educación en general, desde la enseñanza preescolar hasta la educación superior

costarricense, incluyendo modalidades y ramas tanto en el ámbito de supervisión de las universidades públicas como privadas.

Este programa está orientado a fortalecer el Sistema Educativo Costarricense, por medio de nuevas tecnologías, nuevos tipos de escuelas y colegios que llenen las necesidades de la población, análisis de los programas de estudio y aprobación de libros de texto entre otros, lo que estimula la productividad con miras a expandir la economía del país. Sin embargo, en la práctica este programa puede mostrar limitaciones al no contar con los recursos humanos, materiales, económicos y tecnológicos suficientes para llevar a cabo diversos proyectos educativos e inspecciones en las cincuenta y una universidades privadas que existen en el país.

La política educativa está dividida en dos actividades, la primera incluye al Consejo Superior de Educación y al Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (CONESUP) y la segunda actividad los despachos del Ministro y los Viceministros, a este programa se le asigna un monto de cuatrocientos setenta y siete millones, lo que equivale apenas a un 0.165% del presupuesto total del Ministerio, el cual se considera muy poco teniendo en cuenta las actividades que deben realizar los jefes de la institución y la vigilancia de la educación superior en especial la privada, debido a la cantidad de centros universitarios privados existentes.

#### ***b) Desarrollo y seguimiento del sistema educativo***

En un segundo programa se ubica el desarrollo y seguimiento del sistema educativo, está compuesto por ocho actividades, entre las cuales se encuentran las unidades asesoras de los jefes superiores como lo son la División de Planeamiento y Desarrollo Educativo y la División Jurídica, además de oficinas técnicas relacionadas con el sistema educativo. A este programa le corresponde cuatro mil seiscientos millos equivalentes a un 1.592% que debe ser distribuido entre las ocho actividades, es importante destacar que existen actividades que están integradas desde 2 hasta 14 unidades organizativas, lo cual ofrece para estas últimas una participación escasa en el presupuesto de la institución.

***c) Administración del sistema educativo***

El programa 572 Administración del Sistema Educativo está conformado por seis actividades, en este programa se ubica la parte de apoyo administrativo del MEP, las unidades que integran cada actividad están conformadas de 1 a 10 unidades y les corresponde dos mil doscientos millones lo que equivale a un 28.5% del presupuesto total del MEP.

***d) Implementación de la política educativa***

El programa 573 Implementación de la Política Educativa es el programa al cual le corresponde la mayor cantidad del presupuesto del MEP, tiene la mayor participación del presupuesto por un monto de doscientos diecinueve mil millones con un 75.46% de participación del presupuesto. El presupuesto está distribuido de la siguiente manera:

**Cuadro N° 5**  
**Implementación de la política educativa**  
 2002

| <b>Programa</b>   | <b>Monto en colones</b>   | <b>Porcentaje</b> |
|---|---------------------------|-------------------|
| Subprograma 113-573-01<br>Enseñanza preescolar I y II ciclos            | 125,177,288,455.00        | 57.14%            |
| Subprograma 113-573-02<br>III ciclo y educación diversificada académica | 48,452,132,000.00         | 22.12%            |
| Subprograma 113-573-03<br>III ciclo educación diversificada técnica     | 22,819,575,000.00         | 10.42%            |
| Subprograma 13-573-04<br>Enseñanza especial                             | 10,235,800,000.00         | 4.67%             |
| Subprograma 113-573-05<br>Educación para jóvenes y adultos              | 7,812,382,000.0           | 3.57%             |
| Subprograma 113-573-06<br>Administración regional del sistema educativo | 4,590,781,000.00          | 2.10              |
| <b>TOTAL</b>  | <b>219,087,958,455.00</b> | <b>100.00%</b>    |

Fuente: Datos suministrados en el Departamento de Programación Presupuestaria. MEP.

En la distribución del presupuesto del programa 573, se observa una mayor concentración en el “Subprograma Enseñanza Preescolar I y II ciclos”, debido a que está es el área más grande en el sistema educativo que abarca la mayor cantidad de recursos económicos, materiales y humanos, destinándose para ello ciento veinte y cinco millones, correspondientes a un 57.14% del presupuesto de este programa.

En un segundo término se ubica el “Subprograma III ciclo y Educación Diversificada Académica” con un monto de cuarenta y ocho mil millones equivalente a un 22.12%, seguido de la Educación Diversificada Técnica con un 10.42%, sin embargo este último subprograma recibe un aporte adicional por la Ley 7616, además de convenios que suscriban con entidades nacionales como extranjeras, lo que genera un incremento en el presupuesto real de los colegios técnicos.

Al subprograma Enseñanza Especial tiene asignado un 4.67%, seguido del Subprograma Educación para Jóvenes y Adultos de un 3.57%, con montos de diez mil y siete mil millones respectivamente. Finalmente se encuentra el subprograma Administración Regional del Sistema Educativo, el que recibe el menor porcentaje del programa 573 apenas de un 2.1%, con un monto de cuatro mil quinientos millones. Este subprograma está constituido por 20 Direcciones Regionales en todo el país, es importante señalar que estas unidades están a su vez constituidas por la Dirección, Unidad Administrativa, Juntas de Educación, Unidad Desarrollo Educativo, la cual se encuentra integrada por los asesores de diferentes materias y finalmente los asesores de los diferentes circuitos escolares.

La conformación de la estructura presupuestaria del MEP es realizada de acuerdo con la importancia de cada una de las actividades en relación con la razón de ser de la institución, sin embargo, no todas las actividades de los diversos programas cuentan con un presupuesto adecuado que les permita realizar una labor eficiente con el máximo aprovechamiento de los recursos, aunado a una estructura administrativa inadecuada.

### **3.2.3 Transferencia a la educación superior**

En el presupuesto del MEP se encuentra inmerso el programa de transferencias a la educación superior por un monto de cincuenta y siete mil millones equivalente a casi un 20% del presupuesto asignado al MEP. Este dinero es transferido a las universidades públicas para su financiamiento, el siguiente cuadro muestra la asignación de presupuesto a universidades públicas, colegios universitarios y otras instituciones de educación y las leyes específicas que las amparan.

**Cuadro N°6**  
**Transferencias a la educación superior**  
**Año 2002**

|  | <b>Monto</b>        | <b>Ley</b>   |
|--|---------------------|--|
| <b>Total transferencias a instituciones descentralizadas</b> | \$57,858,415,000.00 |  |
| Instituto Costarricense de cultura (gastos de operación)     | \$1,100,000,000.00  |  |
| Transferencias a Instituciones públicas descentralizadas     | \$57,858,315,000.00 |  |
| Colegio Universitario de Puntarenas                          | \$402,969,415.00    | 6541   |
| Colegio Universitario de Alajuela                            | \$635,921,134.00    | 6541   |
| Colegio Universitario de Cartago                             | \$576,071,437.00    | 6541   |
| Colegio Universitario de Riego y Subdesarrollo Tropical      | \$192,181,600.00    | 7403   |
| Colegio Universitario de Limón                               | \$100,000,000.00    | 7941   |
| Escuela Centroamericana de Ganadería (gastos de operación)   | \$369,326,414.00    |  |
| Fondo especial para la educación superior                    | \$53,648,450,000.00 | Art. 85<br>Constitución<br>Política; Ley<br>5905; Ley 6450 |
| Universidad Nacional   | \$742,158,000.00    | 7386   |
| Universidad de Costa Rica                                    | \$742,158,000.00    | 7386   |
| Instituto Tecnológico de Costa Rica                          | \$371,079,000.00    | 7386   |
| Universidad Estatal a Distancia(gastos operación varios)     | \$33,000,000.00     |  |
| Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior    | \$45,000,000.00     | 2002   |
| Fuente: Consejo Nacional de Rectores (CONARE)                |                     |  |

**Composición Fondo especial para la educación superior**

| <b>Institución</b>                                       | <b>Monto</b>               | <b>%</b> |
|--|----------------------------|----------|
| Universidad Nacional                                     | \$12,465,120,000.00        | 23.23%   |
| Universidad de Costa Rica                                | \$30,771,090,000.00        | 57.36%   |
| Instituto Tecnológico de Costa Rica                      | \$5,997,300,000.00         | 11.18%   |
| Universidad Estatal a Distancia(gastos operación varios) | \$3,941,100,000.00         | 7.35%    |
| CONARE   | \$473,840,000.00           | 0.88%    |
| <b>Total</b>   | <b>\$53,648,450,000.00</b> |          |

Fuente: CONARE

La anterior distribución de presupuesto para las instituciones de educación superior está amparada con lo establecido en la Constitución Política, en el cual se establece que el

Poder Ejecutivo incluye en el presupuesto ordinario de egresos de la República la partida correspondiente, señalada en el plan, ajustada de acuerdo con la variación del poder adquisitivo de la moneda, y en leyes, convenios y decretos emitidos para respaldar financieramente la educación superior.<sup>86</sup>

Dentro de los decretos se encuentra el número 4437-E del 23 de diciembre de 1974, decreto que crea la Comisión de Enlace, por medio del cual se pretende establecer un sistema de coordinación de la enseñanza universitaria entre las instituciones de educación superior públicas, los Poderes del Estado y las instituciones autónomas. De este convenio se forman dos organismos: el CONARE y la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES).

El objetivo de esta comisión es la racionalización del gasto en la educación superior, de modo que responda a un crecimiento ordenado de cada universidad y a los PND. Para lo cual promueven la creación de rentas con destino global a la educación superior y la gestión de créditos internos y externos.

La educación superior cuenta con un financiamiento muy importante originado por la transferencia del programa presupuestario 570 del MEP, además de convenios que facilitan la obtención de recursos internos y de fuentes externas, estas fuentes de ingresos permiten subsanar aunque no en su totalidad gran parte de las necesidades financieras de las universidades y colegios universitarios.

---

<sup>86</sup> República de Costa Rica. *Constitución Política de la República de Costa Rica*, 1949. Imprenta Nacional. Costa Rica. 1999. Pág.12.

Con base en lo anterior se concibe el presupuesto en el Sector Público como una herramienta política, de planificación y de administración que permite a los entes públicos la ejecución del presupuesto para alcanzar los objetivos y metas propuestos. De ahí la importancia que en el proceso presupuestario en el Gobierno Central y en el MEP, este sujeto a una serie de instancias y normativa que debe de cumplir obligatoriamente, para poder llevar a cabo la ejecución del presupuesto en un periodo determinado, además de requerir un acercamiento real entre las actividades de planeamiento y de control, con el fin de alcanzar los objetivos propuestos, situación que no se da totalmente en la práctica.

En el próximo Capítulo se analizará propiamente la formulación del presupuesto en el MEP, así como la estructura y funcionamiento de las unidades organizativas del Ministerio que intervienen en esta fase.

## **Capítulo 4: Formulación presupuestaria**

### ***4.1 Diagnóstico de la formulación del presupuesto en el MEP***

En este Capítulo se presentará el diagnóstico y análisis de la situación actual del proceso de formulación del presupuesto en el MEP, iniciándose con una descripción de la estructura y funcionamiento de los departamentos de Planes y Programas y Programación Presupuestaria, unidades rectoras de este proceso en el Ministerio, seguido del proceso de elaboración del POA y la presupuestación.

En el siguiente aparte se realiza un análisis de la formulación y presupuestación por medio de los resultados obtenidos en el cuestionario aplicado a los usuarios y de un análisis FODA del proceso de formulación del presupuesto, así como los factores críticos de éxito.

#### **4.1.1 Estructura y funcionamiento de los departamentos de Planes y Programas y Programación Presupuestaria**

A continuación se describen aspectos importantes de los departamentos de Planes y Programas y Programación Presupuestaria relacionados con su funcionamiento.

#### **Misión y visión**

Un elemento fundamental en una administración estratégica es la misión, la cual representa la parte que en primera instancia, es percibida por los funcionarios de los departamentos de Planes y Programas y Programación Presupuestaria, las autoridades superiores y los usuarios. La misión debe incluir aspectos que definan a estos departamentos, en forma concisa y clara.

La misión en Departamento de Programación Presupuestaria está definida como:

*“Asignación de recursos financieros para el desarrollo del sistema educativo y para la toma de decisiones estratégicas y funcionales.”<sup>87</sup>*

La definición conlleva a que los funcionarios de ese departamento tengan claridad en el objetivo que se persigue en el ámbito general del departamento y por ende de brindar un adecuado servicio al usuario.

No obstante esta misión tiene seis años de haber sido implementada, al momento de realizar la investigación no ha sido modificada, lo que puede generar que esta misión no esté acorde a las necesidades actuales y a las modificaciones internas realizadas en la estructura organizativa.

Por otra parte, la misión del Departamento de Planes y Programas tiene establecido como misión lo siguiente:

*“Programar y reprogramar el accionar ministerial, acorde con las políticas y lineamientos emanados de las autoridades educativas y evaluaciones pertinentes, a fin de establecer un equilibrio entre presupuesto y actividades, que contribuya al fortalecimiento del sistema educativo costarricense.”<sup>88</sup>*

No obstante lo anterior, no es posible determinar si la misión contenida en el manual de la División, es la actualizada o corresponde a la visión elaborada en el año 1996.

Es importante, señalar que el establecimiento de la misión en las instituciones públicas en su mayoría se quedan establecidas en el papel, sin que éstas se cumplan en la práctica, además, de que éstas generalmente permanecen invariables por largos periodos, sin adaptarse a las nuevas necesidades de la organización.

---

<sup>87</sup> Consulta realizada en el Departamento de Programación Presupuestaria.

<sup>88</sup> División de Planeamiento y Desarrollo Educativo. *Manual de procesos de la División de Planeamiento y Desarrollo Educativo*. Costa Rica. Pág.17.

## **Visión**

La visión es la dirección hacia la cual se dirige una unidad organizativa, tiene la característica de ser a largo plazo, en términos de que es lo que se quiere ser y a quien se quiere servir.

La visión refleja la cultura organizacional e incentiva a pensar a largo plazo, a la vez propicia la concientización de los funcionarios del Ministerio del papel que debe realizar para satisfacer a los usuarios.

La visión no está definida en ninguno de los departamentos de Programación Presupuestaria y Planes y Programas, lo cual implica que carecen de una orientación en el actuar de sus unidades hacia el futuro.

## **Estructura organizacional actual**

El Departamento de Programación Presupuestaria se encuentra integrado por las siguientes unidades:

- ✦ Jefe y Subjefe de departamento
- ✦ Secretaría
- ✦ Soporte Permanente
- ✦ Tecnología Administrativa

Corresponde a la Jefatura del Departamento el planeamiento, dirección, coordinación y supervisión de las diferentes actividades profesionales, técnicas y administrativas que se llevan a cabo en la dependencia. Por su parte la Subjefatura es responsable de la participación en el planeamiento, dirección, coordinación y supervisión de esas actividades

El área Secretarial es un órgano de apoyo en las labores administrativas del departamento.

El Soporte Permanente, está conformado por un grupo de funciones a desarrollar distribuidas en el personal técnico y profesional, para lo cual se toma en cuenta la Regionalización del Sistema Educativo Costarricense, conformado por las 20 Direcciones Regionales, distribuyéndolas entre los funcionarios.

La última área es Tecnología Administrativa la cual es la encargada de el procesamientos y tecnificación de los sistemas del departamento y brinda apoyo al resto de los departamentos de la División, no obstante, en este momento se realiza una reestructuración del MEP en el área informática, con lo cuál esta unidad pasará a formar parte de la Dirección de Informática, no se conoce si la unidad permanecerá físicamente en este departamento dependiendo funcionalmente de Informática o se trasladará a la División.

El Departamento de Planes y Programas tiene establecidas las siguientes unidades organizativas:

- Jefatura
- Secretaría
- Profesionales

La jefatura del Departamento de Planes y Programas tiene a su cargo planear, dirigir, coordinar y supervisar la programación de las actividades del anteproyecto de presupuesto y del POA así como, la evaluación operativa de las anteriores actividades, entre otras propias al cargo.

La Secretaría realiza las tareas secretariales acordes con las actividades del Departamento, atendiendo las necesidades de los usuarios, internos y externos.

Los profesionales conforman equipos de trabajo para realizar investigación, estudios técnicos y la ejecución del proceso de programación en el MEP.

#### **4.1.2 Políticas internas y procedimientos de trabajo**

Ambos departamentos cuentan con procedimientos de trabajo establecidos en manuales o lineamientos tales como organización y funciones de los departamentos, asignación de matrículas, apertura de centros educativos, estructuras programáticas, formulación del POA y presupuestación, entre otros; no obstante, algunos no se actualizan desde el año 1983, 1990 y 1996, pese a que existe una variación sustantiva en sus funciones, así como en la clasificación de mayor categoría del personal y por ende un cambio en los procedimientos de trabajo. También se observa que algunos de los funcionarios, en especial los de reciente ingreso, no tienen conocimiento de la existencia de estos manuales.

La desactualización de documentos de trabajo y el no conocer la existencia de los mismos origina que no se realicen las labores en forma estandarizada y coherente, lo que puede inducir a la Administración a incurrir en algún error de apreciación o de cálculo.

#### **4.1.3 Recurso humano del área de presupuesto y encargados de unidades**

El departamento de Planes y Programas está conformado por ocho funcionarios, distribuidos de la siguiente manera:

- 2 Jefaturas superiores
- 5 Profesionales
- 1 Secretaria

Sin embargo, pese a esta distribución de puestos asignados a este departamento, la plaza de Director de departamento y una plaza de profesional 3 se encuentran ubicadas en otras unidades del Ministerio.

Por su parte, el departamento de Programación Presupuestaria está conformado por el siguiente personal:

- 3 Jefaturas superiores
- 4 Profesionales
- 3 Técnicos
- 5 Oficinistas
- 1 Secretaria

En el Departamento de Programación Presupuestaria se encuentra vacante la plaza de Subdirector de Departamento desde hace algún tiempo y una plaza de Profesional 3 se encuentra ubicada en otra unidad del MEP que no guarda ninguna relación con este departamento o con la División de Planeamiento. Por la situación del Área de Tecnología Administrativa citada en el punto anterior, no se incluyen los puestos de los analistas de sistemas y programadores.

Es importante destacar que a través del tiempo estos departamentos han sufrido una positiva profesionalización, ya que los puestos de técnicos son reasignados a profesionales, aunado a la estabilidad generada recientemente por el nombramiento de funcionarios en propiedad, no obstante se encuentran en un proceso de inducción.

No obstante lo anterior, el personal propio de estos departamentos ubicados en otras áreas del Ministerio, origina una limitante importante en el cumplimiento de las tareas oportunamente y en la calidad de atención al usuario de la gestión presupuestaria.

Las unidades que conforman los programas de presupuesto cuentan con un funcionario responsable de la formulación y presupuestación o varios funcionarios que intervienen en este proceso, que abarcan desde jefes de divisiones o departamentos hasta técnicos, sin embargo, algunos de estos funcionarios no tienen la capacitación ni formación técnica adecuada en materia presupuestaria, lo que genera que no realicen eficiente y eficazmente la formulación y presupuestación.

Además, lo precedente nos indica que no existe una adecuada selección de funcionarios que cumplan con un perfil apto para desempeñar las labores de formulación y

presupuestación en las diferentes unidades organizativas y, por ende, una adecuada y oportuna toma de decisiones.

#### **4.1.4 Recursos materiales y tecnológicos del área de presupuesto y encargados de unidades**

Los departamentos de Planes y Programas y Programación Presupuestaria cuentan con equipo de cómputo suficiente y relativamente actualizado para llevar a cabo adecuadamente la formulación y presupuestación, aunado a que poseen licencias de paquetes de cómputo (*visual fox, fox 2.6, access*) y sistemas elaborados por los analistas y programadores de la división, aptos a las necesidades del proceso de formulación y presupuestación de la división, no obstante por la unificación de la Dirección de Informática se desconoce su futuro.

Cada uno de los funcionarios de estos departamentos cuenta con una computadora para realizar en una forma más eficiente sus labores, situación contraria se presenta en algunos de los encargados de las unidades que comparten el único equipo de cómputo con otros compañeros del departamento y escasos o inexistentes paquetes de *software* que les permitan mayor agilidad en sus labores; así como carencia de Internet para establecer una comunicación más directa con los departamentos rectores del presupuesto.

#### **Comunicación y coordinación de actividades**

En la formulación del presupuesto, los departamentos rectores del presupuesto en el MEP establecen estrechos mecanismos de coordinación y comunicación a través de todo el proceso, estableciendo equipos de trabajo integrado por funcionarios de ambos departamentos. Aunado a un cronograma de trabajo establecido entre ambos para la ejecución del presupuesto.

Para llevar a cabo la comunicación con los encargados de unidades, estos departamentos emiten instructivos, que sirven de guía para la formulación del POA y la

presupuestación, además, atienden consultas vía telefónica de los usuarios del presupuesto y se reúnen para la discusión del presupuesto de la unidad.

No obstante, se carece de una red de comunicación total entre las unidades organizativas del Ministerio, incluyendo las veinte Direcciones Regionales que permitan una estrecha coordinación, comunicación y consulta de la gestión presupuestaria.

#### **4.1.5 POA y presupuestación**

La formulación del POA consiste en la expresión en un documento de un conjunto de decisiones ordenadas y coherentes para alcanzar ciertos objetivos trazados a través de algunos medios y con determinados recursos en un periodo dado.

En el MEP la formulación del POA se inicia con la emisión de un instructivo por parte de la División de Planeamiento y Desarrollo Educativo, dirigido a los encargados de programas y subprogramas de presupuesto, en mayo del año anterior al funcionamiento del presupuesto.

En el se indican los pasos y las reglas a seguir para formular el POA y la presupuestación respectiva, elementos que están estrechamente ligados y que se elaboran en forma conjunta, para lo cual se anexan los formularios necesarios para llevar a cabo el proceso en forma impresa y en *diskette*, así como un cronograma para la entrega de la documentación y discusión de los presupuesto de los programas, subprogramas y Direcciones Regionales, con los equipos de trabajo conformado por funcionarios de los departamentos de Planes y Programas y Programación Presupuestaria.

Los encargados de los programas proceden a la formulación del POA y la presupuestación para el ejercicio económico siguiente, la presupuestación es elaborada por los usuarios del presupuesto de acuerdo con sus necesidades, el cual es discutido con el equipo de la División de Planeamiento entre mayo y junio según el calendario establecido por esta División y comunicado con anterioridad a los diversos programas.

Para efectos de confeccionar el POA y la presupuestación de las divisiones y departamentos, la jefatura de estas unidades orgánicas, solicita a los encargados de las secciones que lo conforman el POA y la presupuestación correspondiente, para conformar un solo documento por división, el cual contiene las necesidades presupuestarias y objetivos trazados para el ejercicio económico siguiente de toda la división.

Una vez discutido y recibidos los programas en la División de Planeamiento, esta división procede al análisis de la información y elaboración del proyecto de POA y de la presupuestación del MEP, tomando en consideración la asignación del presupuesto con base en lo programado para el ejercicio económico el año siguiente, la estructura presupuestaria establecida y de acuerdo con las políticas educativas de este Ministerio a ejecutarse.

Una vez elaborado el proyecto este es enviado a la DGPN del MH para su inclusión en el proyecto de la Ley de Presupuesto Nacional. Antes del envío al Ministerio de Hacienda la División de Planeamiento trabaja en conjunto con este Ministerio para su elaboración.

#### ***4.2 Análisis de la formulación del presupuesto en el MEP***

Para llevar a cabo el análisis de la formulación y presupuestación en el MEP se aplica un cuestionario a la muestra seleccionada de 32 unidades organizativas, además de la observación del proceso presupuestario por parte de la autora.

Para obtener la muestra se utiliza el método de selección en forma intencional por parte de la autora, para lo cual se toman los criterios de distancias geográficas de las veinte direcciones regionales y unidades administrativas a las que se les aplica el cuestionario, además el monto presupuestario asignado, actividades que realizan las unidades consultadas y estructura orgánica de las mismas.

En consecuencia, el instrumento de evaluación de la presupuestación en el MEP es un cuestionario con 16 preguntas, tanto cerradas como abiertas que comprenden la participación en la formulación y presupuestación, emisión de lineamientos guías para la elaboración del POA, concordancia del presupuesto con los objetivos de la unidad, capacitación en esta área y comunicación y coordinación en el proceso entre otros. (Anexo 2)

Para recolectar la información se realiza una visita a esas 32 unidades en diferentes zonas del país. Antes de entregar el cuestionario se realiza una breve explicación y motivación con el objetivo de sensibilizar a cada persona en la importancia de las respuestas.

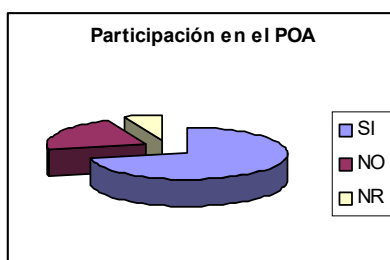
El cuestionario se aplica a profesionales, técnicos y oficinistas que participan en el proceso de formulación y presupuestación del MEP.

#### **4.2.1 Resultados obtenidos**

De los resultados obtenidos de las encuestas aplicadas a los usuarios del presupuesto en el MEP se obtienen las siguientes consideraciones:

El 72% de los usuarios participa en la formulación del POA y la presupuestación lo que revela una gran acogida de los usuarios a este proceso, así como una participación catalogada como alta por los usuarios en un 60%. Pese a lo anterior, se observa una alta participación en los niveles superiores, no así en los niveles medios, lo cual hace que el presupuesto no sea un instrumento participativo para todos los funcionarios.

Gráfico N° 3



Fuente: información recolectada por la autora

Un 75% de los encuestados manifiesta que toman en cuenta el objetivo general y específico de la unidad así como la visión y misión de la misma para la elaboración de este proceso. Sin embargo, al analizar el POA con la presupuestación se observa que estos en algunas ocasiones no son tomados en cuenta por los usuarios del presupuesto.

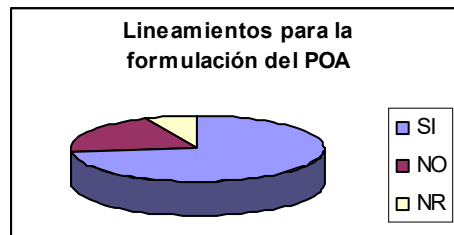
Gráfico N° 4



Fuente: información recolectada por la autora

El 69% de los usuarios señalan que reciben lineamientos para la elaboración del POA y la presupuestación, pero manifiestan que estos son remitidos a las unidades, sin una reunión de entrega de los mismos, situación que les permitiría aclarar dudas sobre el proceso. También se puede observar que los usuarios no reciben capacitación en presupuesto, lo que impide que la formulación del presupuesto sea eficiente y por ende la formulación que va a ser la base del proceso presupuestario no concuerde con la ejecución que se lleva a cabo.

Gráfico N° 5



Fuente: información recolectada por la autora

En lo referente al conocimiento de la asignación del monto presupuestario casi el 60% manifiesta que no lo conoce, sin embargo, se muestra una contradicción con la siguiente interrogante en donde el 53% de los consultados señala que el monto asignado corresponde con el presupuestado. De los funcionarios que no conocen el presupuesto se observa mayor concentración en los encargados de departamentos o secciones, ya que la asignación es conocida por el jefe de la división o dirección, sin que esta información baje a los mandos medios. Variante que se refuerza al conocer que casi el 60% de las jefaturas son los encargados de la formulación del presupuesto y casi un 30% son los encargados de las unidades administrativas de las Direcciones Regionales del MEP.

Gráfico N°6



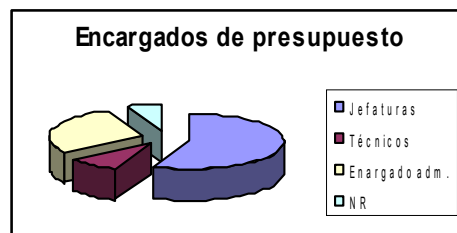
Fuente: información recolectada por la autora

Gráfico N° 7



Fuente: información recolectada por la autora

Gráfico N° 8



Fuente: información recolectada por la autora

El 62% de los encargados de las unidades manifiesta que presentan un informe de la evaluación del POA en forma trimestral a la División de Planeamiento, sin embargo no obtienen ninguna retroalimentación de esta división al respecto. Otro grupo señala la no presentación de informes por parte de su departamento o sección, porque este es confeccionado por la jefatura sin solicitarle información a estas unidades.

### **Análisis de las consideraciones**

Después de determinar los resultados obtenidos en las consideraciones anteriores, del proyecto se desprenden las siguientes conclusiones, producto del análisis de las mismas:

Se observa que en su mayoría los usuarios del presupuesto llevan un archivo del mismo y lo ejecutan en forma manual, situación que dificulta tener un control actualizado del monto asignado y las rebajas de los productos comprados a la unidad, así como del saldo de cada una de las partidas presupuestarias, lo anterior porque en su mayoría no disponen de suficiente equipo de cómputo para llevar este control, ya que en algunas unidades en especial en las Direcciones Regionales el equipo es escaso, aunado a que el existente está obsoleto y a la gran cantidad de robos a que son sujetas estas Direcciones Regionales.

La presupuestación presenta problemas en la elaboración del programa de compras del MEP, ya que este es elaborado estableciendo precios de artículos en forma superior o inferior en algunas ocasiones hasta de cuatro veces el costo del artículo sin tomar en

consideración los índices de inflación, aunado a que muchos de los bienes o servicios solicitados por los usuarios no les son entregados y si los entregan no reúnen las características o calidad solicitadas.

Adicionalmente se observa que en el programa de compras se adquieren artículos solicitados por los usuarios, de los cuales existe gran cantidad en la bodega, generando el almacenamiento de los mismos, el deterioro de los más antiguos y la compra innecesaria de un bien ya existente que tiene un prolongado periodo de almacenamiento.

Otros bienes indicados en la presupuestación por los usuarios no son adquiridos, o, si los adquieren, el proceso de compra es lento y estos le llegan al usuario casi al final del periodo. Por otra parte existe una gran cantidad de bienes entregados a los usuarios no solicitados por estos, los cuales son rebajados del presupuesto o les llega una cantidad mucho mayor a la solicitada de un determinado artículo, el cual es rebajado del presupuesto asignado. En ocasiones algunos de los bienes solicitados por un usuario son entregados a otro, sin previo consentimiento del propietario, lo cual desvirtúa el proceso de formulación y presupuestación.

Por otro lado, respecto a los controles internos existentes en el proceso de compras se presenta en casos considerables, una gran variación de lo entregado al usuario y lo asignado en la orden de entrega de materiales, imposibilitando el poder cumplir con el plan establecido.

El proceso presupuestario presenta deficiencias en los sistemas de comunicación y coordinación existentes, ya que en su mayoría los usuarios no conocen el estado actual del presupuesto asignado, no reciben informes periódicos acerca de su ejecución con el fin de conocer el monto gastado y el disponible, lo que genera una gran disconformidad en los usuarios.

Las anteriores deficiencias encontradas en el proceso de formulación y presupuestación en el MEP denotan que se deben realizar cambios importantes y vinculantes en este proceso para que cumpla la razón de ser de los presupuestos de administrar los recursos escasos eficientemente logrando que sea la expresión financiera del POA.

#### **4.2.2 Análisis FODA**

El análisis FODA es un instrumento fundamental para comprender y revisar el contexto en el cual se desenvuelve el proceso de formulación del presupuesto en el MEP y establecer posibles objetivos a largo plazo.<sup>89</sup>

Con la aplicación del análisis FODA se pretenden conocer los elementos que favorecen u obstaculizan el logro de los objetivos de la formulación de presupuesto, aunado a que permite determinar los principales problemas que debe enfrentar mediante un análisis de cada uno de los elementos.

El FODA es un instrumento que le permitirá al proceso presupuestario seleccionar estrategias fundamentales en sus fortalezas, que le permiten corregir las debilidades, para tomar ventaja de las oportunidades y minimizar las amenazas.

El resultado obtenido en el análisis FODA es el siguiente:

#### **Fortalezas**

***“Lo que se hace bien a lo interno de la organización y que podría aprovecharse”***

- Los departamentos de Programación Presupuestaria y el de Planes y Programas cuentan con equipo de cómputo con tecnología de adecuada.
- Los programas de cómputo son adecuados a las necesidades de estos departamentos, así como los sistemas elaborados por los analistas.

---

<sup>89</sup> Jofré, Arturo. ***Enfoques gerenciales modernos***. Editorial Delphi. Costa Rica 1999. Pág 332.

- El personal de ambos departamentos se encuentra identificado con el quehacer del proceso presupuestario.
- El personal de ambos departamentos se encuentra en su mayoría en puestos en propiedad, lo que genera una mayor estabilidad laboral.
- Cuenta con personal altamente capacitado.
- Las autoridades superiores apoyan la gestión del presupuesto.
- Cuentan con acceso a la información en las diversas unidades que conforman el Ministerio.
- Existe una alta participación de los usuarios en el proceso de formulación y presupuestación.
- La emisión de lineamientos sencillos que facilitan la comprensión de la formulación y presupuestación.

### **Oportunidades**

*“Los aspectos positivos o favorables que ofrece el ambiente externo, y de cuyo aprovechamiento se logran generar objetivos.”*

- Contar con el apoyo de la AP y la CGR.
- Los cursos de capacitación que imparte la CGR en materia de presupuesto.
- Ayudas o convenios u organismos internacionales que permitan al MEP contar con un mayor ingreso económico para realizar sus labores.
- Ayuda de instituciones nacionales que le generen un ingreso adicional al MEP.
- Aportes económicos y de servicios de las comunidades y padres de familia a los diversos centros educativos.
- Donaciones de equipos de cómputo, *software* y algunos otros bienes materiales.

### **Debilidades**

*“Lo que merece mejorarse a nivel interno de la organización, y que se convierten en objetivos”*

- Los departamentos de Planes y Programas y Programación Presupuestaria no cuentan con el personal suficiente para brindar capacitación a los usuarios del presupuesto o una atención más personalizada.
- Falta de capacitación a los usuarios del presupuesto.
- Escasa participación de las Direcciones Regionales y de los departamentos de las direcciones o divisiones en la formulación del presupuesto.
- Escasa motivación en la formulación y presupuestación de los usuarios.
- Poca coordinación y comunicación en la formulación y presupuestación con la ejecución del presupuesto.
- Desconocimiento por parte de las unidades del MEP del monto presupuestario asignado.
- La complejidad de la estructura orgánica que dificulta el funcionamiento de la asignación a la estructura presupuestaria del MEP.
- El escaso espacio físico asignado a las unidades rectoras del presupuesto en el MEP.
- No se ha logrado una participación activa en el presupuesto en los niveles medios.
- La carencia de una estrecha relación entre la formulación y la presupuestación, ya que en algunas unidades estas se llevan sin ningún tipo de coordinación.
- Ausencia de mecanismos de coordinación que permitan al usuario conocer el estado actual del presupuesto asignado.
- Limitación en la atención de los usuarios, ya que estos son atendidos de acuerdo con un cronograma de trabajo, si el usuario tiene dudas al respecto debe de hacerlo vía telefónica.
- Algunas de las evaluaciones presupuestarias presentadas por algunas divisiones no contemplan los resultados obtenidos por los departamentos o secciones, ya que son emitidas sin solicitarles su criterio.
- Carencia de un equipo y programa de cómputo en red que permita al usuario conocer el monto de presupuesto gastado y disponible en cualquier momento.
- El plan de compras no guarda relación con la presupuestación.
- Existe un alto grado de desconocimiento de los empleados del Ministerio, de la formulación del presupuesto y la presupuestación.

- La entrega de bienes a los usuarios se realiza incompleta y en algunos casos los bienes no llegan a los solicitantes, por el desvío hacia otras unidades.

### **Amenazas**

***“Los peligros que se ciernen sobre el ambiente externo, para los cuales hay que tomar precauciones.”***

- Un eventual recorte presupuestario por parte del MH.
- Un incremento del índice de inflación.
- Una variación en el PND del gobierno.
- Una variación en las políticas económicas del gobierno que disminuyan el monto presupuestario.
- Cambio de políticas públicas en el campo de la educación con el ingreso del nuevo gobierno.
- Cambio tecnológico constante lo que genera que los equipos de cómputo y los paquetes se desactualicen rápidamente, aunado al proceso de compra de los mismos el cual es lento.

Para una mayor claridad del análisis FODA se presenta seguidamente un cuadro resumen:

**Cuadro N°7**  
**Resumen análisis FODA**

| <b>Fortalezas</b>   | <b>Oportunidades</b>   |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Departamentos rectores de presupuesto tienen equipo de cómputo y tecnología adecuada.</li> <li>▪ Personal motivado.</li> <li>▪ Mayoría está en propiedad.</li> <li>▪ Personal capacitado.</li> <li>▪ Apoyo nivel superior.</li> <li>▪ Acceso a información.</li> <li>▪ Participación de los usuarios en la formulación del presupuesto.</li> <li>▪ Lineamientos sencillos para fácil comprensión.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apoyo de la AP y la CGR.</li> <li>▪ Capacitación CGR.</li> <li>▪ Convenios con organismos internacionales.</li> <li>▪ Aportes económicos para los centros educativos.</li> <li>▪ Donaciones.</li> </ul> |
| <b>Debilidades</b>  | <b>Amenazas</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Persona no es suficiente.</li> <li>▪ Falta capacitación a los usuarios.</li> <li>▪ No todas las jefaturas participan del presupuesto.</li> <li>▪ Poca motivación para formular el presupuesto.</li> <li>▪ Poca comunicación y coordinación con usuarios.</li> <li>▪ Desconocimiento del monto asignado.</li> <li>▪ Estructura orgánica compleja.</li> <li>▪ Divorcio entre la planificación y presupuestación.</li> <li>▪ Atención a los usuarios limitada.</li> <li>▪ Carencia de una red.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Recorte presupuestario.</li> <li>▪ Inflación.</li> <li>▪ Variación en el PND.</li> <li>▪ Variación en las políticas económicas.</li> <li>▪ Cambio tecnológico.</li> </ul>                               |

Fuente: Información recolectada por la autora.

El resultado obtenido en algunas de las fortalezas del análisis FODA de la formulación y presupuestación revela que los departamentos rectores del este proceso, cuentan con personal estable y motivado para realizar sus funciones, así como con la tecnología y los sistemas de cómputo adecuados a sus necesidades y el apoyo de las autoridades superiores.

El proceso presupuestario cuenta con un mayor número de deficiencias, que han evidenciado carencias en el funcionamiento de este proceso que han impedido llevar a la

práctica un sistema de gestión presupuestaria eficiente, tales como la carencia de una estrategia administrativa uniforme para ser aplicada por todos los usuarios del presupuesto, la ausencia de procedimientos presupuestarios estándares para ser aplicados a todas las unidades y la ausencia de un plan de capacitación.

El proceso de formulación y presupuestación cuenta con oportunidades en el medio que le permiten suplir necesidades de capacitación, personal interdisciplinario, una posible reestructuración del MEP, tecnología de punta existente en el mercado y una modernización de la economía costarricense, no obstante las mismas oportunidades se ven condicionadas por la principal amenaza del medio que lo representa el posible cambio de políticas educativas del plan del nuevo gobierno.

#### **4.2.3 Factores críticos de éxito del proceso de formulación y presupuestación**

Los factores críticos de éxitos representan una condición indispensable para que el proceso de formulación y presupuestación tenga éxito en su ejecución, es una exigencia que el medio le plantea. Si no cumple con esas exigencias, no tendrá éxito en su gestión y por ende será deficiente. Los factores críticos de éxito incluyen indicadores de problemas de tipo organizacional, productivo, de sistemas, satisfacción de los clientes, mejoramiento continuo y la diferenciación o capacidad de brindar al usuario un servicio de valor agregado en términos de calidad.

Es importante conocer los factores críticos de éxito de la formulación y presupuestación, mediante un análisis de este proceso, lo cual permite detectar los factores claves de éxito para contrarrestar las debilidades presentadas en el análisis FODA.

Los resultados obtenidos del análisis realizado por la autora de los factores revela la existencia de varios factores críticos de éxito en la presupuestación los que se detallan a continuación en el siguiente cuadro:

**Cuadro N°8**  
**Análisis de los factores críticos de éxito en el proceso de presupuesto en el MEP.**  
 Octubre 2002

| <b>Análisis de factores críticos de éxito.</b>   |
|--|
| <p><b>1. ¿Factores críticos de éxito para el proceso de formulación y presupuestación?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capacitación de personal en materia presupuestaria.</li> <li>▪ Personal en propiedad.</li> <li>▪ Equipo de cómputo y paquetes actualizados.</li> <li>▪ Mejorar la comunicación entre la División de Planeamiento y los usuarios del presupuesto, mediante una relación más directa.</li> <li>▪ Definición de objetivos y programas de trabajo claros en las unidades organizativas.</li> <li>▪ Recursos financieros adecuados para llevar a cabo sus funciones.</li> <li>▪ Establecer misión, visión de las unidades y actualizarlas constantemente para que guarde relación con las necesidades presupuestarias.</li> <li>▪ Definición de un manual de procedimientos en materia presupuestaria.</li> </ul>               |
| <p><b>2. ¿Factores que están causando el mayor problema?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de comunicación frecuente con los usuarios para informarles sobre los movimientos del presupuesto de las unidades.</li> <li>▪ Carencia de capacitación de los encargados de formular el presupuesto en las unidades.</li> <li>▪ Falta de equipo de cómputo y equipo de cómputo obsoleto y paquetes para los usuarios del presupuesto.</li> <li>▪ Aspectos financieros.</li> <li>▪ Canales efectivos de comunicación.</li> <li>▪ Definición de objetivos claros por parte de los usuarios.</li> <li>▪ Actitud negativa de algunos usuarios del presupuesto.</li> <li>▪ Presentación de algunos informes superficiales por parte de los usuarios</li> <li>▪ Pocos incentivos.</li> <li>▪ Tiempos de respuesta largos y procesos tediosos.</li> </ul> |
| <p><b>3. ¿Factores que explican la satisfacción de nuestros usuarios clientes?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Profesionalismo de los funcionarios de Planes y Programas y Programación Presupuestaria.</li> <li>▪ Las relaciones cordiales y directas que muestran algunos usuarios.</li> <li>▪ Asesorar a los usuarios.</li> <li>▪ Atención de necesidades del usuario.</li> </ul>  |
| <p><b>4. ¿Problemas específicos operacionales identificados?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transporte de funcionarios pertenecientes a las Direcciones Regionales que están fuera de San José, lo cual dificulta su contacto.</li> <li>▪ Equipo de cómputo insuficiente para la gran mayoría de usuarios del presupuesto.</li> <li>▪ Acceso a Internet de todo el personal limitado.</li> <li>▪ Tarifas de viáticos bajas.</li> <li>▪ Lentitud en el trámite de servicios de transporte y viáticos.</li> </ul>  |

| <b>Análisis de factores críticos de éxito.</b>  |
|---|
| <p><b>5. ¿Localización de las presiones competitivas que se sienten?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De los usuarios por la inclusión en el presupuesto de todo lo solicitado.</li> <li>▪ Calidad de formulación del POA.</li> <li>▪ Carencia de sistemas de información.</li> <li>▪ CGR.</li> <li>▪ MH.</li> <li>▪ Presentación de informes a la DGPN, CGR, autoridades superiores.</li> </ul>  |
| <p><b>6. ¿Mayores costos?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Salarios del personal.</li> <li>▪ Equipo de cómputo.</li> </ul>  |
| <p><b>7. ¿Funciones que representan el mayor porcentaje de costos?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Confección de POA y presupuestación.</li> <li>▪ Planilla de los funcionarios de Planes y Programas y Programación Presupuestaria.</li> </ul>  |
| <p><b>8. ¿Funciones tienen mayor espacio para hacer mejoras?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Adquisición de equipo de cómputo.</li> <li>▪ Capacitación del personal en la División de Planeamiento como a los encargados de presupuesto en las unidades.</li> <li>▪ Servicio al cliente.</li> <li>▪ Relaciones Interpersonales.</li> <li>▪ Preparación del POA y la presupuestación.</li> </ul>  |
| <p><b>9. ¿Que funciones tienen más potencial para diferenciar o brindar algún valor superior a nuestros clientes?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capacitación de los funcionarios de Planes y Programas, Programación Presupuestaria, encargados de presupuesto en las unidades.</li> <li>▪ Reforzar la importancia del presupuesto.</li> <li>▪ Personal con conocimiento del tema que permita realizar una divulgación efectiva de presupuesto.</li> <li>▪ Personal con ética.</li> <li>▪ Mayor utilidad a la administración.</li> </ul> |

Fuente: análisis realizado por la autora.

Estas respuestas de los factores críticos de éxito, son una fuente importante para establecer un eficiente proceso de formulación y presupuestación, ya que permite determinar cuáles factores deben ser incentivados, cuáles situaciones afectan su labor, las presiones de medio y dónde están sus mayores costos etc., lo que permite al Ministerio orientarse a obtener una eficiente y eficaz gestión financiera presupuestaria.

El análisis realizado en la fase de formulación y presupuestación en el MEP revela serias deficiencias en algunos aspectos en esta fase de planeación financiera en los sistemas de: comunicación, coordinación, participación del usuario de mandos medios, capacitación y elaboración de planes de bienes y servicios, lo que genera que los recursos económicos escasos con los que cuenta el Ministerio no sean aprovechados al máximo en el sistema educativo costarricense y por ende no se cubran todas las necesidades educativas para brindar un servicio de calidad al usuario, tal como se muestra en las siguientes consideraciones:

1. Ausencia de visión en los departamentos de Planes y Programas y Programación Presupuestaria que han revelado la falta de una identidad futura para los funcionarios de estas unidades. Aunada a una misión y procedimientos de trabajo que no se ha actualizado.
2. Recurso humano perteneciente a las unidades encargadas de presupuesto ubicado en otras unidades, lo que genera mayor volumen de trabajo para los funcionarios de estos departamentos y que no se brinde la atención adecuada al usuario a pesar de que se dispone del recurso humano.
3. Los recursos materiales y tecnológicos de los departamentos rectores del presupuesto y los usuarios del presupuesto en especial en las Direcciones Regionales, no disponen en cantidad y calidad recursos materiales y tecnológicos para llevar una eficiente y eficaz labor presupuestaria.
4. Se presentan deficiencias importantes en la comunicación y coordinación de los departamentos encargados del presupuesto con los usuarios, lo cual se refleja en las quejas externadas por estos últimos.
5. El nivel de capacitación de los funcionarios es casi ausente, debido a la carencia de un plan de capacitación que permita alcanzar el crecimiento profesional de los

funcionarios y usuarios del presupuesto con el fin de lograr un trabajo de mayor calidad.

6. Existe una ausencia de mecanismos que motiven a los usuarios del presupuesto a preparar una formulación y presupuestación teniendo en cuenta los objetivos de la unidad y los institucionales.
7. Se presentan deficiencias considerables en el proceso de formulación y presupuestación en el MEP, que han originado que este instrumento no brinde los resultados esperados y se presenten grandes diferencias entre el POA de la institución y la ejecución presupuestaria, reflejando que la formulación y presupuestación realizada no se realiza conscientemente considerando los objetivos generales y específicos de la unidad, así como la misión y visión de las diversas unidades que participan en el proceso presupuestario.
8. Las funciones de formulación y presupuestación son realizadas en la mayoría de los casos por las jefaturas, en algunos casos, no toman en consideración la opinión y criterio de los jefes de departamentos o secciones, convirtiéndose en un proceso no participativo ni ligado a los objetivos de estos departamentos y secciones, generándose un divorcio entre los objetivos de la unidad y el presupuesto asignado.
9. Falta una mayor proyección de los departamentos de Planes y Programas y Programación Presupuestaria hacia los usuarios del presupuesto que genere una comunicación y coordinación fluida y estrecha y permita trabajar en forma conjunta.
10. Los mecanismos utilizados por estos departamentos para divulgar los lineamientos de formulación del POA y la presupuestación no son adecuados, para los funcionarios que se inician en la formulación del presupuesto de una unidad, debido a que les surgen dudas, las cuales se les dificulta su evacuación mediante la línea telefónica, debido a que esta casi siempre se encuentra ocupada.

11. Se presenta un alto grado de disconformidad en gran parte de los usuarios del presupuesto, debido a que conocen el monto asignado para el ejercicio presupuestario tardíamente y en otros casos no lo conocen, además que no conocen el movimiento de este durante el año y por ende el saldo del mismo.
12. Existe una falta de control interno en los departamentos de presupuesto, al rebajarle a los usuarios bienes no solicitados o a realizar transferencia de bienes solicitado por un departamento a otro.
13. Los departamentos de presupuesto realizan labores que no le corresponden, generando mayor carga de trabajo a los mismos y ejecutando esa labor con deficiencias considerables, al no tener el conocimiento ni recurso humano necesario para realizarlo.
14. No existe un único norte en la implementación de las políticas presupuestarias del Ministerio, ya que en su mayoría las unidades participantes formulan y ejecutan el presupuesto sin tomar en consideración los objetivos institucionales ni las prioridades nacionales; algunas veces a causa de un personal no capacitado para tomar decisiones y en otras por la presión de grupos sindicales que origina la ejecución de acciones a favor de estos grupos, sin tomar en consideración lo más conveniente a las necesidades del sistema educativo y del país.
15. Se concluye que, en el marco estratégico del PND, a la educación se le da un lugar importante en el desarrollo del capital humano, en los diferentes gobiernos de turno, buscando mediante políticas públicas generar nuevas oportunidades que le permitan al costarricense una buena preparación para la apertura mundial en el campo social y económico. Para la ejecución de estas políticas el gobierno de Costa Rica recibe ayuda de varios organismos internacionales tales como: BID, BM, Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas (ILANUD) y Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Cultura y la Ciencia (UNESCO) entre otras, los cuales han avalado el desarrollo de la educación del costarricense.

16. Sin embargo, en relación con las políticas públicas, no existe continuidad en los diferentes gobiernos, ya que cada uno establece las políticas educativas de acuerdo a las necesidades y prioridades que considere pertinentes, lo que origina que se abandonen en algunos casos proyectos importantes para el desarrollo de la educación del país o bien que la administración del proyecto no sea la adecuada.
  
17. Finalmente se concluye, que la gestión financiera en los proyectos y políticas públicas en el campo de la educación no obedece a mecanismos de eficiencia y eficacia, debido a la falta de capacidad técnica, humana, material y tecnológica del Ministerio, lo que genera que no se logren alcanzar totalmente los objetivos y metas institucionales y por ende una mejor calidad de la educación.

Después del análisis realizado, se observan deficiencias en la gestión presupuestaria del MEP, razón por la cual se brindan algunas recomendaciones en el siguiente Capítulo.

## **Capítulo 5: Propuesta de presupuestación y formulación en el MEP**

La propuesta del proceso de formulación y presupuestación que se detalla a continuación tiene como propósito, que los departamentos de Planes y Programas y Programación Presupuestaria, así como los usuarios de este proceso tomen parte activa, en la modificación del quehacer cotidiano y futuro; de tal manera que puedan emprender actividades e influir en ellas positivamente.

La meta principal es lograr la comprensión y compromiso de los objetivos propuestos para que todos orienten sus esfuerzos en la obtención de los mismos y pueda realizarse la implementación de las estrategias propuestas.

En este Capítulo se propondrán, en forma concisa y directa, algunos aspectos importantes para reestructurar el proceso de formulación y presupuestación en el MEP, de manera que los departamentos involucrados puedan tener un panorama más claro y por ende orientar sus esfuerzos más eficientemente y eficazmente hacia esa meta.

Se partirá del análisis efectuado en el Capítulo anterior, para trabajar en aquellas áreas que requieren alguna modificación.

Para realizar una eficiente formulación del presupuesto se requiere la implementación de los aspectos mencionados en los siguientes apartados.

### ***5.1 Estructura y funcionamiento de los departamentos de Planes y Programas y Programación Presupuestaria***

Para realizar una reestructuración del modelo de formulación y presupuestación en el MEP que permita cumplir con la razón de ser del Ministerio y el aprovechamiento al máximo de los recursos, se debe de contar con el apoyo de las autoridades superiores y la participación de los usuarios del presupuesto, ambos son aspectos fundamentales para que la propuesta tenga éxito.

### 5.1.1 Misión y visión

La definición de la misión y la visión en los departamentos de Planes y Programas y Programación Presupuestaria, se realizan tomando en cuenta las necesidades y funciones de estos departamentos.

La misión de estos departamentos surge como un elemento importante para una adecuada administración y planeación estratégica en el proceso de formulación y presupuestación, ya que se especifica los objetivos principales de los departamentos de Planes y Programas y Programación Presupuestaria, así la misión debe expresar el servicio o el valor que ofrece, que en definitiva es lo que explica la razón de ser de estos departamentos.

Por otro lado, una declaración de misión bien formulada crea entusiasmo y motivación por tanto la comunicación hacia todos los que conforman la organización, emite un sentimiento de valor, pertenencia e identificación; de ahí la importancia de que la misión se publique por medio de un enunciado que sea visible a los empleados.

Se propone la misión del Departamento de Planes y Programas como:

*“Planificar y las políticas educativas del MEP con la presupuestación de las actividades para que permitan el fortalecimiento del sistema educativo como función social.”*

***El planteamiento anterior propuesto por la autora responde a las necesidades detectadas a lo largo del trabajo de investigación.***

Por su parte la misión del Departamento de Programación Presupuestaria se propone como:

*“Administración y distribución de los recursos financieros en la implementación del sistema educativo, de acuerdo con las políticas y lineamientos institucionales.”*

La visión es un concepto que amplía y complementa la misión, está aportará un aspecto dinámico, por cuanto su objetivo es destacar la evolución que el organismo debe afrontar para alcanzar el futuro con éxito. En otras palabras, la visión es la meta que la unidad tiene a largo plazo, lo que crea un esfuerzo común de entusiasmo y compromiso por parte de todos los funcionarios.

De acuerdo con lo anterior, se desarrolla y concluye una propuesta de la visión del departamento de Planes y Programas de la siguiente manera:

*“Brindar al usuario un servicio de calidad total con información, comunicación y coordinación constante y en una labor de equipo altamente calificada.”*

La visión del departamento de Programación Presupuestaria se propone como:

*“Realizar la asignación de recursos eficientemente de acuerdo con las necesidades imperantes en el MEP y cubrir las necesidades de los usuarios del presupuesto”*

Las precedentes propuestas de la visión permiten a los departamentos de Planes y Programas y Programación Presupuestaria contar con una visualización de estas unidades organizativas en el futuro, con el fin de desempeñar eficiente y eficazmente sus labores.

Por lo anterior se requiere reforzar la misión y visión del proceso de planificación y presupuestación en el marco de una renovada cultura organizacional necesaria para llevar a cabo estas propuestas, adicionalmente es necesario establecer un proceso de rendición de cuentas enfocado hacia el alcance los objetivos planteados en el presupuesto.

### **5.1.2 Políticas internas y procedimientos de trabajo**

Las políticas internas y los manuales de procedimientos son instrumentos de gran importancia en una organización, ya que constituyen una guía de trabajo y un instrumento de inducción para los nuevos empleados, razón por la cual se deben actualizar constantemente de acuerdo con las necesidades imperantes en ese momento.

En este sentido se recomienda una actualización de los manuales de procedimientos de los departamentos de Planes y Programas y Programación Presupuestaria de acuerdo con los cambios sufridos por estos departamentos y los requerimientos actuales del Ministerio.

Dentro de los manuales a actualizar se citan los siguientes:

➤ Organización y funciones de los departamentos: los Departamentos han sufrido modificaciones en la conformación del personal, funciones y procedimientos de trabajo, no obstante se mantienen laborando con manuales anteriores a los cambios. Por lo anterior, se recomienda evaluar la pertinencia de actualizar o elaborar un nuevo manual de organización y funciones, tomando en cuenta las necesidades actuales y las proyecciones de estos Departamentos, con el fin de contar con un instrumento actualizado y de orientación del quehacer de esas unidades organizativas.

➤ Elaboración del POA: para la elaboración del POA no se cuenta con un documento que abarque todo el procedimiento para la elaboración, sino que existe en forma parcial, lo cual no permite tener una visión global del proceso. Razón por la cual se recomienda elaborar un procedimiento que permita a las Unidades contar con un instrumento guía en el proceso presupuestario, en el cual deben estar claramente definidos los objetivos, metas, indicadores, etc., para lograr un presupuesto que cubra las necesidades reales de los usuarios.

➤ Presupuestación: las Unidades no cuentan con un instrumento guía que les permita realizar una presupuestación estrechamente ligada con el POA. Dado lo anterior, es necesario establecer un manual de presupuestación claro, conciso y que cuente con la información

necesaria para la orientación del usuario en la elaboración del presupuesto de la unidad a la cual pertenece.

✦ Servicio al cliente: se carece de un procedimiento para la atención del usuario, tanto interno como externo, este servicio no es brindado uniforme, adecuadamente y oportunamente por los funcionarios involucrados en el proceso presupuestario. Por lo precedente los Departamentos rectores del presupuesto deben de contar con un procedimiento guía de atención a los clientes el cual debe incluir: normas para el trato personal, brindar información oportuna, todos los funcionarios deben tener conocimiento de la información para suministrarla al usuario y responsabilidades por una actuación indebida o por el incumplimiento del procedimiento.

Se recomienda la realización frecuente de grupos de trabajo conformado por los departamentos con el objetivo de intercambiar conocimientos y experiencias que permitan brindar un mejor servicio al usuario.

Así como, la preparación de los funcionarios en los diferentes puestos, lo que origina un mayor conocimiento sobre el quehacer de ambas unidades organizativas y mejor desempeño en la realización de las labores.

### **5.1.3 Recursos humanos**

Los departamentos de Planes y Programas y Programación Presupuestaria deben de contar con el recurso humano necesario para realizar eficiente y eficazmente sus labores, para lo cual, en primera instancia deben de trasladar nuevamente a estos departamentos los puestos ubicados en otras unidades organizativas del Ministerio y proceder a llenar las plazas vacantes.

Lo anterior es necesario por el volumen de las cargas de trabajo y para brindar un servicio de calidad al usuario se debe contemplar la posibilidad de gestionar la creación de plazas de profesionales de apoyo en estas áreas. Dentro del personal necesario se sugiere la contratación de personal con grado profesional y con experiencia en el campo presupuestario,

con un grado mínimo de Profesional 1, además, del personal técnico de apoyo a los profesionales.

Sin embargo, para contar con recurso humano eficiente y eficaz es necesario contar con personal capacitado en el área y que cuente con los requisitos para el puesto, por lo cual se recomienda solicitar capacitación a instituciones que brindan gratuitamente, tales como la CGR, MH e Instituto Nacional de Aprendizaje.

Además, es necesario la revisión de las políticas de contratación del personal del Ministerio con el fin de contratar personal que cuente con el perfil profesional para un desempeño eficiente y eficaz de las labores, en las áreas administrativas y administrativa – docentes, relacionados con el proceso de gestión presupuestario.

Finalmente, se debe revisar las políticas de clima organizacional en el MEP con el objetivo de conocer las causas de rechazo o apatía en la participación de una eficiente gestión presupuestaria, de las unidades involucradas, en el proceso en los diversos niveles jerárquicos.

#### **5.1.4 Recursos materiales y tecnológicos**

Al ser departamentos de manejan un importante volumen de información en materia presupuestaria, se debe dotar de equipo de cómputo actualizado compatible con la cantidad de información que maneja el MEP, además de paquetes o sistemas de cómputo que permitan crear en forma automática los POA y la presupuestación, así como informes sobre creación de plazas, creación centros educativos, asignación de códigos presupuestarios, etc..

Asimismo, se debe de coordinar con la Dirección de Informática la elaboración de programas que permitan llevar la información del POA, presupuestación, registros por departamento, datos históricos y reales, conexión directa con los encargados de los programas, de las Direcciones Regionales, de la Dirección General de Personal y el Departamento de Proveeduría, así como, sobre el mantenimiento de los sistemas de presupuestos la cual debe ser frecuente debido al volumen y al tipo de información que se opera en esos departamentos.

También se recomienda dotar de equipo de cómputo y sistemas estándar a los encargados de la formulación y la presupuestación de las unidades organizativas, con el fin de que estos mantengan un control de los mismos y les brinde información rápida y veraz para la toma de decisiones.

La Dirección de Informática debe de brindar la capacitación necesaria y adecuada a los usuarios del sistema en forma periódica, con el fin de mantenerlos actualizados y que a los equipos y programas se aprovechen al máximo.

Además, esta Dirección en coordinación con los Jerarcas del MEP deben procurar la implementación de sistemas de telecomunicaciones e Internet que permitan la comunicación ágil y oportuna, entre las unidades del Ministerio, para una gestión administrativa y toma de decisiones eficiente y eficaz.

#### **5.1.5 Comunicación y coordinación de actividades**

Para que exista una comunicación y coordinación estrecha entre los departamentos rectores del presupuesto en el MEP y los usuarios del presupuesto, se considera conveniente implementar la información presupuestaria en red, de modo que permita la consulta de los usuarios desde cualquier lugar y cualquier momento sin necesidad de desplazarse a las oficinas centrales, teniendo en cuenta que el Ministerio cuenta con 7 edificios administrativos ubicados en San José y 20 Direcciones Regionales ubicadas en todo el país.

En caso de no contar con recursos para realizar los servicios en línea, se pueden enviar estados mensuales sobre el presupuesto por medio de Internet.

Es necesaria la realización de reuniones periódicas por parte de los departamentos de Planes y Programas y Programación Presupuestaria con los usuarios, con el objetivo de concienciar a los usuarios sobre la importancia y necesidad de elaborar un presupuesto estrechamente ligado al POA, aunado a que permite informar sobre algún cambio en el presupuesto.

Además, de las reuniones se considera conveniente que estos departamentos emitan circulares o memorandos con mayor frecuencia, dirigidos a los usuarios para comunicar alguna disposición que debe ser acatada para el funcionamiento del proceso presupuestario.

### **5.1.6 Plan operativo anual y presupuestación**

Al ser el POA y la presupuestación instrumentos de gran importancia en las empresas públicas, se recomienda la implementación de las siguientes recomendaciones:

➤Elaborar instructivos más detallados sobre la elaboración y formulación del POA y la presupuestación, que puedan ser comprendidos por un funcionario de cualquier nivel organizativo, así como, realizar una reunión inicial para la entrega y explicación de los mismos, tanto para las jefaturas como para los encargados de la formulación y presupuestación en caso de que sean otros funcionarios.

➤Contar con el apoyo de los niveles superiores de la institución en la formulación del POA lo cual genera actuar de acuerdo con los principios y técnicas presupuestarias, con el objetivo de lograr eficientes y eficaces resultados.

➤Concientizar a los usuarios del presupuesto sobre la importancia del mismo, con el objetivo de que los POA y la presupuestación se realice teniendo en cuenta las necesidades verdaderas de la Unidad y del Ministerio, así como la misión, visión y objetivos de los mismos.

➤Brindar mayor participación a los usuarios de mandos medios en las divisiones y/o direcciones, con el objetivo de que estos funcionarios se identifiquen y participen en la formulación y presupuestación de la unidad organizativa a la cual pertenecen.

➤ Iniciar un proceso de capacitación y educación tanto de los funcionarios de los departamentos de Planes y Programas como del Departamento de Programación Presupuestaria, así como de los usuarios del presupuesto a nivel de jefaturas como de los

técnicos que participan en la formulación y presupuestación, con el fin de realizar un presupuesto más acorde con las necesidades del Ministerio y del país.

- Brindar una retroalimentación a los usuarios del presupuesto sobre los informes trimestrales que presentan los usuarios al Departamento de Planes y Programas, con el objeto de que los usuarios conozcan la gestión presupuestaria realizada.

- Emitir lineamientos sobre el sistema de archivo del presupuesto a los usuarios con el fin de unificar los mismos y establecer un control sobre este instrumento.

- Trasladar la función de elaboración del programa de compras del Ministerio al Departamento de Proveduría, ya que este es el órgano competente para realizar esta función, aunado a que cuenta con los mecanismos adecuados por la naturaleza de sus funciones para ejecutar esta labor.

- Coordinar con el Departamento de Proveduría que la adquisición de los bienes o servicios se realice de acuerdo con la presupuestación previamente definida. No obstante, se debe tener en consideración no comprar bienes de los cuales existe una cantidad suficiente en la bodega de la institución, con el fin de evitar el deterioro de los mismos.

- Coordinar con el Departamento de Proveduría que la asignación de los bienes y / o servicios se realice de acuerdo con lo programado a las unidades solicitantes y evitar realizar desvío de bienes a otras unidades.

- Establecer un mayor control en la presupuestación de los bienes y servicios correspondientes a cada una de las unidades, con el fin de no rebajar del presupuesto activos no solicitados por las unidades.

- Considerar la posibilidad de realizar una modificación a la estructura presupuestaria del Ministerio, teniendo en consideración las políticas públicas emitidas por la nueva Ministra.

- Brindar un mayor espacio físico para los departamentos de Planes y Programas y Programación Presupuestaria, ya que estos actualmente se encuentran hacinados.

- Establecer mecanismos de trabajo más ágiles que permitan una respuesta rápida al usuario.

Estas recomendaciones se proponen con base en los conocimientos conceptuales adquiridos en el Programa de Maestría en Administración y Dirección de Empresas con énfasis en Finanzas, así como con los conocimientos alcanzados a través de la investigación en el área de presupuesto y del trabajo de campo realizado en el MEP, permitiendo conocer el medio en que se desarrolla. Lo anterior genera como resultado una valoración más objetiva de la gestión financiera del presupuesto en el Ministerio lo que permite señalar debilidades y a la vez las recomendaciones respectivas para solucionarlas.

### **5.1.7 Planeamiento estratégico**

Para que la labor del Ministerio en el campo de la educación sea eficiente y eficaz, la administración debe elaborar un plan a largo plazo que abarque todas las áreas del Ministerio, estableciendo las áreas prioritarias y mediante la emisión de políticas, normativas y programas de acción que permitan llevar el plan a la práctica con el mayor aprovechamiento de los recursos. Este plan a largo plazo debe estar estrechamente ligado al PND para que exista una concordancia con las necesidades de desarrollo del país a largo, mediano y corto plazo.

Para contribuir a esta labor es necesario que el Ministerio cuente con sistemas de información, comunicación y de tecnología, adecuados, con el fin de que disponga de información oportuna y veraz que facilite la toma de decisiones en los diferentes niveles de la organización, así como de establecer indicadores que permitan determinar la inversión en la educación y el índice de aprovechamiento de la misma.

Asimismo, es necesario el uso de técnicas que mejoren las capacidades gerenciales a todo nivel en el Ministerio, para lo cual se deben realizar talleres y cursos de capacitación

con los funcionarios participantes en la presupuestación sobre planeamiento estratégico, planificación, presupuesto y toma de decisiones, que permitan el mejoramiento continuo de los funcionarios y de la institución, así como contar con personal que cumpla con los requisitos técnicos para ocupar estos puestos.

Es necesario mantener una actualización constante en materia de gestión presupuestaria de los departamentos rectores del presupuesto en el MEP y trasladar esos conocimientos y experiencia a los funcionarios que intervienen en este proceso.

Se debe tratar de que todo el personal del Ministerio se identifique con el proceso presupuestario de su departamento, ligado al proceso general de la institución, por medio de objetivos concordantes.

Lo anterior a través de charlas de motivación en donde se rescate la importancia y necesidad de administrar el presupuesto para obtener un máximo aprovechamiento del recurso económico en la inversión de capital humano y social.

Brindar al país un mejor desarrollo social y ventajas competitivas, al contar con personal altamente capacitado y con una formación profesional sólida.

Es necesario reformar la estructura orgánica del MEP, iniciando con los departamentos involucrados con la gestión presupuestaria, utilizando instrumentos de desarrollo organizacional que permita el crecimiento planeado de estas unidades, en el cual se tome en cuenta las demandas actuales y futuras del medio y se prevea una estructura que responda eficiente y eficazmente a estas demandas.

Para el cambio organizacional se requiere trabajar con grupos de funcionarios para informarles sobre la importancia y necesidad de reformas estructurales y minimizar la posible resistencia al cambio.

Participar a los grupos de presión del Ministerio en los cambios estructurales, con el fin de involucrarlos en los criterios de conveniencia y oportunidad de realizar dichos cambios y la necesidad de revisión periódica de los mismos.

Se deben utilizar el POA y la presupuestación como una herramienta que mejore la gestión administrativa mediante la utilización y coordinación adecuada de todos los recursos y actividades.

Para lograr lo anterior, debe existir un mejoramiento sustancial y continuo en la formulación presupuestaria de las unidades participantes, a efecto de que el presupuesto sea elaborado tomando en cuenta la definición clara de los objetivos, metas y prioridades institucionales. Asimismo, al ser instrumentos de corto plazo que llevan a la práctica los planes de desarrollo de largo y mediano plazo, debe existir coherencia e integración entre los mismos.

Realizar la aplicación de la técnica FODA, que le permita conocer cuales son las fortalezas y oportunidades así como las debilidades y amenazas que afectan la gestión administrativa del Ministerio.

Finalmente, con la implementación de las medidas expuestas a lo largo de este trabajo y resumidas en los párrafos anteriores, se puede afirmar que, en el corto y largo plazo, con estas medidas se lograría:

- Una mejora en el POA y en la presupuestación del MEP, al contar con instrumentos presupuestarios que realmente respondan a las futuras demandas educativas del Ministerio y del país, con personal altamente competitivo y capacitado, una toma de decisiones acertada y oportuna.
- Una estructura organizativa debidamente planificada.
- Mayor apertura a los grupos de presión
- Una mayor aceptación del personal a los cambios organizacionales.
- El cumplimiento y aprovechamiento de las políticas educativas orientadas hacia la igualdad de oportunidades en condiciones y servicios de educación de calidad.

- Mayor beneficio económico y social.
  
- Concordancia con los objetivos del Ministerio y del PND.



## Anexo N° 2

## Cuadro N° 9

*Resultado cuestionario sobre formulación y presupuestación*  
**Usuarios internos Ministerio de Educación Pública**

| <i>Resultados obtenidos</i>   |   |
|---|---|
| <b>1. ¿Participa en la formulación del POA y en la presupuestación de su unidad?</b>  | <p>Si: 23<br/> NO: 07<br/> NR:02</p>  |
| <b>2. ¿Cuál es su grado de participación?</b>   | <p>Poca: 01<br/> Regular: 04<br/> Mucha: 19<br/> No participa: 06<br/> NR: 02</p> |
| <b>3. ¿Toma en cuenta el objetivo general, objetivos específicos, misión y visión de su unidad en la formulación del POA y en la presupuestación?</b>         | <p>Si: 24<br/> No: 06<br/> NR: 02</p>   |
| <b>4. ¿Recibe algún tipo de lineamiento para la formulación y presupuestación?</b>  | <p>Si: 22<br/> No: 06<br/> NR: 02</p>   |
| <b>5. ¿Le han convocado a alguna reunión para explicarle los pasos a seguir en la formulación y presupuestación y o analizar el presupuesto de su unidad?</b> | <p>Si: 16<br/> No: 12<br/> Discutir propuesta: 02<br/> NR: 02</p>                 |
| <b>6. ¿Tenía conocimiento del presupuesto asignado a su unidad para el ejercicio económico del año 2002?</b>  | <p>Si: 11<br/> No: 19<br/> NR: 02</p>   |

| <b>Resultados obtenidos</b>  |   |
|--|---|
| <b>7. ¿Se les asigna el monto que le corresponde según lo Presupuestado?</b>   | Si: 16<br>No: 07<br>NR: 02<br>No conoce: 6  |
| <b>8. ¿Quién o quiénes son los encargado de la formulación del presupuesto?</b>  | Jefaturas: 18<br>Técnicos:03<br>Encargados de área administrativa: 09<br>NR: 02       |
| <b>9. ¿Presenta a la División de Programación Presupuestaria algún informe sobre la evaluación del POA? En caso positivo ¿cada cuánto lo presenta?</b> | Si: 20<br>No: 10<br>NR: 01<br>No conoce: 01   |
| <b>10. ¿Tiene un archivo de la documentación del presupuesto?</b>  | Si: 24<br>No: 07<br>NR: 01  |
| <b>11. ¿Lo tiene en forma manual y automatizada?</b>   | Manual: 16<br>Automatizada: 02<br>Ambas: 09<br>NR:05                                  |
| <b>12. ¿Quién o quienes son los encargados de la Ejecución y Contabilidad del presupuesto?</b>   | Jefatura: 11<br>Jefe Administrativo: 03<br>No conoce: 04<br>No responde: 08<br>NA: 06 |

| <b>Resultados obtenidos</b>  |    |
|--|----|
| <b>13. ¿Quién es el encargado de controlar y evaluar el presupuesto?</b>   |    |
| Jefatura:  | 13 |
| Jefe Administrativo:   | 04 |
| No conoce:   | 06 |
| No responde:   | 09 |
| <b>14. ¿Quién es el encargado de firmar las solicitudes de mercancías y servicios?</b>   |    |
| Jefatura:  | 20 |
| Jefe Administrativo:   | 05 |
| No conoce:   | 03 |
| No responde:   | 04 |
| <b>15. ¿Llega adecuada y correctamente todo lo solicitado de acuerdo con las solicitudes elaboradas por esa dependencia?</b>   |    |
| Si:  | 04 |
| No:  | 26 |
| NR:  | 01 |
| No conoce:   | 01 |
| <b>16. Comente sobre los problemas que cree que se están dando en la programación del presupuesto y cualquier otro comentario adicional pertinente.</b>  |    |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ A las unidades les entregan material no solicitado o más cantidad de lo que solicitan y se lo rebajan del presupuesto asignado.</li> <li>➤ Algunos materiales solicitados no llegan a las unidades.</li> <li>➤ Atraso en la entrega de los materiales de la bodega, en ocasiones hasta con atraso casi de un año.</li> <li>➤ En la mayoría de los casos la mercadería recibida de la bodega no concuerda con la cantidad señalado en la fórmula de recepción de artículos.</li> <li>➤ No se da capacitación a los usuarios para la formulación del presupuesto, lo que se realiza es una emisión de lineamientos.</li> <li>➤ Las unidades en su mayoría no conocen el monto del presupuesto asignado, debido a que es a la División o Dirección a la que pertenece la que le suministra este dato.</li> <li>➤ Carencia de participación de las unidades en el presupuesto de la Dirección o División-</li> <li>➤ No se cuenta con informes presupuestarios periódicos para conocer el monto disponible y el gastado.</li> <li>➤ Falta mayor acceso a la información presupuestaria y las políticas respecto a su aplicación y manejo.</li> <li>➤ No se ejecuta de oficio el plan de compras.</li> </ul> |    |

**Resultados obtenidos**

- Las políticas restrictivas del gasto no permiten acceder a la tecnología de punta para el buen desempeño de sistemas, debiéndose trabajar con equipos y programas obsoletos. Falta una política informática clara a nivel institucional.
- Los fondos o bienes para algunos departamentos se desvían para otros departamentos del MEP.
- Para obtener mercadería se debe acudir a la instancia superior y replantear las solicitudes con base en lo que se indica y es necesario, posible proveer, en definitiva se acogen las asignaciones de material tal y como nos dan aunque existen muchas deficiencias.
- Generalmente los presupuestos se ven afectados por variables generadas desde los despachos, de tal manera de que el presupuesto no corresponde a lo asignado originalmente.
- La Proveduría del MEP compra los bienes y servicios, sin control de por qué y para qué lo compran.
- Los artículos que se adquieren en Proveduría se almacenan en la bodega, lo que origina que en algunas ocasiones se entreguen artículos que ya nos sirven.
- Falta capacitación para la formulación del presupuesto.
- El presupuesto se centraliza en programas de trabajo, no permite solicitar a nivel regional los servicios y mercancías se entregan al finalizar el año, lo que entorpece cumplir con los proyectos de presupuesto.
- No se conoce el presupuesto asignado a las Direcciones Regionales, así como la forma en que se va invirtiendo conforme lo presupuestado.

Fuente: Encuestas aplicadas a los usuarios del presupuesto del MEP.

## Bibliografía

### *Libros*

Barahona, Luis. *La Universidad de Costa Rica*. Editorial Universidad de Costa Rica. Costa Rica 1976.

Bravo, Rosalía. *Presupuesto público: caso de Costa Rica*. Editorial Alma Mater, Costa Rica 1992.

Burbano, Jorge. *Presupuestos, Enfoque moderno de planeación y control de recursos*. Editorial McGraw-Hill. Colombia 1994.

Crocier, Michael. *El fenómeno burocrático 1. Ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organizaciones modernas y sus relaciones con el sistema social y cultural*. Editorial El Ateneo. Argentina 1969.

Heller, Hernann. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura, México. 1987.

Hernández, Carlos, *Planificación y programación*. Editorial Euned, Costa Rica 1984.

Jiménez, Wilburg, *Evolución del pensamiento administrativo en la educación costarricense*. Editorial Euned. Costa Rica 1986.

Láscaris, Constantino, *Desarrollo de las ideas en Costa Rica*. Editorial Costa Rica, Costa Rica 1975.

Jofré, Arturo. *Enfoques gerenciales modernos*. Editorial Delphi. Costa Rica 1999.

Martner, Gonzalo, *Planificación y presupuestación por programa*, Editorial Siglo XXI, México 1976.

Monge, Bernal. *Administración y Presupuesto*. Editorial Tecnológica de Costa Rica. Costa Rica. 2000.

Rodríguez, Luis. *Introducción al estudio del presupuesto por programas*. Ministerio de Hacienda, Venezuela 1977.

Soley, Tomás. *Historia económica y hacendaria en Costa Rica*. Editorial Universidad. Costa Rica 1947.

Tinoco, Luis. *La Universidad de Costa Rica trayectoria de su creación*, Editorial Costa Rica. Costa Rica 1983.

Universidad Estatal a Distancia. *Manual de formulación de presupuesto*. Oficina de Presupuesto y Finanzas, Costa Rica 1983.

Universidad Estatal a Distancia. *Procedimiento para la formulación del presupuesto*. Oficina de Presupuesto y Finanzas, Costa Rica 1983.

Welsch, Genn. *Presupuesto, planificación y control de utilidad*, Editorial Prentice Hall Hispanoamericana, México 1990.

### ***Leyes y decretos***

CR. Leyes, decretos, etc. *Nuestra Constitución Política*. Costa Rica. 1999.

Ley N° 8131. *Administración financiera de la República y presupuestos públicos*. Diario Oficial la Gaceta N° 198, Costa Rica 2001.

***Reglamento de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos***. Diario Oficial la Gaceta No 68, Costa Rica 2002.

### ***Manuales, boletines, panfletos y otros.***

Arguello, Aldemar. Contraloría General de la República. *Curso sobre Presupuestos Públicos*. Costa Rica 1994.

Contraloría General de la República. Dirección General de Presupuestos Públicos. *Algunos de los aspectos que deben considerar las instituciones en la formulación de los presupuestos y sus modificaciones*. Circular 5826, Costa Rica 1986.

Contraloría General de la República. Dirección General de Presupuestos Públicos. *Manual de normas técnicas sobre presupuesto que deben observar las entidades, órganos descentralizados, unidades desconcentradas y municipalidades, sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República*. Costa Rica 1988.

Contraloría General de la República. Dirección General de Presupuestos Públicos. *Resumen de algunas disposiciones legales y técnicas que deben observarse en el proceso presupuestario*, Costa Rica 1998.

Contraloría General de la República. Dirección General de Presupuestos Públicos. *Disposiciones sobre presentación de presupuestos ordinarios y extraordinarios y modificaciones*. Circular 14919, Costa Rica 1994.

División de Planeamiento y Desarrollo Educativo. *Información sobre organización y quehacer de la División de Planeamiento y Desarrollo Educativo*. Boletín No.2, Costa Rica 2002.

Fernández, Flory. *Universidad de Costa Rica Programa de Posgrado en Administración y Dirección de Empresas, Curso Práctica Profesional I*, Costa Rica. 2002.

Ministerio de Educación Pública. Dirección General de Presupuestos Públicos. *Instructivo para la formulación del presupuesto de las dependencias del MEP*, Costa Rica 2002.

Oficina de Presupuesto Nacional. *Nociones generales sobre presupuesto. Oficina de Presupuesto y Finanzas*, Costa Rica 1977.

Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano *Sostenible. Estado de la Nación en Desarrollo Humano y Sostenible*. Octavo informe. Editorama, S.A. Costa Rica. 2002.

Solórzano, José. *Universidad de Costa Rica Programa de Posgrado en Administración y Dirección de Empresas, Curso Dinámica Organizacional y Liderazgo*. Costa Rica. 2002.

### ***Páginas web***

[www.cgr.go.cr](http://www.cgr.go.cr)

[www.mep.go.cr](http://www.mep.go.cr)

[www.hacienda.go.cr](http://www.hacienda.go.cr)

[http://www.hacienda.go.cr/autoridad\\_presupuestaria/marco\\_legal.html](http://www.hacienda.go.cr/autoridad_presupuestaria/marco_legal.html)

[www.campus-oei.org/publicaciones/rie02.htm](http://www.campus-oei.org/publicaciones/rie02.htm)

<http://cdi.mecon.gov.ar/novedades/enero2001/bibliograf12001/educacion12001.htm>

<http://www.eclac.cl/deype/noticias/proyectos/7/5497/mecovi/ACTIVIDADREGIONAL/TALLE>

<http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/enfoques/04/edu13.htm>

[http://www.iacd.oas.org/Interamer/Interamerhtml/Gallarhtml/Gal\\_Bibl.htm](http://www.iacd.oas.org/Interamer/Interamerhtml/Gallarhtml/Gal_Bibl.htm)

<http://www.umanizales.edu.co/convenios/pnud/comunica>.

<http://www.campus-oei.org/equidad/coopal.PDF>

<http://www.bancomundial.org/banco.html>

<http://www.cepal.cl>.

[www.iadb.org/ESPANOL/index\\_espanol.html](http://www.iadb.org/ESPANOL/index_espanol.html) .BID

[http://www.bccr.fi.cr/flat/bccr\\_flat.htm](http://www.bccr.fi.cr/flat/bccr_flat.htm)

### ***Proyectos de graduación***

Badilla, Emilia. *Evaluación del control presupuestario realizado por la Contraloría General de la República*. Proyecto para optar por el Grado de Licenciado en Administración Pública. Universidad de Costa Rica. 1985.

Gamboa, Edwin. *Descripción análisis y evaluación del sistema integral de fiscalización de la hacienda pública en Costa Rica*. Proyecto para optar por el Grado de Licenciado en Administración de Negocios. Universidad de Costa Rica 1988.

Masis, Daniel. *Los orígenes de la planificación en Costa Rica, ensayo de interpretación política*. Proyecto para optar por el Grado de Licenciado en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica. 1980.

Monge, Enrique. *Algunas observaciones sobre el proceso presupuestario en el Gobierno Central de Costa Rica*. Proyecto para optar por el Grado de Licenciado en Economía. Universidad de Costa Rica 1978.

### ***Revistas***

Publicación Naciones Unidas. *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL. 2001-2002*. Chile.

Publicación Naciones Unidas. *Notas de la CEPAL. 2000-2002*, Chile.

### ***Entrevista***

Profesor Carlos Carranza. *Director de Investigación, Programa de Maestría en Administración y Dirección de Empresas. Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica. 2003*.