



20 de junio de 2019

SITUN-OFIC-116-2019

M. Sc. María Antonieta Corrales Araya
Coordinadora
Comisión de Análisis Temas Institucionales.



Referencia al oficio: UNA-CATI-SCU-OFIC-073-2019.

El suscrito **WALTER JIMÉNEZ URRUTIA**, mayor, casado una vez, vecino de San Rafael de Heredia, portador de la cédula de identidad número: nueve- cero cero ocho siete- cero seis uno cuatro, en mi condición de Secretario General Adjunto del **SINDICATO DE TRABAJADORAS Y TRABAJADORES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL (SITUN)**, domiciliado en la Ciudad de Heredia, inscrito en el Departamento de Organizaciones Sociales, Dirección de Asuntos Laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, expediente número doscientos setenta y tres SI, del doce de julio de mil novecientos setenta y cuatro, en vista del oficio número: **UNA-CATI-SCU-OFIC-073-2019**, enviado al firmante mediante correo electrónico de fecha trece de junio del dos mil diecinueve, por la funcionaria MSc. María Antonieta Corrales Araya, Coordinadora de la Comisión de Análisis Temas Institucionales, en tiempo y forma procedo a emitir criterio sobre el Proyecto de Ley "*Implementación del Presupuesto Base Cero para una programación estratégica con base en resultados*", el cual se tramita bajo el expediente número: 21.128, de la siguiente forma.



I. Consideraciones generales.

1. Los temas relativos al presupuesto nacional se encuentran ampliamente regulados por medio de normativa específica, la cual resulta basta y especializada. Empero en nuestra Carta Magna, en el Título XIII, se regula todo lo referente a la Hacienda Pública, así se encuentra el numeral 176, el cual indica:

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

2. El presupuesto destinado a las Universidades Estatales (Fondo Especial para la Educación Superior (FEES)), se encuentra establecido constitucionalmente, siendo que la ley superior regula expresamente:

“ARTÍCULO 85.- El Estado dotará de patrimonio propio a la Universidad de Costa Rica, al Instituto Tecnológico de Costa Rica, a la Universidad Nacional y a la Universidad Estatal a Distancia y les creará rentas propias, independientemente de las originadas en estas instituciones.

Además, mantendrá -con las rentas actuales y con otras que sean necesarias- un fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal. El Banco Central de Costa Rica administrará ese fondo y, cada mes, o pondrá en dozavos, a la orden de las citadas instituciones, según la distribución que determine el cuerpo encargado de la coordinación de la educación superior universitaria estatal. Las rentas de ese fondo especial no podrán ser abolidas ni disminuidas, si no se crean, simultáneamente, otras mejoras que las sustituyan.



El cuerpo encargado de la coordinación de la Educación Superior Estatal preparará un plan nacional para esta educación, tomando en cuenta los lineamientos que establezca el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

Ese plan deberá concluirse, a más tardar, el 30 de junio de los años divisibles entre cinco y cubrirá el quinquenio inmediato siguiente. En él se incluirán, tanto los egresos de operación como los egresos de inversión que se consideren necesarios para el buen desempeño de las instituciones mencionadas en este artículo.

El Poder Ejecutivo incluirá, en el presupuesto ordinario de egresos de la República, la partida correspondiente, señalada en el plan, ajustada de acuerdo con la variación del poder adquisitivo de la moneda.

Cualquier diferendo que surja, respecto a la aprobación del monto presupuestario del plan nacional de Educación Superior Estatal, será resuelto por la Asamblea Legislativa." (el subrayado es suplido)

3. Por su parte la "Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos", número 8131, del 16 de octubre del año 2001, regula "el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos", siendo aplicable a:

"d. Las universidades estatales, las municipalidades y la Caja Costarricense de Seguro Social, únicamente en cuanto al cumplimiento de los principios establecidos en el título II de esta Ley, en materia de responsabilidades y a proporcionar la información requerida por el Ministerio de Hacienda para sus estudios. En todo lo demás, se les exceptúa de los alcances y la aplicación de esta Ley."



(...)

Las normas técnicas básicas para aplicar esta Ley serán dictadas por los órganos competentes del Poder Ejecutivo, previa consulta a la Contraloría General de la República, la cual dictará las correspondientes a las universidades, municipalidades y los bancos públicos.

En cuanto al ámbito de aplicación de esta Ley, rigen las restricciones dispuestas en este artículo para el resto de las disposiciones establecidas. (remarcado y subrayado es suplido).

Con ello, los artículos aplicables a las Universidades Estales son los correspondientes al Título II de dicha ley, los cuales abarcan del numeral 4 al 18, así como el tema de responsabilidades regulado en el artículo 18, así como Título X, que comprende del numeral 107 al 121, por último, respecto al proporcionar información, se sujetaría a lo regulado en el artículo 57.

4. Con base al artículo anteriormente citado, se emitió por parte de la Contraloría General de la República, a las once horas del 9 de marzo de 2007 la norma técnica número: R-CO-8-2007, "*Normas técnicas básicas que Regulan el Sistema de Administración Financiera de la Caja Costarricense de Seguro Social, Universidades Estatales, Municipalidades y otras entidades de carácter Municipal y Bancos Públicos*". En donde en su articulado se indica:

Artículo 1

1.2. Alcance. Estas normas constituyen un marco de referencia de carácter general, a partir del cual debe darse la emisión de normativa específica, tanto por parte de la administración de las respectivas instituciones, como de la



Contraloría General de la República, según su ámbito de competencia. (el subrayado es suplido)

Esta norma técnica regula los aspectos generales que cada institución deberá tener como punto de partida para la emisión de normativa que regule el sistema de administración financiera, dentro de ella, se definen diferentes conceptos, como presupuesto, ejecución y evaluación presupuestaria, asimismo establece la necesidad de que se establezca un sistema de responsabilidades por parte de los funcionarios intervinientes.

De igual manera establece los subsistemas que componen los presupuestos; el de contabilidad, tesorería, crédito público. También se indica el deber de mantener una adecuada recolección y mantenimiento de la información.

5. Por su parte la Universidad Nacional ha emitido los siguientes acuerdos atinentes al control, fiscalización y rendición de cuentas en materia presupuestaria:

- a) *Procedimientos para formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del POAI*, RG-0027-2013, publicado en la GACETA ORDINARIA N° 17-2014, del 31 de octubre del 2014.
- b) El acuerdo UNA-SCU-ACUE-1652-2018 *Reglamento para la rendición de cuentas y los informes de fin de gestión*, publicado en la UNA GACETA 12-2018.
- c) El acuerdo UNA-SCU-ACUE-053-2019. *Reglamento de Rectoría, Rectoría Adjunta y Vicerrectorías*, publicado en la UNA GACETA 03-2019, Alcance 01, del 11 de marzo 2019.

II. Observaciones generales sobre los artículos y/o aspectos del proyecto de Ley.



El proyecto de ley denominado "*Implementación del Presupuesto Base Cero para una programación estratégica con base en resultados*", el cual se tramita bajo el expediente número: 21.128, busca establecer una serie de reformas; que a opinión de esta organización, son "poco sustanciales" e "integrales". Las mismas buscan ser aplicadas en los procesos de otorgamiento del material presupuestario a todas aquellas instituciones que se encuentren sujetas a la ley número 8131; *Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*", la cual como cité anteriormente, no es aplicable en su totalidad a nuestra Universidad Nacional (salvo los artículos ya expresados).

La reforma expuesta y que en esta ocasión se analiza, lo que busca es incluir el principio denominado "Principio Base Cero" a la ley ya mencionada, el cual a *grosso modo*, impone la obligación de justificar detallada y ampliamente cada año toda partida presupuestaria que se solicite. La particularidad de la reforma impulsada, es el hecho de que cada institución deberá; al momento de hacer la justificación, tomar en consideración su "*capacidad histórica de ejecución de los últimos cinco años, el cumplimiento de sus metas institucionales, su aporte al cumplimiento de las metas sectoriales y nacionales, así como las expectativas del año inmediatamente siguiente*".

No obstante, el legislador proponente es omiso en manifestar cual o cuales son las razones que justifican la necesidad de implementar el presupuesto base cero, también prescinde aclarar la forma de aplicación de este (ya sea total, gradual, parcial), a su vez se carece de una explicación detallada de todas las variaciones e implicaciones de usar este principio que data desde 1970 -el cual intentó ser aplicado en a otros países latinoamericanos en la década de los ochenta sin éxito-, dentro de ellas cuales serían las reformas en el ámbito administrativo que permitan soportar y llevar con éxito la aplicación de este.



El modelo presupuestario basado en un sistema "Principio Base Cero" posee una serie de ventajas en torno al control y "calidad" en la asignación de los recursos, así también se le ha asociado con un "manejo transparente" de los fondos públicos; empero, deben sopesarse las diversas desventajas que hacen su aplicación engorrosa o dificultosa. Situación que en el Estado se agravaría por el tamaño y diversidad de acciones de las instituciones públicas.

De forma breve se puede mencionar lo ya dicho por los autores Pequeño y Betolaza (Pablo Pequeño e Inés de Betolaza. *Presupuesto en Base Cero ¿Cómo aplicarlo para generar valor en las organizaciones?*. Visión Deloitte. Agosto, 2017.), quienes exponen como desventajas de esta filosofía de justificación de costos:

- Costoso, complejo e insume mucho tiempo ya que los presupuestos se reconstruyen anualmente desde cero (en el proceso tradicional sólo se requiere justificaciones para los cambios incrementales).
- Puede ser demasiado costoso para aplicar en empresas con escasos recursos.
- Riesgoso cuando los ahorros potenciales son inciertos.
- La ejecución es compleja debido a los límites de tiempo del ciclo de presupuestación.
- Típicamente requiere capacitación especializada o más personal para lograr implementarlo, así como más recursos en general.
- Puede ser disruptivos para las operaciones de la organización.

A pesar de lo dicho y de la extensa doctrina que ha señalado los profundos problemas en la utilización de este principio para la elaboración de los presupuestos, el proyecto que se tramita bajo el expediente número: 21.128, únicamente manifiesta que la necesidad de aprobar e incluir dicho principio residiría en que *"cada entidad debería justificar por qué y para qué requiere cada partida y cada importe, en función de su nivel de cumplimiento de metas y de la eficiencia y pertinencia de su ejecución, dando la*



oportunidad a los decisores de eliminar todo aquel recurso que no tenga sustento. Se debe tomar en consideración entonces que no se detalla la forma en la cual deberán realizarse las justificaciones por parte de los entes correspondientes, no aporta y tampoco ahonda en los datos que sustentan la aplicación de dicha filosofía.

Además, la redacción y las reformas contenidas en el proyecto dejan en incierto los criterios que deberá utilizar el Ministerio de Hacienda, para la aprobación o denegatoria de presupuestos, con esto delegando el establecimiento de los criterios a un Reglamento, el cual no se somete a análisis en este mismo acto. Este reglamento resulta tan vital e importante como la reforma formulada, siendo que los cambios que se proponen carecen de fondo y/o aplicación sin este, por lo que no existe un análisis integral sobre el alcance y cambios que ocurrirían de aprobarse las reformas propuestas. Como se observa el artículo séptimo se reformaría a fin de que se lea:

Artículo 7. (...) Con base en esa evaluación, el Ministerio de Hacienda sólo podrá incorporar en el proyecto de Presupuesto de la República aquellas partidas para cada institución y/u órgano en las que se demuestre el cumplimiento de las metas fijadas, tomando como base los criterios que, mediante Reglamento, se establecerán a partir de los elementos indicados en el párrafo anterior. (el subrayado es suplido).

Esta redacción delegaría la aplicación, extensión y/o alcance de los cambios a un futuro reglamento. Con lo cual el artículo serviría únicamente como enunciado más no otorgaría vida al principio que se plantea incluir al sistema presupuestario.

II. a. Sobre los artículos propuestos:

El anteproyecto analizado busca la implementación de cuatro (4) nuevos principios a fin de ser agregados al artículo 5 de la *Ley de la Administración Financiera de la*



República y Presupuestos Públicos, número 8131; a saber, el principio base cero -h)-, principio de rendición de cuentas -i)-, principio de responsabilidad presupuestaria -j)-, principio de programación estratégica con base en resultados -k)-.

Por lo motivos expuestos anteriormente tanto el principio h) como el k) no podrían implementarse hasta el tanto no se conozca como mínimo los criterios que por Reglamento deberán detallarse, esto dado que la mera aprobación del principio h) por si solo no bastaría para su implementación, más aún cuando se carece de una amplitud en el conocimiento sobre los alcances de dicho principio.

Respecto al principio i), deberá el mismo analizarse conforme a las reformas propuestas para los artículos 6 y 110 de dicha ley, las mismas en apariencia no parecerían generar mayor cambio en la normativa existente. Incluso sobre dicho principio, en nuestra normativa interna encontramos el acuerdo UNA-SCU-ACUE-1652-2018 *Reglamento para la rendición de cuentas y los informes de fin de gestión*, publicado en la UNA GACETA 12-2018, así como el Acuerdo General *Procedimientos para formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del POAI*, RG-0027-2013, publicado en la GACETA ORDINARIA N° 17-2014, del 31 de octubre del 2014, en donde se establece y regula de forma amplia dicho principio de rendición de cuentas, con ello los cambios sobre la inclusión del nuevo inciso i) no generaría cambios drásticos en nuestra forma de proceder, todo lo contrario reforzarían lo ya regulado por esta Universidad en su norma interna, asimismo como lo contenido en los puntos 2.1.6, 2.2.1.6 de la norma técnica R-CO-8-2007, emitida por la Contraloría General de la República.

Sobre las reformas a los artículos 7, 31 y 33 de la supra citada ley, las mismas van en apego a los principios h) y k) que se proponen, conjuntamente con lo ya indicado anteriormente debe tomarse en consideración que dentro de la normativa interna de la



Universidad se ha establecido el Acuerdo General *Procedimientos para formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del POAI*, donde se indica:

I. ETAPA DE FORMULACIÓN

1.1 DEFINICIÓN:

La formulación del POAI constituye la etapa inicial del proceso de planificación institucional anual, mediante el cual las instancias universitarias superiores aprueban los objetivos institucionales, los objetivos y las metas de los programas presupuestarios que conforman el POAI, la estimación de ingresos institucionales para el año siguiente y la propuesta de asignación de recursos a las diferentes unidades ejecutoras.

(...)

II. ETAPA DE EJECUCIÓN

3.1 Procedimiento de ejecución

Una vez aprobado el Plan operativo anual institucional y el Presupuesto ordinario por parte del Consejo Universitario y la Contraloría General de la República, las instancias respectivas procederán a su ejecución con base en los lineamientos vigentes, los objetivos, las metas, los programas, los proyectos, las actividades y los recursos presupuestarios efectivamente asignados.

(...)

V. ETAPA DE EVALUACIÓN

Procedimiento de evaluación del POAI

Con el objeto de cumplir con la normativa vigente, así como los principios de rendición de cuentas, las unidades ejecutoras deberán presentar la formulación de su plan operativo anual con corte al 30 de junio y al 31 de diciembre, la totalidad de las metas incluidas en su plan, y la utilización de los recursos (laborales, operación e inversión), de tal forma que aseguren la



conclusión exitosa en cada uno de los programas presupuestarios, en el marco de los planes estratégicos institucionales en cada uno de los ambitos correspondientes y el Plan nacional de la educación superior (Planes).

(el subrayado es suplido)

Con esto la Universidad ha establecido la pauta sobre la necesidad de aprobar recursos presupuestarios, tomando como punto de partida la identificación de objetivos institucionales. Conociendo esto lo correcto sería afirmar que si bien, nuestra normativa interna no se define asimismo como “presupuesto base cero” y tampoco posee los alcancen y profundidad de dicho principio (esto de acuerdo a los conocimientos y estudios doctrinarios existentes sobre la materia), la asignación presupuestaria, responde a principios de probidad y transparencia señalados en el Estatuto Orgánico de la Universidad.

En virtud de lo dicho, las reformas propuestas en el proyecto de ley analizado carecen de diversos elementos, justificaciones, detalle y análisis que generan incertidumbre sobre la amplitud de las mismas. Estas incertidumbres dejan en entredicho la pertinencia de apoyar el proyecto dicho, toda vez que se desconoce las implicaciones reales que podrían generar a la normativa de la Universidad.

Tal y como se indicó en un inicio la Ley número 8131 no es aplicable en su totalidad a las Universidades Estatales, no obstante, los artículos 5, 6 y 7 propuestos a reformar sí forman parte de los numerales que son aplicables a la Universidad, siendo con ello que su modificación podría llegar a generar controversias en la forma en la cual esta entidad genera y aprueba sus presupuestos.

Por último, a pesar de que el proyecto es omiso en explicar los fundamentos del “presupuesto base cero”, en su práctica consiste en que para la asignación de



presupuesto se “ignora” los montos entregados en años anteriores, siendo que se “parte de cero” la asignación. A manera de explicar me atrevo a dar el siguiente ejemplo:

- El Área de Asesoría Jurídica de una compañía recibió en el 2017, 1 millón de colones, en el año 2018, recibió 2 millones, en el año 2019, recibió 3 millones, con la metodología de calculo de la filosofía de “presupuesto base cero”, se pretende que para el año 2020 no se debe de partir de un monto base de 1 a 3 millones de colones, sino que deberá el Área justificar detalladamente el monto que solicite, con lo cual aun cuando se tenga la vaga “noción” del presupuesto “base” para el desarrollo de sus funciones, esto no formaría parte de los elementos necesarios para la nueva asignación, siendo que podría fluctuar (tanto positiva como negativamente) los montos asignados año a año, dependiendo de los criterios que el ente decisor posea.

Sobre esto debe tomarse en consideración que la asignación del FEES, se encuentra establecido constitucionalmente (artículo ya supra citado), con lo cual no podría pretenderse vía normativa, establecerse; presuntos y futuros limites que de forma alguna contravengan el ajuste que por la variación del poder adquisitivo de la moneda, deba sufrir el monto asignado al presupuesto nacional respecto a la educación superior.

III. Recomendación.

En virtud de todo lo dicho, es criterio de esta organización que el proyecto de ley analizado, se presenta como un cambio injustificado y escasamente analizado por el legislador, esta falta de análisis genera incertidumbres acerca de lo que realmente se planea aplicar e implementar a nivel nacional. Valga indicarse con ello que resulta imperante que se analice a fondo la pertinencia de su aplicación en el sistema público nacional, más aún se investiguen las desventajas que dicho sistema acarrea, los costos



operativos para su implementación y más aún si responde la reforma a un tratamiento integral de los problemas que, en apariencia se buscarían remediar con la implementación del "presupuesto base cero".

Por último, para esta organización si bien pueden existir puntos que siempre se pueden mejorar, consideramos que la estructura actual en la aprobación, análisis, discusión y asignación del presupuesto institucional responden en términos generales a los ideales que el "principio presupuesto base cero" busca poseer. Con esto su implementación sería una reiteración de los compromisos ya planteados por la Universidad.

Walter Jiménez Urrutia

Secretario General Adjunto

Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Universidad Nacional

SITUN

