Dictámenes de los informes de evaluación de resultados como insumos para el proceso de discusión presupuestaria

24 de setiembre de 2021
5 minutos de lectura

Persisten desafíos en el análisis de los resultados físicos a lo largo del tiempo que revelan la necesidad de repensar el propósito de la planificación y evaluación en el sector público con foco en la eficiencia y la generación de mayor bienestar para las personas.

Desde la promulgación de la Ley N° 8131, no se ha observado un cabal cumplimiento normativo del tema de la evaluación de resultados físicos y del Plan Nacional de Desarrollo. Atendiendo el artículo 52 de la Ley 8131[1], la Contraloría General de la República ha remitido a la Asamblea Legislativa durante el período 2002-2020, los dictámenes sobre la evaluación de los resultados físicos del Presupuesto de la República y del Plan Nacional de Desarrollo. A la fecha, no se ha otorgado un aval positivo sobre dichos informes. En el siguiente cuadro, se detalla el tipo de aval otorgado por el Órgano Contralor en los diferentes dictámenes realizados desde la promulgación de la Ley N° 8131.

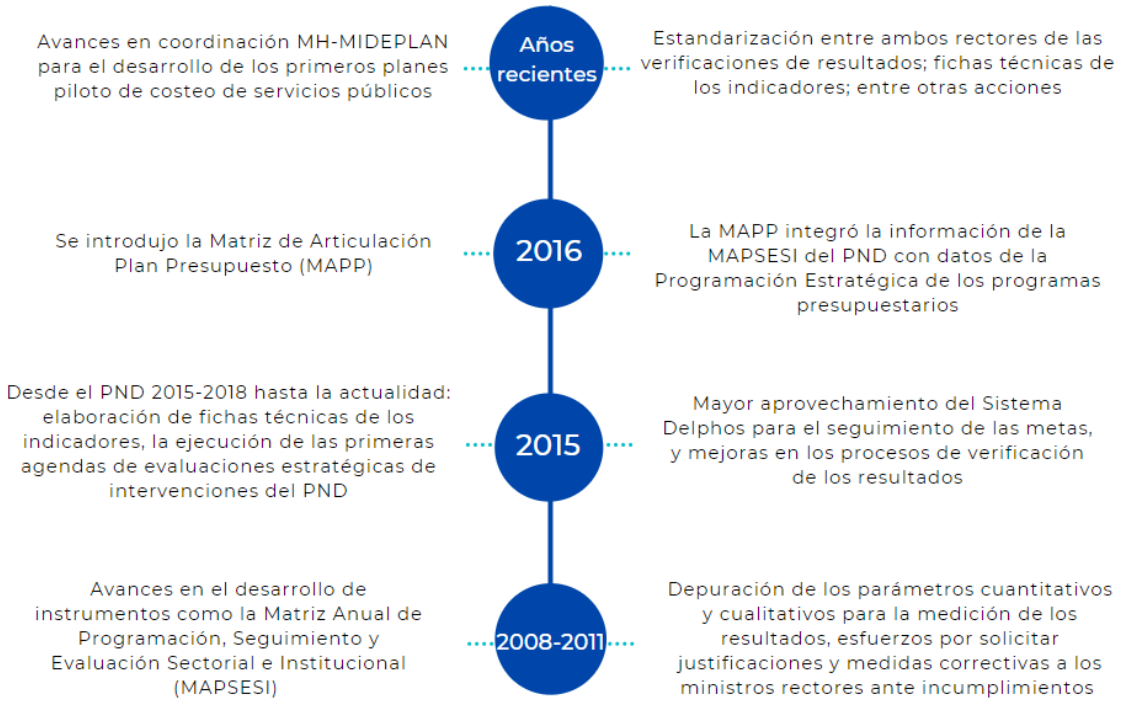
Cuadro N.° 1
Dictámenes de la CGR sobre los informes de evaluación de resultados físicos del presupuesto y de cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo (PND)
-periodos 2002-2020-

Periodo economico	Año de elaboración	Dictamen del Informe de Cumplimiento del PND	Dictamen de Informe de resultados Físicos
2002	2003	No se avala	No se avala
2003	2004	No se avala	No se avala
2004	2005	No se avala	No se avala
2005	2006	No se avala	No se avala
2006	2007	No se avala	No se avala
2007	2008	No se avala	No se avala
2008	2009	Aval parcial	No se avala
2009	2010	Aval parcial	No se avala
2010	2011	Aval parcial	No se avala
2011	2012	Aval parcial	No se avala
2012	2013	No se avala	No se avala
2013	2014	No se avala	No se avala
2014	2015	No se avala	No se avala
2015	2016	No se avala	No se avala
2016	2017	No se avala	No se avala
2017	2018	Aval parcial	No se avala
2018	2019	Aval parcial	No se avala
2019	2020	Aval parcial	No se avala
2020	2021	Aval parcial	No se avala

[1] Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

Fuente: Memoria Anual CGR de los periodos 2002-2020.

Figura N°. 1
Avances de los informes de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y de los Resultados Físicos del Presupuesto



Fuente: Elaboración CGR, con base en las Memorias Anuales de la CGR de los periodos 2002-2020.

Según la figura anterior, en los últimos años se ha observado una serie de avances importantes pero insuficientes para un aval de conformidad con el marco normativo. Si bien se han mantenido avances paulatinos en el tiempo, únicamente se han emitido avales parciales en los dictámenes de los informes sobre el Plan Nacional de Desarrollo, en los períodos 2008-2011 y 2017-2020. Por su parte, los Informes de Resultados Físicos del Presupuesto han mostrado un desarrollo más lento y enfocado en aspectos de contenido.

Más recientemente, en los dictámenes de la CGR sobre los informes de evaluación del periodo 2020, se determinó que "*en 9 de las 31 metas auditadas (29,0%), la CGR no pudo obtener información suficiente para opinar sobre la calidad de la información reportada. De las 9 metas, 5 corresponden al Ministerio de Educación Pública y las 4 restantes son del Sector Infraestructura y Transporte (MOPT-CONAVI)*"[2]. En ambos casos se presentaron importantes limitaciones en la calidad y la oportunidad de los datos de respaldo[3].

[2] Informe DFOE-SAF-IF-00007-2021, que contiene el Dictamen sobre el Informe 2020 de Balance de Resultados del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022, p.15.
Informe DFOE-SAF-IF-00008-2021, que contiene el Dictamen sobre el Informe de Resultados Físicos del Presupuesto de la República del periodo económico 2020, p.11.
[3] Informe DFOE-EC-IF-00003-2021. Informe de auditoría de carácter especial acerca de la calidad de la información reportada al 31 de diciembre de 2020 sobre los resultados de metas del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022 atinentes al Sector Educación y Cultura.

En resumen, pese a los avances en las metodologías y el contenido de los informes, aún resta mucho camino por recorrer hacia una cultura de gestión presupuestaria orientada a los resultados en las instituciones. Dado que estos cambios son paulatinos y no se resuelven en el corto plazo, la problemática seguirá incidiendo en el presupuesto de la República y por tanto en los dictámenes de la CGR al final del periodo presupuestario, por lo que reviste de importancia para ser considerado en la discusión del Proyecto de ley de presupuesto 2022.

Existen importantes retos en la gestión de la información hacia una evaluación de resultados más ágil. Pese a los esfuerzos realizados en los últimos años, aún es insuficiente la información para analizar los resultados físicos del presupuesto y del PNDIP, durante las fases de discusión y evaluación del Presupuesto de la República.

El Proyecto de Ley de Presupuesto 2022 podría aportar más análisis histórico y prospectivo a partir de las fichas técnicas de los indicadores y otros documentos de respaldo que actualmente no se publican. Esto permitiría contar con información suficiente para comprender mejor los datos sobre los objetivos y las metas que se pretenden alcanzar con los recursos del Presupuesto de la República[4].

En el Proyecto de Ley de Presupuesto 2022 se identificaron 61 programas presupuestarios del Poder Ejecutivo que no contienen objetivos asociados, 28 programas no tienen productos definidos, y 12 productos sin metas establecidas. Estos vacíos en la información son contrarios al principio de programación del artículo 5 de la Ley 8131, ya que los presupuestos deben "*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*"[5].

Una situación recurrente sobre la oportunidad de la información de los resultados físicos del presupuesto, es que los datos de los objetivos, productos y metas se actualizan mediante un único Decreto de Reprogramación en el mes de abril[6]. En la práctica, se ha observado que los presupuestos extraordinarios posteriores a esa fecha, no plantean cambios en los objetivos, productos y metas, salvo al incluir programas nuevos.

Todos estos retos limitan la calidad de la información sobre los resultados físicos del Presupuesto de la República, ya que comprometen su confiabilidad y oportunidad para tomar decisiones de forma ágil, así como la utilidad para sus diferentes usuarios. En opinión de este Órgano Contralor, estos retos son abordables en el corto plazo mediante mejoras en la gestión de dicha información, sin que esto se vuelva un fin en sí mismo. No requieren necesariamente de ajustes profundos como nuevos sistemas de información, sino un mejor aprovechamiento para el análisis presupuestario y la rendición de cuentas.

Persisten desafíos en el análisis de los resultados físicos a lo largo del tiempo. Más allá del enfoque anual que aún caracteriza a la gestión presupuestaria en nuestro país, se requiere seguir impulsando un análisis plurianual y continuo de los resultados físicos y su vinculación con respecto a los recursos presupuestarios.

Informe DFOE-IFR-IF-00001-2021. Informe de auditoría de carácter especial acerca de la calidad de la información reportada al 31 de diciembre de 2020, sobre los resultados de metas del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022, atinentes al Sector Infraestructura y Transporte.

[4] Informe DFOE-SAF-IF-00008-2021, que contiene el Dictamen sobre el Informe de Resultados Físicos del Presupuesto de la República del periodo económico 2020, p. 7.

[5] Según el artículo 5 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

[6] De conformidad con el artículo 57 de los Lineamientos Técnicos sobre el Presupuesto de la República, p.20.

No obstante, un primer desafío es que el Ministerio de Hacienda no cuenta con la información integrada sobre la formulación y la evaluación de los resultados físicos. Por ende, no existe una serie histórica que integre dicha información entre los diferentes periodos para nutrir los procesos de formulación y evaluación presupuestaria, entre otras labores legislativas. Como consecuencia, dicha información tampoco está integrada con datos del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP).

A diferencia del Presupuesto de la República, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica posee una estrategia de divulgación de los resultados más allá de los informes del PNDIP, basada en tableros interactivos en su página web e infografías en redes sociales[7]. En el caso del Ministerio de Hacienda, en 2021 se publicó una herramienta web para el análisis y visualización de datos presupuestarios llamada "Presupuesto abierto"[8], pero no contiene información sobre los resultados físicos.

A estos desafíos debe agregarse las incipientes mediciones de costos de servicios y efectividad, siendo ambos aspectos señalados por la CGR en sus dictámenes[9]. Sobre las mediciones de costos, el mayor avance que se ha logrado es el desarrollo de tres planes piloto en el Ministerio de Justicia y Paz, el Ministerio de Educación, y el Consejo Nacional de Vialidad, y actualmente se está elaborando una guía con base en las experiencias de dichos pilotos[10]. Las mediciones de efectividad han mostrado avances, pero se han enfocado en su gran mayoría en la Agenda Nacional de Evaluaciones liderada por MIDEPLAN en el ámbito del PND 2015-2018 y del PNDIP 2019-2022, no así del Presupuesto de la República[11]. Cabe agregar que en ambos casos, sigue pendiente desarrollar metodologías más comprehensivas para medir la eficiencia de los servicios, de conformidad con lo establecido en el artículo 52 de la Ley 8131.

En general, estos desafíos deben abordarse como parte de un proceso de mejora, que requiere de un alto grado de coordinación entre los entes rectores y capitalizar progresivamente las lecciones aprendidas, en aras de contar con mecanismos más robustos y complementarios para el análisis de los resultados del sector público.

En conclusión, los incumplimientos en los informes de evaluación de resultados obedecen a causas estructurales, interrelacionadas y recurrentes. Los avances metodológicos han sido insuficientes para cumplir cabalmente con los requerimientos establecidos en el marco normativo. Existen retos que se pueden abordar en el corto plazo referidos a la gestión de la información que se presenta para la discusión presupuestaria y la rendición de cuentas. A su vez, persisten desafíos en el análisis de los resultados físicos a lo largo del tiempo que revelan la necesidad de repensar el propósito de la planificación y evaluación en el sector público con foco en la eficiencia y la generación de mayor bienestar para las personas.

---

[7] DFOE-SAF-IF-00007-2021, que contiene el Dictamen sobre el Informe 2020 de Balance de Resultados del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022, p.10.

[8] Enlace de acceso a la plataforma de Presupuesto Nacional en Datos Abiertos del Ministerio de Hacienda: https://www.hacienda.go.cr/contenido/15917-

[9] Informe DFOE-SAF-IF-00007-2021, que contiene el Dictamen sobre el Informe 2020 de Balance de Resultados del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022, p.5.
Informe DFOE-SAF-IF-00008-2021, que contiene el Dictamen sobre el Informe de Resultados Físicos del Presupuesto de la República del periodo económico 2020, p.4.

[10] Íbid.

[11] Informe DFOE-SAF-IF-00007-2021, que contiene el Dictamen sobre el Informe 2020 de Balance de Resultados del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022, p.6-8.
Informe DFOE-SAF-IF-00008-2021, que contiene el Dictamen sobre el Informe de Resultados Físicos del Presupuesto de la República del periodo económico 2020, p.5-6.