

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

ACCESO DEL CIUDADANO A LA INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA
MEDIANTE PÁGINAS WEB: ANÁLISIS DEL ÁMBITO MUNICIPAL
COSTARRICENSE

Trabajo final de investigación aplicada sometido a la consideración de la
Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Derecho para optar por
el grado y título de Maestría Profesional en Derecho Público

DAISY CARVAJAL GUTIÉRREZ
KIMBERLYN ROJAS DE LA TORRE

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica
2022

DEDICATORIA

A nuestras familias, por su apoyo incondicional y por haber recorrido a nuestro lado el camino que implicó la realización exitosa del presente trabajo.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, porque gracias a él logramos cumplir hoy esta meta. A Don Aldemar Argüello Segura por su valiosa guía y constante apoyo a lo largo de este proceso. A Don Roberto Garita Navarro y a Don Rolando Segura Ramírez por sus consejos y recomendaciones. Y en general, a todas aquellas personas que nos acompañaron en el desarrollo de este trabajo.

Este trabajo final de investigación aplicada fue aceptado por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría Profesional en Derecho.

Dr. Óscar González Camacho
Representante de la Decana Sistema de Estudios de Posgrado

Mag. Aldemar Gerardo Argüello Segura
Profesor Guía

Dr. Roberto Garita Navarro
Lector

Mag. Rolando Segura Ramírez
Lector

Dr. Andrei Cambroner Torres
Representante del Director Programa de Posgrado en Derecho

Daisy Carvajal Gutiérrez
Sustentante

Kimberlyn Rojas de la Torre
Sustentante

TABLA DE CONTENIDO

Dedicatoria.....	ii
Agradecimientos.....	iii
Hoja de Aprobación.....	iv
Tabla de Contenido.....	v
Resumen.....	vii
Lista de tablas.....	viii
Lista de diagramas.....	ix
Lista de gráficos.....	x
Tema.....	1
Introducción.....	1
Justificación.....	2
Marco Teórico.....	8
Problema de Investigación.....	30
Objetivos.....	30
Estado de la Cuestión.....	31
Metodología.....	38

CAPÍTULO I. EL DERECHO DEL CIUDADANO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN COSTA RICA ¿CÓMO TRADUCIRLO EN EL ÁMBITO PRESUPUESTARIO MUNICIPAL?.....44

1.1 ¿Qué debemos entender por derecho ciudadano de acceso a la información?.....	44
1.2 ¿Cómo se regula el derecho de acceso ciudadano a la información.....	52
1.3 Información presupuestaria: ¿Cómo, dónde y cuál debe publicarse?.....	58

CAPÍTULO II: ¿CÓMO MEDIR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA MUNICIPAL?.....70

1.1 Metodología de trabajo.....	70
1.2 Componentes temáticos.....	73
1.2.1 Niveles de análisis.....	73
1.2.2 Criterios de medición.....	74
1.2.3 Desarrollo de indicadores.....	75
1.3 Mecanismo de calificación.....	84

CAPÍTULO III: MEDICIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PRESUPUESTAL: SITUACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN COSTA RICA.....	90
3.1 Resultados de acuerdo con los criterios de medición evaluados sobre los periodos presupuestarios 2019, 2020 y 2021.....	90
3.2 Valoración de los resultados obtenidos de la investigación respecto al Índice de Desarrollo Social (IDS).....	113
3.3 Análisis comparativo de los resultados obtenidos de la investigación frente al Índice de Gestión Municipal (IGM) y al Índice de Transparencia del Sector Público (ITSP).....	118
CAPÍTULO IV: CONSIDERACIONES FINALES Y PROPUESTAS DE MEJORA.....	128
4.1 Hallazgos y puntos de mejora en torno al acceso a la información presupuestaria municipal en Costa Rica.....	128
4.2 Propuesta de Modelo: Guía para fomentar el acceso a la información presupuestaria municipal mediante las páginas web.....	133
Conclusiones.....	138
Bibliografía.....	141
Anexos.....	148

RESUMEN

Sin lugar a dudas, el derecho de acceso a la información se constituye en la plataforma o punto de partida para que el ciudadano pueda ejercer una diversidad de derechos adicionales. Esto en razón de que el garantizar el acceso a la información pública, acerca al ciudadano a la comprensión del quehacer de la Administración lo cual, a su vez, le permite exigir, entre otras cosas, la mejora en la prestación de los servicios.

Lo anterior, resulta de especial aplicación en el ámbito municipal, en tanto los gobiernos locales constituyen el primer y más cercano contacto que los ciudadanos poseen respecto al aparato estatal, por lo que desde los cimientos de las corporaciones municipales se debe dar acceso real, pertinente y oportuno a la ciudadanía sobre su gestión institucional.

En este sentido, en el desarrollo de este trabajo, se analizó el nivel de acceso que los ciudadanos de Costa Rica poseen respecto a la información municipal, específicamente, la relacionada con el proceso presupuestario. Esto a través de la elaboración de una serie de indicadores -con sus variables respectivas- por medio de los cuales se evaluó la disponibilidad de la información de cada una de las fases del proceso presupuestario, específicamente, la localizada en las páginas web oficiales de los diversos gobiernos locales.

Una vez evaluadas las corporaciones municipales y procesados los datos obtenidos, se logró comprender la situación en que se encuentra el derecho al acceso a la información presupuestal, las principales áreas de mejora y algunas recomendaciones puntuales que las municipalidades pueden considerar en el proceso de consolidación y garantía de ese derecho.

Lo anterior, a través de la elaboración de una “*Guía para fomentar el acceso a la información presupuestaria municipal mediante las páginas web*” que podrá ser utilizada por las municipalidades a fin de promover la existencia de información presupuestaria oportuna, suficiente y comprensible en las páginas web de cada gobierno local y, a su vez, generar una base de información que promueva y facilite la participación ciudadana en el proceso presupuestario municipal.

LISTA DE TABLAS

Tabla N.º 1 Cantidad de municipalidades con información presupuestaria publicada en páginas web en los años 2019, 2020 y 2021.....	42
Tabla N.º 2 Documentos presupuestarios emitidos por fase.....	61
Tabla N.º 3 Municipalidades evaluadas en relación con los periodos presupuestarios 2019, 2020 y 2021.....	91
Tabla N.º 4 Evaluación por municipalidad respecto los ciclos presupuestarios 2019, 2020 y 2021. Nivel N.º 1- Criterio N.º 1 Acceso a la información general.....	93
Tabla N.º 5 Evaluación por municipalidad respecto los ciclos presupuestarios 2019, 2020 y 2021. Nivel N.º 2 - Criterio N.º 1 Acceso a la información: Formulación presupuestaria.....	97
Tabla N.º 6 Evaluación por municipalidad respecto los ciclos presupuestarios 2019, 2020 y 2021. Nivel N.º 2 - Criterio N.º 2 Acceso a la información: Aprobación presupuestaria.....	100
Tabla N.º 7 Evaluación por municipalidad respecto los ciclos presupuestarios 2019, 2020 y 2021. Nivel N.º 2 - Criterio N.º 3 Acceso a la información: Ejecución presupuestaria.....	103
Tabla N.º 8 Evaluación por municipalidad respecto los ciclos presupuestarios 2019, 2020 y 2021. Nivel N.º 2 - Criterio N.º 4 Acceso a la información: Control presupuestario.....	106
Tabla N.º 9 Evaluación por municipalidad respecto los ciclos presupuestarios 2019, 2020 y 2021. Nivel N.º 2 - Criterio N.º 5 Acceso a la información: Evaluación presupuestaria.....	109
Tabla N.º 10 Evaluación total por año por municipalidad respecto los ciclos presupuestarios 2019, 2020 y 2021.....	112
Tabla N.º 11 Comparación entre el IDS 2017 y la evaluación de acceso a la información presupuestaria respecto los periodos 2019, 2020 y 2021.....	115
Tabla N.º 12 Comparación entre el IGM 2018 y la evaluación de acceso a la información presupuestaria de los periodos 2019, 2020 y 2021.....	120
Tabla N.º 13 Comparación entre el ITSP 2021 y la evaluación de acceso a la información presupuestaria respecto los periodos 2019, 2020 y 2021.....	124
Tabla N.º 14 Acceso a la información presupuestaria municipal en los años 2019, 2020 y 2021: promedio por criterio de evaluación	129
Tabla N.º 15 Cantidad de municipalidades con página web e información presupuestaria publicada en los años 2019, 2020 y 2021.....	132

LISTA DE DIAGRAMAS

Diagrama N.º 1 Principio de Transparencia.....	10
Diagrama N.º 2 Fases del proceso presupuestario.....	25
Diagrama N.º 3 Fases del Proceso Presupuestario: principales actores.....	60
Diagrama N.º 4 Índice de Gestión Municipal 2018: Ejes y Áreas.....	118
Diagrama N.º 5 “Los 7 Básicos”: características de la información presupuestaria.....	134
Diagrama N.º 6 “El ABC del acceso”: Guía para fomentar el acceso a la información presupuestaria municipal mediante las páginas web	135

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico N.º 1 Transparencia Presupuestaria en Costa Rica.....	37
Gráfico N.º 2 Revisión páginas web municipalidades de Costa Rica 2019, 2020 y 2021.....	72
Gráfico N.º 3 Índice de Gestión Municipal: calificación promedio del Eje n.º 2 en los años 2013-2018	120



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

SEP Sistema de
Estudios de Posgrado

Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.

Yo, Kimberlyn Rojas de la Torre, con cédula de identidad 1-1346-0832, en mi condición de autor del TFG titulado

ACCESO DEL CIUDADANO A LA INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA MEDIANTE PÁGINAS WEB:

ANÁLISIS DEL ÁMBITO MUNICIPAL COSTARRICENSE

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. SI NO *

*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

FIRMA ESTUDIANTE

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.

TEMA

*“Acceso del ciudadano a la información presupuestaria mediante páginas web:
análisis del ámbito municipal costarricense”*

INTRODUCCIÓN

El derecho de acceso a la información se constituye en la plataforma o punto de partida para que el ciudadano pueda ejercer una diversidad de derechos adicionales. Esto en razón de que el garantizar el acceso a la información pública, acerca al ciudadano a la comprensión del quehacer de la Administración lo cual, a su vez, le permite exigir, entre otras cosas, la mejora en la prestación de los servicios.

Este derecho guarda igual relevancia en el ámbito municipal, en tanto los gobiernos locales constituyen el primer y más cercano contacto que los ciudadanos poseen respecto al aparato estatal, por lo que desde los cimientos de las corporaciones municipales se debe dar acceso real, pertinente y oportuno a la ciudadanía sobre su gestión institucional.

A pesar de lo anterior, en nuestro país al igual que buena parte de los países latinoamericanos, han existido constantes discusiones en relación con las deficiencias y debilidades que existen en torno al acceso a la información pública. Deficiencias que se han visto reflejadas, naturalmente, en torno al acceso a la información de interés relacionada con el proceso presupuestario en el nivel cantonal.

Lo anterior en razón que, en la actualidad, se presenta una gran diferencia entre la información que es publicitada por cada gobierno local en relación con el proceso presupuestario, diferencias que se ubican desde qué documentos se ponen a disposición del ciudadano, sobre cuales años se publica información y hasta la forma en que se presentan los resultados de cada periodo presupuestario.

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, mediante la presente investigación se ha procedido a analizar los niveles de acceso a la información presupuestaria en los gobiernos locales, específicamente, mediante las páginas web oficiales de cada corporación municipal. Esto, a fin de identificar tanto la

cantidad como la forma de publicación de la información disponible a la ciudadanía en relación con las diversas fases del proceso presupuestario y así determinar, consecuentemente, los puntos de mejora que se presentan en cuanto a la materia en nuestro país.

JUSTIFICACIÓN

Desde hace ya varias décadas Costa Rica, al igual que buena parte de las naciones latinoamericanas, se ha visto en constantes discusiones en relación con las deficiencias y debilidades que han caracterizado el actuar de la Administración Pública. Cuestionamientos desde ¿cómo mejorar la calidad de nuestra democracia?, ¿cómo promover la efectividad de la gestión del gobierno? y ¿cómo aumentar la participación ciudadana? son temas del día a día en los diarios y medios de comunicación nacional.

En dichos cuestionamientos se ha achacado, de igual forma, la falta de transparencia de la Administración Pública, la dificultad para acceder a información pública de forma sencilla y oportuna y la ineficiencia en las dependencias administrativas. Todo lo cual ha repercutido, de forma negativa, en el quehacer institucional y en la percepción que los ciudadanos mantienen en relación con el desempeño del gobierno.

Estas problemáticas se han visto replicadas en la Encuesta Nacional de Transparencia del Sector Público (ENTSP) elaborada por la Contraloría General de la República. A manera de ejemplo, valga resaltar los resultados obtenidos en la encuesta del año 2019¹, en la que se reveló que el 71% de los encuestados percibía que el sector público no es transparente en la información que suministra a la ciudadanía. Dicha cifra es significativa, pues pone en evidencia las brechas de comunicación que persisten entre los administrados y la Administración Pública, con el perjuicio que esto significa para la institucionalidad del país.

En el ámbito municipal, en particular, desde hace varios años se han detectado las mismas falencias. Así, en el Índice de Transparencia del Sector Público

¹Contraloría General de la República (2019). "Encuesta Nacional de Percepción de Transparencia en el Sector Público (ENTSP)". San José, Costa Rica. Disponible en: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/enpt-2019/index.html>

Costarricense (ITSP)², elaborado por la Defensoría de los Habitantes en el 2018, se determinó que ese sector era el que poseía las calificaciones menores y cumplía en promedio con el 21% de los factores considerados en relación con la transparencia en el ejercicio de sus labores. Incluso, la investigación determinó que “(...) el 91% de las instituciones sometidas a evaluación sin un sitio web disponible pertenecieron al sector municipal (20 de las 22), mostrando que este sector tiene la mayor barrera de entrada al acceso a información pública”³.

Para el año 2019, las calificaciones del ITSP correspondiente al sector municipal - por primera vez en cinco años- sufrieron una pequeña mejoría, al obtener 33.08 puntos sobre 100 posibles⁴; sin embargo, para el año 2020, la calificación promedio del ámbito municipal volvió a descender y obtuvo 30,88 puntos⁵. En el año 2021⁶, tuvo un incremento al obtener 35,87 puntos, que si bien representa una mejoría en relación con el año anterior, lo cierto es que refleja las grandes oportunidades de mejora que mantiene dicho sector respecto la transparencia, el acceso a la información y la efectiva rendición de cuentas.

Claro ejemplo de las limitaciones antes citadas se presenta en el proceso presupuestario ejecutado en el nivel municipal, el cual se ha caracterizado históricamente por un alto contenido técnico-jurídico y con poca inmersión de la ciudadanía en sus fases o etapas. Esto entre otras razones porque se cuenta con poca información presupuestaria en las páginas web de las diversas corporaciones municipales y, además, la que se pone a disposición del ciudadano no se presenta oportunamente ni en formatos que faciliten su comprensión.

²Defensoría de los Habitantes (2018). “Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense (ITSP)”. San José, Costa Rica. Disponible en: http://www.dhr.go.cr/red_de_transparencia/indice_de_transparencia_del_sector_publico.aspx

³Ibidem.

⁴Defensoría de los Habitantes (2019). “Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense Basado en Sitios Web. Resultados 2019”. San José, Costa Rica. Disponible en: http://www.dhr.go.cr/Red_de_transparencia/indice_transparencia/resultados_itsp/2019/resultados_its_2019.pdf

⁵Defensoría de los Habitantes (2020). “Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense Basado en Sitios Web. Resultados 2020”. San José, Costa Rica. Disponible en: http://www.dhr.go.cr/Red_de_transparencia/indice_transparencia/resultados_itsp/2021/Informe_ITSP_2020_version_final.pdf

⁶Defensoría de los Habitantes (2021). “Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense. Resultados 2021”. San José, Costa Rica. Disponible en: https://www.dhr.go.cr/Red_de_transparencia/indice_transparencia/resultados_itsp/2021/Resultados_ITSP_2021.pdf

Sobre el particular se aclara que, para efectos del presente trabajo, se considerará como información presupuestaria⁷ aquella documentación -en formato físico o electrónico- de relevancia emitida por los gobiernos locales producto del desarrollo de las diversas etapas que conforman el proceso presupuestario. Abarca, entre otros, los documentos relativos a los presupuestos ordinarios o iniciales aprobados, las modificaciones presupuestarias, los presupuestos extraordinarios, los informes de evaluación presupuestaria, los informes trimestrales de ejecución presupuestaria y de liquidación presupuestaria anual, los acuerdos del Concejo Municipal de aprobación de dichos documentos y todos aquellos otros que se estimen de relevancia en el curso del proceso presupuestario municipal, entre ellos, los informes de auditoría en relación con la materia presupuestaria.

Aunado a lo anterior, es de interés destacar que la forma en que se publica la información presupuestaria municipal es de particular importancia, en razón de que sólo el ciudadano que acceda y comprenda la información que tiene a su alcance podrá contar con los criterios y herramientas suficientes para externar sus opiniones y ejercer una efectiva participación en el ámbito local. Sin embargo, en Costa Rica, no se tiene evidencia de la existencia de algún estándar o criterio que determine la información presupuestaria y la forma en que debe publicarse, lo que -a la fecha- provoca grandes diferencias entre la información que publicita cada gobierno local.

Por lo indicado en el párrafo precedente, se estima oportuno este trabajo de investigación, el cual se llevará a cabo mediante la revisión y análisis de la información presupuestaria que los gobiernos locales ponen a disposición del público mediante sus páginas web. Se aclara que se utilizarán las páginas web oficiales de las municipalidades por cuanto los medios tecnológicos se han constituido en un mecanismo fácil, rápido y económico de interacción entre el ciudadano y la Administración, a los cuales se les puede sacar mayor provecho si se comprende cuál información debe publicarse y de qué forma.

Al respecto, además de la facilidad en la publicación y actualización de información de interés, debe valorarse que el uso de páginas web permite un importante ahorro a la Administración Pública, pues economiza el uso de recursos materiales -como tinta, papel o energía eléctrica en impresiones, entre otros- y humanos, esto a pesar

⁷Se ha optado por esta acepción pues resulta más amplia que la contemplada por las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N.º N-1-2012-DC-DFOE), la cual utiliza la denominación de "*documento presupuestario*", que define como aquel que "*corresponde a la referencia de los conceptos de presupuesto inicial, de presupuesto extraordinario y de modificación presupuestaria*" (numeral 1.1 NTSP).

de la inversión que se debe realizar para el desarrollo y mantenimiento de la página web. Así, no será necesario destinar la misma cantidad de personal a la atención presencial o telefónica de las consultas de los particulares si los usuarios saben que la información que les interesa puede localizarse en la página web de la institución, por lo que es una inversión que a mediano plazo resulta beneficiosa para la institución.

Claro está, no se deben menospreciar los beneficios que la propia ciudadanía recibe al utilizar los medios tecnológicos como canal de comunicación con la administración, por cuanto les permite consultar la información de su interés, desde cualquier parte del país o fuera de él, sin tener la necesidad de desplazarse físicamente hasta la administración en particular. Lo anterior, siempre y cuando el ciudadano posea algún dispositivo con acceso a Internet que le permita navegar mediante la página web correspondiente.

A pesar de los beneficios señalados, en Costa Rica no todos los gobiernos locales cuentan con una página web oficial y los que la tienen presentan grandes diferencias en la información que publicitan y los mecanismos que utilizan para publicarla. Estas diferencias en cuanto a los contenidos publicados resultan perceptibles respecto de la materia presupuestaria, desde el tipo de documento que se publicita, la fecha en que se publica y los periodos presupuestarios respecto los cuales se puede localizar información mediante la red de Internet.

Por este motivo, se insiste en la necesidad e interés de analizar puntualmente el acceso que los ciudadanos en Costa Rica tienen respecto de la información presupuestaria de cada gobierno local. Esto, a fin de identificar tanto la cantidad como la forma de publicación de la información en relación con las diversas fases del proceso presupuestario y así determinar, consecuentemente, puntos de mejora y algunos mecanismos para solucionar las brechas que se presentan entre los mismos gobiernos locales.

Este punto resulta de interés en el presente trabajo, en virtud que el acceso a la información se constituye en la plataforma o punto de partida para que el ciudadano pueda ejercer una diversidad de derechos adicionales. Esto en razón de que el garantizar el acceso a la información pública, acerca al ciudadano a la comprensión

del quehacer de la Administración lo cual, a su vez, les permite exigir, entre otras cosas, la mejora en la prestación de los servicios.

A pesar de la relevancia que ostenta el tema, a la fecha, el acceso a la información presupuestaria ha sido analizado en Costa Rica desde un ámbito general, principalmente en el marco de estudios y encuestas sobre transparencia de la Administración Pública en su totalidad. Sin embargo, no se tiene conocimiento de ningún estudio pormenorizado de la situación de los gobiernos locales que permita identificar, con claridad, los puntos de mejora y establecer algunas recomendaciones puntuales que se puedan aplicar al ámbito municipal costarricense.

Al respecto, hay que recordar que los gobiernos locales constituyen el primer y más cercano contacto que los ciudadanos poseen con la Administración Pública, por lo que desde los cimientos de las corporaciones municipales se debe dar acceso real, pertinente y oportuno a la ciudadanía sobre su quehacer institucional, de conformidad con las normas tanto nacionales como internacionales que regulan la materia.

Precisamente, en Costa Rica la Constitución Política, en el numeral 27, establece que: *“Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución”*; mientras que el numeral 30 dispone que *“Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público”*. En la misma línea, la Ley de Regulación del Derecho de Petición (N.º 9097), se refiere al derecho que posee todo ciudadano de ejercer tal derecho de forma individual o colectiva sin que de su ejercicio pueda derivarse ningún perjuicio o sanción para el peticionario.

Además en el ámbito local, específicamente, se emitió la Ley para garantizar la transparencia y el acceso a la información en los entes pertenecientes al régimen municipal (N.º 10205), la cual adicionó el inciso q) al artículo 17 del Código Municipal, que establece como uno de los deberes del Alcalde Municipal el *“procurar que la gestión municipal se desarrolle con transparencia, para lo cual garantizará a los habitantes del cantón el acceso a la información pública, mediante la creación de página web o de cualquier otro medio idóneo que sirva de plataforma*

para la publicación de actas, reglamentos, resoluciones, presupuestos municipales (ordinario y extraordinarios), liquidaciones presupuestarias, salarios de funcionarios, informes de labores, estudios sobre el cantón y cualquier otra información que sea de interés público para sus habitantes”.

De esta forma, el ordenamiento jurídico costarricense, de forma progresiva, ha ido resguardando el acceso a la información como un derecho del ciudadano, tanto a nivel nacional como local. Derecho que, además, ha sido objeto de análisis en numerosas sentencias del Tribunal Constitucional, entre ellas se pueden citar las resoluciones N.º 8121-1997 del 28 de noviembre de 1997, N.º 1263-1999 del 19 de febrero de 1999, N.º 3074-2002 del 2 de abril del 2002, N.º 8996-2002 del 13 de septiembre del 2002, N.º 136-2003 del 15 enero del 2003, N.º 6290-2006 del 10 de mayo del 2006, N.º 2082-2010 del 03 de febrero del 2010, N.º 03649-2014 de 14 de marzo de 2014, N.º 13315-2018 de 17 de agosto de 2018 y N.º 15289-2019 de 16 de agosto de 2019, entre otras. Lo cual evidencia el progreso y desarrollo que el tema ha tenido con el paso de los años.

Asimismo, cabe señalar que en el plano internacional la protección de dicho derecho se concibe desde el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que señala que la libertad de expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información. En el mismo sentido, el numeral IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre reconoce que cada persona tiene el derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio, lo cual se replica en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por su parte, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, en su numeral 4, reconoce la tutela estatal al derecho de acceso a la información, al señalar: *“(...) el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”.*

Así las cosas, a partir del sustento normativo señalado, en el presente trabajo se tiene por objeto analizar, en primer término, el acceso del ciudadano a la

información pública en Costa Rica y como se traduce este derecho en el ámbito municipal, específicamente, en torno a la información presupuestaria. Además, se desarrollarán una serie de indicadores -con sus variables respectivas- para evaluar la disponibilidad de la información presupuestaria de cada una de las fases del proceso presupuestario, específicamente, la localizada en las páginas web oficiales de los gobiernos locales.

Una vez evaluadas las corporaciones municipales de acuerdo con los indicadores antes mencionados, se procesarán los datos y analizarán los resultados, a fin de comprender la situación en que se encuentra el derecho al acceso a la información presupuestal en los gobiernos locales de Costa Rica.

Además, se establecerán las principales áreas de mejora y algunas recomendaciones puntuales que las municipalidades pueden considerar en el proceso de consolidación y garantía del derecho de acceso a la información presupuestaria en cada municipalidad, mediante el desarrollo de una “*Guía para fomentar el acceso a la información presupuestaria municipal mediante las páginas web*”. Esto a fin de promover la existencia de información presupuestaria oportuna, suficiente y comprensible en las páginas web de cada municipalidad y, a su vez, generar una base de información que promueva y facilite la participación ciudadana en el proceso presupuestario municipal.

MARCO TEÓRICO

A. El derecho del ciudadano a la transparencia y rendición de cuentas por parte de la Administración Pública.

Un punto de interés, de previo a entrar a analizar las acepciones y contenido del derecho a la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información, resulta el delimitar qué se entenderá, en el curso de este trabajo de investigación, por el término de “*ciudadano*”, para poder comprender cómo y de qué manera estos derechos resultan de relevancia en su interacción con la Administración Pública.

El Diccionario de la Real Academia Española (RAE)⁸ lo define como aquella persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos

⁸ Real Academia Española (s.f.) “Diccionario de la Lengua Española”. Disponible en: <https://dle.rae.es/ciudadano>.

políticos y sometido a sus leyes. Mientras que el Diccionario del Español Jurídico⁹ lo delimita como el habitante de un país, cuando tiene reconocida la totalidad de los derechos fundamentales consagrados en la respectiva Constitución, teniendo derecho a utilizar las garantías de protección de los mismos establecidos tanto en la norma fundamental como en la legislación que los desarrolla.

Para efectos de este trabajo, se entiende como ciudadano aquella persona física, a quien le han sido reconocidos derechos y libertades mediante los diversos instrumentos normativos emitidos en el país y que, además, se encuentra en la capacidad de interactuar con la Administración Pública, puntualmente con los gobiernos locales.

Según esta premisa, se aclara que la noción de ciudadano no se refiere únicamente a los munícipes de un cantón en específico, por cuanto desde la perspectiva ampliada, cualquier ciudadano puede requerir información de carácter público a los gobiernos locales para fines académicos, de investigación o meramente informativos. Esto sin que sea exigible que el solicitante posea su domicilio personal o laboral dentro del territorio del gobierno local al que le solicita información.

Una vez hecha tal aclaración, resulta ahora necesario tomar en cuenta la distinción entre los derechos citados con anterioridad, sean el derecho a la transparencia y el derecho de acceso a la información y su relación con la denominada rendición de cuentas. Así, la transparencia se ha entendido tradicionalmente como un principio general, el cual se constituye en uno de los pilares básicos en el ejercicio democrático de la gestión pública. Comúnmente, se le ha relacionado o confundido con el acceso a la información de forma clara, fácil y confiable; sin embargo, en estricto sentido, un gobierno se considera transparente cuando permite o avala la publicidad o el acceso de la información relativa a su funcionamiento y procedimientos internos, administración de sus recursos humanos, materiales y financieros, criterios con que toma decisiones para ejecutar sus gastos y sobre la calidad de los bienes o servicios que ofrece¹⁰, por nombrar solo algunos aspectos.

⁹Real Academia Española (s.f.) "Diccionario del español jurídico". Disponible en: <https://dej.rae.es/lema/ciudadano-na>.

¹⁰Poder Judicial de Costa Rica (s.f.). "Transparencia y rendición de cuentas". Disponible en: https://www.poder-judicial.go.cr/participacionciudadana/images/guia/descargas/Documento_de_apoyo-Transparencia_y_rendicion_de_cuentas.pdf

No obstante, con el transcurso de los años y las nuevas teorías sobre el derecho a un *Buen Gobierno* y a una *Buena Administración*, se ha dado un contenido mucho más amplio al principio de transparencia, como elemento inescindible del sistema democrático, entendiendo el derecho de acceso a la información, la publicidad, la libertad de expresión y el derecho de participación ciudadana como formas de manifestación de dicho principio¹¹.

DIAGRAMA N.º 1 Principio de Transparencia



Fuente: Elaboración Propia a partir de Spano Tardivo, Pedro (2016) “*El principio de transparencia de la gestión pública en el marco de la teoría del buen gobierno y la buena administración. La transformación de la Administración Pública para la tutela de los derechos fundamentales a propósito de la provincia de Santa Fe*”. Revista Digital de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo.

Así las cosas, la transparencia se comprende como un principio de amplio alcance que ya no se limita únicamente al acceso a la información de carácter público, sino que exige además la posibilidad del uso efectivo de esa información por parte de los ciudadanos en el proceso de determinación y definición de las diversas políticas económicas y sociales tanto en el nivel nacional como local.

Desde esa postura, el ejercicio de la transparencia permite el control de cualquier ocultamiento malicioso, manejo turbio u otorgamiento de información parcial, sesgada o manipulada por parte de las autoridades estatales, consideradas estas conductas como prácticas antidemocráticas, que impiden la realización personal del

¹¹Spano Tardivo, Pedro (2016). “*El principio de transparencia de la gestión pública en el marco de la teoría del buen gobierno y la buena administración. La transformación de la Administración Pública para la tutela de los derechos fundamentales a propósito de la provincia de Santa Fe*”. Revista Digital de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo.

individuo en su rol de ciudadano comprometido y activo con la sociedad en la que interactúa¹².

En cuanto a su relación específica con el derecho de acceso a la información, la consolidación del principio de transparencia implica que el funcionamiento, la actuación y la estructura de la Administración Pública ha de ser accesible a todos los ciudadanos, sea que estos puedan conocer de forma efectiva la información generada por las dependencias públicas que realicen funciones de interés general (muy de la mano con la regulación que al respecto establece el numeral 22 de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública¹³).

Dichos conceptos, a su vez, guardan una importante relación con la denominada *rendición de cuentas*. A diferencia de los anteriores, la rendición de cuentas no es ni un principio ni un derecho de los administrados, pues se estima como un deber de la Administración Pública. Se concretiza mediante la obligación de los servidores públicos de informar, justificar y responsabilizarse pública y periódicamente, ante la autoridad superior o la ciudadanía, por sus actuaciones y sobre el uso dado a los fondos asignados, así como de los resultados obtenidos en procura de la satisfacción de las necesidades de la colectividad¹⁴.

Así, se han establecido algunos criterios que deben tomar en cuenta las instituciones públicas en su proceso de rendición de cuentas, como lo es el exponer oportunamente el nivel de cumplimiento de las herramientas de planificación, el cumplimiento de los planes de trabajo establecidos, la ejecución del presupuesto, la contratación de obras y servicios y los compromisos asumidos en particular con la comunidad, entre algunos otros temas¹⁵.

¹² Ibidem.

¹³ Consejo Directivo del CLAD (2013). *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública*. Panamá. El numeral 12 dispone: *“Principio de transparencia y acceso a la información de interés general: el funcionamiento, actuación y estructura de la Administración Pública deberá ser accesible a todos los ciudadanos, de manera que éstos, de acuerdo con la protección del derecho a la intimidad y de las declaraciones motivadas de reserva por razones de interés general, puedan conocer en todo momento, gracias a la existencia de archivos adecuados, la información generada por las Administraciones Públicas, por las organizaciones sociales que manejen fondos públicos y por todas aquellas instituciones que realicen funciones de interés general de acuerdo con la legislación respectiva”*.

¹⁴ Poder Judicial de Costa Rica. (s.f.) *“Transparencia y rendición de cuentas”*. Disponible en: https://www.poder-judicial.go.cr/participacionciudadana/images/guia/descargas/Documento_de_apoyo-Transparencia_y_rendicion_de_cuentas.pdf

¹⁵ Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) (2016). *“Rendición de cuentas: etapas y herramientas”*. Universidad de Costa Rica. Disponible en: <http://www.cicap.ucr.ac.cr/web/rendicion-cuentas-etapas-herramientas/>

La rendición de cuentas se constituye, en el marco de esta óptica, en un proceso mediante el cual la administración estatal hace de conocimiento público el resultado del ejercicio de sus actividades de forma periódica, el cual debido a su complejidad se ha dividido en cuatro etapas específicas, a saber¹⁶:

1. Organización: en esta etapa se organiza y consolida la información acerca de la gestión de la institución. Además, se organizan espacios participativos y se capacita a los ciudadanos para la evaluación de la información que se pondrá a su disposición.
2. Difusión de la información: en dicha etapa se realiza la convocatoria para la socialización de dicha información, se facilitan los datos respectivos de la gestión institucional y se crean espacios de difusión, análisis y discusión de la misma.
3. Consulta: se lleva a cabo mediante la instalación de asambleas ciudadanas o cualquier otro formato de consulta que la administración estime pertinente. En este se busca involucrar a la ciudadanía en el proceso de análisis y retroalimentación de la gestión pública.
4. Retroalimentación y seguimiento: finalmente, en esta etapa se analiza la retroalimentación recibida y se establecen sistemas de monitoreo y servidores responsables para el seguimiento de la retroalimentación en la práctica de la gestión.

Al respecto, resulta de interés comprender la vinculación entre la rendición de cuentas con el acceso a la información y es que a medida que un Estado promueva y facilite el acceso a la información pública de forma efectiva y oportuna a los administrados, estos tendrán mayor oportunidad de conocer, cuestionar y discutir las decisiones y políticas adoptadas por la Administración, dando paso al ejercicio de la rendición de cuentas de los gobiernos y abriendo la posibilidad para que los ciudadanos se manifiesten respecto de ella de forma oportuna.

Por tanto, se ha establecido por diferentes autores y centros de investigación que el acceso a la información pública tiene un carácter fundamental para el buen funcionamiento y fortalecimiento del sistema democrático, ya que mediante una

¹⁶ibid.

amplia circulación de la información los ciudadanos pueden ejercer sus derechos y fortalecer la rendición de cuentas de las diversas instituciones públicas¹⁷.

B. Generalidades del régimen municipal costarricense

Debido a que resulta un aspecto medular en la presente investigación, es de interés retomar algunos de los aspectos más relevantes en relación con el régimen municipal vigente en Costa Rica. En primer término, debe tomarse en consideración que la municipalidad costarricense tiene como antecedente al ayuntamiento español; sin embargo, a la fecha, ambas figuras tienen características particulares que han generado considerables diferencias en su estructura y funciones.

En Costa Rica, el primer municipio -de la denominada Provincia de Costa Rica- apareció alrededor del año 1561, denominado Municipio de Cartago. Este se caracterizó por la inoperancia y la inexistencia de ingresos permanentes para su mantenimiento, además de contar con rentas reducidas, cargos ad honorem, subasta de los puestos públicos y una reducida participación popular, que terminó limitando su autonomía municipal¹⁸.

Con el paso de los años, se fueron redefiniendo los requisitos para el establecimiento de estas autoridades municipales, los cuales dieron como resultado que adquirieran otras características particulares. En este sentido, la Constitución de 1844 dispuso un conjunto de medidas para restituir la autonomía municipal frente al Estado Central, así como la definición territorial. Más adelante, en 1859, se estatuyeron municipalidades en los cantones y se designó la figura de jefe político y de juez de Hacienda¹⁹.

Para el año 1862, la división territorial estaba ya compuesta por cinco provincias y una comarca que estaba dispuesta en el territorio que actualmente ocupa Puntarenas, dirigidas cada una por un Concejo Municipal Provincial²⁰. Para el año 1882, mediante Decreto Ejecutivo, se desarrolló la estructura municipal en todos los

¹⁷Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) (2016). “*Rendición de cuentas: etapas y herramientas*”. Universidad de Costa Rica. Disponible en: <http://www.cicap.ucr.ac.cr/web/rendicion-cuentas-etapas-herramientas/>.

¹⁸Alfaro Redondo, Ronald (2009). “*El régimen municipal costarricense a inicios del siglo XXI*”. Editorial UCR: Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes. Primera Edición. San José, Costa Rica.

¹⁹ibidem.

²⁰ibidem.

cantones que para esa fecha estuvieran creados por ley, lo cual naturalmente incidió en la participación política y apertura de la institución municipal²¹.

Según indica Alfaro Redondo (2009), existieron dos factores que tuvieron relevancia en el desarrollo del régimen municipal costarricense. Por un lado, la promulgación de la Ley de Hacienda Municipal de 1923 *“(...) en el sentido en que estableció controles del Ejecutivo a través del gobernador y el jefe político en la definición de los presupuestos municipales, lo que restó autonomía financiera a estas entidades. Y por otra parte, en 1939 se establecieron los Concejos de Distrito, como entes distritales y comunales, fuertemente influenciados por el Ejecutivo, dado que su elección era de índole directa y central, así como el nombramiento del intendente que fungía como el jefe político distrital.”*

Posteriormente, mediante la promulgación del Código Municipal en 1970, se estableció la estructura de Concejo Municipal y de Ejecutivo Municipal; sin embargo, la autonomía financiera era inexistente, toda vez que dependía de partidas específicas fijadas por las autoridades encargadas del Presupuesto Nacional. Además, la aprobación y renovación de tarifas e impuestos estaba bajo la disposición de entes externos al gobierno local, la Asamblea Legislativa en lo referente a los impuestos y la Contraloría General de la República relacionada con los presupuestos, tarifas y montos de patentes²².

Con el transcurso de los años, el Código Municipal fue evidenciando importantes inconsistencias, por lo que en 1998 se aprobó su reforma integral. Esta reforma trajo consigo la elección directa de alcaldes y alcaldesas -que se puede asociar con un mayor desarrollo democrático-, así como el incremento en el poder de decisión de la ciudadanía. Además, se establecieron importantes figuras, como lo son el plebiscito y el cabildo, los cuales remarcaron la importancia de la participación ciudadana en el ámbito local²³.

En relación con el financiamiento municipal, como lo indica Alfaro Redondo (2009), sus bases se constatan en tres momentos trascendentales para su situación actual. La primera refiere a la emisión de la Ley del Impuesto a Bienes Inmuebles (N.º 7509), decretada en 1997 (que dispuso la transferencia de estos ingresos a las

²¹Íbidem.

²²Íbidem.

²³Íbidem.

municipalidades). Posteriormente, la promulgación de la Ley de Control de las Partidas Específicas (N.º 7755) en 1998 (que estableció un mayor control en la repartición de este beneficio) y la publicación de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria en 2001 (Ley N.º 8114) (que trasladó la responsabilidad del mantenimiento de la red vial cantonal a las municipalidades y con esta responsabilidad se asignó un porcentaje de lo recaudado en el impuesto a los combustibles para dicho fin).

Por último y no menos importante, la reforma constitucional al numeral 170 de la Carta Magna que se llevó a cabo en el 2001, en que se instituye la obligación del Estado de transferir un 10% de sus ingresos ordinarios a los municipios a fin de atender las necesidades e intereses locales. Además, se hace referencia a la obligación de establecer mediante norma legal “(...) *las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados*”.

La división territorial y la organización política de las municipalidades igualmente se han visto transformadas con el paso de los años. En primera instancia, con la fundación de cada una de las corporaciones municipales y concejos municipales de distrito. Así como con la decisión política de limitar el territorio por la cantidad de ciudadanos, la extensión territorial, por provincias, o cabeceras de provincia, lo cual ha dado como resultado que, actualmente, la división político-administrativa de Costa Rica²⁴ se estructure en 7 provincias y 84 cantones.

En línea con dicha división político-administrativa, en la actualidad existen 84²⁵ municipalidades, cada una de ellas se encuentra adscrita a la jurisdicción territorial de un cantón. Por este motivo, es que se ha denominado a los gobiernos locales como entes públicos territoriales, en razón que brindan sus servicios, en principio, dentro del límite territorial que les compete, con las excepciones previstas en el Código Municipal en cuanto a la inversión de recursos públicos en la atención de

²⁴Artículo 168 Constitución Política de Costa Rica.

²⁵Debido a la reciente creación del cantón de Monteverde (Ley N.º 10019 del 29 de septiembre de 2021), y de Puerto Jiménez (Ley N.º 10195 del 21 de junio del 2022), aún no se encuentran en funcionamiento dichas municipalidades. De acuerdo con el Transitorio I de la primera norma indicada: “*Hasta que no sean elegidos los regidores, síndicos, concejales, la alcaldía y las vicealcaldías, se autoriza a los actuales concejales, intendente y viceintendente del Concejo Municipal de Distrito de Monteverde para que tomen las decisiones para continuar administrando los intereses y servicios locales del cantón de Monteverde.*” Dado que la creación de dichas municipalidades es posterior al inicio del presente trabajo de investigación y por existir un plazo para la toma de decisiones por parte de las nuevas municipalidades es que no se contemplan dentro del presente trabajo de investigación.

necesidades regionales, por ejemplo a la hora de constituir federaciones municipales (numeral 10)²⁶, o con la creación de empresas -inciso q) del artículo 13..

Una vez considerado brevemente su desarrollo histórico y político, es necesario ahora repasar los aspectos medulares en relación con el ejercicio, competencias y atribuciones de los gobiernos locales hoy en día en Costa Rica. Así, debe indicarse que estos se consideran entidades no estatales, con autonomía²⁷ política, administrativa y financiera, pero que continúan formando parte de la Administración Pública -desde su perspectiva amplia-²⁸.

En relación con la autonomía municipal, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia se ha referido en reiteradas ocasiones, precisamente, con el fin de resguardar el mandato constitucional y determinar los alcances y exigencias de ella. Mediante el voto N.º 5445-1999 del 14 de julio de 1999 se refirió al tema al indicar:

*“(...) Desde el punto de vista político, las municipalidades son gobiernos representativos con competencia sobre un determinado territorio (cantón), con personalidad jurídica propia y potestades públicas frente a sus munícipes (habitantes del cantón); quienes operan de manera descentralizada frente al Gobierno de la República, y **gozan de autonomía constitucionalmente garantizada y reforzada** que se manifiesta en materia política, al determinar sus propias metas y los medios normativos y administrativos en cumplimiento de todo tipo de servicio público para la satisfacción del bien común en su comunidad. Puede decirse, en síntesis que las municipalidades o gobiernos locales son **entidades territoriales de naturaleza corporativa y pública no estatal, dotadas de independencia en materia de gobierno y funcionamiento**, lo que quiere decir, por ejemplo que la autonomía municipal involucra aspectos tributarios que para su*

²⁶Artículo 3 Código Municipal.

²⁷Artículo 170 Constitución Política de Costa Rica.

²⁸El autor Juan José Mora Cordero, dispone que “(...) En este sentido no se restringe este concepto a lo que es la Administración Central del Estado, como algunas corrientes lo sostienen, sino que además engloba tanto a la Administración Central (entiéndase al Poder Ejecutivo fundamentalmente, al Legislativo y al Judicial junto con el Tribunal Supremo de Elecciones), así como a la Administración Desconcentrada y la Descentralizada, siendo en esta última en la que se encuentran inmersas, como una categoría especial, de entes públicos territoriales, lo que nuestra Constitución denomina “Municipalidades”. Mora Cordero, Juan José (2010). “Ensayos de derecho y gestión municipal”. Editorial Jurídica Continental. San José, Costa Rica.

*validez requieren de la autorización legislativa, la contratación de empréstitos y la **elaboración y disposición de sus propios ingresos y gastos.***²⁹ (El destacado no pertenece al original).

La autonomía política se manifiesta, además, con los nombramientos de las autoridades municipales. El alcalde, regidores y síndicos se eligen mediante su propio proceso electoral, quienes son representados por partidos políticos y elegidos por la ciudadanía mediante un proceso democrático. Esto, con total independencia del proceso electoral nacional que se lleva a cabo a efectos de elegir al Presidente de la República y a los Diputados de la Asamblea Legislativa. Lo anterior, se encuentra regulado en el numeral 169 de la Constitución Política que establece: “(...) *la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de **elección popular**, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.*” (El destacado no pertenece al original).

Similar regulación se encuentra en el Código Municipal, que dispuso en su numeral 12: “(...) *El gobierno municipal estará compuesto por un cuerpo deliberativo denominado Concejo e integrado por los regidores que determine la ley, además, por un alcalde y su respectivo suplente, todos de elección popular*”.

Al respecto, en el nivel local, la autoridad ejecutiva del gobierno municipal la ejerce el Alcalde o Alcaldesa, con funciones administrativas establecidas en el propio Código Municipal y que, como se ha señalado, actualmente se configura en un puesto de elección popular. El Alcalde participa en las deliberaciones del Concejo Municipal, pero sin derecho a voto; otros funcionarios públicos de elección popular que sustituyen al Alcalde o Alcaldesa son los dos Vicealcaldes, que conforman la autoridad ejecutiva y ejercen las funciones establecidas en el artículo 14 del Código Municipal³⁰.

²⁹Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N.º 5445-1999 de las 14:30 horas de 14 de julio de 1999.

³⁰El artículo 14 del Código Municipal señala: “(...) *existirán dos vicealcaldes municipales: un(a) vicealcalde primero y un(a) vicealcalde segundo. El (la) vicealcalde primero realizará las funciones administrativas y operativas que el alcalde titular le asigne; además, sustituirá, de pleno derecho, al alcalde municipal en sus ausencias temporales y definitivas, con las mismas responsabilidades y competencias de este durante el plazo de la sustitución. En los casos en que el o la vicealcalde primero no pueda sustituir al alcalde, en sus ausencias temporales y definitivas, el o la vicealcalde segundo sustituirá al alcalde, de pleno derecho, con las mismas responsabilidades y competencias de este durante el plazo de la sustitución.*”

Entre las funciones principales del Alcalde, reguladas en el artículo 17 del Código Municipal, se encuentran la de administrador general y jefe de las dependencias municipales, asistir con voz pero sin voto a todas las sesiones del Concejo Municipal, presentar al Concejo Municipal un programa de gobierno, rendir semestralmente un informe de egresos, elaborar el informe de labores anual, autorizar los egresos de la municipalidad hasta un monto determinado y presentar los proyectos de presupuesto, ordinario y extraordinario, ante el Concejo Municipal para su discusión y aprobación.

Por su parte, el Concejo Municipal, es el órgano deliberativo y de aprobación de las políticas municipales. Se integra con los regidores municipales³¹ quienes tienen voz y voto dentro del Concejo. Asimismo, dentro de dicho órgano colegiado, cada distrito se encuentra representado por un síndico propietario y un suplente, los cuales cuentan con voz pero sin voto.

El Código Municipal establece que los Concejos Municipales designan a lo interno a un Presidente, para que este nombre y disponga la integración de las distintas comisiones con que cuenta el gobierno local (permanentes y temporales), las cuales se encargan de atender temas tales como hacienda y presupuesto, obra pública, gobierno y administración, asuntos sociales, culturales, deportivos, ambientales y jurídicos, entre otros.

Además, el numeral 13 de la normativa de cita dispone como atribuciones adicionales el fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, acordar los presupuestos y aprobar las contribuciones, tasas y precios que cobre por los servicios municipales -los precios de los servicios municipales requieren una ley previa que así los disponga-, además proponer proyectos de tributos municipales a la Asamblea Legislativa, organizar la prestación de los servicios municipales, celebrar convenios, comprometer los fondos o bienes y autorizar los egresos de la municipalidad, aprobar el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Anual Operativo.

Como se desprende de los numerales citados, cada municipio, mediante sus autoridades locales, tiene como fin último y primordial el desarrollo integral del

³¹Artículo 171 de la Constitución Política: Los Regidores Municipales serán elegidos por cuatro años y desempeñarán sus cargos obligatoriamente./ La ley determinará el número de Regidores y la forma en que actuarán. Sin embargo, las Municipalidades de los cantones centrales de provincias estarán integradas por no menos de cinco Regidores propietarios e igual número de suplentes./ Las Municipalidades se instalarán el primero de mayo del año correspondiente.

cantón, esto con la prestación efectiva, eficiente y oportuna de los servicios a cargo de la administración local. Esta relación ha sido incluso referida por la Sala Constitucional, al señalar que: *“El gobierno municipal se debe a los miembros de sus propios cantones”*³². Lo anterior, en razón de que, precisamente, los intereses y necesidades de sus administrados son los que fijan las pautas de acción y trabajo de cada gobierno local.

Por lo tanto cada municipalidad debe decidir, en el ejercicio de su autonomía y en pro de la gestión de los asuntos locales, cuáles obras realizar, cuándo realizarlas, cuáles poseen prioridad; todo de acuerdo con las necesidades que presente la población de su cantón en particular³³. En virtud de ello, es que el uso de los ingresos municipales debe ser dirigido, mediante el proceso presupuestario, al logro del bien común.

C. El proceso presupuestario municipal costarricense

Acá damos inicio al segundo eje temático de interés, el cual se refiere al proceso de presupuestación de los recursos y de las necesidades de cada gobierno local que, como se mencionó anteriormente, son atribuciones que el Código Municipal otorga al Alcalde y al Concejo Municipal, según su campo de competencia.

Tal y como se mencionó en el apartado precedente, el proceso presupuestario constituye una herramienta fundamental para la gestión de cada gobierno local. Esto debido a que la planificación de los ingresos y gastos que la municipalidad posee o requiere para un determinado periodo permite a las autoridades tomar las decisiones pertinentes para atender las necesidades de los munícipes del cantón respectivo.

Para comprender con mayor amplitud el tema, resulta necesario tener claridad, primeramente, sobre lo que se debe entender por Presupuesto. Al respecto, se ha indicado que constituye una estimación financiera anticipada de los egresos e ingresos que necesita un gobierno para cumplir con los propósitos de un plan o

³²Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N.º 7598-13 de las 14:30 horas de 5 de junio de 2013.

³³Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N.º 1250-15 de las 09:05 horas de 30 de enero de 2015.

programa determinado, por lo que se torna en un instrumento operativo básico para la ejecución de las decisiones de política económica y de planeación³⁴.

Petrei (2005) resalta en su libro *Presupuesto y Control*³⁵ que: “(...) *En su etapa formativa el presupuesto fue visto como un resorte del poder legislativo para encuadrar la labor del ejecutivo. Luego (...) el presupuesto extendió su temática y hoy la complejidad de una sociedad democrática le exige funciones de ordenamiento en la formulación y cumplimiento de los objetivos de política económica y en la prestación eficiente de los servicios.*” (El destacado no pertenece al original).

El Presupuesto desde su génesis, pero más hoy en día, se configura en una herramienta fundamental mediante la cual los Estados pueden conocer, atender y gestionar las necesidades de los ciudadanos. Esto en razón que uno de los objetivos centrales de un presupuesto consiste en regular el proceso de preparación, discusión, ejecución y control de los gastos, y al mismo tiempo, ordenar el proceso de percepción de los ingresos³⁶.

En Costa Rica, existen diversas fuentes normativas que regulan el proceso presupuestario tanto en el nivel nacional como local. En primer término, se debe señalar la Constitución Política, que en su numeral 176 establece las pautas generales aplicables al proceso presupuestario, entre ellas que se debe desarrollar de forma “(...) *sostenible, transparente y responsable, la cual se basará en un marco de presupuestación plurianual, en procura de la continuidad de los servicios que presta*”.

Asimismo, el artículo 175 de la Carta Magna estatuye el deber de las corporaciones municipales de dictar sus presupuestos ordinarios y extraordinarios, los cuales para entrar en vigencia requieren de la aprobación previa de la Contraloría General de la República, la cual además está obligada a llevar a cabo la fiscalización sobre la utilización de dichos fondos públicos.

³⁴Quivera, Yamelis (s.f). “*Presupuesto Público*”. Disponible en: <http://www.geocities.ws/yamelisquivera/hwct/t3.html>.

³⁵Petrei, Humberto, Petrei, Romeo, y Ratner, Gabriel (2005). “*Presupuesto y Control: Las mejores prácticas para América Latina*”. Página 3. Buyatti, Argentina.

³⁶Jaikel Saborío, Roberto y Moraga Cabalceta, Máximo (2015). “*Planificación, presupuesto y control de la gestión*”. Universidad Estatal a Distancia. Pág. 59. San José, Costa Rica.

Dichas regulaciones se complementan con lo dispuesto en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N.º 8131, que si bien es de aplicación parcial a los gobiernos locales, establece expresamente que las municipalidades se regirán por los principios presupuestarios que establece esta Ley, así como por los numerales que regulan el régimen de responsabilidad de los funcionarios en temas presupuestarios y el deber de proporcionar información de interés al Ministerio de Hacienda cuando le sea requerida.

En cuanto a los principios presupuestarios, considerados tanto en las normas constitucionales como legales -y ratificados por la respectiva jurisprudencia -, resultan de aplicación preceptiva por parte de las corporaciones municipales a pesar de la autonomía municipal que las caracteriza, pues tienen una función informadora y unificadora del Derecho y permiten establecer las pautas mínimas sobre las cuales se debe desarrollar un idóneo proceso presupuestario.

Así, la técnica presupuestaria y la normativa aplicable señalan como principios presupuestarios -de interés para el desarrollo de esta investigación- los siguientes³⁷:

1. Principio de universalidad e integridad. El presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro, no podrán atenderse obligaciones mediante la disminución de ingresos por liquidar.
2. Principio de gestión financiera. La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.
3. Principio de equilibrio presupuestario. El presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos y las fuentes de financiamiento.
4. Principio de anualidad. El presupuesto regirá durante cada ejercicio económico que irá del 1º de enero al 31 de diciembre.
5. Principio de programación. Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo.

³⁷Contraloría General de la República (2012). "*Normas Técnicas sobre Presupuesto Público*" (N-1-2012-DC-DFOE). San José, Costa Rica. También debe considerarse lo establecido en el mismo Código Municipal, por ejemplo, en su artículo 100.

6. Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa. Las asignaciones presupuestarias del presupuesto de gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles.
7. Principio de claridad. Sin omitir las reglas técnicas esenciales, el presupuesto debe ser comprensible para las diferentes personas que utilizan la información presupuestaria de la institución.
8. Principio de participación. En las diferentes fases del proceso presupuestario se debe propiciar la aplicación de mecanismos idóneos para que se consideren las opiniones de las personas que conforman la organización y de la ciudadanía.
9. Principio de publicidad. El presupuesto debe ser asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles.

Este último principio resulta de particular interés, por cuanto la publicidad de la información presupuestaria³⁸ debe aplicarse a lo largo y ancho del proceso presupuestario, sea que debe verse reflejada en cada una de las etapas que integran el ciclo presupuestario. Esta publicidad se encuentra intrínsecamente ligada al acceso a la información pública, que en Costa Rica incluso se ha resguardado como derecho constitucional, con las particularidades y exigencias que se expondrán más adelante.

Aunado a la regulación referida, debe hacerse mención al Código Municipal (Ley N.º 7794), el cual es la herramienta normativa primordial en el sector municipal costarricense. Este ratifica la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos locales, así como su atribución para “(...) *acordar sus presupuestos y ejecutarlos*” (numeral 4 del Código Municipal).

Además, ese cuerpo normativo enfatiza en la obligación que poseen las municipalidades de fomentar la participación activa, consciente y democrática de los administrados en el proceso de toma de decisiones del gobierno local (artículo 5 del Código Municipal), precisamente en razón de que sus labores deben enfocarse

³⁸Entendida información presupuestaria desde una perspectiva amplia, que contempla, entre otros: los documentos relativos a los presupuestos aprobados, las modificaciones presupuestarias, los presupuestos extraordinarios, los informes de auditoría en relación con la materia presupuestaria, los informes de evaluación presupuestaria y los informes de liquidación presupuestaria, por nombrar algunos.

en la satisfacción de los requerimientos y necesidades que presenten sus administrados.

A partir del numeral 100 del Código Municipal, se encuentra la regulación específica sobre el presupuesto³⁹, el cual establece que: *“(...) Las municipalidades acordarán el presupuesto ordinario que regirá del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año. Para tal fin, utilizarán la técnica presupuestaria y contable recomendada por la Contraloría General de la República. El presupuesto deberá incluir todos los ingresos y egresos probables y, en ningún caso, los egresos superarán los ingresos”*.

Asimismo, la normativa establece las fechas en que se desarrolla el proceso presupuestario municipal. Así, el artículo 103 señala que: *“(...) En la primera semana de julio, los concejos de distrito deberán presentar una lista de sus programas, requerimientos de financiamiento y prioridades, basados en el Plan de Desarrollo Municipal”*. Por su parte, el numeral 104 dispone que, a más tardar el 30 de agosto de cada año, el Alcalde municipal debe presentar al Concejo el proyecto de presupuesto ordinario y, en el caso de los presupuestos extraordinarios y modificaciones, deberá presentarlos con tres días de antelación ante el Concejo para ser aprobados.

El artículo 105 regula que el presupuesto municipal ordinario debe ser aprobado por el Concejo en el mes de septiembre de cada año, en sesiones extraordinarias y públicas dedicadas exclusivamente a este fin. El numeral 106 establece que *“(...) El presupuesto ordinario y los extraordinarios de las municipalidades, deberán ser aprobados por la Contraloría General de la República. El presupuesto ordinario deberá remitirse a más tardar el 30 de septiembre de cada año y los extraordinarios, dentro de los quince días siguientes a su aprobación. Ambos términos serán improrrogables”*.

Además, el artículo 106 estatuye que todos los presupuestos que se envíen al Órgano Contralor deben ir acompañados de una copia de las actas de las sesiones en que fueron aprobados, en las cuales deberá constar transcrito íntegramente el respectivo presupuesto y contar con la firma del secretario y el refrendo del alcalde municipal. Estos documentos deberán presentarse en conjunto con el Plan

³⁹Debe señalarse que en el Código Municipal se incluyen otras normas relacionadas con la materia presupuestaria, entre ellas las consideradas en el Título IV –artículo 70 y siguientes- correspondiente a la Hacienda municipal.

operativo anual, el Plan de desarrollo municipal y la certificación del tesorero municipal referente al respaldo presupuestario correspondiente a fin que se dé trámite a la aprobación correspondiente.

Por otra parte, el artículo 114 señala que, con el informe de ejecución presupuestaria al 31 de diciembre, el Alcalde debe presentar al Concejo municipal la liquidación presupuestaria anual para su discusión y aprobación. Una vez aprobada, debe remitirse este último documento al Órgano Contralor a más tardar el 15 de febrero siguiente.

Al respecto, cabe hacer la aclaración en relación con el trámite presupuestario al que se encuentran sometidos los Comités Cantonales de Deportes y Recreación, por cuanto al ser considerados un órgano desconcentrado de la Municipalidad respectiva con personalidad jurídica instrumental, debido a su especial naturaleza jurídica, resultan sujetos comprendidos dentro de la regulación del artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General⁴⁰. Lo anterior implica que, al ser órganos que cuentan con un presupuesto propio separado del correspondiente al sujeto del cual se encuentran adscritos, están sometidos a la fiscalización del Órgano Contralor en materia presupuestaria⁴¹.

Bajo esta inteligencia, los comités cantonales deben presentar su presupuesto a aprobación externa de la Contraloría General siempre y cuando superen los límites económicos dispuestos en el artículo 4.2.8 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N.º N-1-2012-DC-DFOE)⁴². Además, en razón de la utilización de fondos públicos, se encuentran sujetos a la fiscalización posterior del Órgano Contralor.

⁴⁰El numeral 18 de la LOCGR dispone: "Artículo 18.- Fiscalización presupuestaria. Corresponde a la Contraloría General de la República examinar para su aprobación o improbación, total o parcial, los presupuestos de los entes referidos en el artículo 184 de la Constitución Política, así como los del resto de la Administración descentralizada, las instituciones semiautónomas y las empresas públicas. Los entes públicos no estatales deberán cumplir con tal requisito cuando una ley especial así lo exija. En caso de que algún presupuesto sea improbado regirá el del año inmediato anterior. Si la improbación del presupuesto es parcial, hasta tanto no se corrijan las deficiencias, regirá en cuanto a lo improbado el del año anterior. Los órganos, las unidades ejecutoras, los fondos, los programas y las cuentas que administren recursos de manera independiente y se encuentren adscritos a un ente de la Administración descentralizada, igualmente deberán cumplir con lo dispuesto por este artículo. La Contraloría General de la República determinará, mediante resolución razonada para estos casos, los presupuestos que por su monto se excluyan de este trámite (...)."

⁴¹Contraloría General de la República (2012). Oficio N.º DFOE-DL-0900 (09499) de 18 de septiembre de 2012.

⁴²Independientemente del monto de su presupuesto, todos los Comités deben registrar diferentes documentos presupuestarios en el Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República, permitiendo así su control y publicidad.

Aunado a la regulación del Código Municipal, resulta de vital interés hacer referencia a las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público. Estas constituyen una de las regulaciones de mayor relevancia en el tema presupuestario en el nivel municipal costarricense, pues corresponden a la regulación técnica emitida por la Contraloría General de la República en su calidad de órgano constitucional encargado de examinar, aprobar e improbar los presupuestos de las instituciones públicas y fiscalizar su ejecución y liquidación (artículo 184, inciso 2 de la Constitución Política).

En primer término, las Normas antes mencionadas brindan su propio concepto de Presupuesto, muy a tono con el referido al inicio de este apartado, al señalar que este constituye un “(...) *instrumento que expresa, en términos financieros, el plan anual de la institución, mediante la estimación de los ingresos y de los gastos necesarios para alcanzar los objetivos y las metas de los programas presupuestarios establecidos*”⁴³. Así que su finalidad se dirige a ser un instrumento al servicio de las instituciones que les permita gestionar de una forma eficaz y eficiente la prestación de los bienes y servicios públicos, en función de los requerimientos económicos, ambientales y sociales que deben atender.

Las Normas Técnicas, además, definen con detalle las fases que componen el proceso presupuestario, las cuales se pueden apreciar en el siguiente diagrama.

Diagrama N.º 2 **Fases del proceso presupuestario**

⁴³Contraloría General de la República (2012). “*Normas Técnicas sobre Presupuesto Público*”. Resolución No. N-1-2012-DC-DFOE. San José, Costa Rica.



Fuente: Contraloría General de la República (2016). "Informe de auditoría de carácter especial acerca de la fase de formulación presupuestaria en las municipalidades de Puriscal, Aserrí y Garabito" N.º DFOE-DL-IF-00004-2016.

A continuación, un breve resumen de los aspectos más relevantes de cada una de estas fases.

1. Fase de Formulación (numeral 4.1 Normas Técnicas).

Es la fase del proceso presupuestario que comprende la elaboración del presupuesto de cada institución. En esta fase se debe garantizar que el presupuesto exprese la asignación óptima de los recursos disponibles, con el fin de atender los requerimientos de la planificación institucional y satisfacer las necesidades que dieron origen a los objetivos y fines para los que fue creada la institución.

Las Normas disponen que es el titular subordinado⁴⁴ de cada institución quien debe establecer los mecanismos y parámetros que permitirán medir el cumplimiento de la planificación anual y faciliten la rendición de cuentas sobre la utilización de los recursos y los resultados alcanzados. Con este fin, en esta etapa se deben definir

⁴⁴Entendido como la "(...) persona al servicio público, que pertenece a la administración activa, responsable de un proceso, con autoridad para ordenar y tomar decisiones.", de acuerdo con la definición que brinda el numeral 1.1 de las Normas Técnicas.

indicadores de gestión y de resultados en función de los bienes y servicios que brinda la institución y las metas establecidas.

Asimismo, según la regulación referida, esta fase debe culminar con un proyecto de presupuesto anual o un proyecto de variación a este -en los casos de los presupuestos extraordinarios y modificaciones presupuestarias- el cual debe especificarse con el nivel de detalle que establezcan los clasificadores de cuentas de ingresos y gastos vigentes y estar agrupado según las categorías programáticas establecidas (programa, subprograma, etc.).

2. Fase de Aprobación (numeral 4.2 Normas Técnicas).

Esta fase comprende el análisis y discusión de la viabilidad técnica, legal y administrativa del presupuesto inicial o de sus variaciones y la emisión del acto de aprobación por parte de las instancias internas que corresponda y la externa competente.

La aprobación interna está a cargo del jerarca institucional, que en el nivel municipal y para esta materia corresponde al Concejo Municipal, quien con su aprobación le brinda validez jurídica a los documentos presupuestarios. En los casos en que no se requiere de la aprobación presupuestaria externa -modificaciones presupuestarias-, la aprobación interna otorga tanto validez como eficacia jurídica, posibilitando su ejecución para el periodo respectivo.

En relación con la aprobación externa, esta corresponde a la Contraloría General de la República, la cual brinda eficacia a los documentos presupuestarios aportados por la institución pública en particular. Al respecto, valga indicar que posterior a la revisión que realiza el Órgano Contralor, se puede resolver la aprobación de forma total o parcial del presupuesto presentado o, en caso de no cumplir con los requisitos de ley, se puede proceder con la improbación en su totalidad o el archivo sin trámite⁴⁵.

Adicional, la norma de cita señala que el presupuesto inicial debe presentarse ante el Órgano Contralor a más tardar el 30 de septiembre de cada año. Los

⁴⁵La figura del archivo sin trámite de documentos presupuestarios fue incorporada a las Normas Técnicas mediante la resolución N.º R-DC-073-2020 del Despacho Contralor.

presupuestos extraordinarios, por su parte, pueden presentarse, en principio, entre el 1° de enero y el último día hábil del mes de septiembre del año que rige el presupuesto (en este último mes únicamente puede presentarse un documento presupuestario). El plazo establecido se extiende hasta el último día hábil de octubre del año que rige el presupuesto en el caso de circunstancias excepcionales, como por ejemplo, que se requiera atender una obligación imprevista que deba cumplir la Administración en acatamiento de una orden judicial o de una disposición contenida en una ley.

Para su aprobación, la Contraloría General cuenta con el periodo del 1° de octubre al 31 de diciembre del año previo al de vigencia del presupuesto -en los casos de los presupuestos iniciales-. En relación con los presupuestos extraordinarios, el plazo máximo para resolver las solicitudes será de 20 días hábiles a partir de la fecha de recibo de la gestión, salvo aquellos casos en que la legislación establezca un plazo diferente, el cual no existe para las municipalidades.

3. Fase de Ejecución (numeral 4.3 Normas Técnicas).

Esta fase comprende las normas y procedimientos ejecutados a fin de proceder con la recaudación o recibo de los recursos estimados en el presupuesto aprobado, obtener bienes y servicios y ejecutar cualquier otro gasto, en cantidad, calidad y oportunidad necesarios para el cumplimiento eficiente, efectivo y económico de los objetivos y metas establecidos en los planes y programas presupuestarios.

Según regulan las Normas Técnicas, el presupuesto institucional sólo puede ser variado mediante tres presupuestos extraordinarios aprobados y por la cantidad máxima de las modificaciones presupuestarias que defina el jerarca de la institución mediante su normativa interna. Sobre este último punto, adicionalmente, se establece que el monto máximo que se puede redistribuir con las modificaciones presupuestarias no puede exceder el 25% del monto total del presupuesto inicial más los presupuestos extraordinarios aprobados, límite que tienen que tomar en consideración los gobiernos locales a la hora de modificar o variar su presupuesto.

En relación con los informes de ejecución de las cuentas del presupuesto, cabe indicar que las Normas Técnicas imponían la obligación a las administraciones de presentar informes trimestrales ante la Contraloría General de la República, esto

dentro de los 15 días hábiles posteriores al vencimiento de cada trimestre. Sin embargo, a partir de una reforma realizada al numeral 4.3.14 de dichas Normas, el suministro de la información de la ejecución de las cuentas del presupuesto se debe registrar de forma mensual a partir del año 2021⁴⁶.

Además, el informe anual sobre la liquidación presupuestaria debe presentarse ante el Órgano Contralor a más tardar el 15 de febrero del año posterior a la vigencia del presupuesto respectivo, tal y como lo regula el Código Municipal -artículo 114-.

4. Fase de Control (numeral 4.4 Normas Técnicas).

Esta fase pretende que se garantice, razonablemente, el cumplimiento eficiente, efectivo y económico del presupuesto institucional, incluyendo los objetivos y metas fijados para el año presupuestario en específico. Además, procura identificar y medir las desviaciones en la ejecución del presupuesto institucional con el ánimo de llevar a cabo, oportunamente, las correcciones que correspondan dentro de la institución.

Según regulan las Normas, en cada dependencia se deben establecer actividades de control que se desarrollen de forma previa, concomitante y posterior a la ejecución del presupuesto, las cuales deben ser definidas por los niveles jerárquicos superiores y las instancias externas competentes, cuando corresponda.

El producto de esta fase es la identificación de desviaciones de lo ejecutado con respecto a lo aprobado, la determinación de deficiencias en la gestión del subsistema de presupuesto y del proceso presupuestario, así como su posible desvinculación con lo planificado. Esto en aras de implementar las medidas de corrección pertinentes y garantizar el efectivo desarrollo de la gestión presupuestaria e institucional.

5. Fase de Evaluación (numeral 4.5 Normas Técnicas).

Las Normas Técnicas regulan la fase de Evaluación, como aquella mediante la cual se analiza y valora en forma sistemática, objetiva y oportuna los resultados físicos y

⁴⁶Reforma a las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N-1-2012-DC-DFOE). Resolución R-DC-073-2020 del Despacho Contralor. Contraloría General de la República. San José, Costa Rica.

financieros de la administración de los ingresos y la ejecución de los programas presupuestarios, con criterios de eficiencia, eficacia, economía y calidad. Esto de acuerdo con la planificación, programación y estimaciones contenidas en el presupuesto institucional aprobado.

Esta fase busca valorar cuantitativa y cualitativamente el cumplimiento de los objetivos, metas y los resultados alcanzados en el ejercicio presupuestario en relación con los esperados, razón por la cual se convierte en un importante insumo en el proceso de rendición de cuentas de cada institución.

Según disponen las Normas, cada institución debe elaborar, analizar y presentar ante el Órgano Contralor informes semestrales acumulativos de la evaluación presupuestaria llevada a cabo, con fecha de corte al 30 de junio y 31 de diciembre de cada año. Su presentación deberá realizarse máximo el 31 de julio -en relación con el primer informe- y el 16 de febrero -en caso del segundo informe acumulativo-

PROBLEMAS DE INVESTIGACIÓN

- ¿De qué forma se puede garantizar de manera razonable el acceso a la información presupuestaria en el ámbito municipal?
- ¿Cómo se puede medir el acceso ciudadano a la información presupuestaria municipal mediante las páginas web oficiales de los gobiernos locales?
- ¿En qué medida las municipalidades ponen a disposición del ciudadano información presupuestaria en sus páginas web?
- ¿Cuáles son los puntos de mejora en torno al acceso a la información presupuestaria de las corporaciones municipales?

OBJETIVOS

Objetivo general

- Analizar y valorar la información presupuestaria que los gobiernos locales costarricenses publican a través de sus páginas web, así como los mecanismos que se utilizan para su divulgación, en aras de determinar puntos de mejora y generar recomendaciones puntuales que permitan la consolidación del derecho de acceso a la información por parte de los administrados.

Objetivos específicos

- Estudiar las implicaciones del derecho al acceso a la información en el ámbito presupuestario municipal costarricense, a fin de identificar la información y los mecanismos de divulgación que pueden utilizarse para garantizar este derecho.
- Desarrollar un instrumento de medición que permita evaluar la información presupuestaria que los gobiernos locales presentan en sus páginas web, así como los mecanismos que se utilizan en su divulgación, en aras de identificar si se ajusta a los requerimientos del derecho de acceso a la información.
- Procesar y analizar la información recabada mediante el instrumento de medición, a fin de comprender la situación en que se encuentran las municipalidades de frente al acceso a la información presupuestaria por parte de los administrados.
- Identificar las fortalezas y debilidades en relación con el acceso a la información presupuestaria municipal a través de páginas web, con la finalidad de determinar propuestas puntuales que permitan mejorar su nivel de cumplimiento en los gobiernos locales costarricenses.

ESTADO DE LA CUESTIÓN

El presente trabajo se centra en el análisis de la disponibilidad de información presupuestaria⁴⁷ que las corporaciones municipales facilitan a sus administrados, en específico, mediante las páginas web oficiales de cada una de esas entidades públicas, como parte del derecho del ciudadano al acceso a la información pública.

Sobre el particular debe indicarse que, a la fecha, no se tiene referencia de estudios sobre este tema en específico en el nivel local; sin embargo, existen algunos insumos que tienen relación directa con el tema objeto de análisis a los cuales vale la pena hacer mención. De previo a hacer un breve repaso de dichos aportes, debe aclararse que en Costa Rica la materia presupuestaria se ha caracterizado por ser un tema con poco desarrollo doctrinario comparado con otros países, en razón de la complejidad técnica-normativa que la ha caracterizado.

⁴⁷Sobre el particular se aclara que, para efectos del presente trabajo, se considerará como información presupuestaria aquella documentación de relevancia emitida por los gobiernos locales producto del desarrollo de las diversas etapas que conforman el proceso presupuestario. Abarcando, entre otros, los documentos relativos a los presupuestos aprobados, las modificaciones presupuestarias, los presupuestos extraordinarios, los informes de auditoría en relación con la materia presupuestaria, los informes de evaluación presupuestaria, los informes de liquidación presupuestaria, los acuerdos del concejo municipal de aprobación de dichos documentos y todos aquellos otros que se estimen de relevancia en el curso del proceso presupuestario local.

Asimismo, la dificultad en su acceso y el lenguaje técnico que usualmente presentan los documentos presupuestarios ha inhibido a investigadores y ciudadanos -en general- a acercarse y cuestionar los temas presupuestarios de interés, razón por la cual el desarrollo de la materia en Costa Rica se ha concentrado, en buena medida, en los aportes realizados por algunas instituciones públicas, como el Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la República, los Tribunales de Justicia y las universidades públicas, estas últimas, en el plano académico principalmente.

En relación con el Órgano Contralor se debe señalar que, debido a la labor de fiscalización que ostenta de frente al quehacer municipal, específicamente en virtud de su labor de aprobación presupuestaria externa concedida por mandato constitucional, es una de las que más aportes ha realizado en cuanto al tema.

Así, mediante las Memorias Anuales -que emite en el mes de mayo de cada año como parte del proceso de rendición de cuentas ante la Asamblea Legislativa-, los informes de fiscalización, la competencia consultiva, las Encuestas sobre Transparencia, las Encuestas sobre Percepción de Servicios Públicos y en el proceso de emisión de los Índices Municipales⁴⁸, entre otros, ha analizado algunos aspectos relacionados con el desarrollo del proceso presupuestario en el nivel local.

Específicamente, mediante el Informe acerca del Seguimiento de la Gestión Presupuestaria de los Gobiernos Locales, N.º DFOE-DL-SGP-00002-2016, se refirió a la importancia del presupuesto en el nivel local y consideró que es “(...) *una herramienta fundamental para soportar los procesos de toma de decisiones, evaluación de resultados, rendición de cuentas y propiciar la transparencia institucional*”⁴⁹.

Lo anterior, se torna todavía más significativo al tomar en cuenta la gran variedad de responsabilidades que son asignadas a las municipalidades en el proceso de administración y satisfacción de los intereses locales, como lo son el brindar los servicios de recolección de basura, limpieza de vías y sitios públicos, mantener los

⁴⁸Del 2002 al 2018, el documento de evaluación de la gestión municipal se denominó “*Índice de Gestión Municipal (IGM)*”. A partir de la evaluación realizada en el año 2021, la Contraloría General realizó variaciones al instrumento de medición y modificó su nombre a “*Índice de Gestión de Servicios Municipales (IGSM)*”

⁴⁹Contraloría General de la República (2016). “*Informe acerca del Seguimiento de la Gestión Presupuestaria de los Gobiernos Locales*”. No. DFOE-DL-SGP-00002-2016. San José, Costa Rica.

caminos y parques en buen estado, proteger los recursos naturales, construir vías públicas, otorgar permisos para el funcionamiento de negocios comerciales, recaudar y administrar los impuestos municipales y la planificación urbana y rural del cantón, entre otros⁵⁰.

Precisamente, a raíz de esta variada gama de actividades a cargo de los gobiernos locales, en el informe “*Presupuestos Públicos 2019: Situación y Perspectivas*”⁵¹ se enfatizó en que:

*“(...) El presupuesto municipal es una herramienta que deben utilizar las autoridades (Alcaldía y Concejo) y demás funcionarios municipales, para la asignación y ejecución de los recursos financieros que administran y que **por ser limitados y con diversidad de aplicación, requieren de decisiones estratégicas en la atención de obras comunales prioritarias, de los requerimientos institucionales y, fundamentalmente, en la prestación de los servicios municipales**”* (el destacado no pertenece al original).

Como indica el informe de cita, el Presupuesto contribuye al cumplimiento del Plan Anual Operativo, así como de los planes de mediano y largo plazo. Asimismo, facilita el alcance de los objetivos y metas propuestos en cada uno de los programas presupuestarios establecidos en cada municipalidad⁵², lo cual incide favorablemente en la calidad de vida de los habitantes del cantón, quienes son los beneficiarios directos de la eficiente, eficaz y oportuna gestión de cada gobierno local.

Aunado a los informes señalados, del 2011 al 2018, el Órgano Contralor emitió el Índice de Gestión Municipal (IGM)⁵³, el cual consistía en una evaluación general de las corporaciones municipales que determinaba año a año el nivel de diferentes variables que medían la gestión municipal. El Índice se componía de 61 indicadores relacionados con cinco ejes principales, a saber: 1) el desarrollo y gestión

⁵⁰Contraloría General de la República (2019). “*Presupuestos Públicos 2019: Situación y perspectivas*”. San José, Costa Rica.

⁵¹Ibidem.

⁵²Ibidem.

⁵³Desde el 2002 al 2010 emitió un informe anual sobre la gestión municipal, el cual se basaba en un índice de gestión financiero-presupuestario.

institucional; 2) la planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas; 3) la gestión de desarrollo ambiental, 4) la gestión de servicios económicos (gestión vial) y 5) la gestión de servicios sociales⁵⁴.

Sobre el particular, es de interés señalar que a lo largo de dichos estudios se evaluaron diferentes variables presupuestarias, de tal manera que algunos indicadores se centraron en el análisis del cumplimiento de plazos por parte de los gobiernos locales, la presentación de los informes de ejecución presupuestaria, la vinculación entre el plan operativo anual y el presupuesto, entre algunos otros temas.

Así las cosas, en el Índice referido no se analizaron aspectos puntuales relativos al acceso a la información presupuestal, por lo que se estima que existen aspectos adicionales que pueden mejorar la consolidación y garantía, en el nivel municipal, del acceso a la información presupuestaria por parte de los ciudadanos, como lo son el determinar los documentos que deberían publicarse en cada una de las fases, las fechas de su publicación y los mecanismos de divulgación de dicha información, entre otros.

Resulta de interés destacar que, a partir de la evaluación realizada en el año 2021, la Contraloría General realizó variaciones al instrumento de medición y modificó su nombre a "*Índice de Gestión de Servicios Municipales (IGSM)*". El nuevo Índice se compone de 118 indicadores y prácticas distribuidos en dos grandes agrupaciones, sea Servicios Públicos Municipales Básicos y Servicios Públicos Municipales Diversificados; los cuales a su vez se dividen en tres ejes: 1) Salubridad Pública, 2) Desarrollo Urbano y 3) Servicios Sociales⁵⁵.

Tal y como lo indica su nombre, el nuevo Índice se enfoca en la evaluación de los diversos servicios (básicos o diversificados) que prestan las municipalidades en sus respectivas comunidades, tales como: recolección de residuos, aseo de vías, red vial cantonal, alcantarillado pluvial, servicios educativos, culturales y deportivos, agua potable, seguridad y vigilancia, entre otros⁵⁶. En virtud de lo cual, no se

⁵⁴Contraloría General de la República (2018). "*Índice de Gestión Municipal. Resultados del periodo 2018*". Informe N.º DFOE-DL-SGP-00001-2019. San José, Costa Rica. Disponible en: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/2018/igm-2018.pdf>

⁵⁵Contraloría General de la República (2021). "*Índice de Gestión de Servicios Municipales*". Informe N.º DFOE-LOC-SGP-00003-2021. San José, Costa Rica. Disponible en: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igsm/2021/informe-SGP-IGSM-2021.pdf>

⁵⁶ibidem.

analizaron aspectos relacionados con la publicación de la información presupuestaria ni su acceso por parte de los administrados.

Por otra parte, en relación con los aportes realizados en la materia por parte del Órgano Contralor, cabe destacar el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos conocido como SIPP. Este Sistema contiene información de los presupuestos, planes y su ejecución de los entes y órganos sujetos a la fiscalización de la Contraloría General y fue creado con el objetivo de promover la eficiencia y la transparencia en el uso de los recursos, bajo la potestad de fiscalización del Órgano Contralor⁵⁷.

Si bien el SIPP constituye una valiosa herramienta de análisis del tema presupuestal, su contenido va más allá del ámbito municipal, pues se registra información de todos los sujetos pasivos fiscalizados por la Contraloría General. En razón de lo anterior, si bien es factible hacer revisiones o comparaciones, debido a la cantidad de información que se registra en el sistema, su uso puede resultar una tarea compleja para el ciudadano común, debido a los comandos, filtros y herramientas que se utilizan en el acceso a la información.

En razón de lo anterior, se estima que en el nivel local aún se puede ampliar la accesibilidad de la información presupuestaria de cada cantón de forma sencilla y comprensible para los ciudadanos, tema que se pretende estudiar y analizar en el curso de este trabajo de investigación.

En relación con el tema, cabe resaltar además los aportes de la Defensoría de los Habitantes, mediante el Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense (ITSP). Este es un instrumento de evaluación basado en prácticas internacionales, utilizado para medir el estado de situación, en un momento dado, de la transparencia que ofrecen los sitios web de las instituciones públicas costarricenses.⁵⁸

⁵⁷Contraloría General de la República (s.f.). "*Objetivos del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos*". Disponible en: <https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=102:1:0>: San José, Costa Rica.

⁵⁸Defensoría de los Habitantes (s.f.). "*Índice de Transparencia del Sector Público*". Disponible en: http://www.dhr.go.cr/red_de_transparencia/indice_de_transparencia_del_sector_publico.aspx. San José, Costa Rica.

En relación con el ITSP 2021⁵⁹, se analizaron aspectos relevantes del proceso presupuestario, tales como la publicación del proyecto de presupuesto y el proyecto aprobado, el presupuesto extraordinario y las modificaciones presupuestarias, así como la disponibilidad de los informes de ejecución presupuestaria y los informes de auditoría respectivos; sin embargo, no se hace un estudio pormenorizado de las demás etapas que componen el proceso presupuestario.

Asimismo, al ser un estudio general -en tanto se evalúa al sector municipal, empresas y entes públicos, instituciones autónomas, ministerios, poderes de la República, entre otros-, los criterios utilizados deben ser genéricos en la medida de lo posible, a fin de que se adapten a todo el sector público, razón por la cual tampoco se analizan aspectos específicos del sector municipal.

Sobre el particular, se debe tomar en consideración que, en general, las herramientas descritas no generan recomendaciones puntuales de mejora en relación con el acceso a la información presupuestaria en el ámbito propiamente municipal, pues su desarrollo apunta al otorgamiento de una puntuación final que se compara con las notas obtenidas en años anteriores y así medir el avance o desmejora que presentan las instituciones evaluadas. Por lo anterior, salvo algunas excepciones puntuales, dichas herramientas no establecen técnicas o actuaciones específicas que puedan colaborar en el progreso y en la mejora de los aspectos evaluados con poco avance en relación con los gobiernos locales objeto de estudio.

Por tanto, el presente trabajo tiene por finalidad la de analizar el acceso a la información presupuestaria que actualmente poseen los ciudadanos en relación con las corporaciones municipales, debido a que las particularidades del proceso presupuestario desarrollado en el nivel municipal requieren que se valore el tema de forma puntual e independiente respecto del resto de la Administración Pública.

Así las cosas, se pretende determinar las fortalezas y debilidades que presentan los gobiernos locales en relación con el tema y así, finalmente, establecer parámetros de mejora que sirvan para generar algunas recomendaciones puntuales que puedan implementar en el proceso de consolidación y garantía de acceso a la información presupuestal por parte de los ciudadanos, específicamente, mediante el

⁵⁹Defensoría de los Habitantes (2021). “Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense Basado. Resultados 2021”. San José, Costa Rica. Disponible en: https://www.dhr.go.cr/red_de_transparencia/indice_de_transparencia_del_sector_publico.aspx

desarrollo de una “*Guía para fomentar el acceso a la información presupuestaria municipal mediante las páginas web*”.

Al respecto debe tomarse en consideración que, si bien en el nivel nacional no se tiene conocimiento sobre estudios o análisis referidos al acceso a la información presupuestaria, el tema si ha sido desarrollado en el ámbito internacional. Así, se debe señalar el trabajo del *International Budget Partnership (IBP)*, el cual es un organismo internacional enfocado en análisis de presupuestos y la promoción de diversas herramientas en el trámite presupuestario, desarrolladas a fin de mejorar la gobernabilidad efectiva de los países y reducir la pobreza⁶⁰.

Una de estas herramientas es, precisamente, la Encuesta de Presupuesto Abierto⁶¹, la cual consiste en un análisis y encuesta exhaustiva que evalúa qué tanta información presupuestaria y oportunidades de participar en el proceso presupuestario otorgan los gobiernos centrales de los países participantes al público.

Esta Encuesta se constituye en un instrumento independiente en la que participan múltiples países, la cual se realiza cada dos años en colaboración con investigadores independientes de la sociedad civil dentro de los diversos países participantes. Además, para medir el compromiso de los países encuestados en materia de transparencia y para permitir comparaciones entre ellos, el IBP creó el Índice de Presupuesto Abierto, el cual le asigna una calificación a cada país, con base en la información que éste pone a disposición del público a lo largo del proceso presupuestario⁶².

Al respecto, debe indicarse que Costa Rica, en la encuesta realizada en el 2021⁶³ obtuvo una nota general de 57 puntos y el aspecto peor evaluado fue la participación pública, en que se le otorgó una nota de 9 puntos sobre una base de 100 posibles. A continuación, se puede apreciar la puntuación referida respecto del resto de países evaluados.

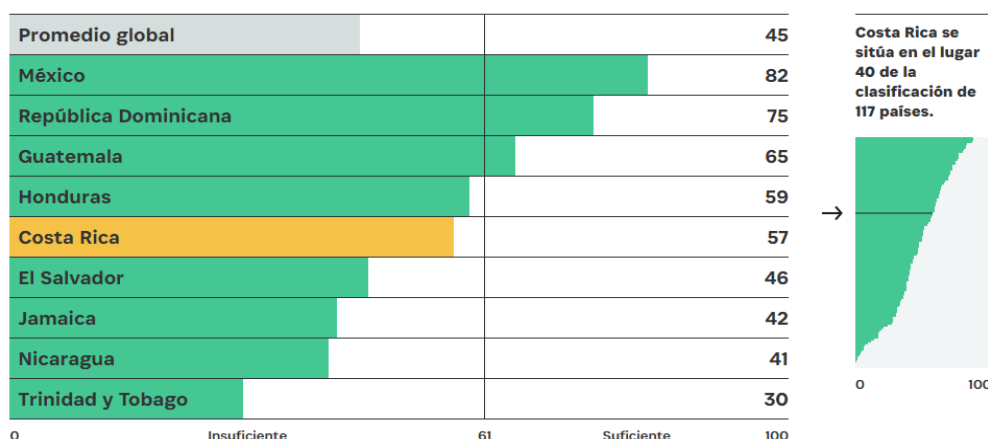
⁶⁰ International Budget Partnership (s.f). “*About IBP*”. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/about-ibp/>

⁶¹International Budget Partnership (s.f). “*La Iniciativa de Presupuesto Abierto*”. Disponible en: https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/01/OBI_brochure_web_Spanish_LowRes.pdf

⁶²ibidem.

⁶³International Budget Partnership (2021). “*Encuesta de Presupuesto Abierto 2019 Costa Rica*” Disponible en: <https://live-international-budget-partnership.pantheonsite.io/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2019/open-budget-survey-costa-rica-2019-es.pdf>

Gráfico N.º 1
Transparencia Presupuestaria en Costa Rica



Fuente: International Budget Partnership (2021). “Encuesta de Presupuesto Abierto 2019 Costa Rica” Disponible en: <https://live-international-budget-partnership.pantheonsite.io/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2019/open-budget-survey-costa-rica-2019-es.pdf>

Ahora, si bien esta Encuesta constituye un valioso insumo para el análisis del tema en Costa Rica e incluso refleja la situación que por años ha vivido el país en relación con el desarrollo del proceso presupuestario; esta se encuentra enfocada en el proceso presupuestario en el ámbito nacional, sea el dirigido por el Ministerio de Hacienda en relación con el presupuesto del Gobierno de la República -incluye los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo-, razón por la cual tampoco se analiza, con el detalle deseado, el procedimiento particular de los gobiernos locales.

En virtud de lo anterior, se insiste en la relevancia que tiene el efectuar un estudio pormenorizado y enfocado, propiamente, en el acceso ciudadano a la información presupuestaria en el ámbito municipal, puesto que los gobiernos locales constituyen una parte fundamental de la Administración Pública, al ser los encargados de administrar, suministrar y atender las necesidades y servicios básicos que requieren los habitantes de cada cantón, quienes a su vez poseen el derecho de conocer y cuestionar la información sobre el uso de los recursos públicos, como mecanismo de rendición de cuentas y, además, como un reflejo del derecho de acceso a la información.

METODOLOGÍA

Debido a la naturaleza de la presente investigación, se hará uso de la metodología cualitativa a fin de lograr analizar la disponibilidad de la información presupuestaria

municipal en Costa Rica y su ligamen con el derecho de acceso a la información de los ciudadanos.

En primer término, se hará un análisis de los aspectos de mayor relevancia en relación con el proceso presupuestario municipal y la forma en que se encuentra regulado en el ordenamiento jurídico costarricense. Asimismo, se estudiarán los aspectos de mayor trascendencia en cuanto al derecho de acceso a la información, su evolución, exigencias y la forma en que ha sido regulado tanto en el nivel nacional como internacional.

Asimismo, como parte de la metodología cualitativa, se hará un especial uso del método de investigación-acción, el cual pretende conocer una determinada realidad o problema y, además, proponer distintas alternativas para lograr su solución⁶⁴. Así, según indica el autor Martínez (2006): “(...) *El fin principal de estas investigaciones no es algo exógeno a las mismas, sino que está orientado hacia la concientización, desarrollo y emancipación de los grupos estudiados y hacia la solución de sus problemas*”⁶⁵.

Lo anterior por cuanto, como propone Galindo (1998), mediante este método no se estudia un problema por separado sino en su dimensión intrarelacional e histórica, sea que el investigador se acerca a la comunidad para comprender la problemática que se presenta en ella y, a su vez, se aleja a fin de ver el conjunto y contribuir con explicaciones de la realidad objeto de estudio⁶⁶.

Así las cosas, tal y como ha expuesto sobre el tema Sáenz López (2012), la naturaleza del método es la vinculación entre la investigación y la problemática de la sociedad, pues pretende dar respuesta directa a dificultades reales que vive la población en la vida diaria, como lo son la falta de educación, el irrespeto de los derechos fundamentales, la ausencia de normas justas, la carencia de

⁶⁴Martínez, Miguel (2006). “*La Investigación Cualitativa (Síntesis conceptual)*”. Revista de investigación en psicología, Vol. 9, N.º. 1, 2006, págs. 123-146. Disponible en: http://sisbib.unmsm.edu.pe/bvrevistas/investigacion_psicologia/v09_n1/pdf/a09v9n1.pdf

⁶⁵ Íbidem.

⁶⁶Galindo Cáceres, Luis Jesús. (1998). “*Técnicas de investigación. En sociedad, cultura y comunicación*” Pearson. México.

procedimientos judiciales transparentes, por nombrar solo algunos⁶⁷. Motivo por el cual se convierte en el método que mejor se ajusta a los fines de este trabajo.

Posteriormente, una vez establecida la parte conceptual de mayor relevancia, se desarrollará una medición que permita estudiar el grado de acceso que los ciudadanos poseen respecto de la información presupuestaria de los entes municipales costarricenses, esto con el ánimo de determinar el grado de respeto que los gobiernos locales guardan en relación con las exigencias mínimas que se derivan del derecho de acceso a la información.

A fin de desarrollar el correspondiente instrumento de medición, se establecerán una serie de indicadores por ejes temáticos, los cuales se fundamentan en las fases que conforman el proceso presupuestario y los diversos documentos que los gobiernos locales emiten en cada una de estas etapas. Cabe resaltar que dicha información presupuestaria, tiene sustento en las propias normas que rigen el proceso presupuestario en Costa Rica, las cuales de previo han determinado los documentos mínimos que se derivan de la ejecución de cada una de las fases que integran el ciclo presupuestario.

Además, aunado a la normativa que existe en cuanto a la materia, se harán uso también de parámetros internacionales relacionados con el derecho de acceso a la información, que permitan incorporar -dentro de la evaluación a desarrollar- aquellos aspectos adicionales que, si bien no se encuentran regulados expresamente en las normas costarricenses, permitan el acercamiento y consolidación del acceso a la información respecto el trámite presupuestario que se desarrolla en el nivel municipal.

En el marco de dichos parámetros, en el curso de esta investigación, se analizará y determinará el nivel de acceso que los ciudadanos poseen respecto a la información presupuestaria que emiten los gobiernos locales en el ejercicio del ciclo presupuestario. Al respecto, valga aclarar que se ha optado por esta acepción y no únicamente por "*documento presupuestario*", pues su definición, de acuerdo con las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N.º N-1-2012-DC-DFOE), resulta restrictiva al limitarse al "*presupuesto inicial, de presupuesto extraordinario y de*

⁶⁷Sáenz López, Karla Annett Cynthia, Gorjón Gómez, Francisco Javier y otros (2012) "*Metodología para Investigaciones de Alto Impacto en las Ciencias Sociales. Métodos Cualitativos Aplicados Al Derecho*". Universidad Autónoma de Nuevo León y Universidad Rey Juan Carlos.

modificación presupuestaria". Por este motivo, el desarrollo de este trabajo se referirá a la información presupuestaria⁶⁸ de los gobiernos locales y no únicamente a los documentos presupuestarios.

En cuanto al trabajo de medición a realizar, debe indicarse que se efectuará en relación con los ciclos presupuestarios ejecutados en los años 2019, 2020 y 2021, esto con el fin de contar con la posibilidad de analizar la información presupuestaria completa que se emitió en cada una de las fases del proceso presupuestario para estos periodos y así conocer, de la forma más precisa posible, la situación que presentan los gobiernos locales en relación con la disposición de información presupuestaria para el acceso de los administrados.

Al respecto, se debe recordar que según la normativa vigente, el II Informe semestral de evaluación presupuestaria se presenta en la primera quincena de febrero del año siguiente a que se ejecutó el presupuesto (Art. 4.5.5 NTSP). Así las cosas, en febrero de 2020, febrero de 2021 y febrero de 2022 los gobiernos locales debieron emitir los informes de evaluación y de liquidación presupuestaria de los años 2019, 2020 y 2021, respectivamente. Por este motivo, a pesar que el presente trabajo de investigación se desarrolla inclusive durante el año 2022, no se analizará dicho periodo presupuestario pues aún se encuentran en curso varias fases de dicho ciclo presupuestario.

Asimismo, se debe tomar en cuenta que no se realiza la medición del sector municipal en su totalidad, en virtud de que la presente investigación se sustenta en el análisis de la información que publicitan los gobiernos locales en sus páginas web, razón por la cual, necesariamente, se excluyen del análisis aquellos gobiernos locales que no cuentan con sitio web o, aún en caso de tenerlo, no publiciten información presupuestaria para los años objeto de análisis -2019, 2020 y 2021-.

En este sentido, de la revisión preliminar efectuada cada año respecto las páginas web de los gobiernos locales de Costa Rica, se obtuvo la siguiente información:

⁶⁸Bajo esta premisa, se considerará como información presupuestaria aquella documentación de relevancia emitida por los gobiernos locales producto del desarrollo de las diversas etapas que conforman el proceso presupuestario; abarcando, entre otros, los documentos relativos a los presupuestos aprobados, las modificaciones presupuestarias, los presupuestos extraordinarios, los informes de auditoría en relación con la materia presupuestaria, los informes de evaluación presupuestaria, los informes de liquidación presupuestaria, los acuerdos del concejo municipal de aprobación de dichos documentos y todos aquellos otros que se estimen de relevancia en el curso del proceso presupuestario local.

Tabla N.º 1.
Cantidad de municipalidades con información presupuestaria publicada en páginas web en los años 2019, 2020 y 2021

AÑO EVALUADO	MUNICIPALIDADES CON INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA PUBLICADA	MUNICIPALIDADES SIN INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA PUBLICADA
2019	21	61
2020	25	57
2021	27	55

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de páginas web de las municipalidades de Costa Rica. Consultas efectuadas en febrero del 2020, octubre de 2021 y julio de 2022.

Así las cosas, para el año presupuestario 2019 se analizará la información presupuestaria publicada por 21 municipalidades, para el periodo 2020 se estudiará la información publicada de 25 municipios y, respecto al año 2021, se evaluará la información presupuestaria de 27 gobiernos locales. Esto en razón que, para el momento en que se realizó la primera revisión anual de las páginas web, dichas municipalidades fueron las únicas que contaban con información presupuestaria publicada⁶⁹.

Aunado a lo anterior, cabe indicar que a efectos de desarrollar el instrumento de medición que se aplicará sobre las municipalidades que sí publicitan información presupuestaria en sus páginas oficiales, se hará uso de un muestreo de tipo intencionado o basado en criterios⁷⁰. Este implica que, mediante los criterios correspondientes, se determinará la unidad de análisis que presente las mayores ventajas para los fines que persigue la investigación. Dichos criterios se basarán, como se indicó, en las exigencias del ordenamiento jurídico costarricense respecto al derecho de acceso a la información y, además, en la regulación que el procedimiento presupuestario posee en las normas nacionales.

A fin de determinar los indicadores que se utilizarán en el instrumento de medición, se hará uso de la técnica descriptiva, la cual permitirá dar a conocer algunas de las variables esenciales que se deben de comprender a la hora de estudiar la temática

⁶⁹Las revisiones de las páginas web de los gobiernos locales se efectuaron en febrero del 2020, octubre de 2021 y julio de 2022.

⁷⁰Martínez, Miguel (2006). *“La Investigación Cualitativa (Síntesis conceptual)”*. Revista de investigación en psicología, Vol. 9, N.º. 1, 2006, págs. 123-146. Disponible en: http://sisbib.unmsm.edu.pe/bvrevistas/investigacion_psicologia/v09_n1/pdf/a09v9n1.pdf

objeto de interés, principalmente tomando en consideración el nivel técnico especializado que caracteriza la regulación de la materia presupuestaria municipal en el ámbito del derecho costarricense.

Dicho estudio se complementará mediante el uso de la técnica analítica, mediante la cual se estudiará y valorará la información recolectada en el trabajo de campo y con el que, finalmente, se pretende obtener un resultado individual y promedio acerca del nivel de acceso a la información presupuestaria que los ciudadanos de Costa Rica tienen respecto a las municipalidades.

Una vez recabada y analizada la información obtenida, se determinarán las variables con mayor y menor puntaje en relación con el acceso a la información presupuestaria municipal, con el fin de identificar y proponer algunas acciones que pueden ejecutar los gobiernos locales en la promoción de este derecho fundamental y a fin de contrarrestar las debilidades prioritarias que se localicen una vez finalizada la investigación.

CAPÍTULO I: EL DERECHO DEL CIUDADANO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN COSTA RICA ¿CÓMO TRADUCIRLO EN EL ÁMBITO PRESUPUESTARIO MUNICIPAL?

De previo a analizar y medir el acceso a la información presupuestaria municipal en Costa Rica -eje central de este trabajo de investigación-, resulta indispensable conocer primero qué se comprende por acceso a la información, cómo se regula en el nivel nacional e internacional y, finalmente, traducir este derecho al plano de la información presupuestaria municipal, tal y como se desarrollará en las secciones siguientes.

1.1. ¿Qué debemos entender por derecho ciudadano de acceso a la información?

El derecho de acceso a la información es un derecho humano universal, en consecuencia, toda persona, sin consideración de fronteras, tiene derecho a solicitar acceso a la información tal y como lo establece el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁷¹. En virtud de su relevancia, se le considera como una herramienta fundamental para la construcción de ciudadanía, pues a través de ella, en las últimas décadas, distintas sociedades del hemisferio han consolidado sistemas democráticos cada vez más asentados y robustos, gracias a la activa participación de sus ciudadanos en asuntos de interés público⁷².

En Costa Rica se le reconoce como un derecho constitucional de goce facultativo de los ciudadanos, el cual si bien no posee una ley específica que regula la materia, si se encuentra normado mediante distintas leyes que tienden a su protección y regulación en ámbitos normativos específicos. A la par de lo anterior, como se desarrollará en el presente apartado, el acceso a la información es un derecho en constante construcción, que amerita importantes esfuerzos por parte de las autoridades estatales, así como la participación responsable de los ciudadanos en su ejercicio.

⁷¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2009) *“El Derecho de acceso a la Información en el Marco jurídico interamericano”*. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/RELEacceso.pdf>

⁷² Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2012). *“El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales”*. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

En cuanto a su contenido, Fallas Delgado (2017) propone que el acceso a la información: “(...) es una potestad pública y pilar de la transparencia administrativa y la rendición de cuentas, ya que, tiene por propósito la difusión y la facilitación de la información pública de forma oportuna y veraz; con el objetivo de formar opinión, de informar y de hacer partícipe a la ciudadanía de la gestión de los Estados”⁷³. Asimismo, sostiene que su uso permite la limitación, separación y control de los poderes, libertades y responsabilidades de los Estados y los ciudadanos, convirtiéndose en un instrumento de lucha contra la inmunidad del poder, la corrupción, el secretismo y el hermetismo de los gobiernos⁷⁴.

A fin de facilitar su comprensión, se ha propuesto el estudio del derecho de acceso a la información desde dos componentes fundamentales (Acces Info Europe, 2010), el primero de ellos es la *transparencia proactiva*, entendida como la obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas de forma oportuna e idónea.

Sobre el particular, en la Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto del año 2004, los relatores de la ONU, la OEA y la OSCE precisaron que “(...) las autoridades públicas deberán tener la obligación de publicar de forma dinámica, incluso en la ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público”; y que “(...) se establecerán sistemas para aumentar, con el tiempo, la cantidad de información sujeta a dicha rutina de divulgación”⁷⁵.

Por otra parte, se establece la *transparencia reactiva*, la cual se comprende como el derecho con que cuentan los ciudadanos para solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de acceso público, así como el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria respecto la gestión presentada⁷⁶. Sobre esto

⁷³Fallas Delgado, Manuel Emilio (s.f.). “El Acceso a la Información Pública en Costa Rica; una reflexión sobre su estado actual”. Universidad Estatal a Distancia. Disponible en: https://www.uned.ac.cr/actividades/images/sellar/memoria/Emilio_Fallas_-_Costa_Rica.pdf.

⁷⁴ibidem.

⁷⁵Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2004). “El Derecho de acceso a la Información en el Marco jurídico interamericano”. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/RELEAcceso.pdf>; Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto de los Relatores de Libertad de Expresión de la ONU, la OEA y la OSCE de 6 de diciembre de 2004. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=319&IID=2>.

⁷⁶Acces Info Europe (2010). “El Derecho de acceso a la información: Definición, protección internacional del derecho y principios básicos”. Disponible en: https://www.access-info.org/wp-content/uploads/El_Derecho_de_acceso_a_la_informacin._principios_basicos.pdf.

se aclara que, el presente trabajo de investigación, se centrará en el estudio y análisis de la transparencia proactiva por parte de los gobiernos locales, específicamente en cuanto a temas presupuestarios de su gestión.

Con base en lo expuesto anteriormente, es que el acceso a la información se ha considerado como uno de los requisitos fundamentales para que funcione cualquier democracia, en virtud del imperante deber del Estado de informar periódica y constantemente a sus ciudadanos sobre sus diversas labores y, a su vez, debido al poder que estos tienen para obtener la información que requieran a cargo de la Administración Pública⁷⁷.

En virtud de la relevancia con que cuenta el tema, en el 2008 la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptó los "*Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información*"⁷⁸, mediante los cuales se establecieron los criterios mínimos a seguir por los Estados Parte en el proceso de defensa y consolidación de este derecho. Se resumen en:

1. Toda información es accesible en principio: los Estados deben asegurar el respeto al derecho de acceso a la información, adoptando la legislación apropiada y poniendo en práctica los medios necesarios para su implementación.
2. El derecho de acceso a la información se extiende a todos los órganos públicos en todos los niveles de gobierno.
3. El derecho de acceso a la información se refiere a toda información significativa, cuya definición debe ser amplia.
4. Los órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades incluyendo su política, oportunidades de consultas, actividades que afectan al público, presupuestos, subsidios, beneficios y contratos de forma rutinaria y proactiva, aún en la ausencia de una petición específica y de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible.
5. Deben implementarse reglas claras, justas, no discriminatorias y simples respecto al manejo de solicitudes de información.
6. Las excepciones al derecho de acceso a la información deben ser establecidas por la ley, ser claras y limitadas.

⁷⁷Carazo Barrantes, Carolina (2006). "*La cultura de acceso a la información en las instituciones públicas de Costa Rica.*" Revista Reflexiones. Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva, Universidad de Costa Rica.

⁷⁸Organización de Estados Americanos (2008). "*Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información*". 73° Período ordinario de sesiones OEA, CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08). Rio de Janeiro, Brasil.

7. La carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada.
8. Todo individuo debe tener el derecho de recurrir cualquier negativa u obstrucción de acceso a la información ante una instancia administrativa.
9. Toda persona que intencionadamente niegue u obstruya el acceso a la información violando las reglas que garantizan ese derecho, deben ser sujetos a sanción.
10. Deben adoptarse medidas para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información.

Aunado a estos principios, la organización internacional “*Acces Info Europe*” (organización dedicada a promover y proteger el derecho de acceso a la información) ha propuesto como principios adicionales relacionados con el acceso a la información los siguientes⁷⁹:

1. Realizar solicitudes debe ser sencillo, rápido y gratuito: Los solicitantes deben tener el derecho de realizar las solicitudes de forma escrita u oral, sin que se les exija justificar el motivo de su solicitud. Además, el acceso a la información debe ser gratuito.
2. Los funcionarios tienen la obligación de ayudar a los solicitantes: Cada entidad pública y privada tendrá que designar uno o más funcionarios como responsables de información, quien debe recibir y gestionar las solicitudes, asistir a los solicitantes en el ejercicio de este derecho y fomentar el uso del derecho de acceso a la información dentro de su institución.
3. El derecho de acceso a la información debe estar garantizado por un órgano independiente: Debería crearse una agencia o comisionado específico e independiente para revisar las denegaciones o no contestaciones a las solicitudes de acceso a la información.

Aunado a lo anterior, es de interés señalar la regulación que dispuso la “*Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*”⁸⁰ emitida por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), la cual enfatiza en la necesidad de que las autoridades

⁷⁹Acces Info Europe (2010). “*El Derecho de acceso a la información: Definición, protección internacional del derecho y principios básicos*”. Disponible en: https://www.access-info.org/wp-content/uploads/El_Derecho_de_acceso_a_la_informacin_principios_bsicos.pdf.

⁸⁰Consejo Directivo del CLAD (2013). “*Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*”. Panamá.

den a conocer a los ciudadanos, de forma sistemática y permanente, la diversa información relativa a sus actos, contratos y resoluciones (numeral 14).

Asimismo, en su artículo 22, señala que el funcionamiento, actuación y estructura de la Administración Pública debe ser accesible a todos los ciudadanos, de manera que éstos puedan conocer en todo momento, gracias a la existencia de archivos adecuados, la información generada por las Administraciones Públicas. Para dichos efectos, dispone que las autoridades deben procurar potenciar el uso de estándares abiertos para facilitar la difusión y reutilización de la información pública o de interés general⁸¹.

En el plano nacional, es principalmente mediante la jurisprudencia, en particular la emitida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que poco a poco se ha dado cabida a la implementación de estos principios en el quehacer institucional costarricense. Así, en la resolución N.º 3074-2002, se indicó sobre el particular:

*“(...) El derecho a la información es uno de los derechos del ser humano y está referido a una **libertad pública individual cuyo respeto debe ser propiciado por el propio Estado**. Este derecho, a la vez, es un **derecho social cuya tutela, ejercicio y respeto se hace indispensable para que el ciudadano tome parte activa en las tareas públicas y pueda así participar en la toma de decisiones que afectan a la colectividad**. En ese sentido, es un derecho inalienable e indispensable en la medida en que se parte de que **información significa participación**. De esta manera, si la información es requisito para que el ciudadano individualmente considerado adopte decisiones, informar, a la vez, es **promover la participación ciudadana**.”⁸² (El destacado no pertenece al original).*

Así entendido, el acceso a la información -al referirse a un derecho fundamental y por ende social-, se convierte en indispensable para que los ciudadanos puedan tener una participación activa e informada respecto de la gran gama de labores a

⁸¹ Íbidem.

⁸² Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N.º 3074-2002 de las 15:24 horas de 02 de abril de 2002.

cargo de la Administración Pública. Ya que el informarse oportuna y certeramente sobre las materias de su interés, permitirá al administrado su participación en el proceso de adopción de las políticas sociales y económicas a cargo de las instituciones públicas.

Por su parte, en la resolución N.º 4460-08, el Tribunal Constitucional insistió en que el derecho a la información pública constituye “(...) *un mecanismo de control en manos de los administrados, puesto que, le permite a éstos, ejercer un control óptimo de la legalidad y de la oportunidad, conveniencia o mérito y, en general, de la eficacia y eficiencia de la función administrativa desplegada por los diversos entes públicos*”⁸³. Lo cual naturalmente resulta de aplicación al ámbito municipal, ya que el uso eficiente de los recursos económicos incide directamente en la función desplegada por los gobiernos locales y, consecuentemente, en el nivel de satisfacción de las necesidades e intereses de sus administrados.

La Sala Constitucional ha dispuesto, además, algunas de las facultades que ostentan los administrados en el ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, entre las cuales se pueden señalar⁸⁴:

1. El acceso a los departamentos, dependencias, oficinas y edificios públicos.
2. El acceso a los archivos, registros, expedientes y documentos físicos o automatizados (bases de datos, ficheros, etc.)
3. La facultad del administrado de conocer los datos personales o nominativos almacenados que le afecten de alguna forma.
4. La facultad del administrado de rectificar o eliminar esos datos si son erróneos, incorrectos o falsos.
5. El derecho de conocer el contenido de los documentos y expedientes físicos o virtuales.
6. El derecho de obtener, a su costo, certificaciones o copias de los mismos.

Sobre el particular y en relación con el desarrollo del presente trabajo de investigación, resulta de interés resaltar la resolución N.º 12129-2018 del 27 de julio de 2018, en que el Tribunal Constitucional hizo referencia no sólo al derecho

⁸³ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N.º 4460-2008 de las 17:14 horas de 25 de marzo de 2008.

⁸⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N.º 010982-2010 de las 14:57 horas de 22 de junio de 2010.

de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, sino además a su ejercicio mediante medios tecnológicos. Al respecto, indicó:

“(…) Esta Sala ha analizado ampliamente cómo el derecho de acceso a la información pública se ha visto moldeado por el desarrollo de las nuevas tecnologías y medios de comunicación, y sus repercusiones para la Administración, que idealmente debe adoptar las medidas necesarias para facilitar la disponibilidad electrónica de dicha información de manera completa, actual, ordenada, accesible y sin barreras injustificadas (véase la sentencia 2015-15074)”⁸⁵.

Asimismo, el Tribunal Constitucional (resolución N.º 12221-2014) ha sido claro en indicar los límites que posee ese acceso a la información pública, pues si bien el numeral 30 constitucional garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público, dicho acceso no es irrestricto y como todo derecho constitucional posee límites, pues quedan a salvo los secretos de Estado, referidos a temas de seguridad pública, defensa nacional y relaciones exteriores⁸⁶.

En este punto es importante indicar, además, que en los supuestos de protección de datos o información sensible las administraciones públicas deben resguardar y protegerlos del acceso por parte del ciudadano, según lo dispuesto por la Ley de Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales (N.º 8968). Esta protección de datos íntimos o sensibles tiene la condición de limitar el derecho de acceso a la información que como se ha indicado tiene la protección constitucional⁸⁷ por tratarse de un derecho fundamental del ser humano.

Se puede contemplar, además, como excepciones o límites del derecho de acceso a la información, los que establece el artículo 28 de la Constitución Política, que

⁸⁵Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N.º 12129-2018 de las 09:20 horas de 27 de julio de 2018.

⁸⁶Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N.º 12221-2014 de las 14:45 horas de 23 de julio de 2014.

⁸⁷El Artículo 24 de la Constitución Política le garantiza a todas las personas una esfera de intimidad intangible para el resto de los sujetos de derecho, de tal forma que aquellos datos íntimos, sensibles o nominativos que un ente u órgano público ha recolectado, procesado y almacenado, por constar en sus archivos, registros y expedientes físicos o automatizados, no pueden ser accedidos por ninguna persona por suponer ello una intromisión o injerencia externa e inconstitucional.

indica como “(...) *límite extrínseco de cualquier derecho la moral y el orden público*”. En este sentido, se debe entender que en el ámbito municipal, en virtud de que la información de interés del administrado puede localizarse en cualquiera de los departamentos de la municipalidad, es deber de los servidores públicos el verificar -de previo a brindar la información solicitada- que no se esté en presencia de ninguna de las excepciones previstas por la normativa⁸⁸.

Aunado al desarrollo que el tema ha tenido en la jurisprudencia nacional, resulta relevante igualmente tomar en consideración la tutela que se ha brindado al respecto en el nivel internacional, en forma específica, mediante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Así, en el caso “*Claude Reyes y otros vs Chile*”⁸⁹ la Corte refirió a importantes consideraciones relacionadas con la salvaguarda de este derecho.

En primer término, señaló que mediante la Convención Americana de Derechos Humanos se protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención -entre las cuales se contemplan el respeto a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público y la salud o moral pública-. Asimismo, resaltó que dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, además, que su entrega debe permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla libremente.

Además, estableció que el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones. En virtud de lo anterior, para que los administrados puedan ejercer el control

⁸⁸Al respecto, debe valorarse que en Costa Rica los legisladores le han brindado un tratamiento muy casuístico a la materia. Así, pueden encontrarse restricciones en cuanto al acceso a la información en temas como denuncias en investigaciones preliminares o información referente a la declaración juradas de bienes por parte de los funcionarios públicos.

⁸⁹Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006). “*Caso Claude Reyes y otros vs Chile*”. Resolución del 19 de septiembre de 2006, Serie C, N.º 151.

democrático, es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control⁹⁰.

Una vez revisados el concepto y alcances del acceso a la información como derecho del ciudadano, se procede a continuación con el análisis de las formas en que ha sido regulado normativamente.

1.2. ¿Cómo se regula el derecho del ciudadano de acceso a la información?

Tal y como se expuso en el acápite anterior, el acceso a la información reviste de una protección especial por ser consagrado, desde hace décadas, como un derecho fundamental. En primera instancia, su desarrollo en el ámbito internacional ha estado ligado a la protección de otros derechos, como la libertad de opinión y expresión. Fue, con el paso de los años, que se comprendió su trascendencia y logró consolidarse como un derecho independiente.

Si bien en el plano del Derecho internacional existen numerosos instrumentos vigentes que tutelan su protección, es de interés señalar aquellos de aplicación directa a Costa Rica. Así, como primera norma de referencia, es de necesaria cita la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)⁹¹, en que se tuteló expresamente la libertad de opinión y expresión del individuo, a la vez que se dispuso la prohibición de que el ciudadano fuera “(...) *molestado a causa de sus opiniones, el de investigar o recibir informaciones*” (numeral 19).

En el mismo año, pero en el ámbito americano, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)⁹² complementó la regulación existente respecto de este derecho, al estatuir que toda persona “(...) *tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquiera autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular*”. Además, contempló que dichas peticiones debían obtener una pronta resolución por parte de las autoridades respectivas.

⁹⁰Íbidem.

⁹¹Organización de las Naciones Unidas (1948). “Declaración Universal de Derechos Humanos”. Disponible en: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.

⁹²Organización de Estados Americanos (1948). “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>.

Más adelante, en el año 1969, mediante la Convención Americana sobre Derechos Humanos (también conocida como Pacto de San José)⁹³, se retomó la regulación establecida mediante la Declaración Universal de los Derechos Humanos, estatuyendo que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, derecho que contempla la “(...) *libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole*”. Esta regulación se deriva, con la misma redacción, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)⁹⁴.

También, si bien no es propiamente una norma jurídica, es de interés señalar la emisión del “*Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública*”⁹⁵ por parte de la Organización de Estados Americanos (OEA), el cual fue aprobado por su Asamblea General en junio de 2016 -mediante la resolución AG/RES 2885 (XLVI-O/16)- y al cual se encuentra sujeto Costa Rica como miembro activo de la OEA.

Este Programa parte de que los instrumentos internacionales juegan un papel clave en la promoción y protección del acceso a la información pública, así como en el rol fundamental que el acceso a la información posee en el desarrollo de procesos electorales y democráticos, en la gobernabilidad de cada Estado, en la transparencia y combate de la corrupción, en la protección y promoción de los derechos humanos y en el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión⁹⁶.

El Programa establece algunas acciones concretas a llevar a cabo por parte de los Estados miembros, la Secretaría General de la OEA, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y los actores no estatales (sociedad civil).

Respecto a los Estados miembros, puntualmente, promueve la adopción e implementación de normas internas sobre acceso a la información pública y toma como referencia la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, emitida por la propia OEA. Asimismo, como algunas acciones concretas,

⁹³Organización de Estados Americanos (1969). “*Convención Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre*”. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.

⁹⁴Organización de Estados Americanos (1966). “*Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*”. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.

⁹⁵Organización de Estados Americanos (2016). “Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública”. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_a_la_informacion_programa_interamericano.pdf.

⁹⁶ Organización de Estados Americanos (s.f.) “*Acceso Equitativo a la Información Pública*”. Departamento de Derecho Internacional (DDI). Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion.asp.

enfatisa en la necesidad de que los Estados gestionen de forma ágil y moderna su información a fin de minimizar la necesidad de que los individuos presenten solicitudes de información en cada dependencia.

Aunado a lo anterior, dispone⁹⁷ como obligación de los Estados:

- La promoción del acceso a la información pública en todas las ramas del Gobierno y en todos los niveles de la estructura gubernamental interna, tanto a nivel federal, estatal y local, así como a los órganos, organismos e entidades independientes o autónomos de propiedad del Estado o controlados por el mismo, a las organizaciones privadas y personas naturales que reciben fondos o beneficios públicos sustanciales (directa o indirectamente) o que desempeñan funciones y servicios públicos conforme a la legislación nacional.
- La promoción del derecho de acceso a la información pública como parte de las estrategias nacionales de desarrollo y crecimiento, y de las políticas sectoriales incluyendo campañas de sensibilización dirigidas a grupos que se encuentran en mayor grado de vulnerabilidad.
- La elaboración de investigaciones y estudios sobre el impacto socioeconómico del acceso a la información pública, en colaboración con la sociedad civil y otros actores sociales, y divulgar los resultados entre los actores clave.

Es así como, en el plano internacional, con el paso de los años se ha desarrollado una conciencia cada vez más aguda sobre la necesidad de la tutela, establecimiento y realización del acceso a la información pública, tanto desde su perspectiva como derecho fundamental, así como en su condición de instrumento base para promover la participación ciudadana y la rendición de cuentas por parte de las autoridades administrativas.

En cuanto a su regulación en el plano nacional, como punto de partida, se debe señalar la Constitución Política de la República de Costa Rica (1949)⁹⁸, que regula en el numeral 30 “(...) *el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público*”. Dicha norma guarda íntima relación con el artículo 27, que garantiza “(...) *la libertad de petición, en*

⁹⁷Organización de Estados Americanos (2016). “Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública”. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_a_la_informacion_programa_interamericano.pdf.

⁹⁸Asamblea Constituyente (1949). “Constitución Política de la República de Costa Rica”.

forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución". Así, estas normas constituyen el pilar de regulación de este derecho en el país.

Al respecto, cabe destacar que estos artículos, con el paso del tiempo, han sido complementados por una vasta cantidad de normas legales y reglamentarias destinadas a la regulación de materias específicas, como la tributaria, contratación administrativa, hidrocarburos, competencia y consumo, entre otras. Esto por cuanto, a la fecha, no se cuenta con una ley especial que regule -de forma general- el acceso a la información pública en el país.

Si bien han existido numerosos intentos de promulgar una norma en este sentido - muy a tono con las exigencias internacionales que imperan en la materia-, desde el año 2002 se han presentado cinco proyectos de ley diversos tendientes a la regulación del acceso a la información; sin embargo, ninguno se ha convertido en Ley de la República⁹⁹.

Por tanto, se torna necesario analizar la normativa específica con que se cuenta en el país a fin de complementar la regulación constitucional ya señalada. Si bien, como se ha indicado, existe una cantidad importante de normas que de alguna forma regulan el acceso a la información a favor de los administrados, esta investigación se enfoca en aquellas que guardan relación estrecha con la información presupuestaria que los gobiernos locales ponen a disposición de los administrados.

Así, en primer término, se debe referir a la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos (2002)¹⁰⁰, que dispone en su numeral 5 la obligación que tienen los funcionarios públicos de *"(...) proveerle al administrado información sobre los trámites y requisitos que se realicen en la respectiva unidad administrativa o dependencia. Para estos efectos, no podrá exigirle la presencia física al administrado, salvo en los casos en que la ley expresamente lo requiera"*.

⁹⁹Al respecto, se pueden consultar los siguientes proyectos: Proyecto de Ley N.º 20799: Ley General de Acceso a la Información Pública y Transparencia, Proyecto de Ley N.º 20361: Ley de Acceso a la Información Pública, Proyecto de Ley N.º 19113: Transparencia y Acceso a la Información Pública, Proyecto de Ley N.º: 16198: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Proyecto de Ley N.º 15079: Ley de Acceso a la Información para la Transparencia en la Gestión Pública.

¹⁰⁰Asamblea Legislativa, República de Costa Rica (2002). "Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos". N.º 8220.

Posteriormente, en el 2004, se promulgó la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública¹⁰¹, que tiene como objeto el prevenir, detectar y sancionar la corrupción en el ejercicio de la función pública y que establece en su numeral 7:

“(...) Es de interés público la información relacionada con el ingreso, la presupuestación, la custodia, la fiscalización, la administración, la inversión y el gasto de los fondos públicos, así como la información necesaria para asegurar la efectividad de la presente Ley, en relación con hechos y conductas de los funcionarios públicos”.

Esta norma resulta de trascendental importancia, pues acentúa el carácter público que posee la información presupuestaria de las dependencias nacionales, precisamente, debido a que el uso y disposición de los fondos públicos compete a la ciudadanía como un todo, pues es con su aporte que las instituciones del país se financian y, por tanto, es a ella a quien deben rendir cuentas.

Esta regulación encontró su complemento en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (2012)¹⁰² emitidas por parte de la Contraloría General de la República, la cual desde el inicio de su texto contempla como uno de los principios que deben regir el proceso presupuestario el *“Principio de Publicidad”*, entendido como la exigencia de que *“el presupuesto debe ser asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles”* (norma 2.2).

En el mismo sentido, la norma 3.6 señala el acceso público que el ciudadano posee respecto de *“(...) las actuaciones que se realicen en las distintas fases del proceso presupuestario”*. Además, la norma estatuye que este puede ser de forma física o digital y que debe ser *“(...) de fácil acceso para todos los sujetos interesados”*. Lo anterior, según indica el propio postulado, en resguardo de los principios constitucionales de legalidad, transparencia, publicidad, rendición de cuentas, evaluación de resultados y libre acceso a los departamentos e información administrativa de interés público.

¹⁰¹Asamblea Legislativa República de Costa Rica (2004). *“Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en La Función Públicas”*. N.º 8422.

¹⁰²Contraloría General de la República (2012). *“Normas Técnicas sobre Presupuesto Público”*. N.º N-1-2012-DC-DFOE.

Asimismo, la norma 5.1 establece la obligación de las administraciones de contar con sistemas de información en que se puedan publicar la información presupuestaria, los cuales “(...) *deben apoyar el control interno y posibilitar el externo en la materia presupuestaria, fomentar la transparencia de la gestión y facilitar la rendición de cuentas. Además, deben asegurar el intercambio eficiente de información y atender los requerimientos de las instancias externas competentes*”.

Dichas obligaciones, además, han sido ampliadas mediante el Decreto N.º 40200-MP-MEIC-MC, denominado “*Transparencia y Acceso a la Información Pública*” (2017)¹⁰³, que si bien se desarrolló para ser aplicado en el sector del Gobierno Central, lo cierto es que sirve de referencia o “*buena práctica*” para el desarrollo del tema en el ámbito municipal.

Así, en su numeral 17, desarrolla el deber de las instituciones públicas del Gobierno Central de publicar y mantener actualizada, en su respectivo sitio web oficial, la información pública de interés dispuesta en dicho articulado, entre la cual se encuentra la relativa a planes y presupuestos institucionales, formas de ejecución y evaluación y “(...) *cualquier otra información que fomente la transparencia y el control en el ejercicio de la función pública*”.

Adicionalmente, cabe indicar que de manera reciente, en abril del 2022, se emitió la Ley para garantizar la transparencia y el acceso a la información en los entes pertenecientes al régimen municipal¹⁰⁴, la cual adicionó el inciso q) al artículo 17 del Código Municipal, que establece como uno de los deberes del Alcalde Municipal el “*procurar que la gestión municipal se desarrolle con transparencia, para lo cual garantizará a los habitantes del cantón el acceso a la información pública, mediante la creación de página web o de cualquier otro medio idóneo que sirva de plataforma para la publicación de actas, reglamentos, resoluciones, presupuestos municipales (ordinario y extraordinarios), liquidaciones presupuestarias, salarios de funcionarios, informes de labores, estudios sobre el cantón y cualquier otra información que sea de interés público para sus habitantes*”.

¹⁰³Presidencia de la República de Costa Rica (2017). “*Transparencia y Acceso a la Información Pública*”. Decreto N.º 40200-MP-MEIC-MC.

¹⁰⁴Asamblea Legislativa República de Costa Rica (2022). “*Ley para garantizar la transparencia y el acceso a la información en los entes pertenecientes al régimen municipal*”. N.º 10205.

Las anteriores normas resultan de interés pues sirven de guía adicional al momento de valorar las actuaciones que se deben de llevar a cabo en cuanto a la puesta a disposición del ciudadano de la información presupuestaria de su interés, así como la relevancia que la publicación oportuna de dicha información tiene en cuanto al fomento de la transparencia y la rendición de cuentas.

Al tener presente el resguardo normativo que existe en torno a la protección del derecho del ciudadano de acceso a la información, resulta necesario determinar, en el ámbito presupuestario, la forma en que se puede concretar. Lo anterior, mediante el establecimiento claro y preciso de la información presupuestaria que debería ponerse a disposición del público y los mecanismos por los cuales se puede hacer uso de esa información.

1.3. Información presupuestaria: ¿Cómo, dónde y cuál debe publicarse?

Tal y como se ha indicado, en el nivel tanto nacional como internacional se ha expuesto desde hace varios años sobre el valor y utilidad del acceso a la información pública en los Estados democráticos como Costa Rica. Si bien se ha protegido como un derecho fundamental, su materialización efectiva permite a los ciudadanos, además, ejercer control sobre el quehacer público, promoviendo la inmersión del ciudadano en la toma de decisiones que afectan o pueden llegar a afectar su esfera jurídica.

El contar con ciudadanos informados, que comprendan las actividades desarrolladas por la administración pública y la forma en que esto les repercute, fomenta la vinculación de la ciudadanía de forma directa y activa en el ejercicio del poder público, pasando de ser meros espectadores a ser verdaderos protagonistas en la construcción y desarrollo de las políticas sociales y económicas de un país.

Al respecto, como se recogió en el prefacio de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública¹⁰⁵ emitida por la OEA, el derecho del acceso a la información pública es clave en la protección de múltiples derechos individuales y colectivos que caracterizan a los sistemas democráticos robustos y es un

¹⁰⁵Organización de los Estados Americanos (2012). “*Ley modelo interamericana sobre acceso a la información pública y su guía de implementación*” Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos. N.º 2607 (XL-O/10). Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/ Acceso_Ley_Modelo_Libro_Espanol.pdf.

instrumento que dota de transparencia a la gestión pública, garantizando el derecho de las personas a la información en poder del Estado.

Por consiguiente, el resguardo de ese derecho se ha relacionado con la mejora en la tutela de los derechos humanos, en el desarrollo económico y en la gobernabilidad de un país. Además, en relación con el plano presupuestario, específicamente, se ha señalado que cuando la ciudadanía tiene acceso a información presupuestaria integral y oportuna y a oportunidades reales para participar en el proceso presupuestario, se promueven mejoras sustanciales en la gobernanza y los niveles de pobreza de cada país¹⁰⁶.

Así, cuando los propios administrados se involucran en el proceso de asignación de los recursos públicos dirigidos a satisfacer las necesidades que ellos presentan, el proceso se torna no sólo más transparente, sino más democrático. Esto permite que la ciudadanía asuma un rol protagónico en la definición de aspectos que son trascendentales para su desarrollo integral.

En razón de lo anterior, a lo largo del tiempo y con el devenir del desarrollo de conceptos concernientes a los derechos humanos, el acceso a la información en poder del Estado ha sido uno de los derechos con mayor desarrollo, en tanto, es un requisito fundamental para poder acreditar que un Estado se organiza bajo el régimen democrático.

En virtud de su innegable relevancia, resulta necesario ahora determinar las formas en que se puede concretar el acceso a la información en el plano presupuestario municipal, con el ánimo de establecer la información presupuestaria a publicarse, los mecanismos mediante los que se puede publicitar y la forma en que se debe dar a conocer a la ciudadanía.

Al respecto, debe tomarse en consideración que desde el numeral 5 del Código referido se dispone que: *“(...) Las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local”*. Asimismo, el inciso q) al artículo 17 se dispone, dentro de los deberes que posee el Alcalde Municipal el procurar que la gestión municipal se desarrolle con transparencia, para lo cual garantizará a los habitantes del cantón el acceso a la

¹⁰⁶International Budget Partnership (s.f). “About IBP”. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/about-ibp/>

información pública, mediante la creación de página web o de cualquier otro medio idóneo que sirva de plataforma para la publicación de actas, reglamentos, resoluciones, presupuestos municipales (ordinario y extraordinarios), liquidaciones presupuestarias, salarios de funcionarios, informes de labores, estudios sobre el cantón y cualquier otra información que sea de interés público para sus habitantes.

Aunado a lo anterior, el artículo 41 señala que las sesiones del Concejo Municipal serán públicas, siendo que el numeral 105 exige que el presupuesto municipal ordinario sea aprobado en sesiones extraordinarias y públicas, dedicadas exclusivamente a dicho fin.

Así las cosas, partiendo de las exigencias que establecen las normas jurídicas señaladas, resulta de interés ahora determinar la documentación presupuestaria que, como mínimo, debería de encontrarse disponible al público por parte de los gobiernos locales costarricenses, a partir de lo requerido por el ordenamiento jurídico y las mejores prácticas en la materia.

Como se ha indicado en acápite anteriores, debe tenerse presente que el proceso presupuestario en el nivel local se encuentra regulado, mayoritariamente, en el Código Municipal¹⁰⁷ y las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público¹⁰⁸. Estas normas estatuyen cinco fases que componen el proceso presupuestario, a saber: Formulación, Aprobación, Ejecución, Control y Evaluación.

En el siguiente esquema, se pueden apreciar -a manera de resumen- esas fases y los actores principales que intervienen en cada una de ellas, que son los encargados de emitir, revisar o aprobar los documentos presupuestarios de cada etapa que se lleve a cabo en el seno de la corporación municipal, de acuerdo con la normativa citada.

Diagrama N.º 3 **Fases del Proceso Presupuestario: principales actores**

¹⁰⁷Asamblea Legislativa República de Costa Rica (1998). “Código Municipal”. N.º 7794.

¹⁰⁸Contraloría General de la República (2012). “Normas Técnicas sobre Presupuesto Público”. N.º N-1-2012-DC-DFOE.

1-FORMULACIÓN	2- APROBACIÓN	3-EJECUCIÓN	4-CONTROL	5-EVALUACIÓN
-Concejos de Distrito -Alcaldía Municipal	-Concejo Municipal (interna) -CGR (externa)	-Alcaldía Municipal -Concejo Municipal	-Auditoría interna -Auditoría externa -CGR -Jerarcas -Titulares subordinados	-Alcaldía Municipal -Concejo Municipal -CGR

Fuente: Elaboración propia a partir de la regulación establecida en el Código Municipal y en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público.

En cada una de estas fases se emiten diversos documentos que corresponden a los fines de cada una, los cuales se convierten en los insumos esenciales con que cuenta cada administración municipal en el desarrollo del proceso presupuestario y que, por ende, deberían encontrarse disponibles al público sin mayor restricción.

Esa diversidad de documentos, es lo que se va a comprender como “*información presupuestaria*”, que para efectos del presente trabajo se entiende como toda aquella documentación de relevancia emitida por los gobiernos locales producto del desarrollo de las diversas fases que conforman el proceso presupuestario. Abarcando, entre otros, los documentos relativos a los proyectos de presupuesto, los presupuestos iniciales u ordinarios aprobados, las modificaciones presupuestarias, los presupuestos extraordinarios, los informes de evaluación presupuestaria, los informes de ejecución y de liquidación presupuestaria anual, los acuerdos del Concejo Municipal de aprobación de dichos documentos y otros que se estime de relevancia en el curso del proceso presupuestario local, como los informes de auditoría en relación con la materia presupuestaria.

Al respecto, de acuerdo con el ordenamiento jurídico costarricense, se establecen los siguientes documentos que como mínimo deben emitirse en el curso de cada una de las fases del proceso presupuestario:

Tabla N.º 2
Documentos presupuestarios emitidos por fase

1- FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA				
Documento	Responsable de su emisión/elaboración	Receptor del documento	Fecha de emisión/ presentación	Referencia normativa

Proyecto de presupuesto ordinario (inicial)	Alcalde municipal	Concejo Municipal	Se presenta a más tardar el 30 de agosto de cada año	Art. 17 inciso i) y art. 104 CM, norma 4.1.9 NTSP
Proyecto de presupuesto extraordinario	Alcalde municipal	Concejo Municipal	Se presenta mínimo 3 días antes para que sea aprobado por el Concejo Municipal	Art. 17 inciso i) y art. 104 CM, norma 4.1.9 NTSP
Proyecto de modificación presupuestaria	Alcalde municipal	Concejo Municipal	Se presenta mínimo 3 días antes para que sea aprobado por el Concejo Municipal	Art. 104 CM, norma 4.1.9 NTSP

2- APROBACIÓN PRESUPUESTARIA				
Documento	Responsable de su emisión/elaboración	Receptor del documento	Fecha de emisión/presentación	Referencia normativa
Acta que contiene el acuerdo de aprobación interna del presupuesto ordinario (inicial)	Concejo Municipal	Alcaldía Municipal/ Contraloría General de la República	El acta debe ser aprobada en la sesión inmediata siguiente. Debe remitirse a la CGR máximo el 30 de setiembre de cada año	Art.13 b), 47, 105 y 106 CM, normas 4.2.3, 4.2.7 y 4.2.11 NTSP
Acta que contiene el acuerdo de aprobación interna del presupuesto extraordinario	Concejo Municipal	Alcaldía Municipal/ Contraloría General de la República	Los presupuestos extraordinarios pueden realizarse entre el 1° de enero y el último día hábil del mes de setiembre del año respectivo, deben remitirse a la CGR dentro de los 15 días siguientes a su aprobación. En los casos de las excepciones previstas expresamente en la NTSP, se permite el envío hasta el último día hábil de octubre del año que rige el presupuesto. ¹⁰⁹	Art.13 b), 47 y 106 CM, normas 4.2.7 y 4.2.11 inciso b) NTSP
Acuerdo de aprobación interna de modificación presupuestaria	Concejo Municipal	Alcaldía Municipal/ Concejo Municipal	Las modificaciones pueden darse en el transcurso del año de ejecución del presupuesto.	Art. 13 b), 47 y normas 4.2.3 y 4.2.7 NTSP

¹⁰⁹El numeral 4.2.11 de las NTSP señala: "c) La presentación de presupuestos extraordinarios que incorporen superávits producto de la liquidación de compromisos final realizada de conformidad con el Código Municipal, deberán ser presentados dentro de los dos meses posteriores a la fecha en la que se realiza dicha liquidación."

Oficio de aprobación externa de presupuesto inicial u ordinario	Contraloría General de la República	Alcaldía Municipal/ Concejo Municipal	En el periodo comprendido entre el 1° de octubre y el 31 de diciembre del año previo al de vigencia del presupuesto.	Art. 184 2) Co Pol, art. 18 LOCGR, 106 y 111 CM y normas 4.2.6, 4.2.7, 4.2.17 a), 4.2.18 y 4.2.19 b) NTSP
Oficio de aprobación externa de presupuesto extraordinario	Contraloría General de la República	Alcaldía Municipal/ Concejo Municipal	En el plazo de 20 días hábiles a partir de la fecha de recibo	Art. 184 2) Co Pol, art. 18 LOCGR, 106 CM y normas 4.2.6, 4.2.7, 4.2.17 b), 4.2.18 y 4.2.19 b) NTSP
Presupuesto inicial u ordinario aprobado	Concejo Municipal	Alcaldía Municipal	No se indica, depende de la normativa interna	Art. 108 CM, norma 4.2.19 a) NTSP
Modificaciones presupuestarias aprobadas	Alcaldía Municipal	Secretaria Municipal	No se indica, depende de la normativa interna	Art. 13 b) y 109 CM
Presupuestos extraordinarios aprobados	Alcaldía Municipal	Secretaria Municipal	No se indica, depende de la normativa interna	Art. 13 b) y 108 CM, norma 4.2.19 a)

3- EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA				
Documento	Responsable de su emisión/elaboración	Receptor del documento	Fecha de emisión/presentación	Referencia normativa
Informes trimestrales de ejecución presupuestaria	Alcaldía municipal	Concejo Municipal/Contraloría General de la República	Respecto los años 2019 y 2020, la información debía suministrarse con corte a cada trimestre, dentro de los 15 días hábiles posteriores a su vencimiento. A partir del año 2021, la información debe suministrarse con corte al último día de cada mes del año y dentro de los 10 días hábiles posteriores a su vencimiento.	Art. 184 2) Co Pol, 13 m) CM, 4.3.14 NTSP
Liquidación presupuestaria anual	Alcaldía Municipal	Concejo Municipal/Contraloría General de la República	Al Concejo Municipal depende de la normativa interna. A la CGR máximo el 15 de febrero del año siguiente	Art. 184 2) Co Pol, 114 CM, norma 4.3.18 NTSP
Acuerdo de aprobación de la liquidación presupuestaria anual	Concejo Municipal	Alcaldía Municipal/ Contraloría General de la República	A la CGR se debe remitir máximo el 15 de febrero del año siguiente	Art. 114 CM y norma 4.3.19 a) ii. NTSP

4- CONTROL PRESUPUESTARIO				
Documento	Responsable de su emisión	Receptor del documento	Fecha de emisión/ presentación	Referencia normativa
Informes de auditoría interna sobre la gestión presupuestaria	Auditor Interno	Alcaldía Municipal /Concejo Municipal	Durante todo el año	Art 22 y 35 LGCI y norma 4.4.4 NTSP
Informes de auditoría externa sobre la gestión presupuestaria	Audidores externos/CGR	Alcaldía Municipal /Concejo Municipal	Durante todo el año	art. 184 2) Co Pol, 21 y 27 LOGCR, norma 4.4.4 NTSP
Informes de evaluación periódica de los controles presupuestarios	Alcalde, Titulares subordinados	Concejo Municipal	Durante todo el año	Art. 15 a) LGCI y norma 4.4.6 NTSP
Informes de identificación de desviaciones de lo ejecutado respecto de lo aprobado, de deficiencias en la gestión del subsistema de presupuesto y del proceso presupuestario, así como su posible desvinculación con lo planificado	Alcalde, Titulares subordinados	Concejo Municipal	Durante todo el año	Norma 4.4.7 NTSP

5- EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA				
Documento	Responsable de su emisión	Receptor del documento	Fecha de emisión/ presentación	Referencia normativa
I Informe semestral de evaluación presupuestaria	Alcalde municipal	Concejo Municipal/CGR	Al Concejo Municipal según lo establecido en la normativa interna municipal CGR: Presentarse a más tardar el 31 julio del año respectivo	Art. 184 2) Co Pol y norma 4.5.5 NTSP

II Informe semestral de evaluación presupuestaria	Alcalde municipal	Concejo Municipal/CGR	Al Concejo Municipal según lo establecido en la normativa interna municipal CGR: Presentarse máximo el 31 de enero del año siguiente	184 2) Co Pol y norma 4.5.5 NTSP
---	-------------------	-----------------------	---	----------------------------------

Fuente: Elaboración propia a partir de la regulación establecida en el Código Municipal y en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público.

Ahora, una vez que se cuenta con el detalle de los documentos requeridos por la normativa en el desarrollo del proceso presupuestario en el ámbito local, se debe tomar en consideración la diversidad de normas que se han emitido en el país con el ánimo de facilitar el acceso y utilización de la información pública de carácter no confidencial.

En este sentido, las propias Normas Técnicas sobre Presupuesto Público¹¹⁰ estatuyen el principio de publicidad de la información presupuestaria, que tiene como consecuencia el deber de la administración de hacer accesible al público la información de las diversas fases del proceso presupuestario, sea por medios electrónicos o físicos.

Asimismo, el numeral 4.5.3 de esa normativa, enfatiza en el deber del jerarca y titulares subordinados de: “(...) *Facilitar la transparencia de los resultados de la gestión presupuestaria institucional de acuerdo con la evaluación realizada y divulgar oportunamente a los ciudadanos la información que se obtiene como producto de ella*”. Sea que la norma es clara en establecer la responsabilidad de las corporaciones municipales de poner a disposición del público los documentos presupuestarios que avalan sus actuaciones durante el periodo presupuestario en específico.

Además, el Decreto sobre apertura de datos abiertos (N.º 40199-MP)¹¹¹ emitido el 26 abril de 2017 establece la forma mediante la cual los datos de carácter público se deben poner a disposición de la población. Esto como datos abiertos, con el propósito de facilitar su acceso, uso, reutilización y redistribución para cualquier fin lícito.

¹¹⁰Contraloría General de la República (2012). “Normas Técnicas sobre Presupuesto Público”. N.º N-1-2012-DC-DFOE.

¹¹¹Presidencia de la República de Costa Rica (2017). “Apertura de Datos Abiertos”. N.º 40199-MP.

Si bien su uso se dispone obligatorio para la Administración Central, se indica que su regulación puede tomarse como marco de referencia en el fomento de la apertura de datos abiertos por parte de las corporaciones municipales. Dicho Decreto, además, establece los principios que deben regir la apertura de datos, los cuales son:

1. **Abiertos por defecto:** Dispone que todos los datos públicos serán dispuestos en formatos abiertos estructurados, con la capacidad de ser procesados e interpretados por equipos electrónicos de manera automática.
2. **Oportunos y exhaustivos:** Los datos públicos abiertos se pondrán a disposición en forma oportuna, completa, precisa y exhaustiva. Además, se deben mantener versiones históricas de los datos para garantizar su permanencia.
3. **Accesibles y utilizables:** Los datos públicos abiertos deben ser fácilmente visibles y accesibles, poniéndose a disposición de forma gratuita y sin barreras.
4. **Comparables, neutrales e interoperables:** deben estar disponibles en su fuente primaria, con el más alto grado posible de desagregación, deben ser fáciles de comparar y ser presentados en formatos estructurados y armonizados que faciliten su comparación, intercambio, trazabilidad y reutilización efectiva.
5. **Mecanismo para fortalecer la Gobernanza y la Participación Ciudadana:** Los datos públicos abiertos deberán fortalecer la confianza en las instituciones públicas y la gobernanza, deben proveer un fundamento para la transparencia y la rendición de cuentas que mejore la toma de decisiones, incremente la demanda y prestación de servicios públicos; así como la formulación y evaluación de programas y políticas para satisfacer las necesidades de la sociedad.
6. **Fomento del desarrollo incluyente y la innovación:** La disponibilidad de datos abiertos debe estimular la creatividad y la innovación, así como el monitoreo de programas de desarrollo sostenible con participación de todos los sectores involucrados.
7. **Respeto de los derechos fundamentales:** La recolección, publicación y uso de datos de gobierno deberá respetar la normativa y los principios generales en materia de derechos humanos expresados en tratados internacionales y la Constitución Política.

Asimismo, la norma dispone como obligación de las administraciones, en el proceso de apertura de datos, el generar espacios y mecanismos de participación y realimentación con los diversos actores de la sociedad, esto a fin de facilitar que los

datos publicados sean utilizados en el proceso de toma de decisiones, en el acceso de bienes y servicios públicos y en la solución colaborativa de problemas que les afecten.

Además, resulta de interés señalar que el Decreto referido establece, en su numeral 17 lo que denomina como “*Información prioritaria y publicación proactiva*”. Al respecto, señala como obligación de la Administración el publicar y actualizar en el sitio web oficial de la institución en formato abierto, neutral e interoperable, una serie de información catalogada como prioritaria. Entre ella la referida a “*datos de los Presupuestos institucionales, su ejecución y evaluación*”, así como “*cualquier otra información que fomente la transparencia y el control en el ejercicio de la función pública*”.

Al respecto, valga señalar que el contenido de dicho Decreto tiene como base, en buena medida, la Carta Internacional de Datos Abiertos¹¹², la cual fue adoptada por el Gobierno de Costa Rica en octubre del 2016. Esta Carta, elaborada por “*The Open Data Charter*”, enfatiza en la importancia de la interacción entre el ciudadano y la información que la administración pone a su disposición, así como los criterios o requisitos mínimos que deberían de respetarse en este proceso de liberación.

La Carta señala que para que los datos sean valiosos, estos deben ser exhaustivos, precisos y de alta calidad, los cuales, además, deben ser liberados de manera oportuna y sin demoras injustificadas. Asimismo, se dispone que su conocimiento y comprensión por parte del ciudadano alienta a un mejor desarrollo, implementación y evaluación de los programas y políticas dirigidos a la satisfacción de las necesidades de los administrados, lo que a su vez permite la participación cívica y una mejor colaboración informada entre los gobiernos y los ciudadanos.

La citada Carta, en relación con los gobiernos locales, señala que estos “*(...) son a menudo el primer punto de interacción entre los ciudadanos y el gobierno, y que esos gobiernos, por lo tanto, desempeñan un papel crucial en apoyar a que los ciudadanos se comprometan en materia de datos abiertos*”¹¹³. Motivo por el cual se debe fomentar la apertura de datos desde los cimientos propios de las corporaciones municipales.

¹¹²The Open Data Charter (2015). “*Carta Internacional de Datos Abiertos*”. Disponible en: <https://opendatacharter.net/principles-es/>.

¹¹³ibidem.

Así las cosas, al hacer un recuento de las normas, principios, jurisprudencia y doctrina desarrollada en torno al acceso a la información tanto en el nivel nacional como internacional, se pueden establecer los aspectos mínimos que deberían de tomar en consideración los gobiernos locales en el proceso de apertura y publicidad de la información presupuestaria, entre ellos:

1. Fomentar que la información presupuestaria sea pública por defecto, además la administración local deberá justificar las razones por las cuales no pueda publicitar alguna información en particular.
2. Procurar que la información publicada sea de alta calidad, compuesta por datos precisos y exhaustivos.
3. Gestionar que los datos publicados estén disponibles en su fuente primaria, con el más alto grado posible de desagregación, que permita su comparación, trazabilidad y reutilización de forma efectiva.
4. Fomentar que la información presupuestaria sea puesta a disposición del público de manera oportuna, a fin que pueda ser analizada y estudiada por parte de los ciudadanos, esto en aras de fomentar su participación activa en el desarrollo de las políticas municipales objeto de su interés.
5. La información presupuestaria debe estar a disposición del público de forma rápida y sencilla, debe ser de fácil ubicación por medio de las plataformas digitales mediante las cuales se dé a conocer.
6. Se debe poner a disposición del público la información histórica sobre el proceso presupuestario municipal, la cual se debe mantener y conservar accesible al ciudadano por un periodo de tiempo razonable y proporcionado.
7. La publicación de la información, salvo casos particulares, debe ser de acceso gratuito. Además, no debe requerir la inscripción ni registro previo a fin de tener acceso a los datos de interés.
8. Las denegaciones de acceso a la información deben ser limitadas y estar debidamente motivadas y establecidas en la norma.
9. Designar claramente a los funcionarios a cargo del proceso presupuestario, así como a los servidores a cargo de la atención y colaboración de los administrados que presenten dudas o consultas respecto el acceso a la información presupuestaria.
10. Promover espacios de discusión que permitan a los ciudadanos el intercambio de ideas sobre la información presupuestaria publicada, que faciliten la

presentación y formulación de ideas, sugerencias o proyectos a fin que sean valorados por los gobiernos locales oportunamente de previo a la definición de sus políticas o proyectos institucionales.

11. En la medida de lo posible, la corporación municipal debe contar con un calendario, de conocimiento público, en que se disponga las fechas aproximadas de publicación de la información presupuestaria según cada una de las fases del proceso, a fin que los ciudadanos conozcan las fechas en que pueden consultar la información de su interés.

12. Se deben proveer programas de capacitación, herramientas o recursos multimedia a fin que el ciudadano comprenda, de la forma más sencilla posible, los aspectos esenciales del proceso presupuestario municipal y los diversos documentos que se emiten a lo largo de su desarrollo.

CAPÍTULO II: ¿CÓMO MEDIR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA MUNICIPAL?

1.1 Metodología de trabajo.

En el capítulo anterior se estableció lo que se entiende por derecho de acceso a la información y la regulación que al respecto resulta aplicable en Costa Rica. Asimismo, se realizó un repaso de las normas en materia presupuestaria municipal vigentes, a fin de determinar cuáles documentos presupuestarios resultan de especial interés en cada una de las fases del proceso presupuestario. De esta forma, se estableció el conjunto de documentos o información que es deseable se ponga en conocimiento oportuno de la ciudadanía como manifestación del derecho de acceso a la información presupuestaria y, además, como parte del proceso de rendición de cuentas y fomento de la participación ciudadana.

Como se ha indicado, el involucramiento activo de la población en relación con la utilización de los fondos públicos resulta un pilar estratégico para fomentar el uso eficaz, eficiente y equitativo de los recursos con que cuentan las dependencias públicas. Lo cual resulta de marcado interés en el ámbito municipal, pues la mejora en la administración de los recursos con que cuenta un gobierno local repercute, de forma directa, sobre los intereses de sus munícipes.

Al respecto, se debe tomar en consideración que en el país, hasta el momento, no se tiene conocimiento de un estudio similar al que se desarrolla en esta investigación. Ya que, si bien se ha escrito y expuesto gran cantidad de material en relación con el derecho de acceso a la información, hasta el momento las investigaciones no se han dirigido al análisis del acceso a la información presupuestaria municipal, pese al valor que su fomento puede tener en la esfera jurídica costarricense¹¹⁴.

Se aclara que con esta investigación no se da por acabado el tema, pues se espera que con el paso de los años se pueda reiterar la evaluación a los gobiernos locales y analizar comparativamente los resultados así como determinar áreas de mejora y

¹¹⁴Al respecto, se tiene que en el 2011 se llevó a cabo el estudio denominado *“El acceso a la información municipal en Internet. Análisis y propuesta para una mayor transparencia de los gobiernos locales”*. En dicho estudio se llevó a cabo un análisis general de la información que era posible obtener a través de las páginas de los gobiernos locales de Costa Rica; sin embargo, dicha evaluación únicamente se llevó a cabo con 14 municipios, tomando en consideración las 7 municipalidades que se ubicaban en las cabeceras de provincia y una más por cada provincia perteneciente al cantón más densamente poblado.

oportunidades de crecimiento respecto a la garantía y promoción del acceso a su información presupuestaria. Sin embargo, esta investigación pretende ser un primer peldaño que sirva de base para discutir y valorar con mucha mayor conciencia el tema en el país.

De previo a iniciar con la explicación de los factores evaluados y su sustento normativo, resulta de interés aclarar la forma en que se eligieron los gobiernos locales que fueron sujetos de calificación para cada periodo. Así, en cada uno de los años evaluados -2019, 2020 y 2021, se seleccionaron las municipalidades que contaban con página web oficial y, además, que en dicha página tuvieran a disposición información presupuestaria relacionada con los años objeto de estudio.

Tomando en consideración lo anterior, para el año 2019 se evaluaron 21 gobiernos locales, en razón que en las fechas en que se llevó a cabo la revisión de las páginas web (febrero de 2020), 5 municipalidades¹¹⁵ no poseían página web o no se encontraba en funcionamiento y 56 municipios si bien poseían página web, no contaban con información presupuestaria publicada relacionada con el periodo objeto de estudio (ver Anexo N.º 1).

En virtud de lo anterior, para dicho periodo se evaluaron las municipalidades de: Montes de Oca, Heredia, Alajuela, La Unión, Grecia, Cartago, Santa Cruz, Liberia, Desamparados, San Carlos, Santa Ana, Pococí, Orotina, Esparza, San Ramón, Turrialba, Alvarado, Dota, Bagaces, Valverde Vega (Sarchí) y Tarrazú.

En relación con el año 2020, según la revisión realizada (octubre de 2021), a efectos de la presente investigación se evaluaron 25 municipalidades, pues a esa fecha si bien todas las municipalidades del país contaban con página web, un total de 57 gobiernos locales no tenía información presupuestaria publicada del periodo evaluado (ver Anexo N.º 2).

Para dicho periodo fueron objeto de evaluación las municipalidades de: Montes de Oca, Heredia, Alajuela, La Unión, San José, Cartago, Liberia, Desamparados, Curridabat, San Carlos, Santa Ana, Vásquez de Coronado, Pococí, Orotina, Esparza, San Ramón, Palmares, Flores, Jiménez, Talamanca, Corredores, Buenos Aires, Guatuso, Alajuelita y Los Chiles.

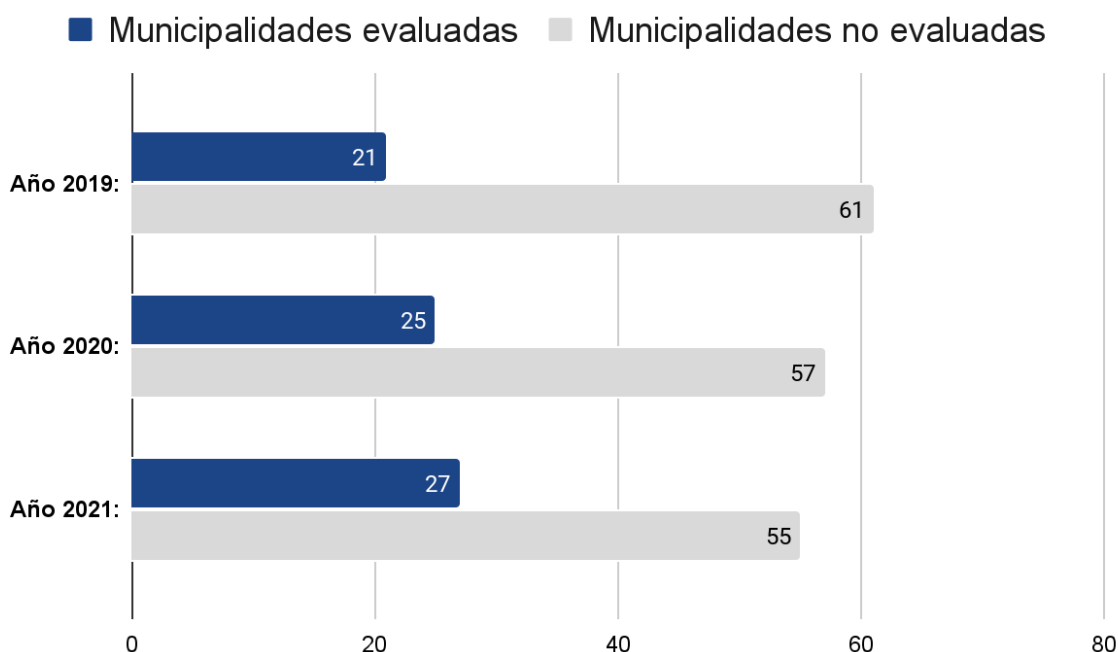
¹¹⁵Las municipalidades de Río Cuarto, Hojanca, Golfito, Matina y Talamanca.

Finalmente, en relación con el año 2021, de acuerdo con la revisión que se llevó a cabo de las páginas web de los gobiernos locales (julio 2022), se sometieron al estudio 27 municipalidades, pues un gobierno local no contaba con página web o se encontraba fuera de servicio¹¹⁶ y las 54 restantes si bien poseían página oficial, no contaban con información presupuestaria publicada (ver Anexo N.º 3).

En dicho periodo, las siguientes municipalidades fueron objeto de revisión: Montes de Oca, Heredia, Alajuela, Grecia, San José, Cartago, Santa Cruz, Liberia, Desamparados, Curridabat, San Carlos, Santa Ana, San Rafael, Abangares, Pococí, Orotina, Esparza, Turrialba, Palmares, Alvarado, Siquirres, Flores, Puriscal, Poás, Valverde Vega (Sarchí), Jiménez y Garabito.

La anterior información se puede apreciar, de forma resumida, en el siguiente gráfico:

Gráfico N.º 2
Revisión páginas web municipalidades de Costa Rica 2019, 2020 y 2021



Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de páginas web de las municipalidades de Costa Rica. Consultas efectuadas en febrero del 2020, octubre de 2021 y julio de 2022.

¹¹⁶ Municipalidad de Matina.

Como el propio título de la investigación señala, este estudio se enfoca en el *“Acceso del ciudadano a la información presupuestaria mediante páginas web: análisis del ámbito municipal costarricense”*. Por lo que resulta materialmente imposible llevar a cabo una evaluación si no existe página web o si, a pesar de tener, no hay en ella ninguna información presupuestaria disponible al público. Lo anterior justificó la exclusión del estudio de aquellas municipalidades que no contaban con información presupuestaria publicada en sus sitios web y que, por tanto, no aportaban información relacionada con el objeto de evaluación.

1.2 Componentes temáticos.

A fin de medir el acceso ciudadano a la información presupuestaria que ponen a disposición los gobiernos locales mediante sus páginas web, en este trabajo se desarrolló una matriz de evaluación que se utilizó para calificar a cada uno de los gobiernos locales indicados anteriormente. Dicha matriz se constituye en el plano ideal esperado de parte de un gobierno local en el proceso de divulgación de su información presupuestaria en su página web.

De esta forma, se integraron dentro de la matriz aquellos aspectos que debería de tener un gobierno local para cumplir de forma satisfactoria el derecho de acceso a su información presupuestaria. A continuación se procede, con mayor detalle, a explicar su conformación.

1.2.1 Niveles de análisis.

La matriz de evaluación se compone de dos niveles de análisis principales, los cuales corresponden a dos ejes temáticos centrales en el desarrollo de la investigación.

- **Nivel 1: Acceso a la información general.**

En este apartado se analizan aspectos relacionados con el acceso a la información general dentro del gobierno local, así como la interacción que posee el ciudadano en relación con la municipalidad de su interés, sin entrar a valorar ninguna información presupuestaria en concreto aún.

Lo que se pretende es evaluar aspectos de igual trascendencia en el proceso de acercamiento de un ciudadano a la corporación municipal y que, de alguna forma, promueven y facilitan la adquisición y comprensión de la información que es puesta a su disposición. Entre los temas que se encuentran en este nivel están la existencia de un calendario presupuestario, de un vínculo en la página web con otros sistemas de información presupuestaria y la posibilidad de descargar la información de interés del ciudadano de forma gratuita, entre otros.

- **Nivel 2: Acceso a la información del proceso presupuestario.**

En el nivel dos se analiza, puntualmente, el acceso que un ciudadano puede tener a los diferentes documentos presupuestarios que emite un gobierno. En este nivel se analiza, más a fondo, los documentos que ubica la municipalidad en su página web oficial, tomando en consideración la información más relevante que se emite en cada una de las fases del referido proceso.

Cada uno de estos niveles se compone, a su vez, de criterios de medición, los cuales se proceden a explicar a continuación.

1.2.2 Criterios de medición.

Como se indicó, la matriz de evaluación posee dos niveles principales, cada uno de ellos está integrado por criterios de medición a fin de analizar diversos aspectos relacionados con el acceso a documentación presupuestaria, el cual puede ejercer un ciudadano mediante la información que se publicita en las páginas web de los gobiernos locales.

Los criterios, por cada nivel, se conforman de la siguiente forma:

- **Nivel 1: Acceso a la información general.**

Al respecto se aclara que, debido a que el nivel 1 se refiere a temas más generales, se encuentra conformado únicamente por un criterio de evaluación, como a continuación se explica.

- **Criterio 1: Aspectos generales.**

Como se indicaba anteriormente, en este apartado se evalúan los elementos tangenciales en el ejercicio del acceso a la información -pero igualmente relevantes- y que poseen relación con el acceso a la información presupuestaria municipal por parte de los ciudadanos.

Si bien en este apartado no se evalúa propiamente el acceso a un documento presupuestario en particular, si se valora el proceso de acceso a esa información; sea la interacción que posee el ciudadano con los documentos presupuestarios, así como los mecanismos mediante los cuales puede acercarse a la dependencia municipal a atender sus dudas.

Lo anterior resulta de interés ya que, como es sabido, la información presupuestaria se ha caracterizado por ser compleja, técnica y abundante. Por lo que hacer amigable el proceso de interacción entre el usuario y el gobierno local -en torno a materia presupuestaria- facilita el involucramiento activo del ciudadano en relación con estos temas y, consecuentemente, activa su rol en el proceso de toma de decisiones en el gobierno de su comunidad.

- **Nivel 2: Acceso a la información del ciclo presupuestario.**

El nivel 2, en vista de su complejidad, se encuentra conformado por cinco criterios de evaluación, cada uno de ellos corresponde a una fase del proceso presupuestario, a saber:

- Criterio 1: Fase de formulación presupuestaria.
- Criterio 2: Fase de aprobación presupuestaria.
- Criterio 3: Fase de ejecución presupuestaria.
- Criterio 4: Fase de control presupuestario.
- Criterio 5: Fase de evaluación presupuestaria.

En cada uno de estos criterios, se establecen indicadores puntuales atinentes al tema evaluado, de conformidad con la normativa vigente en Costa Rica, los cuales se explicarán con más detalle en el apartado siguiente.

1.2.3 Desarrollo de indicadores.

Una vez establecidos los niveles de análisis y los criterios de evaluación que se utilizan en este trabajo, corresponde la explicación de los indicadores que se han desarrollado para cada temática a evaluar.

- **Nivel 1: Acceso a la información general.**
- **Criterio 1: Aspectos generales.**

Como se señaló, en el Nivel 1 se incluye un criterio de evaluación, el cual a su vez se compone de seis indicadores. Estos son:

Indicador 1:	La municipalidad indica, mediante un calendario anual, las fechas específicas o periodos en que publicitará la información presupuestaria más relevante del proceso presupuestario.
Indicador 2:	La página web de la municipalidad indica el acceso al SIPP de la CGR, para complementar la información presupuestaria disponible al ciudadano.
Indicador 3:	La información presupuestaria publicada por el gobierno local permite la descarga libre por parte del ciudadano.
Indicador 4:	Los documentos presupuestarios publicados por la corporación municipal permiten realizar búsquedas dentro de los mismos documentos.
Indicador 5:	La municipalidad utiliza gráficos, infografías, videos o algún otro tipo de recurso multimedia para facilitar la comprensión por parte del ciudadano de la información presupuestaria publicada.
Indicador 6:	La página web señala al menos un medio o contacto mediante el cual los ciudadanos pueden realizar consultas, preguntas u obtener retroalimentación sobre temas presupuestarios de su interés.

A fin de determinar los anteriores indicadores, se realizó su construcción a partir de las exigencias propias del ordenamiento jurídico costarricense aplicables a la materia presupuestaria y al derecho de acceso a la información, así como también de la referencia normativa internacional que se ha emitido relacionada con la materia.

Como punto de partida, resulta de interés la regulación que al efecto desarrollan los numerales 27¹¹⁷ y 30¹¹⁸ de la Constitución Política, que de forma expresa regulan el acceso a las dependencias públicas con propósito de información y, además, garantizan el derecho a la libertad de petición de los habitantes del país.

¹¹⁷Artículo 27: Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución.

¹¹⁸Artículo 30: Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público

Asimismo, lo dispuesto por los numerales 5¹¹⁹ y 104¹²⁰ del Código Municipal (N.º 7794), que disponen como deber de las corporaciones municipales el fomento de la participación ciudadana, así como la formulación de presupuestos sujetos a la aprobación del Concejo Municipal. Este aspecto se relaciona estrechamente con la regulación que al efecto desarrolla el numeral 7¹²¹ de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (N.º 8422), que dispone expresamente el libre acceso a la información relacionada con el “(...) *ingreso, la presupuestación, la custodia, la fiscalización, la administración, la inversión y el gasto de los fondos públicos*”.

Aunado a lo anterior, las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N.º N-1-2012-DC-DFOE), emitidas por la Contraloría General de la República, contemplan la regulación expresa del principio de publicidad en cuanto a la materia presupuestaria. Además, establece una serie de obligaciones por parte de las administraciones públicas a fin de fomentar la publicidad respecto la gestión presupuestaria y el ejercicio oportuno de la rendición de cuentas, como lo son el procesar la información de forma completa y que “(...) *responda a estándares razonables de calidad en términos de confiabilidad, oportunidad, utilidad, congruencia y exactitud*” (normas 2.2.3 inciso n¹²² y 5.1¹²³, respectivamente).

Se tomó en consideración también la regulación de la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos (N.º 8220), que contempla en su artículo 5¹²⁴ la obligación de los funcionarios públicos de proveer

¹¹⁹Artículo 5: Las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local. Las instituciones públicas estarán obligadas a colaborar para que estas decisiones se cumplan debidamente.

¹²⁰Artículo 104. - El alcalde municipal deberá presentar al Concejo, a más tardar el 30 de agosto de cada año, el proyecto de presupuesto ordinario. Los proyectos de presupuestos extraordinarios o de modificaciones externas, deberá presentarlos con tres días de antelación al Concejo para ser aprobados.

¹²¹Artículo 7: Libre acceso a la información. Es de interés público la información relacionada con el ingreso, la presupuestación, la custodia, la fiscalización, la administración, la inversión y el gasto de los fondos públicos, así como la información necesaria para asegurar la efectividad de la presente Ley, en relación con hechos y conductas de los funcionarios públicos.

¹²² El presupuesto debe ser asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles.

¹²³5.1 Los sujetos que se encuentran bajo el ámbito de aplicación de estas normas deberán diseñar, implementar y mantener sistemas de información integrados que le permitan acceder, identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna sobre el subsistema de presupuesto institucional en general y sobre el desarrollo de las diferentes fases del proceso presupuestario institucional en particular. Los sistemas de información deben apoyar el control interno y posibilitar el externo en la materia presupuestaria, fomentar la transparencia de la gestión y facilitar la rendición de cuentas. Además, deben asegurar el intercambio eficiente de información y atender los requerimientos de las instancias externas competentes. La unidad u órgano de la institución responsable establecerá los mecanismos y procedimientos necesarios para que la información relacionada con el presupuesto que se procese e informe sea completa y responda a estándares razonables de calidad en términos de confiabilidad, oportunidad, utilidad, congruencia y exactitud.

¹²⁴ Artículo 5: Todo funcionario, entidad u órgano público estará obligado a proveerle al administrado información sobre los trámites y requisitos que se realicen en la respectiva unidad administrativa o dependencia. Para estos

información al administrado sobre los trámites y gestiones que se realicen en su dependencia.

En el plano internacional, resulta de interés la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. Esta, mediante el numeral 22¹²⁵, consagra el principio de transparencia y acceso a la información de interés general, pero además promueve el uso de las TICS (tecnologías de información y comunicación) en la interacción con el ciudadano, así como la utilización de estándares abiertos para facilitar la difusión y reutilización de la información pública.

En la misma línea, se hizo uso de la regulación que consagra la Declaración conjunta para la libertad de expresión del 2004 emitida por la OEA, en que señala el acceso a la información como un derecho humano fundamental. Dispone la obligación de las autoridades públicas de publicar de forma dinámica, incluso en la ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público, lo cual se debe ejecutar de forma simple, rápida y gratuita o de bajo costo.

En el mismo sentido, se valoró lo señalado en los Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información del 2008 emitidos por la OEA, que establecen el deber de las administraciones de adoptar *“(...) medidas para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información incluyendo la creación y mantenimiento de archivos públicos de manera seria y profesional, la capacitación y entrenamiento de funcionarios públicos, la implementación de programas para aumentar la importancia en el público de este derecho, el mejoramiento de los sistemas de administración y manejo de información”*.

De igual forma, resultan de interés para el desarrollo de los indicadores señalados, las recomendaciones establecidas en la Guía de Diseño para portales web transparentes OEA-CICAP. Entre los puntos que resalta dicha guía, están el

efectos, no podrá exigirle la presencia física al administrado, salvo en los casos en que la ley expresamente lo requiera.

¹²⁵ Principio de transparencia y acceso a la información de interés general: el funcionamiento, actuación y estructura de la Administración Pública deberá ser accesible a todos los ciudadanos, de manera que éstos, de acuerdo con la protección del derecho a la intimidad y de las declaraciones motivadas de reserva por razones de interés general, puedan conocer en todo momento, gracias a la existencia de archivos adecuados, la información generada por las Administraciones Públicas, por las organizaciones sociales que manejen fondos públicos y por todas aquellas instituciones que realicen funciones de interés general de acuerdo con la legislación respectiva. Las Autoridades deberán impulsar de oficio los procedimientos y procurarán usar las TICS a los efectos de que los procedimientos se tramiten con diligencia y sin dilaciones injustificadas de acuerdo con los enunciados de la Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico. Igualmente, se procurará potenciar el uso de estándares abiertos para facilitar la difusión y reutilización de la información pública o de interés general.

promover el ajuste y modificación de los documentos presupuestarios para la comprensión del público en general, la disponibilidad de la información relacionada con los documentos presupuestarios de al menos 5 años anteriores al periodo vigente, así como la existencia -en la página web municipal- de un enlace o referencia al Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos de la CGR.

Finalmente, a la hora de diseñar los indicadores referidos, se utilizó la regulación que se localiza en el Decreto sobre apertura de datos abiertos (N.º 40199-MP), que establece la forma mediante la cual los datos de carácter público se ponen a disposición de la población como datos abiertos, con el propósito de facilitar su acceso, uso, reutilización y redistribución para cualquier fin lícito.

De acuerdo con el sustento normativo señalado, se establecieron los indicadores para evaluar los "*Aspectos Generales*". Así, como primer punto a valorar, se verificó la existencia de un calendario, dentro de la página web de la municipalidad, en que se indique las fechas en que se publicará la información presupuestaria del gobierno local. Esto a fin que las partes puedan de antemano conocer el momento en que pueden consultar la información de su interés y procurar realizar sus observaciones o sugerencias previo a que los diversos documentos sean aprobados o discutidos. Esta práctica promueve el conocimiento y la utilización de la información de forma oportuna por parte del ciudadano, de ahí la relevancia de tomarlo en consideración en el análisis efectuado.

Como segundo aspecto a evaluar, está que la página web contemple el enlace a la página de la Contraloría General de la República, específicamente, al módulo de consultas que al efecto mantiene la CGR en relación con el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP). Esta acción permite al ciudadano tener acceso a información más detallada sobre la municipalidad de su interés, esto en cuanto a la utilización de los fondos públicos municipales.

Igualmente, según recomendaciones de organismos internacionales y las buenas prácticas aplicables a la materia, se evalúa la posibilidad con que cuentan los administrados de descargar la información presupuestaria municipal, así como el poder realizar búsquedas dentro de los diversos documentos. Estas técnicas colaboran en la interacción entre el ciudadano y la información documental de su interés, pues facilitan su estudio, análisis y valoración. Aspecto de trascendental

importancia en la materia presupuestaria, que se caracteriza por ser amplia, técnica y compleja.

Aunado a lo anterior, en este apartado se valora si el gobierno local utiliza videos, infografías o algún recurso multimedia que facilite la comprensión de la información presupuestaria por parte de los administrados. Esto ya que, como se ha indicado, se debe partir de que este tipo de información es técnica, por lo que resulta de sumo interés los esfuerzos que las municipalidades puedan realizar para facilitar su entendimiento por parte de los ciudadanos.

En la misma línea, el último punto que se valora es que en la página web del gobierno local se localice algún medio de contacto a fin que los usuarios puedan despejar sus dudas o realizar consultas en relación con la materia presupuestaria de la corporación municipal. A efectos de la presente investigación, se tendrá como válida la indicación de un número de contacto del gobierno local; sin embargo, lo ideal es que la propia municipalidad establezca la persona o personas más idóneas para atender y solventar las consultas puntuales que se puedan efectuar sobre el tema presupuestario.

- **Nivel 2: Acceso a la información del proceso presupuestario.**

En el desarrollo de los indicadores del Nivel 2, además de las normas señaladas anteriormente, se contemplaron normas específicas para cada una de las fases del proceso presupuestario, como a continuación se indica.

- **Criterio 1: Fase formulación presupuestaria.**

El Criterio 1 se refiere al acceso a la información relacionada con la fase de formulación presupuestaria. Así, a efectos de determinar cuáles son los documentos presupuestarios de mayor relevancia en esta etapa -y que por ende es ideal que se localicen en la página web del gobierno local- se tomó en consideración la regulación específica que sobre dicha etapa efectúan las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N-1-2012-DC-DFOE).

A partir del numeral 4.1 se localiza toda la regulación en torno a la fase de aprobación presupuestaria. De especial interés resulta el artículo 4.1.9 que señala

los productos finales de esta fase, en los que contempla el proyecto de presupuesto ordinario y los proyectos sobre las variaciones presupuestarias (tanto el presupuesto extraordinario como la modificación presupuestaria). Bajo dichos parámetros, los indicadores establecidos para esta etapa son los siguientes:

Indicador 1:	En la página web del gobierno local se localizan los proyectos de presupuesto ordinarios de al menos los cinco años anteriores al periodo evaluado.
Indicador 2:	La municipalidad publicó el proyecto de presupuesto ordinario del periodo evaluado en su página web.
Indicador 3:	La municipalidad publicó el proyecto de modificación presupuestaria del periodo evaluado en su página web.
Indicador 4:	La municipalidad publicó el proyecto del presupuesto extraordinario del periodo evaluado en su página web.

○ **Criterio 2: Fase de aprobación presupuestaria.**

En igual sentido que el criterio anterior, a fin de definir los indicadores del criterio 2, se hizo uso de la regulación que señalan las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N-1-2012-DC-DFOE). A partir del numeral 4.2 se regula la fase de aprobación presupuestaria y en el punto 4.2.19 se contemplan los documentos resultantes de esta fase.

Entre ellos se localizan el presupuesto municipal aprobado, el acto de aprobación interna del presupuesto y, en los casos que corresponda, la aprobación total o parcial o la improbación del documento presupuestario emitido por la Contraloría General de la República.

En este esquema, los indicadores dispuestos para este criterio son:

Indicador 1:	En la página web del gobierno local se localizan los acuerdos de aprobación del presupuesto ordinario de al menos los cinco años anteriores al periodo evaluado.
Indicador 2:	La municipalidad publicó el acuerdo de aprobación del presupuesto ordinario emitido por el Concejo Municipal del periodo evaluado.
Indicador 3:	En la página web del gobierno local se localizan los oficios de aprobación/improbación de la Contraloría General de la República en relación con los presupuestos ordinarios de al menos los cinco años anteriores al periodo evaluado.

Indicador 4:	La municipalidad publicó en su página web el oficio de aprobación/improbación presupuestaria emitido por la Contraloría General de la República del presupuesto ordinario del periodo evaluado.
Indicador 5:	La municipalidad publicó el acuerdo de aprobación de la modificación presupuestaria emitido por el Concejo Municipal del periodo evaluado.
Indicador 6:	La municipalidad publicó el acuerdo de aprobación del presupuesto extraordinario emitido por el Concejo Municipal del periodo evaluado.
Indicador 7:	La municipalidad publicó en su página web el oficio de aprobación/improbación presupuestaria emitido por la Contraloría General de la República del presupuesto extraordinario periodo evaluado.

○ **Criterio 3: Fase de ejecución presupuestaria.**

El tercer criterio, por su parte, evalúa el acceso a la información relacionada con la etapa de la ejecución presupuestaria. Esta fase se encuentra regulada con detalle a partir del numeral 4.3 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N-1-2012-DC-DFOE).

Respecto de los años 2019 y 2020 sujetos de evaluación, las Normas Técnicas establecían el deber de las administraciones de emitir informes de ejecución presupuestaria con corte a cada trimestre del año. Posteriormente, a raíz de la reforma que sufrió la norma 4.3.14, a partir del año 2021 los informes de ejecución se deben registrar mensualmente. Asimismo, en el numeral 4.3.16 se contempló la emisión del informe de liquidación presupuestaria, el cual se elabora al terminar el ejercicio económico respectivo.

Tomando en consideración lo anterior, para este criterio se definieron los siguientes indicadores:

Indicador 1:	La página web del gobierno local contiene los informes de ejecución presupuestaria de al menos los cinco años anteriores al periodo evaluado.
Indicador 2:	La municipalidad publicó los cuatro informes de ejecución del presupuesto del periodo evaluado (Evaluación años 2019 y 2020). La municipalidad publicó los informes mensuales de ejecución del presupuesto del año 2021 (Evaluación año 2021)
Indicador 3:	La página web del gobierno local contiene los informes de liquidación presupuestaria de al menos los cinco años anteriores al periodo evaluado.
Indicador 4:	El gobierno local publicó el informe de liquidación presupuestaria del periodo evaluado.

Indicador 5:	La municipalidad publicó el acuerdo de aprobación del informe de liquidación del presupuesto del periodo evaluado.
---------------------	--

○ **Criterio 4: Fase de control presupuestario.**

Para establecer los indicadores del Criterio 4, se valoró la regulación que al efecto se contempla a partir del numeral 4.4 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N-1-2012-DC-DFOE). Al respecto, el numeral 4.4.7 señala como productos de la fase de control presupuestario la identificación de desviaciones de lo ejecutado con respecto a lo aprobado, la identificación de deficiencias en la gestión del subsistema de presupuesto y del proceso presupuestario, así como su posible desvinculación con lo planificado.

Asimismo, en relación con el tema, resulta de interés lo dispuesto por la Ley General de Control Interno (N.º 8292), que dispone en el numeral 22, como parte de las competencias de las auditorías internas, el realizar: *“auditorías o estudios especiales semestralmente, en relación con los fondos públicos sujetos a su competencia institucional, incluidos fideicomisos, fondos especiales y otros de naturaleza similar. Asimismo, efectuar semestralmente auditorías o estudios especiales sobre fondos y actividades privadas, de acuerdo con los artículos 5 y 6 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en el tanto estos se originen en transferencias efectuadas por componentes de su competencia institucional.”*

En razón de lo anterior, para esta fase del proceso presupuestario se establecieron los siguientes indicadores:

Indicador 1:	La página web del gobierno local contiene los informes de auditoría presupuestaria de al menos los cinco años anteriores al periodo evaluado.
Indicador 2:	La municipalidad publicó los informes de auditoría presupuestaria emitidos en el periodo evaluado.
Indicador 3:	La página web del gobierno local contiene los informes de control presupuestario de al menos los cinco años anteriores al periodo evaluado.
Indicador 4:	La municipalidad publicó los informes de control presupuestario emitidos en el periodo evaluado.

Indicador 5:	La página web del gobierno local contiene los informes de identificación de desviaciones de lo ejecutado respecto de lo aprobado, de deficiencias en la gestión del subsistema de presupuesto y del proceso presupuestario, así como su posible desvinculación con lo planificado, de al menos los cinco años anteriores al periodo evaluado.
Indicador 6:	La municipalidad publicó los informes de identificación de desviaciones de lo ejecutado respecto de lo aprobado, de deficiencias en la gestión del subsistema de presupuesto y del proceso presupuestario, así como su posible desvinculación con lo planificado, emitidos en el periodo evaluado.

○ **Criterio 5: Fase de evaluación presupuestaria.**

Finalmente, en el proceso de determinación de los indicadores del Criterio 5, además de las normas señaladas al inicio de este apartado, se valoró concretamente la regulación que señalan las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N-1-2012-DC-DFOE) a partir de su numeral 4.5.

De particular importancia resulta el artículo 4.5.7 que indica como productos de esta fase los informes semestrales acumulativos que presenten los resultados del análisis de la ejecución física y financiera del presupuesto, los cuales deben contener propuestas de medidas correctivas y de acciones a seguir en procura de fortalecer el proceso de mejora continua de la gestión institucional.

Con base en lo anterior, los indicadores definidos para esta etapa fueron:

Indicador 1:	La página web del gobierno local contiene los informes de evaluación presupuestaria de al menos los cinco años anteriores al periodo evaluado.
Indicador 2:	La municipalidad publicó los informes de evaluación presupuestaria semestral del periodo evaluado.

1.3 Mecanismo de calificación.

Una vez establecidos los indicadores para cada uno de los criterios de evaluación señalados, corresponde en este apartado la explicación sobre la forma en que se calificó el cumplimiento o no de cada uno de ellos por parte de las municipalidades evaluadas.

A efectos de asignar el puntaje se estableció una métrica con tres posibles respuestas, a saber:

- Cumple de forma total (CT): 1 punto.
- Cumple de forma parcial (CP): 0.5 puntos.
- Incumple (I): 0 Puntos.

Tomando en consideración lo anterior, la máxima cantidad de puntos a obtener en el Nivel 1 denominado Acceso a la información general, son 6, correspondientes a los puntos del Criterio 1.

En el Nivel 2, por su parte, la máxima cantidad de puntos posibles a obtener son 24 puntos. Los cuales se conforman de la siguiente forma:

- Criterio 1 Fase formulación presupuestaria: 4 puntos.
- Criterio 2 Fase de aprobación presupuestaria: 7 puntos.
- Criterio 3 Fase de ejecución presupuestaria: 5 puntos.
- Criterio 4 Fase de control presupuestario: 6 puntos.
- Criterio 5 Fase de evaluación presupuestaria: 2 puntos.

En razón de lo anterior, a efectos de que un gobierno local obtuviera el 100% de la calificación, debía obtener 30 puntos sumando ambos niveles de análisis señalados.

Una vez explicados los criterios de medición y la forma de calificación de cada uno de ellos, se presenta a continuación la matriz final de evaluación utilizada en este trabajo.

Acceso del ciudadano a la información presupuestaria mediante páginas web: análisis del ámbito municipal costarricense

Matriz de Evaluación

Periodo evaluado: 2019/2020/2021

Nivel 1: Acceso a la información general

Criterio 1: Aspectos generales		
Calificación:		Puntuación
Indicador 1:	La municipalidad indica, mediante un calendario anual, las fechas específicas o periodos en que publicitará la información presupuestaria.	
Indicador 2:	La página web de la municipalidad indica el acceso al SIPP de la CGR, para complementar la información presupuestaria disponible al ciudadano.	
Indicador 3:	La información presupuestaria publicada por el gobierno local permite la descarga libre por parte del ciudadano.	
Indicador 4:	Los documentos presupuestarios publicados por la corporación municipal permiten realizar búsquedas dentro de los mismos documentos.	
Indicador 5:	La municipalidad utiliza gráficos, infografías, videos o algún otro tipo de recurso multimedia para facilitar la comprensión por parte del ciudadano de la información presupuestaria publicada.	
Indicador 6:	La página web señala al menos un medio o contacto mediante el cual los ciudadanos pueden realizar consultas, preguntas u obtener retroalimentación sobre temas presupuestarios de su interés.	
	Subtotal	0.00
	Porcentaje	0%

Nivel 2: Acceso a la información del proceso presupuestario

Criterio 1: Etapa Formulación presupuestaria		
Calificación:		Puntuación
Indicador 1:	En la página web del gobierno local se localizan los proyectos de presupuesto ordinarios de al menos los cinco años anteriores al periodo evaluado.	
Indicador 2:	La municipalidad publicó el proyecto de presupuesto ordinario del periodo evaluado en su página web.	
Indicador 3:	La municipalidad publicó los proyectos de modificaciones presupuestarias del periodo evaluado en su página web.	
Indicador 4:	La municipalidad publicó los proyectos de presupuestos	

	extraordinarios del periodo evaluado en su página web.	
	Subtotal	
	Porcentaje	0%

Criterio 2: Fase Aprobación presupuestaria

Calificación:		Puntuación
Indicador 1:	En la página web del gobierno local se localizan los acuerdos de aprobación del presupuesto ordinario de al menos los cinco años anteriores al periodo evaluado.	
Indicador 2:	La municipalidad publicó el acuerdo de aprobación del presupuesto ordinario emitido por el Concejo Municipal del periodo evaluado.	
Indicador 3:	En la página web del gobierno local se localizan los oficios de aprobación/improbación de la Contraloría General de la República en relación con los presupuestos ordinarios de al menos los cinco años anteriores al periodo evaluado.	
Indicador 4:	La municipalidad publicó en su página web el oficio de aprobación/improbación presupuestaria emitido por la Contraloría General de la República del presupuesto ordinario del periodo evaluado.	
Indicador 5:	La municipalidad publicó los acuerdos de aprobación de las modificaciones presupuestarias emitidos por el Concejo Municipal del año presupuestario del periodo evaluado.	
Indicador 6:	La municipalidad publicó los acuerdos de aprobación de los presupuestos extraordinarios emitidos por el Concejo Municipal del periodo evaluado.	
Indicador 7:	La municipalidad publicó en su página web los oficios de aprobación/improbación presupuestaria emitido por la Contraloría General de la República de los presupuestos extraordinarios del periodo evaluado.	
	Subtotal	0.00
	Porcentaje	0%

Criterio 3: Fase Ejecución presupuestaria

Calificación:		Puntuación
Indicador 1:	La página web del gobierno local contiene los informes de ejecución presupuestaria de al menos los cinco años anteriores	

	al periodo evaluado.	
Indicador 2:	La municipalidad publicó los cuatro informes de ejecución del presupuesto del periodo evaluado (Matriz evaluación años 2019 y 2020). La municipalidad publicó los informes mensuales de ejecución del presupuesto del año 2021 (Matriz evaluación año 2021).	
Indicador 3:	La página web del gobierno local contiene la liquidación presupuestaria de al menos los cinco años anteriores al periodo evaluado.	
Indicador 4:	El gobierno local publicó en su página web el informe de liquidación presupuestaria del periodo evaluado.	
Indicador 5:	La municipalidad publicó en su página web el acuerdo de aprobación de la liquidación del presupuesto del periodo evaluado.	
	Subtotal	0.00
	Porcentaje	0%

Criterio 4: Fase Control presupuestario

Calificación:		Puntuación
Indicador 1:	La página web del gobierno local contiene los informes de auditoría presupuestaria de al menos los cinco años anteriores al periodo evaluado.	
Indicador 2:	La municipalidad publicó los informes de auditoría presupuestaria emitidos en el periodo evaluado.	
Indicador 3:	La página web del gobierno local contiene los informes de evaluación periódica de los controles presupuestarios de al menos los cinco años anteriores al periodo evaluado.	
Indicador 4:	La municipalidad publicó los informes de evaluación periódica de los controles presupuestarios emitidos en el periodo evaluado.	
Indicador 5:	La página web del gobierno local contiene los informes de identificación de desviaciones de lo ejecutado respecto de lo aprobado, de deficiencias en la gestión del subsistema de presupuesto y del proceso presupuestario, así como su posible desvinculación con lo planificado, de al menos los cinco años anteriores al periodo evaluado.	
Indicador 6:	La municipalidad publicó los informes de identificación de desviaciones de lo ejecutado respecto de lo aprobado, de deficiencias en la gestión del subsistema de presupuesto y del	

	proceso presupuestario, así como su posible desvinculación con lo planificado, emitidos en el periodo evaluado.	
	Subtotal	0.00
	Porcentaje	0%

Criterio 5: Fase Evaluación presupuestaria

Calificación:		Puntuación
Indicador 1:	La página web del gobierno local contiene los informes de evaluación presupuestaria de al menos los cinco años anteriores al periodo evaluado.	
Indicador 2:	La municipalidad publicó los informes de evaluación presupuestaria semestral del periodo evaluado.	
	Subtotal	0.00
	Porcentaje	0%
	Total	0.00
	Porcentaje total	0%

ÚLTIMA LÍNEA

CAPÍTULO III: MEDICIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PRESUPUESTAL: SITUACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN COSTA RICA

En el presente capítulo se detalla la información obtenida del análisis de la información presupuestaria disponible en las páginas web de las municipalidades que fueron objeto de estudio en relación con los periodos presupuestarios 2019, 2020 y 2021. Lo anterior, mediante la matriz de evaluación confeccionada con los parámetros y ejes temáticos desarrollados en el Capítulo II. Así, en este apartado, se indicarán los resultados, la valoración de la información obtenida y, además, el análisis de frente a diversos índices y estudios de interés que se han elaborado en Costa Rica relacionados con el tema.

3.1 Resultados de acuerdo con los criterios de medición evaluados sobre los periodos presupuestarios 2019, 2020 y 2021.

Como se indicó previamente, la evaluación sobre el acceso a la información presupuestaria para el periodo 2019 se enfocó en 21 municipalidades costarricenses¹²⁶, para el periodo 2020 se evaluaron 25 gobiernos locales¹²⁷ y para el año 2021 el estudio se llevó a cabo en relación con 27 municipalidades¹²⁸.

Dichos gobiernos locales además de tener página web oficial, contaban con información presupuestaria disponible en relación con los periodos objeto de revisión, por lo que en cada una de sus páginas oficiales se llevó a cabo un estudio de los documentos presupuestarios que tenían disponibles al público, a fin de medir el acceso a la información presupuestaria que puede tener el administrado respecto a cada gobierno local.

Cabe destacar que, en la evaluación realizada de los periodos presupuestarios 2019, 2020 y 2021, se presentaron variaciones respecto de las municipalidades que

¹²⁶Montes de Oca, Heredia, Alajuela, La Unión, Grecia, Cartago, Santa Cruz, Liberia, Desamparados, San Carlos, Santa Ana, Pococí, Orotina, Esparza, San Ramón, Turrialba, Alvarado, Dota, Bagaces, Valverde Vega (Sarchí) y Tarrazú.

¹²⁷Montes de Oca, Heredia, Alajuela, La Unión, San José, Cartago, Liberia, Desamparados, Curridabat, San Carlos, Santa Ana, Vásquez de Coronado, Pococí, Orotina, Esparza, San Ramón, Palmares, Flores, Jiménez, Talamanca, Corredores, Buenos Aires, Guatuso, Alajuelita y Los Chiles.

¹²⁸Montes de Oca, Heredia, Alajuela, Grecia, San José, Cartago, Santa Cruz, Liberia, Desamparados, Curridabat, San Carlos, Santa Ana, San Rafael, Abangares, Pococí, Orotina, Esparza, Turrialba, Palmares, Alvarado, Siquirres, Flores, Puriscal, Poás, Valverde Vega (Sarchí), Jiménez y Garabito.

fueron analizadas en cada año. Esto se debe a que, en el momento en que se llevó a cabo la revisión de las páginas web (febrero del 2020, octubre de 2021 y julio de 2022), existieron cambios en la información publicada o incluso en el funcionamiento de las páginas web de los diversos gobiernos locales.

Así, por ejemplo, se presentaron casos en que municipalidades al momento de hacer la revisión en febrero de 2020, no tenían página web en funcionamiento, por lo que no fueron objeto de evaluación para el periodo presupuestario 2019; sin embargo, para la revisión efectuada en octubre de 2021 y/o julio de 2022 sí contaban con página oficial y, además, con información presupuestaria publicada, por lo que se incluyeron en la evaluación realizada del año correspondiente.

Asimismo, se presentó el escenario contrario, municipalidades con página web oficial y con información presupuestaria disponible al público en las revisiones efectuadas en febrero de 2020 y/o octubre de 2021; no obstante, al momento de realizar la revisión de la página en julio de 2022, se determinó que la página web no estaba en funcionamiento o que se había eliminado por completo la información de índole presupuestaria.

En razón de lo anterior, en la matriz de evaluación confeccionada para cada año presupuestario analizado (Anexos N.º 1, 2 y 3), se pueden apreciar los gobiernos locales que fueron objeto de evaluación respecto el periodo presupuestario 2019, 2020 y 2021. Lo cual se puede visualizar, de forma resumida, en la siguiente tabla:

Tabla N.º 3
Municipalidades evaluadas en relación con los periodos presupuestarios 2019, 2020 y 2021

Provincia	Evaluación 2019	Evaluación 2020	Evaluación 2021
San José	Montes de Oca	Montes de Oca	Montes de Oca
	Desamparados	Desamparados	Desamparados
	Santa Ana	Santa Ana	Santa Ana
	Tarrazú	San José	San José
	Dota	Curridabat	Curridabat

	-	Vásquez de Coronado	Puriscal
	-	Alajuelita	-
Alajuela	Alajuela	Alajuela	Alajuela
	San Carlos	San Carlos	San Carlos
	Orotina	Orotina	Orotina
	San Ramón	San Ramón	Grecia
	Grecia	Guatuso	Valverde Vega (Sarchí)
	Valverde Vega (Sarchí)	Los Chiles	
	-	Palmares	Palmares
	-	-	Poás
Cartago	Cartago	Cartago	Cartago
	La Unión	La Unión	Turrialba
	Turrialba	Jiménez	Alvarado
	Alvarado	-	Jiménez
	-	-	-
Heredia	Heredia	Heredia	Heredia
	-	Flores	Flores
	-	-	San Rafael
Guanacaste	Santa Cruz	Liberia	Santa Cruz
	Liberia	-	Liberia
	Bagaces	-	Abangares
Puntarenas	Esparza	Esparza	Esparza
	-	Corredores	Garabito
	-	Buenos Aires	-
Limón	Pococí	Pococí	Pococí
	-	Talamanca	Siquirres
	-	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de páginas web de las municipalidades de Costa Rica. Consultas efectuadas en febrero del 2020, octubre de 2021 y julio de 2022.

Ahora, en cuanto a los resultados concretos, se procede a iniciar con la información obtenida en relación con el **“Nivel 1: Acceso a la información general”** compuesto por aspectos de trascendencia en el proceso de acercamiento del ciudadano al gobierno local en particular. Lo anterior, a fin de promover y facilitar la adquisición y comprensión de la información presupuestaria de relevancia.

En este apartado se evaluaron seis indicadores, a saber: 1) La existencia de un calendario presupuestario, 2) Si contenía un vínculo de otros sistemas de información presupuestaria como el SIPP de la Contraloría General de la República, 3) La posibilidad de descargar la información de interés del ciudadano de forma gratuita, 4) Si la información y documentos facilitados permiten realizar búsquedas dentro de los archivos, 5) La utilización de gráficos, infografías, videos o algún tipo de recurso multimedia para presentar la información presupuestaria y 6) Si se señala un medio o funcionario que se pueda contactar a fin de atender consultas o preguntas sobre temas presupuestarios.

Cada indicador era equivalente a un punto, por lo que en este primer nivel la calificación máxima a obtener por parte de un gobierno local eran 6 puntos (equivalente a 100% del Nivel 1). A continuación se presentan, a modo de resumen, las calificaciones obtenidas en este nivel por las municipalidades evaluadas en relación con los periodos presupuestarios 2019, 2020 y 2021:

Tabla N.º 4
Evaluación por municipalidad respecto los ciclos presupuestarios 2019, 2020 y 2021
Nivel N.º 1 - Criterio N.º 1 Acceso a la información general

Provincia	Municipalidad	Calificación 2019	Calificación 2020	Calificación 2021
San José	Montes de Oca	4 pts (67%)	4 pts (67%)	3 pts (50%)
	Desamparados	3 pts (50%)	3 pts (50%)	3 pts (50%)
	Santa Ana	3 pts (50%)	3 pts (50%)	3 pts (50%)
	Tarrazú	3 pts (50%)	-	-

	Dota	3 pts (50%)	-	-
	San José	-	4 pts (67%)	4 pts (67%)
	Curridabat	-	3 pts (50%)	3 pts (50%)
	Vásquez de Coronado	-	4 pts (67%)	-
	Alajuelita	-	3 pts (50%)	-
	Puriscal	-	-	3 pts (50%)
Alajuela	Alajuela	4 pts (67%)	3 pts (50%)	4 pts (67%)
	San Carlos	1 pt (17%)	3 pts (50%)	3 pts (50%)
	Orotina	3 pts (50%)	3 pts (50%)	3 pts (50%)
	San Ramón	3 pts (50%)	3 pts (50%)	-
	Grecia	3 pts (50%)	-	3 pts (50%)
	Valverde Vega (Sarchí)	2 pts (33%)	-	3 pts (50%)
	Palmares	-	4 pts (67%)	4 pts (67%)
	Guatuso	-	4 pts (67%)	-
	Los Chiles	-	4 pts (67%)	-
	Poás	-	-	3 pts (50%)
Cartago	Cartago	3 pts (50%)	3 pts (50%)	3 pts (50%)
	La Unión	3 pts (50%)	3 pts (50%)	-
	Turrialba	3 pts (50%)	-	1 pt (17%)
	Alvarado	3 pts (50%)	-	3 pts (50%)
	Jiménez	-	3 pts (50%)	3 pts (50%)
Heredia	Heredia	3 pts (50%)	2.5 pts (42%)	3.5 pts (58%)
	Flores	-	3 pts (50%)	3 pts (50%)
	San Rafael	-	-	3 pts (50%)
Guanacaste	Santa Cruz	3 pts (50%)	-	3 pts (50%)
	Liberia	2 pts (33%)	3 pts (50%)	1 pt (17%)
	Bagaces	2 pts (33%)	-	-

	Abangares	-	-	3 pts (50%)
Puntarenas	Esparza	4 pts (67%)	3 pts (50%)	3 pts (50%)
	Corredores	-	3 pts (50%)	-
	Buenos Aires	-	3 pts (50%)	-
	Garabito	-	-	4 pts (67%)
	Pococí	4 pts (67%)	4 pts (67%)	4 pts (67%)
Limón	Talamanca	-	3 pts (50%)	-
	Siquirres	-	-	2 pts (33%)
CALIFICACIÓN PROMEDIO		2.94 pts (49%)	3.25 pts (54.3%)	3 pts (50%)

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión de páginas web de las municipalidades de Costa Rica. Consultas efectuadas en febrero del 2020, octubre de 2021 y julio de 2022.

En este nivel, ningún gobierno local obtuvo todos los puntos posibles en alguno de los tres períodos presupuestarios evaluados, en tanto la mayor calificación obtenida fue de 4 puntos, lo que equivale a un 67%. Además, en los años analizados, ninguna de las municipalidades cumplió con el indicador N.º 1, referido a la publicación de un calendario en el cual se determine la fecha o periodos en que se publicará la información de cada año presupuestario.

Asimismo, otro de los factores que obtuvo, en promedio, una baja calificación fue el indicador N.º 5, que señala: *“La municipalidad utiliza gráficos, infografías, videos o algún otro tipo de recurso multimedia para facilitar la comprensión por parte del ciudadano de la información presupuestaria publicada”*. Sobre este punto, respecto el ciclo presupuestario 2019, únicamente la municipalidad de Montes de Oca puntuó en dicho indicador. En el año 2020, las municipalidades de Montes de Oca, San José, Palmares y Los Chiles obtuvieron calificación y, en relación con el año presupuestario 2021, únicamente los gobiernos locales de San José y Palmares consiguieron el puntaje relacionado con dicho aspecto.

En relación con el indicador N.º 6, referente a si la página web señala al menos un medio o contacto mediante el cual los ciudadanos pueden realizar consultas, preguntas u obtener retroalimentación sobre temas presupuestarios de su interés, todos los gobiernos locales -en los tres años evaluados- obtuvieron el porcentaje correspondiente; sin embargo, esta calificación se otorga debido a que todas las páginas web ofrecen el número de la central telefónica y la mayoría además un

directorio interno, lo cual a efectos de este estudio se tomó como un medio válido de consulta para el ciudadano.

De acuerdo con las evaluaciones realizadas, en el Nivel N.º 1 se registra una calificación promedio de 2.94 puntos (49%) para el año 2019, 3.25 puntos (54.3%) respecto al año 2020 y 3 puntos (50%) en relación con el año 2021; notas que denotan una brecha significativa respecto del nivel óptimo de acceso a la información deseado.

En cuanto al “**Nivel 2: Acceso a la información del proceso presupuestario**”, lo conforman cinco criterios, que corresponden a cada una de las fases que integran el proceso presupuestario. Puntualmente, se calificaron los documentos que incluye cada municipalidad en su página web oficial tomando en consideración la información más relevante en cada una de las fases. Los cinco criterios de evaluación calificados fueron: 1. Fase de formulación presupuestaria, 2. Fase de aprobación presupuestaria, 3. Fase de ejecución presupuestaria, 4. Fase de control presupuestario y 5. Fase de evaluación presupuestaria.

En el capítulo anterior se desarrolló con detalle cada uno de los indicadores que dan contenido a los cinco criterios referidos, por lo que se procede a continuación a exponer los resultados más relevantes en cuanto a la aplicación de la matriz de evaluación en cada uno de los periodos presupuestarios evaluados.

El “**Criterio 1: Fase formulación presupuestaria**”, está conformado por cuatro indicadores, los cuales valoraron si: 1) En la página web del gobierno local se localizan los proyectos de presupuesto ordinarios de al menos los cinco años anteriores al periodo evaluado, 2) La municipalidad publicó el proyecto de presupuesto ordinario. 3) La municipalidad publicó el proyecto de la modificación presupuestaria y 4) La municipalidad publicó el proyecto del presupuesto extraordinario. Cada indicador era equivalente a un punto, por lo que en este criterio la calificación máxima a obtener por parte de un gobierno local eran 4 puntos (equivalente a 100% del Criterio 1).

A continuación, se presentan las puntuaciones obtenidas por la totalidad de municipalidades analizadas, en relación con los periodos presupuestarios 2019, 2020 y 2021, en el Nivel N.º 2 “*Acceso a la información del proceso*”

presupuestario”, específicamente, lo relativo al Criterio N.º 1 “*Fase de Formulación Presupuestaria*”:

Tabla N.º 5
Evaluación por municipalidad respecto los ciclos presupuestarios 2019, 2020 y 2021
Nivel N.º 2 - Criterio N.º 1 Acceso a la información: Formulación presupuestaria

Provincia	Municipalidad	Calificación 2019	Calificación 2020	Calificación 2021
San José	Montes de Oca	4 pts (100%)	3 pts (75%)	2 pts (50%)
	Desamparados	3.5 pts (88%)	4 pts (100%)	4 pts (100%)
	Santa Ana	1 pt (25%)	4 pts (100%)	3 pts (75%)
	Tarrazú	2 pts (50%)	-	-
	Dota	0.5 pts (13%)	-	-
	San José	-	3.5 pts (88%)	3.5 pts (88%)
	Curridabat	-	1 pt (25%)	0.5 pts (13%)
	Vásquez de Coronado	-	0 pts (0%)	-
	Alajuelita	-	2 pts (50%)	-
	Puriscal	-	-	0 pts (0%)
Alajuela	Alajuela	3 pts (75%)	2 pts (50%)	2 pts (50%)
	San Carlos	0 pts (0%)	0.5 pts (13%)	0.5 pts (13%)
	Orotina	1 pt (25%)	0 pts (0%)	0.5 pts (13%)
	San Ramón	1 pt (25%)	1 pt (25%)	-
	Grecia	1 pt (25%)	-	0 pts (0%)
	Valverde Vega (Sarchí)	1 pt (25%)	-	2 pts (50%)
	Palmares	-	2 pts (50%)	4 pts (100%)
	Guatuso	-	4 pts (100%)	-
	Los Chiles	-	2 pts (50%)	-
	Poás	-	-	1 pt (25%)

Cartago	Cartago	2 pts (50%)	4 pts (100%)	1 pt (25%)
	La Unión	3 pts (75%)	2 pts (50%)	-
	Turrialba	2.5 pts (63%)	-	0.5 pts (13%)
	Alvarado	1.5 pts (38%)	-	0.5 pts (13%)
	Jiménez	-	3 pts (75%)	3 pts (75%)
Heredia	Heredia	2.5 pts (63%)	4 pts (100%)	0 pts (0%)
	Flores	-	2 pts (50%)	0.5 pts (13%)
	San Rafael	-	-	0.5 pts (13%)
Guanacaste	Santa Cruz	1.5 pts (38%)	-	1 pt (25%)
	Liberia	0.5 pts (13%)	0.5 pts (13%)	0.5 pts (13%)
	Bagaces	3.5 pts (88%)	-	-
	Abangares	-	-	0.5 pts (13%)
Puntarenas	Esparza	3.5 pts (88%)	1 pt (25%)	0.5 pts (13%)
	Corredores	-	3 pts (75%)	-
	Buenos Aires	-	3 pts (75%)	-
	Garabito	-	-	3 pts (75%)
Limón	Pococí	4 pts (100%)	4 pts (100%)	3 pts (75%)
	Talamanca	-	4 pts (100%)	-
	Siquirres	-	-	1 pt (25%)
CALIFICACIÓN PROMEDIO		2 pts (50%)	2.38 pts (59.5%)	1.4 pts (35%)

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión de páginas web de las municipalidades de Costa Rica. Consultas efectuadas en febrero del 2020, octubre de 2021 y julio de 2022.

Conforme los parámetros evaluados, en los tres períodos presupuestarios se registraron corporaciones municipales con puntuación completa, sea que obtuvieron 4 puntos (100%), en relación con la información presupuestaria publicada referente a la fase de formulación presupuestaria. Para el año 2019, obtuvieron todos los puntos las municipalidades de Pococí y Montes de Oca; respecto el año 2020 lograron puntuación completa las municipalidades de Desamparados, Santa Ana, Cartago, Heredia, Pococí, Guatuso y Talamanca y en relación con el año 2021, la

puntuación completa la obtuvieron únicamente las municipalidades de Desamparados y Palmares.

De igual forma, en los tres periodos presupuestarios evaluados, varios gobiernos locales no lograron ningún punto en este primer criterio. Respecto al año 2019, la Municipalidad de San Carlos no publicó información referida a la fase de formulación presupuestaria y por tanto no obtuvo puntuación alguna en este criterio. En el año 2020, no recibieron puntuación los municipios de Vásquez de Coronado y Orotina y respecto al año 2021, las municipalidades de Puriscal, Grecia y Heredia no obtuvieron tampoco ningún punto.

Además, indicar que en general, el indicador que obtuvo mayor puntuación en los tres años evaluados fue el N.º 2, que calificaba la publicación del proyecto de presupuesto ordinario del año objeto de evaluación -sea 2019, 2020 o 2021- en la página web del gobierno local; mientras que el indicador con menor puntuación fue el N.º 3, referido a la publicación de los proyectos de modificaciones presupuestarias.

Una vez analizadas las puntuaciones obtenidas, se evidencian importantes variaciones respecto de la calificación de un mismo gobierno local en los tres periodos presupuestarios estudiados. A manera de ejemplo, las municipalidades de Montes de Oca, Turrialba, Alvarado, Santa Cruz, Bagaces y Esparza, que con el paso de los años lograron puntuaciones cada vez más bajas o, inclusive, existieron periodos en los que no se pudieron evaluar. Lo anterior, debido a que no tenían página web en funcionamiento al momento en que se efectuó la revisión de páginas web o que, a pesar de tener página oficial, no tenían publicada ninguna información presupuestaria respecto los periodos objeto de evaluación.

De acuerdo con las evaluaciones realizadas, en este criterio se registra una calificación promedio de 2 puntos (50%) para el año 2019, 2.38 puntos (59.5%) respecto al año 2020 y 1.4 puntos (35%) en relación con el año 2021. Asimismo, destacar que solo las municipalidades de Montes de Oca, Desamparados, Santa Ana, Alajuela, Cartago, Esparza y Pococí lograron puntuar en los tres periodos presupuestarios evaluados (2019, 2020 y 2021).

El siguiente criterio evaluado es el “**Criterio 2: Fase de aprobación presupuestaria**”, conformado por 7 indicadores, a saber: 1) En la página web del gobierno local se localizan los acuerdos de aprobación del presupuesto ordinario de al menos los cinco años anteriores al periodo evaluado, 2) La municipalidad publicó el acuerdo de aprobación del presupuesto ordinario emitido por el Concejo Municipal, 3) En la página web del gobierno local se localizan los oficios de aprobación/improbación de la Contraloría General de la República en relación con los presupuestos ordinarios de al menos los cinco años anteriores al periodo evaluado, 4) La municipalidad publicó en su página web el oficio de aprobación/improbación presupuestaria emitido por la Contraloría General de la República, 5) La municipalidad publicó el acuerdo de aprobación de la modificación presupuestaria emitido por el Concejo Municipal, 6) La municipalidad publicó el acuerdo de aprobación del presupuesto extraordinario emitido por el Concejo Municipal y 7) La municipalidad publicó en su página web el oficio de aprobación/improbación presupuestaria emitido por la Contraloría General de la República.

Cada indicador era equivalente a un punto, por lo que en este criterio la calificación máxima a obtener por parte de un gobierno local son 7 puntos (equivalente a 100% del Criterio). A continuación se presentan, a modo de resumen, las calificaciones obtenidas:

Tabla N.º 6
Evaluación por municipalidad respecto los ciclos presupuestarios 2019, 2020 y 2021
Nivel N.º 2 - Criterio N.º 2 Acceso a la información: Aprobación presupuestaria

Provincia	Municipalidad	Calificación 2019	Calificación 2020	Calificación 2021
San José	Montes de Oca	0 pts (0%)	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	Desamparados	0 pts (0%)	0 pts (0%)	3 pts (43%)
	Santa Ana	0 pts (0%)	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	Tarrazú	0 pts (0%)	-	-
	Dota	0 pts (0%)	-	-
	San José	-	0 pts (0%)	0 pts (0%)

	Curridabat	-	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	Vásquez de Coronado	-	0 pts (0%)	-
	Alajuelita	-	0 pts (0%)	-
	Puriscal	-	-	0 pts (0%)
Alajuela	Alajuela	0 pts (0%)	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	San Carlos	0 pts (0%)	0 pts (0%)	0.5 pts (7%)
	Orotina	0 pts (0%)	1 pt (14%)	0 pts (0%)
	San Ramón	0 pts (0%)	1 pt (14%)	-
	Grecia	0 pts (0%)	-	0 pts (0%)
	Valverde Vega (Sarchí)	0 pts (0%)	-	0 pts (0%)
	Palmares	-	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	Guatuso	-	2 pts (29%)	-
	Los Chiles	-	2 pts (29%)	-
		Poás	-	-
Cartago	Cartago	0 pts (0%)	1.5 pts (21%)	0 pts (0%)
	La Unión	0 pts (0%)	2 pts (29%)	-
	Turrialba	0 pts (0%)	-	0 pts (0%)
	Alvarado	0 pts (0%)	-	0 pts (0%)
	Jiménez	-	0 pts (0%)	0 pts (0%)
Heredia	Heredia	1.5 pts (21%)	2 pts (29%)	0 pts (0%)
	Flores	-	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	San Rafael	-	-	0 pts (0%)
Guanacaste	Santa Cruz	0 pts (0%)	-	0 pts (0%)
	Liberia	0 pts (0%)	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	Bagaces	2.5 pts (36%)	-	-
	Abangares	-	-	0 pts (0%)
Puntarenas	Esparza	0 pts (0%)	0 pts (0%)	0 pts (0%)

	Corredores	-	0 pts (0%)	-
	Buenos Aires	-	0 pts (0%)	-
	Garabito	-	-	0 pts (0%)
Limón	Pococí	0 pts (0%)	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	Talamanca	-	0 pts (0%)	-
	Siquirres	-	-	0 pts (0%)
CALIFICACIÓN PROMEDIO		0.18 pts (2.7%)	0.45 pts (6.5%)	0.12 pts (1.85%)

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión de páginas web de las municipalidades de Costa Rica. Consultas efectuadas en febrero del 2020, octubre de 2021 y julio de 2022.

En este criterio, la mayoría de los gobiernos locales no obtuvo puntuación alguna, siendo una excepción las municipalidades que sí lograron obtener algún punto. Así, para el periodo presupuestario 2019, solo las municipalidades de Heredia y Bagaces lograron puntuación. En relación con el año 2020, si bien hubo una mejoría, únicamente 7 gobiernos locales de los 25 evaluados en dicho periodo presupuestario obtuvieron calificación, sea las municipalidades de Orotina, San Ramón, Los Chiles, Cartago, La Unión, Heredia y Guatuso.

Respecto el periodo presupuestario 2021, existió una considerable disminución en relación con los gobiernos locales que publicaron la información relevante sobre la fase de aprobación presupuestaria, pues solo los municipios de Desamparados y San Carlos lograron puntuación en este criterio.

Con base en estos resultados se puede afirmar que, en general, la publicación de información referente a la fase aprobación presupuestaria es realmente limitada, en tanto, en este criterio se registra una calificación promedio de 0.18 puntos (2.7%) para el año 2019, 0.45 puntos (6.5%) respecto al año 2020 y 0.12 puntos (1.85%) en relación con el año 2021; notas que resultan considerablemente bajas y que reflejan la poca disponibilidad de información presupuestaria que mantienen los gobiernos locales del país.

En línea con el análisis efectuado respecto de otros criterios, corresponde ahora exponer los resultados obtenidos en el “**Criterio 3: Fase de ejecución presupuestaria**”, el cual evalúa el acceso a la información en una fase medular del proceso presupuestario, por cuanto la forma en que se llegan a realizar los ingresos

y gastos presupuestados y aprobados se vuelve parte fundamental de la exigencia y rendición de cuentas a la que se encuentra sometida la Administración Pública en general. Esto ya que los ciudadanos tienen el derecho de conocer el destino de los recursos que ellos ingresan a su gobierno local, así como los proyectos, obras y servicios que se desarrollan con estos fondos.

Como parte de este criterio, se dispusieron 5 indicadores en total, a saber: 1) La página web del gobierno local contiene los informes de ejecución presupuestaria de al menos los cinco años anteriores al periodo evaluado, 2) Se publicaron los informes de ejecución del presupuesto, 3) La página web contiene los informes de liquidación presupuestaria de al menos los cinco años anteriores al periodo evaluado, 4) Se publicó el informe de liquidación presupuestaria y 5) La municipalidad publicó el acuerdo de aprobación del informe de liquidación del presupuesto.

Cada una de los indicadores señalados poseía un equivalente a un punto, por lo que en este criterio la calificación máxima a obtener por parte de las municipalidades eran 5 puntos (equivalente a 100% del Criterio). A continuación se presentan, a modo de resumen, las calificaciones obtenidas por las municipalidades evaluadas en relación con los periodos presupuestarios 2019, 2020 y 2021:

Tabla N.º 7
Evaluación por municipalidad respecto los ciclos presupuestarios 2019, 2020 y 2021
Nivel N.º 2 - Criterio N.º 3 Acceso a la información: Ejecución presupuestaria

Provincia	Municipalidad	Calificación 2019	Calificación 2020	Calificación 2021
San José	Montes de Oca	2.5 pts (50%)	0 pts (0%)	1 pt (20%)
	Desamparados	0 pts (0%)	4 pts (80%)	2 pts (40%)
	Santa Ana	0 pts (0%)	3.5 pts (70%)	1 pt (20%)
	Tarrazú	0 pts (0%)	-	-
	Dota	0 pts (0%)	-	-
	San José	-	0 pts (0%)	1 pt (20%)
	Curridabat	-	0 pts (0%)	0 pts (0%)

	Vásquez de Coronado	-	0 pts (0%)	-
	Alajuelita	-	2 pts (40%)	-
	Puriscal	-	-	1 pt (20%)
Alajuela	Alajuela	0.5 pts (10%)	0.5 pts (10%)	0 pts (0%)
	San Carlos	2 pts (40%)	1 pt (20%)	2 pts (40%)
	Orotina	0 pts (0%)	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	San Ramón	0 pts (0%)	0 pts (0%)	-
	Grecia	0.5 pts (10%)	-	0.5 pts (10%)
	Valverde Vega (Sarchí)	0 pts (0%)	-	0 pts (0%)
	Palmares	-	0 pts (0%)	1 pts (20%)
	Guatuso	-	0 pts (0%)	-
	Los Chiles	-	4 pts (80%)	-
		Poás	-	-
Cartago	Cartago	0 pts (0%)	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	La Unión	2 pts (40%)	0 pts (0%)	-
	Turrialba	0 pts (0%)	-	0 pts (0%)
	Alvarado	0.5 pts (10%)	-	0.5 pts (10%)
	Jiménez	-	1 pt (20%)	2 pts (40%)
Heredia	Heredia	0.5 pts (10%)	1.5 pts (30%)	1 pt (20%)
	Flores	-	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	San Rafael	-	-	0 pts (0%)
Guanacaste	Santa Cruz	0.5 pts (10%)	-	0 pts (0%)
	Liberia	0 pts (0%)	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	Bagaces	0 pts (0%)	-	-
	Abangares	-	-	0.5 pts (10%)
Puntarenas	Esparza	1 pt (20%)	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	Corredores	-	0 pts (0%)	-

	Buenos Aires	-	0 pts (0%)	-
	Garabito	-	-	0 pts (0%)
Limón	Pococí	0 pts (0%)	2.5 pts (50%)	1 pt (20%)
	Talamanca	-	4 pts (80%)	-
	Siquirres	-	-	0 pts (0%)
CALIFICACIÓN PROMEDIO		0.47 pts (9.4%)	0.95 pts (19%)	0.53 pts (10.7%)

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión de páginas web de las municipalidades de Costa Rica. Consultas efectuadas en febrero del 2020, octubre de 2021 y julio de 2022.

Al igual que en el anterior criterio, la mayoría de gobiernos locales evaluados no obtuvo puntos, esto en razón que a pesar de tener página web oficial, no publicaron la información relevante relacionada con la fase de ejecución presupuestaria. Así, sobre el periodo presupuestario 2019, únicamente 9 municipalidades de las 21 evaluadas lograron alguna puntuación (a saber las municipalidades de Montes de Oca, Alajuela, San Carlos, Grecia, La Unión, Alvarado, Heredia, Santa Cruz y Esparza); sin embargo, cabe destacar que la mayoría de esas calificaciones fueron realmente bajas, sea porque cumplían con solamente uno o dos de los indicadores evaluados.

En relación con el año 2020, 10 de las 25 municipalidades evaluadas lograron obtener algún punto respecto este criterio (municipalidades de Desamparados, Santa Ana, Alajuelita, Alajuela, San Carlos, Los Chiles, Jiménez, Heredia, Pococí y Talamanca). En este año se obtuvieron las notas más altas relacionadas con este criterio de evaluación, ya que los gobiernos locales de Talamanca, Los Chiles y Desamparados lograron 4 puntos (equivalente a un 80% del Criterio). Las tres municipalidades obtuvieron todos los puntos excepto el referido al criterio N. 5, que calificaba si *“La municipalidad publicó el acuerdo de aprobación del informe de liquidación del presupuesto del período 2020”*.

Sobre el periodo presupuestario 2021, existió un leve aumento en las calificaciones y 13 municipalidades de las 27 evaluadas publicaron alguna información en relación con la fase de ejecución presupuestaria. A saber, las municipalidades de Montes de Oca, Desamparados, Santa Ana, San José, Puriscal, San Carlos, Grecia, Palmares, Alvarado, Jiménez, Heredia, Abangares y Pococí.

Asimismo, destacar que únicamente las municipalidades de San Carlos y Heredia lograron puntuar en los tres períodos presupuestarios evaluados (2019, 2020 y 2021), lo que denota las grandes brechas que se mantienen respecto a la publicación de forma proactiva de la información relacionada con el ciclo presupuestario, pues de acuerdo con las evaluaciones en este criterio se registra una calificación promedio de 0.47 puntos (9.4%) para el año 2019, 0.95 puntos (19%) respecto al año 2020 y 0.53 puntos (10.7%) en relación con el año 2021.

En el caso particular del “**Criterio 4: Fase de control presupuestario**”, se valoró la disponibilidad de la información presupuestaria relacionada con el proceso de identificar desviaciones o deficiencias entre el presupuesto municipal aprobado y el presupuesto finalmente ejecutado.

Con base en lo anterior, el presente criterio lo componen 6 indicadores, a saber: 1) Están disponibles los informes de auditoría presupuestaria de al menos los cinco años anteriores al periodo evaluado, 2) Se publicaron los informes de auditoría presupuestaria del año evaluado, 3) Se publicitaron los informes de evaluación periódica de los controles presupuestarios de al menos los cinco años anteriores, 4) La municipalidad publicó los informes de evaluación periódica de los controles presupuestarios emitidos del año objeto de estudio, 5) La página web del gobierno local contiene los informes de identificación de desviaciones de lo ejecutado respecto de lo aprobado, de deficiencias en la gestión del subsistema de presupuesto y del proceso presupuestario, así como su posible desvinculación con lo planificado, de al menos los cinco años anteriores y 6) La municipalidad publicó estos últimos informes respecto el año objeto de evaluación.

Cada indicador era equivalente a un punto, por lo que en este criterio la calificación máxima a obtener por parte de un gobierno local eran 6 puntos (equivalente a 100% del Criterio). A continuación se presentan, a modo de resumen, las calificaciones obtenidas por las municipalidades evaluadas:

Tabla N.º 8
Evaluación por municipalidad respecto los ciclos presupuestarios 2019, 2020 y 2021
Nivel N.º 2 - Criterio N.º 4 Acceso a la información: Control presupuestario

Provincia	Municipalidad	Calificación	Calificación	Calificación
-----------	---------------	--------------	--------------	--------------

		2019	2020	2021
San José	Montes de Oca	0.5 pts (8%)	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	Desamparados	0 pts (0%)	0 pts (0%)	1 pt (17%)
	Santa Ana	0 pts (0%)	0 pts (0%)	1.5 pts (25%)
	Tarrazú	0 pts (0%)	-	-
	Dota	0 pts (0%)	-	-
	San José	-	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	Curridabat	-	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	Vásquez de Coronado	-	2 pts (33%)	-
	Alajuelita	-	0 pts (0%)	-
	Puriscal	-	-	0 pts (0%)
Alajuela	Alajuela	0 pts (0%)	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	San Carlos	0 pts (0%)	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	Orotina	0.5 pts (8%)	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	San Ramón	0 pts (0%)	0 pts (0%)	-
	Grecia	0 pts (0%)	-	0 pts (0%)
	Valverde Vega (Sarchí)	0 pts (0%)	-	0 pts (0%)
	Palmares	-	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	Guatuso	-	0 pts (0%)	-
	Los Chiles	-	0 pts (0%)	-
	Poás	-	-	0 pts (0%)
Cartago	Cartago	0 pts (0%)	1.5 pts (25%)	0 pts (0%)
	La Unión	0 pts (0%)	0 pts (0%)	-
	Turrialba	0 pts (0%)	-	0 pts (0%)
	Alvarado	0 pts (0%)	-	0 pts (0%)
	Jiménez	-	0 pts (0%)	0 pts (0%)

Heredia	Heredia	0 pts (0%)	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	Flores	-	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	San Rafael	-	-	0 pts (0%)
Guanacaste	Santa Cruz	0 pts (0%)	-	0 pts (0%)
	Liberia	0 pts (0%)	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	Bagaces	0 pts (0%)	-	-
	Abangares	-	-	0 pts (0%)
Puntarenas	Esparza	0 pts (0%)	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	Corredores	-	0 pts (0%)	-
	Buenos Aires	-	0 pts (0%)	-
	Garabito	-	-	0 pts (0%)
Limón	Pococí	0 pts (0%)	1 pt (17%)	0 pts (0%)
	Talamanca	-	2 pts (33%)	-
	Siquirres	-	-	0 pts (0%)
CALIFICACIÓN PROMEDIO		0.04 pts (0.79%)	0.26 pts (4.3%)	0.09 pts (1.5%)

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión de páginas web de las municipalidades de Costa Rica. Consultas efectuadas en febrero del 2020, octubre de 2021 y julio de 2022.

Tal y como se desprende de la tabla anterior, en este criterio la mayoría de los ayuntamientos no lograron puntuación alguna. Respecto el año 2019, solo las municipalidades de Montes de Oca y Orotina lograron medio punto, en vista que cumplieron de forma parcial el indicador N.º 1, referido a la publicación en la página web de los informes de auditoría de los cinco años anteriores al año evaluado.

En relación con el periodo presupuestario 2020, Vásquez de Coronado, Cartago, Pococí y Talamanca fueron las únicas municipalidades en obtener puntuación. Cabe destacar que dichas municipalidades -excepto Pococí- puntuaron en los indicadores N.º 1 y N.º 2, en tanto publicaron en su página web tanto los informes de auditoría de los cinco años anteriores al periodo evaluado, como los informes de auditoría realizados durante el 2020. En cuanto al año 2021, solo los gobiernos locales de Desamparados y Santa Ana obtuvieron puntuación.

De esta forma, se desprende que la publicación de los informes relativos a la fase de control presupuestario es muy limitada, pues no existe divulgación ni exposición en las páginas web de los gobiernos locales de la información de interés en relación con esta fase del ciclo presupuestario. Respecto al promedio de notas obtenidas según el año evaluado, para el año 2019 se obtuvo un promedio de 0.04 puntos (0.79%), respecto el año 2020 una nota de 0.26 puntos (4.3%) y en relación con el año 2021 se logró una nota promedio de 0.09 puntos (1.5%).

Por su parte, el “**Criterio 5: Fase de evaluación presupuestaria**” evaluaba la disponibilidad de la información presupuestaria relacionada con los informes semestrales, los cuales debieran incluir propuestas de medidas correctivas y de acciones para el fortalecimiento de la gestión institucional, entre otras cosas.

Se encuentra integrado por dos indicadores, los cuales valoraron que: 1) La página web del gobierno local contiene los informes de evaluación presupuestaria de al menos los cinco años anteriores al periodo evaluado y 2) La municipalidad publicó los informes de evaluación presupuestaria semestral del año evaluado. Cada indicador era equivalente a un punto, por lo que la calificación máxima a obtener por parte de un gobierno local eran 2 puntos (equivalente a 100% del Criterio).

A continuación se presentan, a modo de resumen, las calificaciones obtenidas en este último criterio de evaluación:

Tabla N.º 9
Evaluación por municipalidad respecto los ciclos presupuestarios 2019, 2020 y 2021
Nivel N.º 2 - Criterio N.º 5 Acceso a la información: Evaluación presupuestaria

Provincia	Municipalidad	Calificación 2019	Calificación 2020	Calificación 2021
San José	Montes de Oca	0 pts (0%)	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	Desamparados	0 pts (0%)	2 pts (100%)	0 pts (0%)
	Santa Ana	0 pts (0%)	0 pts (0%)	2 pts (100%)
	Tarrazú	0 pts (0%)	-	-
	Dota	0 pts (0%)	-	-

	San José	-	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	Curridabat	-	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	Vásquez de Coronado	-	0 pts (0%)	-
	Alajuelita	-	0 pts (0%)	-
	Puriscal	-	-	0 pts (0%)
Alajuela	Alajuela	0 pts (0%)	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	San Carlos	0 pts (0%)	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	Orotina	0 pts (0%)	1 pt (50%)	0.5 pts (25%)
	San Ramón	0 pts (0%)	0 pts (0%)	-
	Grecia	0 pts (0%)	-	0 pts (0%)
	Valverde Vega (Sarchí)	0 pts (0%)	-	0 pts (0%)
	Palmares	-	0 pts (0%)	1.5 pts (75%)
	Guatuso	-	0 pts (0%)	-
	Los Chiles	-	2 pts (100%)	-
	Poás	-	-	0 pts (0%)
Cartago	Cartago	0 pts (0%)	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	La Unión	0 pts (0%)	0 pts (0%)	-
	Turrialba	0 pts (0%)	-	0 pts (0%)
	Alvarado	0.5 pts (25%)	-	0.5 pts (25%)
	Jiménez	-	0 pts (0%)	0 pts (0%)
Heredia	Heredia	0 pts (0%)	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	Flores	-	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	San Rafael	-	-	0 pts (0%)
Guanacaste	Santa Cruz	0 pts (0%)	-	0 pts (0%)
	Liberia	0 pts (0%)	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	Bagaces	0 pts (0%)	-	-
	Abangares	-	-	0 pts (0%)

Puntarenas	Esparza	0 pts (0%)	0 pts (0%)	0 pts (0%)
	Corredores	-	0 pts (0%)	-
	Buenos Aires	-	0 pts (0%)	-
	Garabito	-	-	0 pts (0%)
Limón	Pococí	0 pts (0%)	0 pts (0%)	1 pt (50%)
	Talamanca	-	2 pts (100%)	-
	Siquirres	-	-	0 pts (0%)
CALIFICACIÓN PROMEDIO		0.02 pts (1.1%)	0.28 pts (14%)	0.20 pts (10%)

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión de páginas web de las municipalidades de Costa Rica. Consultas efectuadas en febrero del 2020, octubre de 2021 y julio de 2022.

Este criterio posee, en general, las calificaciones más bajas respecto a la evaluación de los tres períodos presupuestarios analizados en esta investigación. Así, en relación con el año 2019, únicamente la Municipalidad de Alvarado logró puntuar. En relación con el año 2020, solo las municipalidades de Desamparados, Orotina, Los Chiles y Talamanca tuvieron puntuación y, respecto el año 2021, los gobiernos locales de Santa Ana, Orotina, Palmares, Alvarado y Pococí fueron los únicos en obtener puntuación.

El promedio obtenido en esta fase del ciclo presupuestario es igualmente bajo, pues en el 2019 la puntuación alcanza los 0.02 puntos (1.1%), en el año 2020 se promediaron 0.28 puntos (14%) y en el 2021 la puntuación fue de 0.20 pts (10%). No obstante, resulta de interés destacar que en los años 2020 y 2021, existieron municipalidades que cumplieron a cabalidad con los indicadores evaluados. En este sentido, las municipalidades de Desamparados, Los Chiles, Salta Ana y Talamanca lograron obtener 2 puntos (equivalente al 100%) en este criterio de evaluación.

Los resultados obtenidos evidencian, una vez más, una importante área de mejora en el ámbito municipal, en tanto los documentos emitidos en la fase de evaluación presupuestarias -así como en las fases previas- son documentos públicos, por lo que deberían estar al alcance de la ciudadanía, pues refieren a la disposición de los fondos públicos, recursos que son recolectados por cada gobierno local, principalmente, con los aportes de los mismos administrados.

A partir de la suma de los resultados obtenidos por cada nivel y criterios de medición desarrollados en el presente trabajo de investigación, se muestran a continuación las notas totales obtenidas por año por cada gobierno local objeto de estudio:

Tabla N.º 10
Evaluación total por año por municipalidad respecto los ciclos presupuestarios 2019, 2020 y 2021

Provincia	Municipalidad	Calificación 2019	Calificación 2020	Calificación 2021
San José	Montes de Oca	11 pts (36.6%)	7 pts (23.3%)	6 pts (20%)
	Desamparados	6.5 pts (21.6%)	9 pts (30%)	13 pts (43.3%)
	Santa Ana	4 pts (13.3%)	7 pts (23.3%)	10.5 pts (35%)
	Tarrazú	5 pts (16.6%)	-	-
	Dota	3.5 pts (11.6%)	-	-
	San José	-	7.5 pts (25%)	8.5 pts (28.3%)
	Curridabat	-	4 pts (13.3%)	3.5 pts (11.6%)
	Vásquez de Coronado	-	6 pts (20%)	-
	Alajuelita	-	5 pts (16.6%)	-
	Puriscal	-	-	4 pts (13.3%)
Alajuela	Alajuela	7.5 pts (25%)	5 pts (16.6%)	6 pts (20%)
	San Carlos	3 pts (10%)	3.5 pts (11.6%)	6 pts (20%)
	Orotina	4.5 pts (15%)	5 pts (16.6%)	4 pts (13.3%)
	San Ramón	4 pts (13.3%)	5 pts (16.6%)	-
	Grecia	4.5 pts (15%)	-	3.5 pts (11.6%)
	Valverde Vega (Sarchí)	3 pts (10%)	-	5 pts (16.6%)
	Palmares	-	6 pts (20%)	10.5 pts (35%)
	Guatuso	-	10 pts (33.3%)	-
	Los Chiles	-	10 pts (33.3%)	-

	Poás	-	-	4 pts (13.3%)
Cartago	Cartago	5 pts (16.6%)	10 pts (33.3%)	4 pts (13.3%)
	La Unión	8 pts (26.6%)	7 pts (23.3%)	-
	Turrialba	5.5 pts (18.3%)	-	1.5 pts (5%)
	Alvarado	5.5 pts (18.3%)	-	4.5 pts (15%)
	Jiménez	-	6 pts (20%)	8 pts (26.6%)
		Heredia	7.5 pts (25%)	8.5 pts (28.3%)
Heredia	Flores	-	5 pts (16.6%)	3.5 pts (11.6%)
	San Rafael	-	-	3.5 pts (11.6%)
		Santa Cruz	5 pts (16.6%)	-
Guanacaste	Liberia	2.5 pts (8.3%)	3.5 pts (11.6%)	1.5 pts (5%)
	Bagaces	8 pts (26.6%)	-	-
	Abangares	-	-	4 pts (13.3%)
		Esparza	8.5 pts (28.3%)	4 pts (13.3%)
Puntarenas	Corredores	-	6 pts (20%)	-
	Buenos Aires	-	6 pts (20%)	-
	Garabito	-	-	7 pts (23.3%)
		Pococí	8 pts (26.6%)	9 pts (30%)
Limón	Talamanca	-	11 pts (36.6%)	-
	Siquirres	-	-	3 pts (10%)
	CALIFICACIÓN PROMEDIO	5.7 pts (19%)	6.6 pts (22%)	5.4 pts (18%)

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión de páginas web de las municipalidades de Costa Rica. Consultas efectuadas en febrero del 2020, octubre de 2021 y julio de 2022.

A continuación, realiza un breve análisis comparativo respecto de los datos obtenidos y los correspondientes a índices y otros estudios de relevancia.

3.2 Valoración de los resultados obtenidos de la investigación respecto al Índice de Desarrollo Social Cantonal (IDS).

De acuerdo con los hallazgos comentados en el apartado anterior y según la matriz de evaluación utilizada en esta investigación, ninguna de las municipalidades evaluadas cumple con los elementos necesarios para garantizar razonablemente el acceso a la información presupuestaria de los ciudadanos mediante sus páginas web.

En este sentido, es de interés analizar los datos obtenidos de frente a los resultados contenidos en el Índice de Desarrollo Social (IDS) elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), específicamente, el correspondiente al año 2017 -último estudio vigente-.

En relación con el IDS se debe indicar que consiste en un índice que se calcula a partir de una serie de indicadores provenientes de las estadísticas administrativas de las diversas instituciones del sector público y cuyo resultado permite clasificar los distritos y cantones del país según su nivel de desarrollo social¹²⁹. Según la forma en que fue desarrollado, el IDS se operacionaliza en términos de que la población tenga posibilidades a acceder y disfrutar de un conjunto de derechos básicos, los cuales se clasifican en¹³⁰:

1. Económica: es la participación a nivel económico y contar con condiciones adecuadas de inserción al mercado laboral.
2. Participación social: referido al nivel sentimiento de participación activa responsable, ejerciendo los deberes y derechos que ostentan los ciudadanos.
3. Salud: orientada a gozar de una vida sana y saludable, mediante el acceso a servicios de salud y nutrición apropiada.
4. Educativa: acceso a educación y a servicios de capacitación.
5. Seguridad: condiciones que permitan a los ciudadanos desenvolverse en un entorno libre de violencia.

Con base en los anteriores criterios, se otorga a cada distrito una nota que va de 0 a 100 puntos y con ello, posteriormente, se promedia la nota de cada uno de los cantones del país. Al tomar en consideración dicho Índice y los resultados obtenidos en el desarrollo de esta investigación se tiene la siguiente tabla:

¹²⁹Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) (2017). *Índice de Desarrollo Social (IDS) 2017*. San José, Costa Rica. Disponible en: <https://www.mideplan.go.cr/indice-desarrollo-social>.

¹³⁰Ibidem.

Tabla N.º 11
Comparación entre el IDS 2017 y la evaluación de acceso a la información
presupuestaria respecto los periodos 2019, 2020 y 2021

Municipalidad	Resultados IDS ¹³¹	Acceso a la información presupuestaria ¹³²		
		2019	2020	2021
Montes de Oca	96.7 pts	11 pts	7 pts	6 pts
Desamparados	71.8 pts	6.5 pts	9 pts	13 pts
Santa Ana	87.1 pts	4 pts	7 pts	10.5 pts
Tarrazú	23.7 pts	5 pts	-	-
Dota	38.5 pts	3.5 pts	-	-
San José	75.4 pts	-	7.5 pts	8.5 pts
Curridabat	90.7 pts	-	4 pts	3.5 pts
Vásquez de Coronado	82.4 pts	-	6 pts	-
Alajuelita	68.9 pts	-	5 pts	-
Puriscal	53.1 pts	-	-	4 pts
Alajuela	65.3 pts	7.5 pts	5 pts	6 pts
San Carlos	44.2 pts	3 pts	3.5 pts	6 pts
Orotina	56.5 pts	4.5 pts	5 pts	4 pts
San Ramón	63.5 pts	4 pts	5 pts	-
Grecia	74.4 pts	4.5 pts	-	3.5 pts
Valverde Vega (Sarchí)	67.1 pts	3 pts	-	5 pts
Palmares	86.8 pts	-	6 pts	10.5 pts
Guatuso	27.6 pts	-	10 pts	-
Los Chiles	22 pts	-	10 pts	-
Poás	66.1 pts	-	-	4 pts

¹³¹La calificación va de 0 a 100 puntos.

¹³²La calificación va de 0 a 30 puntos.

Cartago	73.2 pts	5 pts	10 pts	4 pts
La Unión	77 pts	8 pts	7 pts	-
Turrialba	34.8 pts	5.5 pts	-	1.5 pts
Alvarado	68.5 pts	5.5 pts	-	4.5 pts
Jiménez	54.4 pts	-	6 pts	8 pts
Heredia	80.2 pts	7.5 pts	8.5 pts	4.5 pts
Flores	96.7 pts	-	5 pts	3.5 pts
San Rafael	85.5 pts	-	-	3.5 pts
Santa Cruz	61.1 pts	5 pts	-	4 pts
Liberia	43.3 pts	2.5 pts	3.5 pts	1.5 pts
Bagaces	48.8 pts	8 pts	-	-
Abangares	44.6 pts	-	-	4 pts
Esparza	62.3 pts	8.5 pts	4 pts	3.5 pts
Corredores	26.2 pts	-	6 pts	-
Buenos Aires	17.6 pts	-	6 pts	-
Garabito	49.2 pts	-	-	7 pts
Pococí	36.1 pts	8 pts	9 pts	9 pts
Talamanca	0 pts	-	11 pts	-
Siquirres	27pts	-	-	3 pts

Fuente: Elaboración propia a partir de la comparación del Índice de Desarrollo Social Cantonal 2017 y la revisión de páginas web de las municipalidades de Costa Rica (consultas efectuadas en febrero del 2020, octubre de 2021 y julio de 2022).

Al respecto, resulta interesante destacar un fenómeno particular que sucede alrededor del acceso a la información presupuestaria y es que no necesariamente responde de forma directa (correlación positiva) al nivel de desarrollo social del respectivo cantón. Así, de la tabla comparativa anterior, se desprende que existen cantones con un Índice de Desarrollo Social Cantonal elevado, pero con una evaluación baja respecto al acceso a la información presupuestaria.

Este fenómeno, por ejemplo, lo podemos detectar en la evaluación realizada en la Municipalidad de Montes de Oca, que posee un IDS de 96.7 puntos, versus una

evaluación de acceso a la información presupuestaria de 11 puntos en 2019, 7 puntos en 2020 y 6 puntos en 2021 (escala de 0 a 30 puntos). Igualmente, el caso de la Municipalidad de Flores, que posee un IDS de 96.7 puntos; no obstante, en la evaluación realizada en este trabajo, no pudo ser calificada respecto el periodo presupuestario 2019 -en razón que respecto a dicho periodo no existía información presupuestaria disponible en su página web al momento en que se llevó a cabo la revisión-, 5 puntos en relación con el año 2020 y 3.5 puntos en el 2021.

La causalidad de dicho contraste en las calificaciones referidas resulta compleja de determinar y no es objeto del alcance de esta investigación; sin embargo, estos datos revelan que el acceso a la información presupuestaria municipal no se contempla aún como un elemento importante del desarrollo y crecimiento de algunos cantones, pese a la utilidad que podría significar para la ciudadanía su comprensión y utilización. Esto a partir de la premisa fundamental de que son los propios munícipes los primeros beneficiados con el uso adecuado, eficiente y efectivo de los recursos públicos de su gobierno local.

Pese a lo anterior, en el diagnóstico realizado en este trabajo de investigación, ni un solo gobierno local obtuvo una nota final superior a los 21 puntos (equivalente al 70%) en alguno de los tres años evaluados; inclusive la Municipalidad de Desamparados obtuvo la mayor nota en la evaluación del 2021 con 13 puntos (43.3%) de 30 (100%) posibles. Caso contrario son los resultados obtenidos en el IDS, donde existe una cantidad importante de municipalidades con notas superiores a los 80 puntos.

Si bien no se pretende minimizar el trabajo que realizan diariamente los gobiernos locales por mejorar sus servicios y promover el desarrollo de su cantón, se estima que el tema del acceso a la información presupuestaria es un nicho aún poco explorado y con gran potencial de crecimiento. Lo anterior en razón de que, como se expuso en los capítulos anteriores, permite el empoderamiento de los ciudadanos al ejercitar un derecho reconocido como fundamental desde larga data, a la vez que se fomenta la transparencia por parte de los gobiernos locales en cuanto a la administración y gestión de fondos de carácter público.

3.3 Análisis comparativo de los resultados obtenidos de la investigación frente al Índice de Gestión Municipal (IGM) y al Índice de Transparencia del Sector Público (ITSP).

En razón de los objetivos de este trabajo de investigación, se consideró relevante hacer una comparación entre las calificaciones que arrojó el análisis del acceso a la información presupuestaria municipal mediante páginas web respecto de los periodos presupuestarios 2019, 2020 y 2021 y los resultados del Índice de Gestión Municipal (IGM) de la Contraloría General de la República (CGR) y del Índice de Transparencia del Sector Público (ITSP) de la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR).

En relación con el Índice de Gestión Municipal (IGM), valga indicar que se encontraba conformado por sesenta y un indicadores, relativos al quehacer común de todos los gobiernos locales. El último índice se calculó en el 2018¹³³ y sus ejes evaluados fueron: desarrollo y gestión institucional, planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas, gestión de desarrollo ambiental, gestión de servicios económicos (gestión vial) y gestión de servicios sociales. Cada uno de ellos se dividió, a su vez, en catorce áreas evaluadas, las cuales se conformaron de la siguiente forma¹³⁴:

Diagrama N.º 4 Índice de Gestión Municipal 2018 : Ejes y Áreas

¹³³ Contraloría General de la República (CGR) (2019). *“Índice de Gestión Municipal. Resultados del periodo 2018”*. Informe No. DFOE-DL-SGP-00001-2019. Disponible en: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/2018/igm-2018.pdf>.

¹³⁴ *Ibidem*.



Fuente: Contraloría General de la República (CGR) (2019). *“Índice de Gestión Municipal. Resultados del periodo 2018”*. Informe No. DFOE-DL-SGP-00001-2019.

Para los efectos, resulta de especial interés el Eje N.º 2, relativo a la planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas. Mediante dicho eje se pretende identificar, en los gobiernos locales, la existencia de actuaciones que contribuyan al mejoramiento de los procesos de participación ciudadana y rendición de cuentas en beneficio de la transparencia de la actuación municipal hacia los habitantes¹³⁵.

Entre algunos de los aspectos evaluados en dicho eje destacan temas como la garantía de participación ciudadana en el presupuesto municipal, la existencia y ejecución de presupuestos participativos y la presentación de informes a la ciudadanía con los datos financieros del gobierno local (ingresos, detalle de gastos y saldos de liquidación). Sobre el particular, la Contraloría General de la República señala que: *“(…) los resultados de las áreas de participación ciudadana y planificación, continúan siendo bajos, dado que registran notas inferiores a los 60 puntos”*¹³⁶.

Este aspecto resulta interesante en razón de que, según se extrae del propio informe emitido por la Contraloría General de la República, si bien existió un incremento respecto a la evaluación efectuada en el año 2017, lo cierto es que el

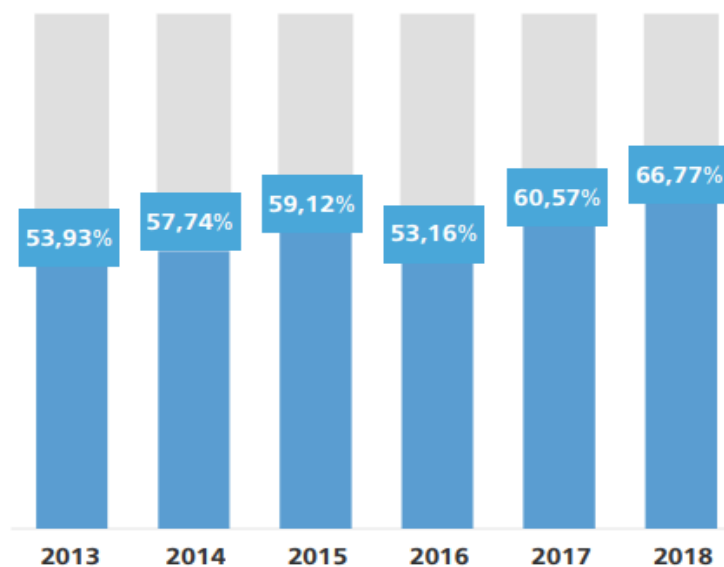
¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ *Ibidem*.

eje de participación ciudadana y rendición de cuentas mantiene un promedio histórico bajo. Así, de acuerdo con el gráfico siguiente, se aprecia que el aumento en los porcentajes en promedio del sector municipal costarricense en estas áreas ha sido lento, al no llegar a alcanzar, siquiera, una nota de 70 puntos.

Gráfico N.º 3

Índice de Gestión Municipal: calificación promedio del Eje N.º 2 en los años 2013-2018



Fuente: Contraloría General de la República (CGR) (2019). “Índice de Gestión Municipal. Resultados del periodo 2018”. Informe No. DFOE-DL-SGP-00001-2019.

Al comparar los datos obtenidos en la evaluación del Eje N.º 2 del Índice de Gestión Municipal (IGM) del 2018, de frente a los resultados de la calificación efectuada en el desarrollo de esta investigación, se obtiene la siguiente tabla:

Tabla N.º 12
Comparación entre el IGM 2018 y la evaluación de acceso a la información presupuestaria de los periodos 2019, 2020 y 2021

Municipalidad	Resultados IGM ¹³⁷	Acceso a la información presupuestaria ¹³⁸		
		2019	2020	2021

¹³⁷La calificación va de 0 a 100 puntos.

¹³⁸La calificación va de 0 a 30 puntos.

Montes de Oca	73.8	11 pts	7 pts	6 pts
Desamparados	82.8	6.5 pts	9 pts	13 pts
Santa Ana	88.9	4 pts	7 pts	10.5 pts
Tarrazú	72	5 pts	-	-
Dota	45	3.5 pts	-	-
San José	79.5	-	7.5 pts	8.5 pts
Curridabat	80.6	-	4 pts	3.5 pts
Vásquez de Coronado	62.8	-	6 pts	-
Alajuelita	57.9	-	5 pts	-
Puriscal	49.6	-	-	4 pts
Alajuela	86.7	7.5 pts	5 pts	6 pts
San Carlos	95.3	3 pts	3.5 pts	6 pts
Orotina	59.9	4.5 pts	5 pts	4 pts
San Ramón	69.7	4 pts	5 pts	-
Grecia	87.6	4.5 pts	-	3.5 pts
Valverde Vega (Sarchí)	87.4	3 pts	-	5 pts
Palmares	58	-	6 pts	10.5 pts
Guatuso	56.6	-	10 pts	-
Los Chiles	55.9	-	10 pts	-
Poás	58.4	-	-	4 pts
Cartago	86	5 pts	10 pts	4 pts
La Unión	80.1	8 pts	7 pts	-
Turrialba	69	5.5 pts	-	1.5 pts
Alvarado	63.8	5.5 pts	-	4.5 pts
Jiménez	55.6	-	6 pts	8 pts
Heredia	84.1	7.5 pts	8.5 pts	4.5 pts
Flores	73.3	-	5 pts	3.5 pts

San Rafael	75	-	-	3.5 pts
Santa Cruz	47.8	5 pts	-	4 pts
Liberia	57.2	2.5 pts	3.5 pts	1.5 pts
Bagaces	60.7	8 pts	-	-
Abangares	62.6	-	-	4 pts
Esparza	80.2	8.5 pts	4 pts	3.5 pts
Corredores	46.4	-	6 pts	-
Buenos Aires	71.5	-	6 pts	-
Garabito	61.1	-	-	7 pts
Pococí	62.1	8 pts	9 pts	9 pts
Talamanca	53.9	-	11 pts	-
Siquirres	55.4	-	-	3 pts

Fuente: Elaboración propia a partir de la comparación del Eje N.º 2 del Índice de Gestión Municipal 2018 y la revisión de páginas web de las municipalidades de Costa Rica (consultas efectuadas en febrero del 2020, octubre de 2021 y julio de 2022).

Al respecto, llama la atención que la municipalidad de San Carlos fue el único gobierno local -de los evaluados en esta investigación- que logró obtener una nota mayor a 90 puntos en el Eje N.º 2 del IGM 2018, en tanto logró 95.3 puntos en total. Destacar, además, que es de las pocas municipalidades que lograron ser evaluadas en los tres períodos presupuestarios, sea 2019, 2020 y 2021; aunque cabe advertir que las calificaciones obtenidas por el gobierno local de San Carlos, en relación con el nivel de acceso a la información presupuestaria mediante su página web, fueron notoriamente bajas.

En este sentido, de acuerdo con el Índice de Gestión Municipal 2018, se tiene que si bien existieron gobiernos locales que lograron puntuaciones altas -por arriba de los 80 puntos- respecto a la planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas en sus municipios, no necesariamente se encuentra vinculado con el nivel acceso a la información presupuestaria que poseen los administrados en relación con los gobiernos locales en particular. Esto en tanto la evaluación efectuada en este trabajo de investigación, permite evidenciar las falencias y considerables oportunidades de mejora que aún se mantienen respecto a esta temática en el sector municipal, ya que la calificación más alta la obtuvo la Municipalidad de

Montes de Oca con 11 puntos de 30 posibles, esto en relación con el periodo presupuestario 2019.

Ahora, en cuanto al Índice de Transparencia del Sector Público (ITSP), este se constituye en un instrumento de evaluación de la Defensoría de los Habitantes de la República, elaborado en coordinación con el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica (UCR) y el Gobierno Digital, desarrollado para medir el estado de situación, en un momento dado, de la transparencia que ofrecen los sitios web de las instituciones públicas costarricenses¹³⁹.

Se fundamenta en cuatro dimensiones principales de estudio, a saber: acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y datos abiertos. Para esta investigación resulta de especial interés la segunda de ellas, sea el apartado de rendición de cuentas, el cual se conforma por una variable referida a las finanzas públicas y que *“(...) evalúa la disponibilidad de información vinculada al uso de los fondos públicos, como presupuesto, ejecución presupuestaria y reportes financieros.”*¹⁴⁰.

En el ITSP del año 2021¹⁴¹, se analizaron aspectos relevantes del proceso presupuestario, tales como la publicación del proyecto de presupuesto y el proyecto aprobado, así como la disponibilidad de los informes de ejecución presupuestaria y los informes de auditoría respectivos. Cabe aclarar que, debido a la naturaleza del estudio, el ITSP no hace un análisis pormenorizado de las demás fases del proceso presupuestario, ni tampoco se valora la forma ni mecanismos mediante los cuales se publica la información referida.

Asimismo, al ser un estudio general, que abarca la Administración Pública costarricense en su totalidad, los criterios utilizados deben ser genéricos -en la medida de lo posible-, a fin de que se adapten a todo el sector público, razón por la

¹³⁹ Defensoría de los Habitantes de Costa Rica (s.f.) “Índice de Transparencia del Sector Público ¿Qué es el ITSP?”. Disponible en: http://www.dhr.go.cr/red_de_transparencia/indice_de_transparencia_del_sector_publico.aspx.

¹⁴⁰ Defensoría de los Habitantes de Costa Rica (2015) “Documento Metodológico Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense Basado en Sitios Web”. Disponible en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.dhr.go.cr/red_de_transparencia/indice_transparencia/Documento%20Metodologico%20ITSP.pdf.

¹⁴¹ Defensoría de los Habitantes (2021). “Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense. Resultados 2021”. San José, Costa Rica. Disponible en: https://www.dhr.go.cr/Red_de_transparencia/indice_transparencia/resultados_itsp/2021/Resultados_ITSP_2021.pdf.

cual tampoco se analizan aspectos específicos del sector municipal, como lo es el papel que ostentan los Concejos Municipales o la Contraloría General de la República en el proceso presupuestario de cada gobierno local.

Otro de los puntos que resulta relevante señalar en relación con el Índice de Transparencia del Sector Público es que algunos de los postulados de evaluación se refieren a documentos que se localizan en dos o más fases del ciclo presupuestario; sin embargo, reciben una única nota global.

A manera de ejemplo, el indicador 2.1.2.3 evalúa si “*Están disponibles los presupuestos aprobados y los informes de ejecución de los últimos cinco años.*”¹⁴². Nótese que los presupuestos aprobados son documentos emitidos en la etapa de aprobación, mientras que los informes de ejecución refieren a la etapa de ejecución presupuestaria. Este aspecto impide conocer, con certeza, en cuál de las dos fases es que se están presentando las deficiencias respecto a la publicación de la información en las páginas web de los gobiernos locales, lo cual a su vez dificulta el mejoramiento de las condiciones existentes.

A continuación, se muestran en la tabla de la calificación de los gobiernos locales de acuerdo con el ITSP del año 2021 y los resultados obtenidos en el desarrollo de esta investigación:

Tabla N.º 13
Comparación entre el ITSP 2021 y la evaluación de acceso a la información presupuestaria respecto los periodos 2019, 2020 y 2021

Municipalidad	Resultados ITSP ¹⁴³	Acceso a la información presupuestaria ¹⁴⁴		
		2019	2020	2021
Montes de Oca	70.3 pts	11 pts	7 pts	6 pts
Desamparados	75.4 pts	6.5 pts	9 pts	13 pts
Santa Ana	60 pts	4 pts	7 pts	10.5 pts

¹⁴² Ibidem.

¹⁴³ La calificación va de 0 a 100 puntos.

¹⁴⁴ La calificación va de 0 a 30 puntos.

Tarrazú	56.7 pts	5 pts	-	-
Dota	12.3 pts	3.5 pts	-	-
San José	33.5 pts	-	7.5 pts	8.5 pts
Curridabat	33 pts	-	4 pts	3.5 pts
Vásquez de Coronado	42.9 pts	-	6 pts	-
Alajuelita	73.5 pts	-	5 pts	-
Puriscal	31.7 pts	-	-	4 pts
Alajuela	37.7 pts	7.5 pts	5 pts	6 pts
San Carlos	42 pts	3 pts	3.5 pts	6 pts
Orotina	41.4 pts	4.5 pts	5 pts	4 pts
San Ramón	25.4 pts	4 pts	5 pts	-
Grecia	42.2 pts	4.5 pts	-	3.5 pts
Valverde Vega (Sarchí)	30 pts	3 pts	-	5 pts
Palmares	48 pts	-	6 pts	10.5 pts
Guatuso	55.7 pts	-	10 pts	-
Los Chiles	76.4 pts	-	10 pts	-
Poás	33.6 pts	-	-	4 pts
Cartago	46.2 pts	5 pts	10 pts	4 pts
La Unión	31 pts	8 pts	7 pts	-
Turrialba	28.6 pts	5.5 pts	-	1.5 pts
Alvarado	32.1 pts	5.5 pts	-	4.5 pts
Jiménez	46.1 pts	-	6 pts	8 pts
Heredia	73.3 pts	7.5 pts	8.5 pts	4.5 pts
Flores	30.8 pts	-	5 pts	3.5 pts
San Rafael	31.5 pts	-	-	3.5 pts
Santa Cruz	30.2 pts	5 pts	-	4 pts
Liberia	28.3 pts	2.5 pts	3.5 pts	1.5 pts

Bagaces	41.7 pts	8 pts	-	-
Abangares	31.9 pts	-	-	4 pts
España	38.5 pts	8.5 pts	4 pts	3.5 pts
Corredores	19.1 pts	-	6 pts	-
Buenos Aires	41 pts	-	6 pts	-
Garabito	34.2 pts	-	-	7 pts
Pococí	87.9 pts	8 pts	9 pts	9 pts
Talamanca	82.2 pts	-	11 pts	-
Siquirres	73.1 pts	-	-	3 pts

Fuente: Elaboración propia a partir de la comparación del Índice de Transparencia del Sector Público (ITSP) 2021 y la revisión de páginas web de las municipalidades de Costa Rica (consultas efectuadas en febrero del 2020, octubre de 2021 y julio de 2022).

Sobre el particular, llaman la atención las puntuaciones recibidas en el ITSP de municipalidades como Alajuelita, Los Chiles o Siquirres, todas con notas superiores a los 70 puntos, que sin embargo en la evaluación efectuada en este trabajo de investigación, referente al acceso a la información presupuestaria mediante páginas web, puntuaron solo en uno de los tres periodos presupuestarios evaluados, con notas de 5, 10 y 3 puntos, respectivamente.

Lo anterior evidencia la necesidad de analizar, de manera puntual y específica, el acceso que los administrados tienen en relación con la información presupuestaria de los gobiernos locales, en razón que si bien el ITSP del año 2019 señala que las municipalidades “(...) fueron el único grupo de instituciones, según naturaleza jurídica, que mejoró su promedio en el Índice respecto al año anterior”¹⁴⁵, lo cierto es que dicho avance no se refleja, necesariamente, en relación con la información presupuestaria municipal.

Los resultados obtenidos del trabajo de campo realizado en esta investigación, en conjunto con los resultados del Índice de Gestión Municipal 2018, así como en el Índice de Transparencia del Sector Público 2021, demuestran las grandes oportunidades de mejora que aún mantiene el sector municipal costarricense,

¹⁴⁵ Defensoría de los Habitantes (2021). “Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense. Resultados 2021”. San José, Costa Rica. Disponible en: https://www.dhr.go.cr/Red_de_transparencia/indice_transparencia/resultados_itsp/2021/Resultados_ITSP_2021.pdf.

particularmente, en lo que refiere al acceso a la información presupuestaria, tema que se abordará con mayor detalle en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO IV. CONSIDERACIONES FINALES Y PROPUESTAS DE MEJORA

4.1 Hallazgos y puntos de mejora en torno al acceso a la información presupuestaria municipal en Costa Rica.

En el desarrollo de este trabajo de investigación, se procedió a elaborar un instrumento que permitiera medir el nivel de acceso a la información presupuestaria que mantienen los gobiernos locales de Costa Rica mediante sus páginas web. Para tales efectos, se desarrolló la matriz de evaluación que se expuso en el Capítulo II y, posteriormente, se llevó a cabo la revisión de las páginas web de las municipalidades que forman parte de este estudio. La finalidad de este trabajo es lograr determinar la disponibilidad de información presupuestaria para el ciudadano, con el ánimo de identificar, concretamente, los desafíos y áreas de mejora más relevantes que presenta el sector municipal.

Así, una vez efectuado el análisis propuesto en relación con los periodos presupuestarios 2019, 2020 y 2021, se ha encontrado que el sector municipal presenta importantes desafíos en torno al acceso a la información presupuestaria, los cuales podemos clasificar en dos grandes hallazgos: a) el 100% de los gobiernos locales evaluados incumplen con los elementos necesarios que garanticen el acceso a la información presupuestaria mediante su página web y b) en el sector municipal priva la falta de comprensión y uniformidad respecto información que se publica en sus páginas web.

Lo anterior se evidencia en el tanto, de los gobiernos locales evaluados respecto el periodo presupuestario 2019, la nota más alta obtenida fue de 11 puntos (36.6%) correspondientes a la Municipalidad de Montes de Oca. En relación con el periodo 2020, la mayor puntuación resultó para la Municipalidad de Talamanca, igualmente, con 11 puntos (36.6%) y, respecto el periodo presupuestario 2021, correspondió al gobierno local de Desamparados con 13 puntos (43.3%).

Tales calificaciones evidencian las grandes falencias que aún se mantienen respecto a la publicación oportuna de la información presupuestaria en los gobiernos locales en Costa Rica, en tanto ninguno -en los tres períodos presupuestarios evaluados- logró siquiera obtener la mitad de los puntos correspondientes. Lo anterior a pesar de que, como se ha indicado desde los

capítulos iniciales de este trabajo, existe un derecho fundamental de los ciudadanos de conocer cómo se utilizan los recursos públicos, lo cual abarca, por supuesto, la gestión de los fondos a cargo de las municipalidades.

En referencia a los resultados obtenidos, llama la atención que las notas variaron significativamente según el nivel, el criterio y el año que estaba siendo evaluado, lo que revela en alguna medida que las acciones en pro de mejorar el acceso a la información no son sostenidas a lo largo del tiempo. En la siguiente tabla se pueden apreciar los porcentajes promedio que se obtuvieron en cada aspecto en relación con el periodo presupuestario 2019, 2020 y 2021.

Tabla N.º 14
Acceso a la información presupuestaria municipal en los años 2019, 2020 y 2021: promedio por criterio de evaluación

Nivel y Criterio Evaluación	Promedio 2019	Promedio 2020	Promedio 2021
Nivel 1			
Criterio 1: Acceso a la información general	2.94 pts (49%)	3.25 pts (54.3%)	3 pts (50%)
Nivel 2			
Criterio 1: Formulación presupuestaria	2 pts (50%)	2.38 pts (59.5%)	1.4 pts (35%)
Criterio 2: Aprobación presupuestaria	0.18 pts (2.7%)	0.45 pts (6.5%)	0.12 pts (1.85%)
Criterio 3: Ejecución presupuestaria	0.47 pts (9.4%)	0.95 pts (19%)	0.53 pts (10.7%)
Criterio 4: Control presupuestario	0.04 pts (0.79%)	0.26 pts (4.3%)	0.09 pts (1.5%)
Criterio 5: Evaluación presupuestaria	0.02 pts (1.1%)	0.28 pts (14%)	0.20 pts (10%)
TOTAL	5.6 pts (18.8%)	7.5 pts (25.2%)	5.3 pts (17.8%)

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión de páginas web de las municipalidades de Costa Rica. Consultas efectuadas en febrero del 2020, octubre de 2021 y julio de 2022.

Con base en la información anterior, se desprende que el promedio para cada año presupuestario evaluado fue notoriamente bajo, correspondiente a 5.6 puntos (18.8%) para el año 2019, 7.5 puntos (25.2%) respecto al año 2020 y 5.3 pts (17.8) en relación con el periodo presupuestario 2021, notas que están considerablemente

por debajo de la deseada a fin de procurar y garantizar el acceso a la información presupuestaria en los gobiernos locales.

Además, resaltar que si bien existió una pequeña mejoría en la calificación global obtenida por las municipalidades evaluadas en relación con los años 2019 y 2020, desafortunadamente la calificación general volvió a descender al momento en que se realizó la evaluación del acceso a la información presupuestaria en el sector municipal respecto al año 2021.

Ahora, al analizar con un poco más de detalle los resultados obtenidos, se tiene que el "*Nivel 1: Acceso a la información general*", fue el que obtuvo notas más altas -en general- respecto los tres años evaluados; la nota más alta fue de 4 puntos de 6 posibles, lo cual correspondió a un 67%. Sin embargo, también resulta interesante destacar que a pesar que una municipalidad alcanzara una puntuación alta en este nivel, no implicó que mantuviera notas altas en el siguiente nivel evaluado. Así las cosas, no existió un patrón o estándar respecto las municipalidades que obtuvieron las mejores notas en los diversos niveles y criterios de medición, por cuanto los gobiernos locales fluctuaron mucho su puntuación entre cada uno de ellos.

En el siguiente nivel, denominado "*Nivel 2: Acceso a la información del proceso presupuestario*", se obtuvieron notas considerablemente distintas según las municipalidades y el criterio que estaba siendo objeto de evaluación. Sobre el particular, en el "*Criterio 1: Fase Formulación Presupuestaria*", se presentaron 11 gobiernos locales -en los tres años evaluados- que obtuvieron la calificación máxima de 4 puntos (100%), al mismo tiempo que 6 municipalidades registraron 0 puntos. Este punto resulta de sumo interés, por cuanto en la etapa de formulación presupuestaria se emiten los proyectos de presupuesto tanto ordinarios, extraordinarios, así como las modificaciones presupuestarias, los cuales constituyen el marco de referencia para la gestión financiera institucional.

Tales documentos resultan de obligatoria emisión a efectos que puedan ser aprobados por parte del Concejo Municipal y la Contraloría General de la República-cuando corresponda-; sin embargo, un importante número de municipalidades no publica dicha información en su página oficial, a pesar de que las normas estudiadas en los capítulos anteriores señalan expresamente la exigencia de la publicidad que caracteriza a dicha documentación.

En el caso del “*Criterio 2: Fase Aprobación Presupuestaria*”, las notas obtenidas por los municipios fueron bastante bajas. En este criterio, inclusive, la gran mayoría de los gobiernos locales evaluados obtuvieron 0 puntos, siendo que en los periodos presupuestarios evaluados 2019, 2020 y 2021, únicamente 11 municipalidades lograron algún punto en este criterio de evaluación (aclarar que una misma municipalidad podía obtener puntuación en los tres períodos), ya que cumplían de forma parcial con los aspectos considerados necesarios a fin de satisfacer el acceso a la información respecto a la fase de aprobación presupuestaria.

En cuanto al “*Criterio 3: Fase Ejecución Presupuestaria*”, resulta interesante destacar que 3 gobiernos locales alcanzaron 4 puntos (80%). En similar sentido se presenta el “*Criterio 4: Fase Control Presupuestario*”, en que únicamente 8 municipalidades, en relación con los tres períodos presupuestarios evaluados, obtuvieron alguna puntuación. Un escenario semejante se encontró en la evaluación del “*Criterio 5: Fase Evaluación Presupuestaria*”, en que solamente 10 municipalidades lograron puntuar respecto de este aspecto.

En resumen, según la evaluación desarrollada en este trabajo de investigación, se evidencia que existen importantes falencias en relación con la publicidad de la información de cada una de las fases del proceso presupuestario. Además, los resultados obtenidos denotan la falta de comprensión y uniformidad que mantiene el sector municipal respecto a la relevancia y necesidad de publicitar la información presupuestaria por medios ágiles y sencillos, como resulta ser precisamente, la utilización de las páginas web.

Esto en razón que se comprobó que los gobiernos locales publican información distinta en sus páginas web en relación con la misma fase del proceso presupuestario. Por ejemplo, algunas municipalidades contaban con los registros históricos de los 5 años anteriores al periodo evaluado, mientras que otros gobiernos locales únicamente publicitan la información del año presupuestario vigente y eliminan por completo de su página web la información presupuestaria de los años anteriores.

Además, producto del trabajo de investigación realizado, se comprobó la falta de uniformidad respecto a la forma, lugar y momento de publicación de la información

presupuestaria respecto al ámbito municipal. Esto en tanto algunos gobiernos locales incorporan la información presupuestaria en una pestaña referida a “*presupuestos*” o “*finanzas públicas*”, mientras que otras publican la información en el apartado de “*datos abiertos*” o “*transparencia*”, lo cual inclusive en reiteradas ocasiones dificultó la localización de información en cada una de las páginas analizadas.

Las limitaciones citadas en párrafos precedentes se presentan a pesar que el proceso presupuestario es vital para el desarrollo del cantón, pues determina la asignación, ejecución y control de una cantidad significativa de fondos para el proceso de mejora y avance de cada comunidad. Asimismo, se ha obviado que la información presupuestaria es de acceso público y existe un derecho fundamental que promueve su acceso de forma fácil, sencilla y oportuna, el cual no se cumple a cabalidad en el ámbito municipal, en el tanto los documentos emitidos en las diversas fases del proceso presupuestario no están -en mayor o menor medida- disponibles en las páginas web de cada gobierno local, limitando el acceso del ciudadano a ellos.

En la práctica, la información presupuestaria resulta de difícil acceso por parte de los ciudadanos, quienes deben necesariamente solicitarla por otros medios, no necesariamente más accesibles ni expeditos, por cuanto no se ha consolidado aún en el ámbito municipal la transparencia proactiva.

Lo anterior se evidencia en las bajas calificaciones obtenidas por los gobiernos locales que fueron objeto de estudio en esta investigación, sumado a la cantidad de municipalidades que al momento en que se llevó a cabo la revisión de las páginas web, no contaban con una página oficial del gobierno local o no se encontraba en funcionamiento o, a pesar de tener una, no tenían publicada ninguna información relacionada con el proceso presupuestario.

Lo anterior se puede apreciar, de forma resumida, en la siguiente tabla:

Tabla N.º 15
Cantidad de municipalidades con página web e información presupuestaria publicada en los años 2019, 2020 y 2021

Páginas web municipalidades	2019	2020	2021
Municipalidades con página web e información presupuestaria disponible	21	25	27
Municipalidades solo con página web	56	57	54
Municipalidades sin página web	5	-	1
TOTAL	82	82	82

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión de páginas web de las municipalidades de Costa Rica. Consultas efectuadas en febrero del 2020, octubre de 2021 y julio de 2022.

Con base en la información obtenida, en términos generales, se puede afirmar que existen importantes mejoras a ser implementadas a lo largo del proceso presupuestario, referidas tanto a la cantidad y calidad de información que se pone a disposición del público. En razón de lo cual se estima que urge el desarrollo consciente de una cultura de transparencia en el ámbito municipal, en que se promueva de forma activa el acercamiento del ciudadano a la administración local y su participación en el proceso presupuestario.

En tal sentido, a continuación se propone una guía que pueda servir de referencia a los gobiernos locales en la determinación de la información que debe publicarse en relación con el proceso presupuestario, esto con el ánimo de avanzar en el camino a la consolidación de una forma de trabajo más transparente y simplificada a favor del ciudadano.

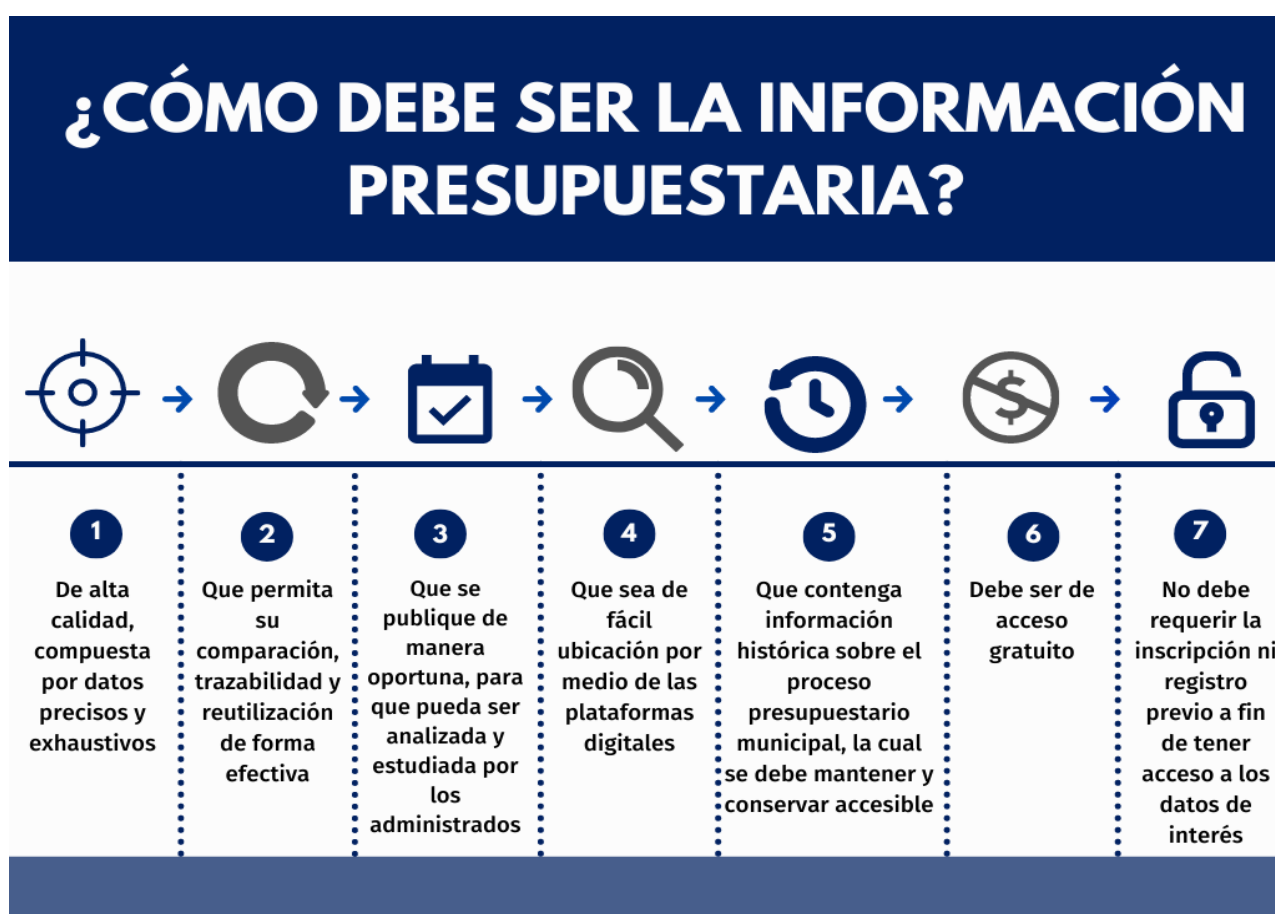
4.2 Propuesta de Modelo: Guía para fomentar el acceso a la información presupuestaria municipal mediante las páginas web.

Tal y como se indicó en el apartado anterior, una vez evaluadas las corporaciones municipales de acuerdo con los indicadores desarrollados en la matriz de evaluación, se ha determinado que existen mejoras que pueden introducirse en el ámbito local a fin de promover y garantizar el acceso a la información presupuestaria mediante las páginas web de las municipalidades de Costa Rica.

Por consiguiente, producto del presente trabajo de investigación se han elaborado dos productos que, de forma sencilla, permita a los gobiernos locales identificar y comprender la información que debe publicarse en sus páginas web relación con cada fase del proceso presupuestario.

En primer término, se desarrolló la infografía denominada “Los 7 básicos”, que pretende ser una guía de fácil comprensión que resume las características mínimas que debería contener la información presupuestaria municipal que se va a poner a disposición de la ciudadanía. Esto, de acuerdo con las exigencias normativas que aplican a la materia y las recomendaciones de buenas prácticas que han emitido diversos organismos internacionales. Dichas características se pueden apreciar en el siguiente diagrama.

Diagrama N.º 5
“Los 7 Básicos”: Características de la información presupuestaria



Fuente: Elaboración propia a partir de la regulación nacional e internacional vigente en la materia.

Adicionalmente, en consideración de los requerimientos detallados en el diagrama anterior, se elaboró la “Guía para fomentar el acceso a la información presupuestaria municipal mediante las páginas web”, también denominada “El ABC

del acceso”. Dicha guía se constituye en una herramienta para mejorar el acceso a la información presupuestaria y, a su vez, el ejercicio del control ciudadano sobre el presupuesto local, esto a través de un mecanismo ágil y práctico que facilite a los gobiernos locales el seguimiento y control de la información presupuestaria que deberían publicar en su página web a efectos de facilitar el correspondiente acceso del ciudadano.

Diagrama N.º 6

“El ABC del acceso”: Guía para fomentar el acceso a la información presupuestaria municipal mediante las páginas web

¿QUÉ INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA SE DEBE PUBLICAR?

GUÍA PARA FOMENTAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA MUNICIPAL MEDIANTE PÁGINA WEB

1

INFORMACIÓN GENERAL

- Calendario anual que indique las fechas de publicación de la información presupuestaria
- Medio de contacto en caso de existir dudas sobre información presupuestaria

2

ETAPA FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA

- Proyectos de presupuesto ordinarios de los 5 años anteriores al periodo vigente
- Proyecto de presupuesto del periodo vigente
- Proyectos de modificación presupuestaria del periodo vigente
- Proyectos de presupuesto extraordinario del periodo vigente

3

ETAPA APROBACIÓN PRESUPUESTARIA

- Acuerdos de aprobación del presupuesto ordinario de los 5 años anteriores al periodo vigente
- Acuerdo de aprobación del presupuesto ordinario del periodo vigente
- Oficios de aprobación/improbación de la CGR del presupuesto ordinario de los 5 años anteriores al periodo vigente
- Oficio de aprobación/improbación del CGR del presupuesto ordinario del periodo vigente
- Acuerdo de aprobación de la modificación presupuestaria del periodo vigente
- Acuerdo de aprobación de presupuesto extraordinario del periodo vigente
- Oficio de aprobación/improbación del CGR del presupuesto extraordinario del periodo vigente

4

ETAPA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

- Informes de ejecución presupuestaria de los 5 años anteriores al periodo vigente
- Informe de ejecución presupuestaria del periodo vigente
- Informes de liquidación presupuestaria de los 5 años anteriores al periodo vigente
- Informe de liquidación presupuestaria del periodo vigente
- Acuerdo aprobación del informe de liquidación presupuestaria del periodo vigente

5

ETAPA CONTROL PRESUPUESTARIO

- Informes de auditoría presupuestaria de los 5 años anteriores al periodo vigente
- Informes de auditoría presupuestaria del periodo vigente
- Informes de control presupuestario de los 5 años anteriores al periodo vigente
- Informes de control presupuestario del periodo vigente
- Informes de identificación de desviaciones de lo ejecutado respecto de lo aprobado, de deficiencias en la gestión del subsistema de presupuesto y del proceso presupuestario, así como su posible desvinculación con lo planificado de los 5 años anteriores al periodo vigente
- Informes de identificación de desviaciones de lo ejecutado respecto de lo aprobado, de deficiencias en la gestión del subsistema de presupuesto y del proceso presupuestario, así como su posible desvinculación con lo planificado del periodo vigente

6

ETAPA EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA

- Informes de evaluación presupuestaria de los 5 años anteriores al periodo vigente
- Informes de evaluación presupuestaria del periodo vigente

Fuente: Elaboración propia a partir de la regulación nacional e internacional vigente en la materia.

La anterior guía pretende ser un insumo para los gobiernos locales a fin de promover, de forma gradual pero sostenida, el acceso a la información presupuestaria mediante las páginas web de las diversas corporaciones municipales del país. Ya que si bien se deberá tomar en consideración la capacidad financiera y tecnológica que presente cada municipalidad, se estima de especial relevancia el fomentar el uso de las plataformas digitales como un medio rápido y sencillo para que los usuarios puedan localizar la información presupuestaria que resulta de su interés.

CONCLUSIONES

Es indudable que el ordenamiento jurídico costarricense -a tono con la normativa que sobre el tema se ha desarrollado en el Derecho internacional- tutela y resguarda el acceso a la información como un derecho fundamental del ciudadano. Lo anterior, en el tanto su ejercicio y respeto se torna indispensable para que el ciudadano tome parte activa y participe en la toma de decisiones que afectan a la colectividad, como lo es precisamente el uso de los recursos municipales.

En este sentido, en Costa Rica existe suficiente desarrollo normativo en miras de otorgar el acceso a la información presupuestaria, basta retomar la regulación que sobre el tema dispone el Código Municipal y las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público para darnos cuenta que la legislación establece *-con meridiana claridad-* las fases, las fechas y los documentos básicos que los gobiernos locales deben emitir en el proceso presupuestario.

Sin embargo, una vez culminada la presente investigación se ha determinado que, a pesar del desarrollo y relevancia que han tenido el derecho al acceso a la información, la transparencia y la participación ciudadana como derechos fundamentales, tales derechos no se han consolidado en torno al acceso a la información presupuestaria en el ámbito local. Esto a pesar que el proceso presupuestario constituye una herramienta fundamental para la gestión de cada gobierno local, en el tanto la planificación de los ingresos y gastos que un gobierno local requiere para un periodo determinado, permite a las autoridades adoptar las decisiones pertinentes para atender las necesidades de los munícipes del cantón respectivo.

Es por ello que se evidencia la necesidad de que los administrados puedan disponer y utilizar la información presupuestaria emitida por los gobiernos locales, ya que su acercamiento y conocimiento del proceso presupuestario puede potenciar la participación ciudadana y la transparencia de los ingresos y gastos públicos, aspectos que resultan esenciales para mejorar la eficiencia y eficacia en el sector público y facilitar el control ciudadano sobre el presupuesto.

Considérese además que la gestión de fondos y recursos económicos por parte de cada gobierno local incide de forma directa en la calidad de vida de los habitantes

de su cantón, quienes son los beneficiarios principales de la eficiente, eficaz y oportuna gestión que desarrolle cada municipalidad.

Sin embargo, de acuerdo con los resultados obtenidos, se tiene que a pesar que las municipalidades cumplen con la emisión de los documentos correspondientes en cada fase del proceso presupuestario, en la mayoría de los gobiernos locales estos no son publicitados o puestos a disposición de los ciudadanos para su revisión de manera ágil y oportuna, lo que repercute -de forma directa y negativa- en el disfrute y ejercicio del derecho de acceso a la información.

Al respecto, se reconoce el trabajo que a la fecha han realizado los gobiernos locales por mejorar sus servicios y promover el desarrollo de su cantón; sin embargo, se puede concluir *-una vez finalizado el trabajo de campo que ocupa a esta investigación-* que no se han desarrollado acciones suficientes por parte de las autoridades y demás funcionarios de las municipalidades para fortalecer el acceso a la información presupuestaria como derecho fundamental de los ciudadanos, a pesar de su innegable relevancia en la toma de decisiones y gestión de fondos de carácter público.

Lo anterior se confirma con los resultados de este trabajo de investigación, los cuales indican que la *transparencia proactiva*, entendida como la obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas de forma oportuna e idónea, no se ha materializado en la totalidad de las instituciones del ámbito municipal.

Al respecto, de las 82 municipalidades evaluadas, solo 21 gobiernos locales contaban con página web y con información publicada en relación con el periodo presupuestario 2019. Respecto al año 2020, cumplieron dicha condición 25 municipios y, en relación con el periodo 2021, únicamente 27 municipalidades contaban con información presupuestaria disponible en su página web.

Asimismo, de acuerdo con el promedio de las calificaciones obtenidas por cada año presupuestario evaluado, de los 30 puntos (100%) posibles a puntuar, se obtuvo una nota de 5.6 puntos (18.8%) para el año 2019, 7.5 puntos (25.2%) respecto al año 2020 y 5.3 pts (17.8) en relación con el periodo presupuestario 2021, notas que

están alejadas de garantizar razonablemente el acceso a la información presupuestaria en los gobiernos locales.

Otro aspecto importante que refleja la evaluación realizada es que, a pesar que toda la información presupuestaria se considera de acceso público y, además, que todos los documentos presupuestarios evaluados son de obligatoria emisión por parte de los gobiernos locales, lo cierto es que no existe uniformidad alguna respecto de los documentos que se ponen a disposición de la población mediante las páginas web, su fecha de publicación o la permanencia de la información publicada una vez finalizado el periodo presupuestario respectivo.

Así las cosas, se puede afirmar que el 100% de los gobiernos locales de Costa Rica en los tres periodos presupuestarios evaluados -2019, 2020 y 2021- incumplen en mayor o menor medida con la publicación de la información referente a las diferentes fases del proceso presupuestario mediante sus páginas web.

En virtud de lo anterior, se estima pertinente el fomentar y potenciar la publicación de la información presupuestaria municipal en las páginas web de los gobiernos locales, como un mecanismo de acercamiento a los administrados, de fomento de la participación ciudadana, de garantía de acceso a la información y, además, en ejercicio de la transparencia proactiva a la cual se encuentran sometidos los gobiernos locales de Costa Rica.

En aras de facilitar dicho proceso, como parte de la presente investigación, se ha desarrollado y puesto a disposición una *“Guía para fomentar el acceso a la información presupuestaria municipal mediante las páginas web”*, instrumento que pretende ser un insumo para los gobiernos locales del país en el proceso de fortalecimiento y consolidación del acceso a la información presupuestaria municipal.

BIBLIOGRAFÍA

Normativa:

Constitución Política (1949). Asamblea Constituyente. República de Costa Rica.

Código Municipal (1998). Asamblea Legislativa. Costa Rica.

Convención Americana sobre los Derechos Humanos (1969). Organización de los Estados Americanos.

Decreto Ejecutivo Transparencia y Acceso a la Información Pública (2017). N.º 40200-MP-MEIC-MC. Poder Ejecutivo. Costa Rica.

Decreto sobre apertura de datos abiertos (N.º 40199-MP) emitido el 26 abril de 2017.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948). IX Conferencia Internacional Americana.

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Organización de las Naciones Unidas.

Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (2000). Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto de los Relatores de Libertad de Expresión de la ONU, la OEA y la OSCE de 6 de diciembre de 2004. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=319&IID=2>.

Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, N.º 8422 (2004). Asamblea Legislativa. Costa Rica.

Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N.º 8131 (2001). Asamblea Legislativa. Costa Rica.

Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, N.º 8220 (2002). Asamblea Legislativa. Costa Rica.

Ley de Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales, N.º 8969 (2011). Asamblea Legislativa. Costa Rica.

Ley General de Control Interno, N.º 8292 (2002). Asamblea Legislativa. Costa Rica.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428 (1994). Asamblea Legislativa. Costa Rica.

Ley “Crea el cantón de Monteverde, Cantón XII de la Provincia de Puntarenas”, N.º 10019 (2021). Asamblea Legislativa. Costa Rica.

Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (2012). Contraloría General de la República. N.º N-1-2012-DC-DFOE. San José, Costa Rica.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). Asamblea General. Organización General de las Naciones Unidas.

Ley para garantizar la transparencia y el acceso a la información en los entes pertenecientes al régimen municipal, N.º 10205 (2022). Asamblea Legislativa. Costa Rica.

Resoluciones:

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006). “Caso Claude Reyes y otros vs Chile”. Resolución del 19 de septiembre de 2006, Serie C, N.º 151.

Sala Constitucional. Resolución N.º 8121-1997 del 28 de noviembre de 1997. Corte Suprema de Justicia. San José, Costa Rica.

Sala Constitucional. Resolución N.º 1263-1999 del 19 de febrero de 1999. Corte Suprema de Justicia. San José, Costa Rica.

Sala Constitucional. Resolución N.º 5445-1999 del 14 de julio de 1999. Corte Suprema de Justicia. San José, Costa Rica.

Sala Constitucional. Resolución N.º 8996-2002 del 13 de septiembre del 2002. Corte Suprema de Justicia. San José, Costa Rica.

Sala Constitucional. Resolución N.º 3074-2002 del 2 de abril del 2002. Corte Suprema de Justicia. San José, Costa Rica.

Sala Constitucional. Resolución N.º 136-2003 del 15 enero del 2003. Corte Suprema de Justicia. San José, Costa Rica.

Sala Constitucional. Resolución N.º 6290-2006 del 10 de mayo del 2006. Corte Suprema de Justicia. San José, Costa Rica.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N.º 4460-2008 de las 17:14 horas de 25 de marzo de 2008.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N.º 010982-2010 de las 14:57 horas de 22 de junio de 2010.

Sala Constitucional. Resolución N.º 2082-2010 del 03 de febrero del 2010. Corte Suprema de Justicia. San José, Costa Rica.

Sala Constitucional. Resolución N.º 7598-13 de las 14:30 horas de 5 de junio de 2013. Corte Suprema de Justicia. San José, Costa Rica.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N.º 12221-2014 de las 14:45 horas de 23 de julio de 2014.

Sala Constitucional. Resolución N.º 1250-15 de las 09:05 horas de 30 de enero de 2015. Corte Suprema de Justicia. San José, Costa Rica.

Sala Constitucional. Resolución N.º 12129-2018 de las 09:20 horas de 27 de julio de 2018. Corte Suprema de Justicia. San José, Costa Rica.

Publicaciones:

Alfaro Redondo, Ronald (2009). *“El régimen municipal costarricense a inicios del siglo XXI”*. Editorial UCR: Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes. Primera Edición. San José, Costa Rica.

Acces Info Europe (2010). *“El Derecho de acceso a la información: Definición, protección internacional del derecho y principios básicos”*. Disponible en: https://www.access-info.org/wp-content/uploads/El_Derecho_de_acceso_a_la_informacin._principios_basicos.pdf.

Carazo Barrantes, Carolina (2006). *“La cultura de acceso a la información en las instituciones públicas de Costa Rica.”* Revista Reflexiones. Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva, Universidad de Costa Rica.

Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) (2016). *“Rendición de cuentas: etapas y herramientas”*. Universidad de Costa Rica. Disponible en: <http://www.cicap.ucr.ac.cr/web/rendicion-cuentas-etapas-herramientas/>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2004). *“El Derecho de acceso a la Información en el Marco jurídico interamericano”*. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/RELEacceso.pdf>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2009) *“El Derecho de acceso a la Información en el Marco jurídico interamericano”*. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/RELEacceso.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2012). *“El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales”*. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

Consejo Directivo del CLAD (2013). *“Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública”*. Panamá.

Contraloría General de la República (s.f.). *“Objetivos del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos”*. Disponible en: <https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=102:1:0>. San José, Costa Rica.

Contraloría General de la República (2012). Oficio N.º DFOE-DL-0900 (09499) de 18 de setiembre de 2012.

Contraloría General de la República (2016). *“Informe acerca del Seguimiento de la Gestión Presupuestaria de los Gobiernos Locales, N.º DFOE-DL-SGP-00002-2016”*. San José, Costa Rica.

Contraloría General de la República (2016). *“Informe de auditoría de carácter especial acerca de la fase de formulación presupuestaria en las municipalidades de Puriscal, Aserrí y Garabito”* Oficio N.º DFOE-DL-IF-00004-2016.

Contraloría General de la República (2018). *“Índice de Gestión Municipal. Resultados del periodo 2018”*. Informe N.º DFOE-DL-SGP-00001-2019. San José, Costa Rica. Disponible en: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/2018/igm-2018.pdf>.

Contraloría General de la República (2021). *“Índice de Gestión de Servicios Municipales”*. Informe N.º DFOE-LOC-SGP-00003-2021. San José, Costa Rica. Disponible en: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igsm/2021/informe-SGP-IGSM-2021.pdf>

Contraloría General de la República (2019). *“Memoria Anual 2018”*. San José, Costa Rica. Disponible en: <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>.

Contraloría General de la República (2019). *“Encuesta Nacional de Percepción de Transparencia en el Sector Público (ENTSP)”*. San José, Costa Rica. Disponible en: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/enpt-2019/index.html>.

Contraloría General de la República (2019). *“Presupuestos Públicos 2019: Situación y perspectivas”*. San José, Costa Rica.

Consejo Directivo del CLAD (2013). *“Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública”*. Panamá.

Defensoría de los Habitantes de Costa Rica (2015) “*Documento Metodológico Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense Basado en Sitios Web*”. Disponible en: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.dhr.go.cr/red_de_transparencia/indice_transparencia/Documento%20Metodologico%20ITSP.pdf](https://www.dhr.go.cr/red_de_transparencia/indice_transparencia/Documento%20Metodologico%20ITSP.pdf).

Defensoría de los Habitantes (s.f.). “*Índice de Transparencia del Sector Público*”. Disponible en: http://www.dhr.go.cr/red_de_transparencia/indice_de_transparencia_del_sector_publico.aspx. San José, Costa Rica.

Defensoría de los Habitantes (s.f.). “*Índice de Transparencia del Sector Público. Basado en Sitios Web. Resultados 2018*”. Disponible en: http://www.dhr.go.cr/Red_de_transparencia/indice_transparencia/resultados_itsp/2018/Resultados_ITSP_2018.pdf. San José, Costa Rica.

Defensoría de los Habitantes (2019). “*Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense Basado en Sitios Web. Resultados 2019*”. San José, Costa Rica. Disponible en: http://www.dhr.go.cr/Red_de_transparencia/indice_transparencia/resultados_itsp/2019/resultados_its_2019.pdf.

Defensoría de los Habitantes (2020). “*Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense Basado en Sitios Web. Resultados 2020*”. San José, Costa Rica. Disponible en: http://www.dhr.go.cr/Red_de_transparencia/indice_transparencia/resultados_itsp/2021/Informe_ITSP_2020_version_final.pdf.

Defensoría de los Habitantes (2021). “*Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense. Resultados 2021*”. San José, Costa Rica. Disponible en: https://www.dhr.go.cr/Red_de_transparencia/indice_transparencia/resultados_itsp/2021/Resultados_ITSP_2021.pdf

Fallas Delgado, Manuel Emilio (s.f.). “*El Acceso a la Información Pública en Costa Rica; una reflexión sobre su estado actual*”. Universidad Estatal a Distancia. Disponible en: https://www.uned.ac.cr/actividades/images/sellar/memoria/Emilio_Fallas_-_Costa_Rica.pdf.

Galindo Cáceres, Luis Jesús. (1998). “*Técnicas de investigación. En sociedad, cultura y comunicación*” Pearson. México.

International Budget Partnership (s.f.). “*About IBP*”. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/about-ibp/>.

International Budget Partnership (s.f). “*La Iniciativa de Presupuesto Abierto*”. Disponible en: https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/01/OBI_brochure_web_Spanish_LowRes.pdf.

International Budget Partnership (2021). “*Encuesta de Presupuesto Abierto 2019 Costa Rica*” Disponible en: <https://live-international-budget-partnership.pantheonsite.io/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2019/open-budget-survey-costa-rica-2019-es.pdf>

Jaikel Saborío, Roberto y Moraga Cabalceta, Máximo (2015). “*Planificación, presupuesto y control de la gestión*”. Universidad Estatal a Distancia Vicerrectoría Académica Escuela de Ciencias de la Administración. San José, Costa Rica.

Martínez, Miguel (2006). “*La Investigación Cualitativa (Síntesis conceptual)*”. Revista de investigación en psicología, Vol. 9, N.º. 1, 2006, págs. 123-146. Disponible en: http://sisbib.unmsm.edu.pe/bvrevistas/investigacion_psicologia/v09_n1/pdf/a09v9n1.pdf

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) (2017). *Índice de Desarrollo Social (IDS) 2017*. San José, Costa Rica. Disponible en: <https://www.mideplan.go.cr/indice-desarrollo-social>.

Mora Cordero, Juan José (2010). “*Ensayos de derecho y gestión municipal*”. Editorial Jurídica Continental. San José, Costa Rica.

Organización de Estados Americanos (s.f.) “*Acceso Equitativo a la Información Pública*”. Departamento de Derecho Internacional (DDI). Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion.asp.

Organización de Estados Americanos (2008). “*Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información*”. 73º Período ordinario de sesiones OEA, CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08). Rio de Janeiro, Brasil.

Organización de los Estados Americanos (2012). “*Ley modelo interamericana sobre acceso a la información pública y su guía de implementación*” Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos. N.º 2607 (XL-O/10). Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/Acceso_Ley_Modelo_Libro_Espanol.pdf.

Organización de Estados Americanos (2016). “*Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública*”. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_a_la_informacion_programa_interamericano.pdf

Petrei, Humberto, Petrei, Romeo, y Ratner, Gabriel (2005). “*Presupuesto y Control: Las mejores prácticas para América Latina*”. Página 3. Buyatti, Argentina.

Poder Judicial de Costa Rica (s.f.). “*Transparencia y rendición de cuentas*”. Disponible en: https://www.poder-judicial.go.cr/participacionciudadana/images/guia/descargas/Documento_de_apoyo-Transparencia_y_rendicion_de_cuentas.pdf.

Quivera, Yamelis (s.f.). “*Presupuesto Público*”. Disponible en: <http://www.geocities.ws/yamelisquivera/hwct/t3.html>.

Real Academia Española (s.f.) “*Diccionario de la Lengua Española*”. Disponible en: <https://dle.rae.es/ciudadano>.

Real Academia Española (s.f.) “*Diccionario del español jurídico*”. Disponible en: <https://dej.rae.es/lema/ciudadano-na>.

Sáenz López, Karla Annett Cynthia, Gorjón Gómez, Francisco Javier y otros (2012) “*Metodología para Investigaciones de Alto Impacto en las Ciencias Sociales. Métodos Cualitativos Aplicados Al Derecho*”. Universidad Autónoma de Nuevo León y Universidad Rey Juan Carlos.

Spano Tardivo, Pedro (2016) “*El principio de transparencia de la gestión pública en el marco de la teoría del buen gobierno y la buena administración. La transformación de la Administración Pública para la tutela de los derechos fundamentales a propósito de la provincia de Santa Fe*”. Revista Digital de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo.

The Open Data Charter (2015). “*Carta Internacional de Datos Abiertos*”. Disponible en: <https://opendatacharter.net/principles-es/>.

Universidad de Santiago de Compostela (s.f.). “*Transparencia, accesibilidad, reutilización (TAR)*”. Galicia, España. Disponible en: <http://www.usc.es/gl/investigacion/grupos/psicom/sellotransparencia/transparencia.html>.

Villalobos Argüello, Siany (2016) “*Generando desarrollo desde los Concejos de Distrito*”. Universidad Estatal a Distancia. San José, Costa Rica.

ANEXOS

Anexo N.º 1: Matriz Evaluación 2019

Anexo N.º 2: Matriz Evaluación 2020

Anexo N.º 3: Matriz Evaluación 2021