

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE
COSTA RICA**

**COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL PARA EL
CONTROL DEL INGRESO Y GASTO PÚBLICOS**

**EXPEDIENTE N° 20.834
INFORME FINAL SOBRE LA LIQUIDACIÓN DEL
PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA
REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DEL
2017.**

JULIO, 2018

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL PARA EL CONTROL
DEL INGRESO Y EL GASTO PÚBLICOS**

INFORME EXPEDIENTE 20.834

**LIQUIDACIÓN DEL
PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIOS DE LA REPÚBLICA
PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DEL 2017.**

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Quién suscribe, en mi condición de integrante de la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 89 y 194 del Reglamento de la Asamblea Legislativa así como del artículo 181 de la Constitución Política, con base en lo expuesto en este informe; recomiendo al Plenario Legislativo improbar la liquidación del Presupuesto Ordinario y Extraordinarios para el ejercicio económico del 2017.

Dado a los ____ días del mes de julio de 2018, en San José, Costa Rica, Sala de Sesiones de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, sede de la Comisión Especial Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Públicos

**PAOLA VEGA RODRÍGUEZ
DIPUTADA**

1. MARCO JURÍDICO APLICABLE

El presente informe se realiza en cumplimiento del artículo 181 de la Constitución Política, el cual expresa que:

“ARTÍCULO 181.- El Poder Ejecutivo enviará a la Contraloría la liquidación del presupuesto ordinario y de los extraordinarios que se hubieran acordado, a más tardar el primero de marzo siguiente al vencimiento del año correspondiente; la Contraloría deberá remitirla a la Asamblea, junto con su dictamen, a más tardar el primero de mayo siguiente. La aprobación o improbación definitiva de las cuentas corresponde a la Asamblea Legislativa”.

Este artículo constitucional es desarrollado por los artículos 89 y 194 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, al expresar que:

“ARTICULO 89.-Comisión Permanente Especial para el control del ingreso y el gasto públicos

“La liquidación del presupuesto ordinario y de los extraordinarios y el dictamen de la Contraloría General de la República, a los que se refiere el artículo 181 de la Constitución Política, pasarán en el mes de mayo de cada año al conocimiento de la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, que estará compuesta por nueve diputados, cuyo nombramiento se hará simultáneamente con el de las comisiones permanentes ordinarias...”

ARTICULO 194. Trámite del Informe

“La Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos analizará los documentos referidos en el artículo 89 y, a más tardar el último día del mes de mayo, rendirá un informe al Plenario, en el que recomendará aprobar o improbar la liquidación. Cinco días hábiles después de recibido y leído este informe, el Plenario dedicará la segunda parte de las cuatro sesiones siguientes a su discusión...”

Sin embargo, en virtud del tiempo que se tarda conformando e instalando las Comisiones en el mes de mayo, se torna materialmente imposible cumplir con el plazo señalado, razón por la cual la Comisión aprobó, de forma unánime el 27 de mayo de 2016, una moción –todavía vigente- para solicitar a la Presidencia de la Asamblea Legislativa una prórroga hasta el 31 de julio inclusive con el fin de recibir las audiencias correspondientes y confeccionar este Informe.

2. MEMORIA ANUAL 2017 DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: PRINCIPALES ALCANCES

La CGR identifica como uno de los principales problemas del país la profundización del desequilibrio fiscal. Situación que considera debe corregirse lo más pronto posible y exige reformas en áreas clave como empleo público, administración aduanera y tributaria, destinos específicos, rigidez del gasto e implementación del sistema unificado de compras públicas.

2.1. Contexto Macroeconómico

2.1.1. Ámbito nacional.

- El PIB experimentó un crecimiento de 3,2% en 2017, un punto porcentual menos que en 2016. Esta disminución del crecimiento en 2017 se explica por el aumento en las tasas de interés, las expectativas de depreciación cambiaria y los fenómenos naturales que provocaron moderación de demanda interna, principalmente contracción en la inversión privada en el sector construcción. Para el 2018, se estima un crecimiento económico del 3,6% para 2018.
- Se experimentó un inflación baja de 2,6%, aunque mayor que en 2016 (de 0,77%). Este aumento responde al incremento en el precio de las materias primas, así como al efecto de la depreciación cambiaria y aumentos en las expectativas de inflación. Para el 2018 se espera una inflación de 3% (± 1 p.p.).
- En el primer semestre de 2017 los agentes mostraron preferencia de ahorro en dólares, en respuesta a esto el Banco Central aumentó la tasa de política monetaria de 1,75% en abril a 4,75% en noviembre, con el fin de restaurar el premio por ahorrar en colones, impactando al alza el resto de tasas de interés de la economía.

2.1.2. Ámbito internacional.

- **Presencia de retos y riesgos en la economía mundial.** Dado que la economía estadounidense ya está en pleno empleo, las tasas de interés de Estados Unidos seguirán aumentando, lo cual aumenta las tasas internacionales de financiamiento. Esta situación encarece todavía nuestra deuda y limita el período de tiempo que podamos seguir sin aprobar una reforma fiscal. Asimismo, cualquier volatilidad en precios internacionales en materias primas, podría precipitar más aceleradamente una crisis fiscal.

2.2. Resultado financiero del Sector Público

- **El saldo y el ritmo de crecimiento de la deuda continúan presentando niveles preocupantes e insostenibles.** El déficit financiero del Gobierno Central representó un 6,2% en términos del PIB en 2017, en comparación con 5,3% en el 2016. El pago de intereses durante el 2017 muestra un crecimiento de 16,9% con respecto a lo devengado en el 2016, alcanzando un monto de ¢1.022.331 millones (3,1% del PIB) y los ingresos corrientes solo alcanzan a financiar el 78% de los gastos corrientes.
- **Las transferencias presupuestarias son una presión insostenible.** Han crecido un 9,9% en promedio para el periodo 2012-2017, y desde 2012 constituyen la principal partida de gasto del Gobierno. Algunas iniciativas que podrían contribuir a racionalizar las transferencias son los expedientes 20.580 (que tiene disposiciones para el control de incentivos salariales y una regla fiscal para el crecimiento del gasto corriente) y 20.595 (regula los destinos específicos).
- **Mayor riesgo de financiamiento.** Debido a las expectativas de aumento en tasas de interés, los inversionistas han optado por títulos de corto plazo en dólares y a tasa variable. Además, las colocaciones directas corresponden en buena medida a instrumentos de corto plazo, incrementando el porcentaje de deuda que vence a menos de un año y la vulnerabilidad del portafolio del Gobierno.
- **Dificultades de liquidez.** En agosto de 2017 se emitió un decreto de contingencia fiscal donde se estableció una prioridad de orden de pagos. A pesar de esto, en el mes de diciembre se presentaron atrasos en el pago de salarios. Mientras persista el déficit primario, la deuda seguirá aumentando y el país se encontrará en una situación insostenible en el largo plazo.

- La composición del saldo de la deuda del sector público refleja mayor exposición al riesgo cambiario y de tasa de interés, así como mayor costo promedio, lo que podría no ser favorable ante las expectativas de incrementos en ambas variables.

2.3. Resultado presupuestario del Gobierno Central

- El presupuesto ordinario aprobado para el ejercicio económico del 2018 se incrementó en 11,7% respecto al 2017 (sin considerar el servicio de la deuda). Posteriormente, se aumentaron aún más los gastos con un presupuesto extraordinario (aumento de transferencias al PANI) y un decreto para enfrentar el estado de emergencia provocado por el huracán Otto.
- El crecimiento de los gastos se ve impulsado principalmente por las transferencias corrientes, los intereses y las remuneraciones. Las transferencias que más crecieron fueron al FEES, pensiones del Magisterio, Juntas de educación y administrativas, CCSS, UNA y PANI (cabe recalcar que estas están vinculadas a obligaciones legales del Gobierno). Las remuneraciones crecieron un 5,1% respecto a 2016, esto porque a pesar de la emisión de la directriz 070-H (*Sobre la eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión presupuestaria de la administración pública*), en 2017 se crearon 140.609 plazas y en el 2018, para el momento del informe, se habían creado 4.117.

2.4. Resultado presupuestario del Sector Público

- Para el 2017, el sector descentralizado finalizó con un superávit de 4,7% más que el presentado en 2016. A nivel institucional, los mayores superávits se presentaron en el ICE, INS, RECOPE, BANHVI y la CCSS. Estos recursos sin ejecutar inciden en aspectos como la inversión y las provisiones; sin embargo, es importante recordar que las instituciones han de mantener algunos saldos mínimos de liquidez, para su correcta función futura. También es de relevancia recordar que en 2016 se aprobó la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, N° 9371, que dispone un plazo de dos años para que las entidades que tienen superávit libre, utilicen esos recursos, o en caso de no hacerlo, sean devueltos al Presupuesto de la República para ser aplicados a la amortización de deuda.
- Las remuneraciones crecieron un 4,1% respecto al 2016. Un punto fundamental en relación con las remuneraciones tiene que ver con el comportamiento de los incentivos salariales y de las remuneraciones básicas, donde los primeros

muestran un crecimiento más acelerado. El sector público destinó en promedio por cada ¢100 en remuneraciones básicas ¢109 al pago de incentivos. Dado que los ingresos de gran parte de las entidades de este sector proceden en amplio margen de transferencias del Gobierno Central, el comportamiento de las remuneraciones puede impactar de forma indirecta el resultado fiscal del gobierno.

- En cuanto a la ejecución de créditos externos, al menos 10 programas han requerido o podrían requerir un tiempo mayor de ejecución al programado, se estima que los retrasos sufridos han significado un costo adicional de 269 millones de dólares. Dado este escenario, la CGR insiste en la necesidad de que los proyectos de ley sobre empréstitos externos cumplan con su etapa de preinversión previo a su discusión y valoración política. También insiste también en reformar el Reglamento de la Asamblea Legislativa para imponer un plazo máximo para la aprobación o archivo de los proyectos de ley referentes a contratos de préstamo destinados a financiar proyectos de inversión.
- El gasto en “adquisiciones de bienes y servicios” aumentó en 5,6% respecto a 2016, en “otros gastos” destaca la partida de “alquiler de edificios, locales y terrenos” con un crecimiento de 7,7% respecto al año 2016. A nivel institucional, los mayores aumentos se dieron en la CCSS y el Poder Judicial principalmente por la incorporación de 20 nuevos contratos de alquiler del año 2016 al 2017.
- En cuanto a inversión pública el monto ejecutado aumentó en 6,6% respecto al 2016, sin embargo como porcentaje del PIB, pasó de 5,74% en 2011 a 4,37% en 2017, y como participación en el gasto, pasó de 18,5% en 2011 a 13,8% en 2017, lo que evidencia un deterioro en términos relativos de la inversión pública del país.
- Respecto al cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND), se destaca el resultado favorable de metas relacionadas con la pobreza; sin embargo, el cumplimiento del PND presenta rezagos en las metas de distribución del ingreso, reducción del déficit fiscal, mejoras en infraestructura y transporte. Se encontraron 117 metas de programas/ proyectos que presentan rezago al no haber alcanzado en forma acumulada, el porcentaje de avance esperado de acuerdo a su programación.

2.5. Dictamen de la Liquidación del Presupuesto e Informes de Evaluación

- **Ministerio de Educación Pública (MEP) y las “posibles sumas giradas de más” (PSGM).** La CGR reconoce que si bien se han generado desde el 2014 una serie de acciones para mejorar los procesos vinculados con el pago de la planilla del MEP, persisten debilidades que generan todavía los PSGM. Para el 31 de diciembre 2017, alcanzaron un acumulado de 17.442 millones, de los cuales 3.180 millones correspondieron al 2017 (presentándose un aumento de un 11% respecto al año anterior). Asimismo, actualmente existen diferencias en los resultados de los sistemas de gestión financiera SICERE, SIGAF e INTEGRA 2, por lo cual se desconoce el monto exacto de la partida de remuneraciones, debido que no existe evidencia por parte de la auditoría que permita determinar cuál de los sistemas es el que registra el saldo correcto de la partida.
- **Regímenes Especiales de Pensiones administrados por la Dirección Nacional de Pensiones (DNP).** La Contraloría General determinó que al 31 de diciembre de 2017, el saldo acumulado de sumas giradas de más en el pago de pensiones debido a errores, caducidad o fallecimiento del pensionado, ascendió a ¢2.530 millones. Este saldo presenta un comportamiento creciente en los últimos años debido a la falta de identificación y respectiva recuperación. También la CGR resalta debilidades en la comunicación y coordinación entre el MTSS y el Ministerio de Hacienda para coordinar el proceso de control y recuperación de sumas giradas de más.
- **Principio de Equilibrio y Presupuesto de la República.** El principio de equilibrio establece que entre los ingresos y gastos públicos debe existir un balance. Específicamente, el artículo 6 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos estipula que para los efectos de una adecuada gestión financiera, no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital. A pesar de ello, el presupuesto de 2017 se formuló, aprobó y ejecutó con desequilibrio. En su versión de Proyecto de Ley, la diferencia entre ingresos y gastos corrientes fue de ¢1.632.751 millones; en el presupuesto inicial fue de ¢1.575.812 millones y en la ejecución fue correspondió a ¢1.372.345 millones, cifra que representa un 4,2% del PIB.

Entre las razones de por qué ocurre este incumplimiento, destaca la existencia de destinos específicos de vigencia indefinida, los regímenes de remuneraciones y pensiones desconectados de la valoración de la eficiencia de los servidores públicos, la vigencia de sistemas tributarios no completamente acordes con la estructura productiva y las debilidades en la gestión de las instituciones públicas.

- **Destinos Específicos.** Los destinos específicos ejecutados en 2017 representaron ¢3.922.242 millones (93,6% de ejecución), equivalente a un 12% del PIB e implicando un crecimiento de 11,3% respecto al 2016. Este esquema de asignación presupuestaria la CGR lo considera como uno de los generadores de riesgos para la estabilidad de las finanzas públicas y la eficiencia del aparato estatal, en la medida en que estimula el crecimiento inercial en el financiamiento de programas, crecimiento que no necesariamente se encuentra acorde a las condiciones macroeconómicas y fiscales del país, y carece de criterios de asignación sustentados en eficiencia y cumplimiento de metas institucionales.

Se recomienda valorar que los destinos específicos estén sujetos a un término, vencido el cual procedería evaluar si se justifica su permanencia, y no a la inversa –como ocurre actualmente– que gozan de vigencia por tiempo indefinido, y lo que requiere de justificación es su eventual derogatoria.

2. INFORME FINAL DE LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA 2017 DEL DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS PRESUPUESTARIO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA: PRINCIPALES RESULTADOS

Informe del Departamento de Servicios Presupuestarios de la Asamblea Legislativa.

- El déficit primario y financiero en el 2017, como porcentaje del PIB, corresponden a un 2,7% y 5,8% respectivamente. Cabe destacar que tanto en el 2014 como en el 2015 el déficit primario fue de 3,1%.
- El gasto ejecutado¹, fue de ¢8.035.792,1 millones, mostrando una ejecución del 89,1% y una subejecución del 10,9% (la subejecución del 2016 fue de un 4,7%).
- El 70,5% de los recursos no ejecutados se concentró en el Servicio de la Deuda Pública (¢511.339,9 millones) y el Ministerio de Educación Pública (¢184.044,9 millones).

¹ Excluyendo el ejecutado con recurso externo.

- La subejecución de servicio de deuda es un indicador positivo, en tanto suele darse por una efectiva renegociación de deuda, lo que implica un ahorro para el Estado.
- La mayor parte de la subejecución del MEP se ubica en la partida de *Remuneraciones* (pago de sueldos y salarios) con ¢105.891,3 millones y en las *Transferencias de Capital* con ¢32.800,5 millones que corresponden, principalmente, a recursos no girados a las Juntas de Educación y Administrativas.
- Otra institución relevante en materia de subejecución es el Patronato Nacional de la Infancia, la cual subejecutó el 58,5% de sus recursos proyectados. Esta subejecución se da un contexto donde en el 2017 se le aumentó el presupuesto en ¢47.831,7 millones a través de un presupuesto extraordinario (Ley N°. 9461), debido a la obligación de acatar un fallo de la Sala Constitucional. La institución pasó a un presupuesto de ¢39.228,1 millones a uno de ¢87.059,8 millones.
- Entre los factores explicativos generales de la subejecución del Estado, se encuentran: problemas de contratación administrativa, implementación de políticas de austeridad, implementación del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), proyección de recursos deficientes y debilidades en la planificación.
- Asimismo, para el 2017 el Presupuesto de la República contaba con recursos de créditos externo por un monto de ¢843.055,8 millones, de los cuales se ejecutaron solo el 21,3% (¢179.944,4 millones).

3. COMPARENCIAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EL MINISTERIO DE HACIENDA Y EL MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL

A continuación se presentan los principales elementos expositivos que presentaron la ministra de Hacienda, Rocío Aguilar Montoya; la ministra de planificación, María del Pilar Garrido; así como lo expuesto por Marta Acosta Zúñiga, contralora general. Lo resaltado aquí está estructurado para permitir el análisis de la liquidación presupuestaria del 2017 en cuestión. Salvo que se

indique lo contrario, serán citas textuales a partir de las actas Acta N° 07 del 14 de junio de 2018, N° 09 y N° 10 del 21 de junio de 2018.

3.1. MINISTERIO DE HACIENDA

3.1.1. Sobre tres primeras razones que la Contraloría considera para no dar el aval.

- La **primera** se refiere al impacto y pertinencia de la calidad de información contenida en la liquidación, a la cual nos vamos a referir. Pero, la primera es porque seguimos financiando gasto corriente con deuda; 2017 no fue la excepción, 2017 ha sido la constante desde hace muchos años, en donde venimos financiando gasto corriente con deuda. El Ejecutivo así presenta el presupuesto, fundamentalmente, por el tema de destinos específicos y así lo aprueba la Asamblea Legislativa y después no se avala. Es un círculo vicioso el cual tenemos desde hace ya varios años, que hasta que no corriamos el desbalance fiscal que tenemos, eso se va a seguir realizando (...) por el déficit primario vamos a seguir incumpliendo normativamente con eso hasta que se corrija.
- **Una segunda razón** es la materialización de riesgos de impago en inversiones realizadas y esto tiene que ver con el caso del Banco de Crédito Agrícola de Cartago, que intentó hacer un proceso de transformación, en el año 2017 y, finalmente, esto no se logró.
- **Y, la otra**, la autorización de cambios de destinos en partidas presupuestarias que es un tema que me parece que, tanto el Ministerio de Hacienda como el Congreso, deberíamos de ponernos de acuerdo para evitar que hacia adelante esa práctica se siga presentando.

3.1.2. Sobre los pagos girados de más del MEP.

- Si bien a nivel de Integra Dos se han venido haciendo una serie de ajustes y se ha ido bajando, en parte, esa problemática seguimos con pagos de más en el Ministerio de Educación . Y ya son temas que salen de resorte de Hacienda, porque es un problema burocrático que tiene el Ministerio de Educación Pública, en donde la información de la Regional no llega a tiempo, por lo que se generan los pagos de más. Y, además, se permite un

largo plazo de recuperación. Es decir, cuando ya el maestro recibió una suma importante de más se le da plazo largo de recuperación.

- Yo creo que en el caso del Ministerio de Educación dos cosas se hicieron ya: una, a partir de esta semana el Tribunal Supremo de Elecciones nos permitió que nos conectáramos en línea con la base de datos, para que por lo menos la información de fallecidos estuviera en línea y no tuviéramos los casos de los fallecidos a los que se les paga (...) la acción que sigue, si no se corrige del MEP, lo que vamos a tener que hacer es que en el futuro se le descuenta del presupuesto del MEP, porque si no vamos a seguir con el problema hacía adelante y que el MEP lo recupere y lo reincorpore al presupuesto cuando sea necesario. Porque este, realmente, es un tema ya de muchísimos años, donde no se han dado, digamos, los cambios organizacionales en el MEP para atender esta problemática y entonces, como que de pronto nos sentimos contentos, porque el monto es menor; ¡no! Es que el monto, simplemente, no debería existir, porque aparte de esto hay sumas pendientes por cobrar.

3.1.3. Sobre los pagos girados de más de la Dirección General de Pensiones

- En pensiones sucede algo similar, no solo con el tema de fallecimientos de nacionales, sino de lo que tiene que ver con Cancillería y luego que el beneficiario, al cumplir los dieciocho años, ahí sigue recibéndola y creo que quedan a la espera que se acredite si está estudiando o no. La recomendación —que lo vamos a ver con pensiones— es que, automáticamente, se acabe la pensión en esa y que sea el interesado el que viene a demostrar que tiene derecho.

3.1.4. Sobre BANCREDITO

- La Tesorería había hecho inversiones de corto plazo que puede hacer y está dentro de su derecho; sin embargo, no estaba habilitada para, que una vez que el Banco de Crédito no honrara su deuda, hacer algo diferente. Aquí, posiblemente, lo que debió fue haberse incorporado en la contabilidad. Esto se corrige en el momento en que se apruebe el proyecto de fusión del Banco de Crédito, que está aquí en la Asamblea.

3.1.5. Acerca de las modificaciones de presupuesto de las Municipalidades.

- Las municipalidades reciben vía presupuestaria determinadas sumas, no las ejecutan, quedan en Caja Única y después se hace casi que un paso directo y se hace una modificación al presupuesto (...) Aquí lo que la Contraloría dice que es lo correcto es que se reintegre eso y se vuelva a presupuestar, con el propósito de que la información que se refleje sea la correcta. Pero, esto queda a valoración de ustedes, porque que ha sido una potestad que ustedes han venido ejerciendo, a través del presupuesto y con la cual nosotros estaríamos plenamente de acuerdo.

3.1.6. Sobre el costo unitario.

- Y lo que es, igual, no se avala el dictamen de los resultados físicos y los programas. Aquí, igual, Hacienda deberá en conjunto con Mideplan hacer cambios importantes. Hay uno que tiene que ver con eficiencia y costos unitarios que está desde que la LAF se aprobó allá por el 2001. Hay un plan piloto que ya se está haciendo con tres instituciones y la idea es continuarlo con el resto y que para el presupuesto del 2020 ya se incorpore. Y ahí, pues, obviamente, habría que pensar en un cambio en la LAF para que esto se pueda modificar.
- Algunas de las acciones de mejoras que tenemos que atender son, nuevamente, el artículo 52, el tema de costos unitarios que compartimos con la señora ministra de Hacienda, el tema de fortalecer rectorías sectoriales, las fichas de indicadores y acciones de seguimiento.
- Particularmente, para el caso del artículo 52 hemos avanzado en el plan piloto, que ya se ha comentado en Seguridad, Justicia y en Conavi. La visión es que al 2020 ya podamos tener esa lineación plena, al menos, en ese sector de lo que es el plan presupuesto y podamos acercarnos más a tener una valoración de efectividad.
- El primer gran reto es terminar de completar la contabilidad nacional a las normas de contabilidad del sector público (...) El segundo tema es que la contabilidad y el presupuesto no están diseñados en términos de costos, sino de gastos. Entonces los proyectos piloto que se están efectuando, en este momento, nos van a llevar a determinar, para esos casos particulares,

una mejor aproximación, no al costo, sino al gasto que es un concepto diferente.

3.1.7. Sobre la información que brinda los niveles de ejecución

- En lo personal, a mí, siempre me ha parecido que esa es una información relevante; pero, uno debe combinarla con algo. Es: ejecuté poco; pero, logré muchos resultados; o ejecuté mucho y mis resultados fueron bajos.
- Mi conclusión deriva, más bien, a que no es correcto medir únicamente el porcentaje de ejecución del presupuesto y de ahí derivar si alguien es bueno o no lo es, que lo más importante es poder combinar para efectos de llegar a esa conclusión, no solo cuánto gasto, sino cuánto logro. Por eso es que en esa línea de dispersión que yo presenté venían ambos indicadores.
- Entonces, a mí parece que, hacia adelante, no solo deberíamos medir el porcentaje de ejecución —que creo que es lo número uno—, sino agregarle a ese porcentaje la tasa de logro, porque es posible que alguien haya ejecutado el 100% y a la luz de lo que estamos viendo aquí.

3.1.8. Sobre problemas de ejecución y créditos externos

- En cuanto al tema de los proyectos con problemas de ejecución, número uno y, quizás, sea un tema importante para que esta Asamblea lo tome en consideración, uno de los problemas más serios que hay en la ejecución de empréstitos es que se aprueban sin que haya estudios. Aquí se dura cuarenta meses para aprobar el préstamo. Luego, se dura no sé cuánto para empezar los estudios. Entonces, hay un lapso importante entre el momento de la necesidad y el inicio de ejecución. Y ese es un problema que debemos advertir y que el propio Congreso, hacia futuro, con los empréstitos que tiene aquí por aprobar, casi que pida como primer requisito, dónde están los estudios previos
- La importancia que cuando los empréstitos se estén aprobando ya haya una preinversión o estudios de factibilidad y que los plazos de aprobación no se demoren tanto tiempo que hace que cuando finalmente llegué a la etapa, ya los costos superaron, las necesidades del proyecto pueden haber cambiado

- me gustaría ver instituciones que ajustan más su efectividad a la ejecución presupuestaria y, ojalá, que todas anden tipo... hay una ahí que tiene...EL MICIT, digamos, en el otro lado creo que es Seguridad que tiene una alta ejecución con un menor porcentaje, un alto logro con menos ejecución. Pero, si uno lograra por lo menos superar en todos los casos el 90%, que estén más alineados gasto y evaluación, sería una buena apuesta. Para llegar ahí, obviamente, se requiere más allá de la voluntad. Hay cambios importantes que me parece deben plantearse.

3.2. MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA ECONÓMICA.

3.2.1. Sobre el dictamen de la contraloría sobre el informe nacional del plan nacional de desarrollo

- En relación con el informe final del Plan Nacional de Desarrollo, la Contraloría por primera vez, desde el año 2011, nos avala parcialmente dicho informe final, porque reconoce algunos avances que hemos realizado en materia del cumplimiento de metas, los objetivos, las prioridades y el Plan Nacional
- Concretamente, reconoce lo que hemos hecho para avanzar en mejorar lo que son las acciones de mejorar las metas con rezagos e incorporarlos dentro de la matriz para reportar.
- La Contraloría lo que nos señala, dentro de las recomendaciones que nos hace de las debilidades que encuentra, dice que la secretarías sectoriales, textualmente: "... no cuentan con un procedimiento formal para el seguimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y que este procedimiento no está estandarizado, además, en todas las diferentes secretarías...". Y luego habla de que algunas rectorías no han definido un procedimiento formal, para recolectar la información, que no tienen sistemas informáticos para ello.

3.2.2. Resultados de la metas del plan nacional de desarrollo

- En relación con el Informe del Plan Nacional de Desarrollo lo que se ha identificado es que para el caso de la metas nacionales se ha cumplido con las metas nacionales en un 57%.
- En el caso de las metas sectoriales y los programas estamos alrededor del 75% y en los programas y proyectos estamos en torno al 74%.
- Les recuerdo que todavía está vigente el Plan Nacional de Desarrollo hasta diciembre del 2018, entonces todavía hay tiempo para mejorar estos porcentajes de implementación y cumplimiento.
- Hicimos un estudio de brechas en instituciones de este sector, identificando diversas dimensiones de la gestión pública en materia de liderazgo, de planificación estratégica, de presupuesto y otros y, a partir de eso, es como un diagnóstico sobre cuáles son las áreas requeridas para mejorar y para ahondar en lo que es el diseño institucional y cómo la gestión pública y la programación mejoran.

3.2.3. Sobre el Costo Unitario

- Algunas de las acciones de mejoras que tenemos que atender son, nuevamente, el artículo 52, el tema de costos unitarios que compartimos con la señora ministra de Hacienda, el tema de fortalecer rectorías sectoriales, las fichas de indicadores y acciones de seguimiento.
- Particularmente, para el caso del artículo 52 hemos avanzado en el plan piloto, que ya se ha comentado en Seguridad, Justicia y en Conavi. La visión es que al 2020 ya podamos tener esa lineación plena, al menos, en ese sector de lo que es el plan presupuesto y podamos acercarnos más a tener una valoración de efectividad.

3.3. Contraloría General de la República

3.3.1. Sobre los informes de liquidación de presupuesto y demora en gestión por parte de la Asamblea Legislativa.

- Aprovecho esta oportunidad, entonces, para recordar la importancia que tiene dar trámite, ojalá expedito, a los documentos de la liquidación del presupuesto y a este dictamen que presentamos ya que la efectividad de este procedimiento de control político, impacta en el aprovechamiento de oportunidades para la mejora de la gestión y aumento en la eficiencia en el uso de los recursos públicos.
- Quiero solamente mencionar que del 2011 al 2015, la Comisión de Ingreso y Gasto consumió alrededor de tres meses para emitir sus dictámenes sobre la liquidación del presupuesto, mientras que el Plenario ha durado de uno a dos meses, aproximadamente, con la excepción del 2016. Es decir, el año pasado no se aprobó la liquidación. Ya han pasado trece meses desde que la Contraloría presentó el dictamen y esto afecta ese ciclo de rendición de cuentas porque se supone que esto es un insumo para las siguientes aprobaciones presupuestarias

3.3.1. Sobre las sumas pagadas de más del Ministerio de Educación Pública y la Dirección General de Pensiones.

- Persistió la generación de posibles sumas pagadas de más en las remuneraciones del MEP por un monto que alcanzó los tres mil quinientos treinta y cinco millones en el 2017, un saldo acumulado de diecisiete mil millones. Esto ocurre por la falta de desconcentración del registro de los movimientos de personal y de nombramientos de personal a partir de estimaciones de matrícula.
- Aunado a lo anterior, se detectaron diferencias importantes entre los sistemas de información de la Caja Costarricense y el Ministerio de Hacienda y no existe evidencia de auditoría si es el Sicere, si es el Integra o si es el Cicap el que está presentando los registros correctos.
- De forma análoga, se constató que un saldo de la sumas giradas de más en el rubro de pensiones a cargo del Ministerio de la Dirección General de Pensiones, este saldo sigue creciendo y alcanzó dos mil quinientos treinta millones al terminar el 2017, esto debido a errores, a caducidad o al fallecimiento de los pensionados.

3.3.2. Acerca del no aval por incumplimiento del principio de equilibrio

- El principio de equilibrio es una regla fiscal que establece que entre los ingresos y gastos públicos debe existir un equilibrio y debe entenderse a la luz del artículo 6 de la Ley de la Administración Financiera, en virtud del cual no debe financiarse gastos corrientes con ingresos provenientes del endeudamiento público.
- Sin embargo, este sano principio no se ha cumplido en los últimos veintiocho años con excepción de un par de años, 2007 y 2008.
- Varias veces el órgano contralor se ha referido a la imposibilidad de dar cumplimiento a este principio en forma absoluta e inmediata sin afectar seriamente los compromisos financieros del Gobierno asociados a la ejecución de programas de carácter social, al pago de salarios, pensiones o al mismo servicio de la deuda. Pero también, varias veces, el órgano contralor ha insistido en la necesidad de que el Gobierno, al menos, emita señales y dé pasos, por pequeños que sean, hacia el saneamiento de esta situación que, a su vez, está relacionada con los temas de los destinos específicos, los regímenes vigentes de remuneraciones y pensiones, el modelo tributario vigente y las debilidades en la gestión de las instituciones públicas.
- Ahora, en relación con el principio de universalidad e integridad, este establece que el presupuesto debe contener todos los ingresos y todos los gastos asociados a la actividad financiera del Gobierno.

3.3.3. Acerca los destinos específicos.

- El esquema de asignación presupuestaria con base en destinos específicos es un generador de riesgo para las finanzas del Gobierno y la eficiencia del aparato estatal.
- A la corriente legislativa se han presentado iniciativas que buscan dar al Gobierno un grado de holgura a la hora de presupuestar y girar estos recursos. Véase que ya para ese año, 2018, se dejaron de presupuestar

doscientos sesenta mil millones en destinos específicos porque la pura verdad es que no alcanza para dar lo que la ley y la Constitución establece.

- La Contraloría ha insistido en la necesidad de que la fijación de los destinos específicos atienda criterios como la realidad fiscal del país, las necesidades de la población y los costos de los servicios públicos de modo que se otorgue al Poder Ejecutivo y al legislador presupuestario, mayor flexibilidad para realizar ajustes.

3.3.4. Acerca de las modificaciones de presupuesto de las Municipalidades.

- Con respecto al incumplimiento del principio de anualidad mediante ley de modificación al presupuesto del 2017 y primer presupuesto de ese año, se autorizó a once municipalidades para variar el destino de un total de cuarenta y cuatro partidas de transferencias aprobadas en presupuesto ya liquidados.
- Esta práctica de cambio de destino en la forma en que se ha realizado, permite ocultar debilidades en materia de planificación y de ejecución de proyectos por parte de las instituciones beneficiarias.
- Entonces, si bien ustedes tienen la potestad de hacerlo, nosotros no lo recomendamos porque por ahí podemos estar ocultando fallas en la gestión.

3.3.5. Sobre la labor del MIDEPLAN

- En relación con los informes de evaluación presentados por Mideplan, la Contraloría General avala parcialmente el informe final de cumplimiento, y decimos parcial porque no incluye mediciones sobre el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos tal y como lo establece la Ley de la Administración Financiera.
- Sin embargo, se ha hecho un trabajo interesante, importante que denota un avance en materia de transparencia en el Mideplan y por eso estamos dando el aval parcial.

3.3.6. Sobre los créditos externos

- La cartera de créditos externos está compuesta por treinta créditos y representa un endeudamiento de cuatro mil trescientos millones de dólares sobre la cual se han generado comisiones de compromiso por 7.8 billones. Estas son comisiones por la no ejecución de los créditos.
- Del total de créditos, al menos diez proyectos requerirán un plazo mayor al programado.
- Las unidades ejecutoras estiman que los atrasos en la ejecución un costo cercano a los doscientos sesenta y nueve millones de dólares.

3.3.6. Sobre los niveles de ejecución

- El presupuesto se ejecutó en un alto porcentaje. El año pasado fue un ochenta y nueve, bajó un poquito. Bajó por razones de la directriz de contingencia fiscal. Uno no podría decir que es por mala ejecución. Más bien, se ahorró; pero, por la directriz.
- Pero, en general, siempre ha rondado el 90 %, el 95 % de la ejecución global del presupuesto. Siempre ha quedado por ahí un margen del 6%, del 5 %; ha sido lo normal. Para el 2017 fue un poco mayor; pero, nosotros lo atribuimos a la directriz de contingencia fiscal.

4. PRESUPUESTO NACIONAL, PRINCIPIO DE EQUILIBRIO, RIGIDEZ DEL GASTO Y DESTINOS ESPECÍFICOS

De las razones por las cuales la CGR no dio el aval al informe de liquidación de presupuesto presentado por el Ministerio de Hacienda, la más estructural de ellas es la el incumplimiento del principio de equilibrio que ha sido ampliamente comentado en las secciones anteriores. La presente sección hará un análisis detenido sobre esta problemática.

La legislación costarricense contempla un conjunto de reglas que buscan mantener el equilibrio de las finanzas del Estado. No obstante, se han creado otras normas que inevitablemente, conllevan al incumplimiento del propósito de las primeras. Ejemplo de ello ha sido la aprobación de destinos específicos legales o constitucionales que generan obligaciones por tiempo indefinido para financiar una serie de servicios sin crear la respectiva fuente de financiamiento que permita respaldarlos.

Esta práctica lleva al incumplimiento de la legislación básica de equilibrio presupuestario concebidas en la Constitución Política, artículos 176² y 179³, así como en la Ley de Administración Financiera de la República y de Presupuestos Públicos, Ley N° 8131, artículos 6⁴ y 44⁵.

Bajo esta costumbre continuamente se han creado gastos sin el ingreso para respaldarlos, lo que ha obligado al Estado a usar fuentes ya existentes que financiaban otros gastos para destinarlos a nuevas obligaciones. Lo anterior ha ocasionado que cada presupuesto traiga consigo un crecimiento inercial, donde primero se indica cuál es el monto a distribuir y, posteriormente, se define qué se puede hacer con dichos recursos, contrario a las sanas prácticas de eficiencia y eficacia en el uso a los fondos públicos, donde primero se definen los objetivos y las metas de una institución y, posteriormente, se procede a cuantificar el costo para Estado.

² **ARTÍCULO 176.-** *El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados, de la administración pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables.*

Las municipalidades y las instituciones autónomas observarán las reglas anteriores para dictar sus presupuestos(...).

³ **ARTÍCULO 179.-** *La Asamblea no podrá aumentar los gastos presupuestos por el Poder Ejecutivo, si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos*

⁴ **ARTÍCULO 6.-** **Financiamiento de gastos corrientes.** *Para los efectos de una adecuada gestión financiera, no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital.*

⁵ **ARTÍCULO 44.-Financiamiento de nuevos gastos.** *Toda ley ordinaria que tenga efectos en el presupuesto nacional deberá indicar, explícitamente, de qué manera se efectuarán los ajustes presupuestarios para mantener el principio del equilibrio. En consecuencia, de acuerdo con el marco jurídico vigente, deberán realizarse los movimientos presupuestarios correspondientes.”*

En diversas ocasiones, el Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la República (CGR) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), han indicado lo inconveniente que resulta este tipo de prácticas, por cuanto han ocasionado una alta inflexibilidad de los presupuestos y por ende déficit fiscal y endeudamiento, por lo que es necesario hacer los ajustes legales necesarios.

Frente a esta situación, el apartado que regula destinos específicos en el proyecto de ley 20.580⁶ -Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas- disminuye la rigidez del presupuesto nacional, a través de una reducción de la presión de los destinos específicos en las finanzas públicas a mediano plazo. Asimismo, sin eliminar la obligación de atender estos destinos, crea nuevos criterios de asignación presupuestaria a los destinos específicos legales, acordes con las metas y objetivos de las instituciones y la disponibilidad de recursos del Estado.

Alcanzar la sostenibilidad de las finanzas públicas requiere que las normas que tienen un efecto sobre el gasto de gobierno, garanticen que el sistema presupuestario cumpla sus objetivos nacionales de forma efectiva y sostenible. Para ello, es imprescindible reducir al mínimo las obligaciones legales que causen un crecimiento inercial sobre el gasto de gobierno que no atienden la disponibilidad real de los recursos disponibles del Estado.

Es por esto que en distintas ocasiones la Contraloría General de la República ha insistido en la importancia de revisar y modificar la legislación acerca de destinos específicos para ajustarla a la realidad económica y social del país⁷. De igual manera, la OCDE⁸ (2015), aconseja que los fondos para fines especiales y la asignación de los ingresos para fines particulares se deban mantener al mínimo, ya que esto no permite a los gobiernos reorientar los recursos a los sectores prioritarios, y reduce el papel del presupuesto como un instrumento para apoyar la política del gobierno.

Lo anterior se ve reflejado en el hecho que el margen de maniobra del presupuesto nacional es muy limitado, el porcentaje de gasto del Presupuesto

⁶ Específicamente, está contenido el capítulo IV del Título IV del proyecto.

⁷ Contraloría General de la República. (2017). *Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público*. San José, Costa Rica.

⁸ OCDE. (2015). *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*. Public Governance and Territorial Development Directorate. Consultado en: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/>. Ver principio sétimo, inciso c).

Nacional ajeno a las obligaciones constitucionales, legales e ineludibles⁹ ha rondado el 5% en promedio en los últimos 8 años y para el 2018 se estima que sea de un 4,5%¹⁰. Es decir, aproximadamente el 95% de los gastos del gobierno central están preasignados.

Por otro lado, si se comparan las finanzas públicas de Costa Rica con economías internacionales, los ingresos fiscales al PIB son bajos en comparación con los miembros de la OCDE, pero también son relativamente bajos en comparación con otros países de ALC. Según las estadísticas de ingresos de la OCDE, los ingresos tributarios representan solo el 21% del PIB en Costa Rica, mientras que el promedio de América Latina es del 27,9% y el promedio de la OCDE del 41,9% (OCDE, 2015b). Sin embargo, dado el alto nivel de destinos específicos asociados a los ingresos, el aumento de la recaudación fiscal por sí solo no proporcionaría recursos adicionales para financiar las prioridades del gobierno o disminuir la brecha del déficit fiscal primario.

Todas esas situaciones han hecho que la CGR reitere en que: *“Esta Contraloría General ha señalado en años anteriores su preocupación sobre la necesidad de que se realice un análisis a fondo del tema de los destinos específicos, que derive en eventuales cambios normativos o decisiones en torno a la asignación de recursos, para que se ajuste a la realidad tanto económica como social del país. Ello en virtud de que muchos de los ingresos a las arcas provenientes de los impuestos más significativos tienen ya un destino asignado por el propio legislador, que escapa de la capacidad real del Ejecutivo para poder cumplir, sin que se afecte otras áreas sensibles del desarrollo de infraestructura, producción o seguridad social, entre otras. El margen dejado al Ejecutivo para la discrecionalidad en la distribución o aplicación de los ingresos fiscales es muy reducido”*¹¹. Por estas razones, es necesario reformar la legislación que regula los destinos específicos para garantizar la sostenibilidad económica en el largo plazo.

5. Resultados principales de análisis y conclusiones.

⁹ Las obligaciones ineludibles comprenden gastos obligatorios sobre los cuales el gobierno tiene poco control en el corto plazo. Comprende remuneraciones, aportes del Estado a la Caja Costarricense del Seguros Social, pensiones con cargo al Presupuesto Nacional y el servicio de la deuda pública.

¹⁰ Ministerio de Hacienda (2017), contenido en la exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2018. Expediente N° 20.506.

¹¹ Contraloría General de la República. (2017). *Informe Técnico: Proyecto de Ley de Presupuesto de la República*. Contraloría General de la República. San José, Costa Rica.

5.1. Niveles de ejecución presupuestaria.

- Los niveles de ejecución de fondos públicos varían levemente del promedio histórico, como resultado de la directriz de las medidas de contingencia fiscal emitidas por la administración anterior.
- El 70,5% de los recursos no ejecutados se concentraron en el Servicio de la Deuda Pública (¢511.339,9 millones) y el Ministerio de Educación Pública (¢184.044,9 millones).
- La subejecución del servicio de deuda es una señal positiva, en tanto refleja una gestión ocurrió por canje de de deuda, tal como fue corroborado en las audiencias del Ministerio de Hacienda y la Contralor  General de la República.
- La mayor parte de la subejecución del MEP se ubica en la partida de *Remuneraciones* (pago de sueldos y salarios) con ¢105.891,3 millones y en las *Transferencias de Capital* con ¢32.800,5 millones que corresponden, principalmente, a recursos no girados a las Juntas de Educación y Administrativas.

5.2. Principio de Equilibrio del Artículo 6 de la Ley de la Administración Financiera de la República y. Presupuestos Públicos, N   8131

- El incumplimiento de este principio, que estipula que no podrá financiarse gastos corrientes con deuda pública, fue una de las tres razones principales por las cuales la CGR no avaló la liquidación de presupuesto 2017.
- Esto ocurre porque a pesar de que la legislación costarricense contempla un conjunto de reglas que buscan mantener el equilibrio de las finanzas del Estado, se han creado otras normas que inevitablemente, conllevan al incumplimiento del propósito de las primeras. Ejemplo de ello ha sido la aprobación de destinos específicos legales o constitucionales que generan obligaciones por tiempo indefinido para financiar una serie de servicios sin crear la respectiva fuente de financiamiento que permita respaldarlos.
- La  nica forma de resolver esto es detener el crecimiento inercial de los destinos específicos, aumentar las fuentes de ingreso y que desde la Asamblea Legislativa no

se creen nuevas leyes sin un nuevo fuente ingreso asociado. De otra manera, el Poder Ejecutivo continuará presentando presupuestos y la Asamblea Legislativa aprobándolos, para después no ser avalados.

- Todo lo anterior ha ocasionado que la regla fiscal se haya incumplido a lo largo de los últimos 28 años, con excepción del 2007 y 2008. Con este panorama económico, mientras continúe habiendo un déficit primario, se seguirá incumpliendo normativamente.
- Corregir esto exige la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, expediente 20.580. El proyecto contiene distintas normas y nuevas reglas fiscales que aseguran la sostenibilidad de los presupuestos públicos en el largo plazo.

5.3. Sobre los destinos específicos

- Los destinos legales y constitucionales violentan tanto el principio de equilibrio del artículo 6 mencionado previamente, así como al incumplimiento de la legislación básica de equilibrio presupuestario concebidas en la Constitución Política, artículos 176¹² y 179¹³.
- Se requiere que la fijación de los destinos específicos atienda criterios como la realidad fiscal del país, las necesidades de la población y los costos de los servicios públicos de modo que se otorgue al Poder Ejecutivo y al legislador mayor flexibilidad para realizar ajustes.
- La Asamblea Legislativa históricamente ha aprobado leyes que crean gastos sin el ingreso para respaldarlos, lo que ha obligado al Estado a usar fuentes ya existentes que financiaban otros gastos para destinarlos a nuevas obligaciones. Lo anterior ha ocasionado que cada presupuesto traiga consigo un crecimiento inercial, donde primero se indica cuál es el monto a distribuir y, posteriormente, se define qué se quiere hacer con dichos recursos, contrario a

¹² **ARTÍCULO 176.-** El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados, de la administración pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables.

Las municipalidades y las instituciones autónomas observarán las reglas anteriores para dictar sus presupuestos(...).

¹³ **ARTÍCULO 179.-** La Asamblea no podrá aumentar los gastos presupuestos por el Poder Ejecutivo, si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos

las sanas prácticas de eficiencia y eficacia en el uso a los fondos públicos, donde primero se definen los objetivos y las metas de una institución y, posteriormente, se procede a cuantificar el costo para Estado.

- Frente a esta situación, el apartado que regula destinos específicos en el proyecto de ley 20.580 -Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas- disminuye la rigidez del presupuesto nacional, a través de una reducción de la presión de los destinos específicos en las finanzas públicas a mediano plazo. Asimismo, sin eliminar la obligación de atender estos destinos, crea nuevos criterios de asignación presupuestaria a los destinos específicos legales, acordes con las metas y objetivos de las instituciones y la disponibilidad de recursos del Estado.
- Lo anterior se ve reflejado en el hecho que el margen de maniobra del presupuesto nacional es muy limitado, el porcentaje de gasto del Presupuesto Nacional ajeno a las obligaciones constitucionales, legales e ineludibles¹⁴ ha rondado el 5% en promedio en los últimos 8 años y para el 2018 se estima que sea de un 4,5%¹⁵. Es decir, aproximadamente el 95% de los gastos del gobierno central están preasignados.

5.4. Créditos externos y urgencia de mayor eficiencia en la gestión

- La gestión y adquisición de créditos externos es una de las fuentes de mayor ineficiencia de ejecución de gasto público. La cartera de créditos externos está compuesta por 30 proyectos que representan un endeudamiento de cuatro mil trescientos millones de dólares sobre la cual se han generado comisiones por no ejecución de 7,8 billones de colones.
- Del total de créditos externos, al 10 diez proyectos requerirán un plazo mayor al programado. Las unidades ejecutoras estiman que los atrasos en la ejecución un costo cercano a los doscientos sesenta y nueve millones de dólares.

¹⁴ Las obligaciones ineludibles comprenden gastos obligatorios sobre los cuales el gobierno tiene poco control en el corto plazo. Comprende remuneraciones, aportes del Estado a la Caja Costarricense del Seguro Social, pensiones con cargo al Presupuesto Nacional y el servicio de la deuda pública.

¹⁵ Ministerio de Hacienda (2017), contenido en la exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2018. Expediente N° 20.506.

- Además de los problemas de ejecución, otro problema compete exclusivamente a la Asamblea Legislativa: los empréstitos se aprueban sin estudios previos. Asimismo, el plazo de aprobación promedio demora cuarenta meses, plazo a partir del cual se comienzan a realizar los estudios. Todo ello hace que exista un plazo muy extenso entre el momento de la necesidad del préstamo y el inicio de ejecución del proyecto, con el agravante de que una vez aprobado el préstamo al cabo de ese período, los costos pueden haber aumentado y las necesidades del proyecto cambiado.
- Para la mejora de la ejecución del gasto público, se requiere que haya una preinversión o estudios de factibilidad iniciados previo al inicio de la discusión legislativa. Esto es un trabajo que exige la participación activa tanto de la Asamblea Legislativa, de SETENA, el Ministerio de Obras Públicas y Ministerio de Hacienda. Las reformas se pueden efectuar tanto vía administrativa, como legal.

5.5. Sobre costo unitario

- Como lo ha venido señalando la CGR desde hace más de 15 años¹⁶, no hay elementos para medir el costo unitario de los bienes y servicios que

¹⁶ Desde que el artículo 52 de la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos de la República exige incorporar el análisis de los costos unitarios, se ha venido incumpliendo sistemáticamente:

“Artículo 52.- Envío de informes a la Contraloría General de la República

A más tardar el 1° de marzo, el Ministerio de Hacienda deberá remitir a la Contraloría General de la República los siguientes informes: el resultado contable del período, el estado de tesorería, el estado de la deuda pública interna y externa, los estados financieros consolidados de los entes y órganos incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1, la liquidación de ingresos y egresos del presupuesto nacional, el informe de resultados físicos de los programas ejecutados durante el ejercicio económico respectivo y el informe anual sobre la administración de bienes.

También, a más tardar en esa misma fecha, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica remitirá, a la Contraloría General de la República, el informe final sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y su aporte al desarrollo económico-social del país.

*Tanto el informe de resultados físicos de los programas como el informe sobre el cumplimiento de las acciones estratégicas que elaborarán el Ministerio de Hacienda y el de Planificación Nacional y Política Económica respectivamente, incluirán los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, **el costo unitario de los servicios** y la eficiencia en*

generan las instituciones del Estado y, por tanto, es imposible, para CGR y Mideplan, medir la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

- Se está realizando proyectos piloto para logra determinar mejor el gasto unitario. Además, se está terminando de completar la contabilidad nacional hacia las normas de contabilidad del sector público. Después de esto se presentan dos posibilidades: la primera, de modificar lo que la ley pretendía en cuanto a costo unitario y hablar de gasto y no de costo; la segunda una vez superado el cambio en la contabilidad, , empezar a migrar hacia una contabilidad de costos.

5.6. Sumas pagadas de más en el Ministerio de Educación Pública y la Dirección General de Pensiones.

- La CGR reconoce que si bien, se han generado desde el 2014 una serie de acciones para mejorar los procesos vinculados con el pago de la planilla del MEP, persisten las debilidades que generan todavía pagos girados de más.
- Los sistemas que utiliza el MEP poseen un nivel deficiente de desconcentración del registro de los movimientos de personal y de nombramientos de personal a partir de estimaciones de matrícula. Ello desemboca en problemas donde la información de las direcciones regionales no llega a tiempo, y eso genera los pagos de más, agravada por un período largo de recuperación.
- Asimismo, actualmente existen diferencias entre los resultados de los sistemas de gestión financiera SICERE, SIGAF e INTEGRA 2. Ello provoca que se desconozca el monto de la partida de *Remuneraciones*.
- Entre los avances, ya el Tribunal Supremo de Elecciones permitió acceso a la base de datos interna para evitar pagos de más a fallecidos. Otro mecanismo planteado por el Ministerio de Hacienda es que en el futuro se le descuenta del presupuesto del MEP los pagos girados de más.

5.7. Informe del Plan Nacional de Desarrollo

el uso de los recursos públicos. De conformidad con las disposiciones constitucionales, la Contraloría deberá remitir estos informes y su dictamen a la Asamblea Legislativa”.

- La CGR por primera vez desde el 2011 avala parcialmente el informe final del Plan Nacional de Desarrollo, reconociendo avances realizados en materia del cumplimiento de metas, objetivos, prioridades y el Plan Nacional.
- El Plan Nacional de Desarrollo continua vigente hasta diciembre 2018. Las metas nacionales se han cumplido en un 57% y en programas y proyectos se encuentra alrededor del 74%.

5.8. Sobre los dictámenes sobre la liquidación de presupuesto.

- Entre el 2011 y el 2015, a la Comisión de Ingreso y Gasto demoró alrededor de tres meses en emitir sus dictámenes sobre la liquidación del presupuesto, mientras que el Plenario ha durado de uno a dos meses dos meses adicionales en aprobarlo.
- El Plenario no aprobó el año pasado la liquidación de presupuesto del año 2016. Debería aprobarse cuanto antes, y recordar la importancia del trámite expedito de los documentos de liquidación de presupuesto, para no disminuir la efectividad del procedimiento de control político y el aprovechamiento de oportunidades para mejorar la gestión y el aumento de la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

6.RECOMENDACIONES

Al Plenario Legislativo:

- Improbar la liquidación presupuestaria 2017, por las persistencia de problemas estructurales como el incumplimiento de la prohibición de financiar gasto corriente con deuda y de la exigencia de presentar la medición de la efectividad de los programas, así como la ausencia de análisis del costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de recursos públicos, establecidos por la Ley N° 8131, el reiterado pago de sumas giradas de más en el Ministerio de Educación Pública y Dirección Nacional de Pensiones.
- Someter a votación el presente Informe a la mayor brevedad, así como el Informe de Liquidación Presupuestaria 2016, que desde hace 12 meses se encuentra en el Plenario Legislativo bajo el expediente N° 20.370.

- Realizar reformas reglamentarias para imponer un plazo máximo para la aprobación o archivo de los proyectos de ley referentes a contratos de préstamo destinados a financiar proyectos de inversión.
- Solicitar como requisito de votación de empréstitos que financien proyectos de infraestructura, que haya la respectiva preinversión y estudios de factibilidad iniciados como requisito para la discusión legislativa.
- No aprobar nuevos proyectos que creen destinos específicos legales o constitucionales que generen obligaciones por tiempo indefinido para financiar una serie de servicios, sin crear la respectiva fuente de financiamiento que permita respaldarlos.
- Acelerar la discusión y votación del expediente 20.580, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, que garantiza la sostenibilidad de las finanzas públicas a mediano y largo plazo.
- Procurar una ley de presupuesto ordinario para el ejercicio económico 2019 que garantice el compromiso nacional de no aumentar el presupuesto aprobado anterior.

Al Presidente de la República:

- Ejercer el poder de dirección que le otorga el ordenamiento jurídico para disponer que sus Ministros establezcan sistemas de evaluación y seguimiento que permitan verificar el cumplimiento de metas y objetivos institucionales, su aporte al alcance de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y la adecuada relación entre la planificación y el presupuesto para asegurar la ejecución de los recursos que le corresponden a cada cartera.
- Ordenar al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y al Ministerio de Hacienda que presenten a la Comisión un informe semestral

sobre los avances en los procesos de vinculación Plan-Presupuesto e implementación del sistema de costos unitarios que establece el artículo 52 de la LAFPPR.

Al Ministerio de Hacienda:

- Velar por el cumplimiento efectivo de las 28 medidas de contención de gasto anunciadas al Plenario Legislativo en mayo 2018.
- Proseguir con los esfuerzos operativos y normativos, por el lado de los ingresos y los gastos, para reducir el déficit fiscal y el endeudamiento público.

Al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica:

- Presentar a esta Comisión un informe semestral que muestre el avance de los planes piloto para la implementación de análisis de costo unitario que da cumplimiento al artículo 52 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos de la República.

Al Ministerio de Educación Pública y a la Dirección Nacional de Pensiones

- Presentar a la mayor brevedad ante la Comisión de gasto Público un informe con las nuevas medidas a implementar para reducir las sumas pagadas de más sistemáticamente señaladas por la Contraloría General de la República.