

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

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

**INFORME FINAL DE MINORÍA
SOBRE LA LIQUIDACIÓN DEL
PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIOS DE
LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO
DEL 2014.**

JULIO, 2015

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

INFORME

**LIQUIDACIÓN DEL
PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIOS DE LA REPÚBLICA
PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DEL 2014.**

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Quién suscribe, en mi condición de miembro 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 2014.

Dado a los 30 días del mes de julio de 2015, 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

Jorge Arguedas Mora
DIPUTADO

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 2015, una moción 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.

RESUMEN EJECUTIVO DEL INFORME FINAL DE LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA 2014 DEL DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS PRESUPUESTARIO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

Generalidades sobre el Presupuesto 2014

- La Ley de Presupuesto del 2014 inicialmente fue aprobada por ¢6.651.446 millones, pero durante el año sufrió modificaciones con dos presupuestos extraordinarios y 34 decretos ejecutivos, alcanzando finalmente un total de ¢7.213.832 millones. Si a esta última cantidad se le restan los recursos externos no ejecutados e incorporados en el presupuesto del 2015, se tiene un presupuesto final ajustado de ¢6.788.261 millones.
- El presupuesto inicial del 2014 fue aprobado con un déficit primario y un déficit financiero, respecto al PIB, de un 3,4% y un 6,3%, respectivamente. La liquidación final muestra un déficit primario de un 3,1% y un déficit financiero de un 5,7%. Cabe señalar que la situación deficitaria se ha mantenido y se ha venido agravando desde el año 2009.
- **Respecto al año 2013, los ingresos corrientes crecieron 7,4% y los ingresos por financiamiento se redujeron en 4,2%. Por su parte, los gastos corrientes se incrementaron en 8,7% y los gastos de capital en 15,8%. Los gastos corrientes crecen más que los ingresos corrientes y que la producción misma (8,4%), la cual a la vez supera el crecimiento de los ingresos corrientes.**
- **La tasa de crecimiento de los ingresos corrientes en el 2014 (7,4%) es menor a la de años anteriores (superior al 8%).** Dentro de dichos ingresos, los ingresos tributarios tuvieron el crecimiento más bajo en los últimos 5 años, un 7%, afectados por el menor crecimiento en la recaudación por los impuestos de renta y ventas. La carga tributaria representó un 13,21% del PIB, siendo similar a la de los últimos 5 años.
- En lo que respecta a los gastos, la mayor participación la tienen las partidas de transferencias corrientes y de capital (36,9%), remuneraciones (30,6%) y el servicio de la deuda (28,6%).
- La participación de la partida transferencias se ha venido incrementando y ha pasado de un 32,3% en el 2011 a casi un 37% en el 2014, un rubro

en el que, a nivel de liquidación, sólo consta el traslado de los recursos, pero no la realización de las obras. La ejecución de estos recursos por parte de los destinatarios, en términos generales fue de un 74,8%, con un saldo total disponible en Caja Única a favor de éstos de ¢648.988 millones, monto que creció un 13,9% respecto al del 2013. Los mayores saldos pertenecen al CONAVI, al BANHVI, al Registro Nacional, a JAPDEVA y a los gobiernos locales, entre otros.

- La composición del financiamiento del Presupuesto 2014 mejoró levemente: los ingresos corrientes representaron el 58,2% del Presupuesto en 2013 mientras que para 2014 son de 60,94%; los ingresos por financiamiento bajaron de 41,78% a 39,01% y los ingresos de capital subieron de 0,02% a 0,04%.
- **Sin embargo, el financiamiento de gasto corriente con endeudamiento, situación que contraviene el artículo 6 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos de la República (LAFPPR), subió de ¢959.012 millones en 2013 a ¢1.060.690 millones en 2014.**
- El monto de los recursos de financiamiento ejecutados (¢2.431.318 millones) decreció un 4,2% respecto al del 2013, y representa un 39% de los ingresos totales del 2014. **La deuda pública del Gobierno Central creció un 17,5% y alcanzó un monto de ¢10.494.981 millones, implicando que el valor de la razón deuda/PIB fuese del 39,3%, superior en 3,3 puntos porcentuales al valor del 2013.**
- En cuanto a la ejecución de los recursos, de ¢6.788.261 millones se utilizaron ¢6.480.615 millones, para una ejecución general del 95,5% y un crecimiento del gasto del 6,7%, porcentaje inferior al observado en el 2013 (8,8%). El porcentaje de subejecución (4,5%) es levemente inferior al promedio de los últimos cinco años (6%).
- Casi un 70% de los recursos ejecutados se destinan al Ministerio de Educación Pública (28,86%), Servicio de la Deuda (28,68%) y Regímenes de Pensiones (10,88%), como se puede observar a continuación:

PRESUPUESTO NACIONAL 2014
Liquidación de Egresos según Título Presupuestario
(Millones de colones y porcentajes)

Descripción	Pto Final 2014	Devengo 2014	% Part	% Ejec
101 Asamblea Legislativa	33.455,00	29.714,06	0,46	88,82
102 Contraloría Gral de la Rep.	20.438,00	18.666,07	0,29	91,33
103 Def. de los Hab de la Rep.	5.340,00	4.846,28	0,07	90,75
201 Presidencia de la República	28.228,02	25.898,86	0,40	91,75
202 M. de la Presidencia	10.201,26	8.989,85	0,14	88,12
203 M. de Gobernac. y Policía	41.996,00	38.911,57	0,60	92,66
204 M. de Relac Exter. y Culto	27.476,91	22.952,90	0,35	83,54
205 M. de Seguridad	213.710,41	188.206,43	2,90	88,07
206 M. de Hacienda	111.778,69	91.117,83	1,41	81,52
207 M. de Agricultura y Ganad.	55.757,09	54.956,62	0,85	98,56
208 M. Econ., Indust y Comerc.	7.421,00	6.225,14	0,10	83,89
209 M de Obras Públ y Transp.	394.708,95	373.032,67	5,76	94,51
210 M. de Educación Pública	1.944.332,73	1.870.358,94	28,86	96,20
211 M. de Salud	256.711,76	245.412,45	3,79	95,60
212 M. de Trabajo y Seg Social	343.834,93	338.378,08	5,22	98,41
213 M. de Cultura y Juventud	45.192,13	40.299,88	0,62	89,17
214 M. de Justicia y Paz	111.900,75	105.829,10	1,63	94,57
215 M. de Viv y Asent Humanos	10.400,43	10.099,42	0,16	97,11
216 M. de Comercio Exterior	7.547,95	5.943,93	0,09	78,75
217 M. de Planif Nal y Pol Econ	14.137,36	13.584,09	0,21	96,09
218 M. de Ciencia y Tecnología	8.352,08	7.605,43	0,12	91,06
219 M. de Ambiente y Energía	45.989,12	43.851,98	0,68	95,35
230 Serv de la Deuda Pública	1.941.455,00	1.858.382,74	28,68	95,72
231 Regímenes de Pensiones	714.619,58	705.414,62	10,88	98,71
232 Partidas Específicas	3.000,00	2.588,79	0,04	86,29
301 Poder Judicial	353.248,53	338.337,71	5,22	95,78
401 Trib Supremo de Elecciones	37.027,30	31.009,53	0,48	83,75
Total General	6.788.260,99	6.480.614,98	100	95,47

Fuente: Liquidación de Egresos 2014, Contabilidad Nacional

- **No obstante, los egresos no ejecutados del Presupuesto representan €307.646 millones, ligeramente menor que en el año**

anterior, cuando no se utilizaron ¢341.254 millones. Del monto no ejecutado, un 60% corresponde a las partidas de remuneraciones, intereses y comisiones y servicios; y en relación con títulos presupuestarios, el mismo porcentaje se concentra en Servicio de la Deuda, Ministerio de Educación Pública y Ministeriode Seguridad Pública. En los últimos 5 años, éstas partidas (junto a la de amortización) y éstos títulos son los que presentan las mayores sub ejecuciones.

- El gasto asignado a los Servicios Sociales significó el 49,4% del total de gasto del Presupuesto Nacional en el 2014. Aunque las instituciones que conforman el Sector Social presentaron en promedio un buen nivel de ejecución (96,9%), no puede obviarse que dicho resultado significa que se dejó de gastar cerca de ¢104.575 millones. De esta suma, el 81,5% corresponde al Ministerio de Educación Pública (¢73.973,79 millones) y al Ministerio de Salud (¢11.299,31 millones).

Dictamen de la Liquidación de Ingresos y Egresos del Gobierno Central

- El ente contralor NO AVALA la liquidación de ingresos y gastos del Presupuesto de la República del periodo 2014 por varias razones. La principal es el incumplimiento del artículo 6 de la LAFPPR, por cuanto los gastos corrientes superaron los ingresos corrientes en ¢1.060.690 millones. A esta situación se agrega que el crecimiento de los gastos corrientes (8,7%) fue superior al mostrado por los ingresos corrientes (7,4%).
- Tampoco lo avala por la existencia de debilidades significativas en la partida de remuneraciones del MEP, fallas que han sido reiteradamente expuestas en las Memorias Anuales de la CGR, toda vez que a pesar de la implementación del nuevo Sistema INTEGRA 2, persiste la concentración del proceso de la planilla y giras sumadas de más, cuyos tiempos de recuperación son excesivos.
- Otra razón más para la no aprobación, y ya señalada en otras ocasiones, son las debilidades significativas relacionadas con los procesos y sistemas de información utilizados en el trámite y pago de las pensiones de los Regímenes de Pensiones a cargo de la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que permiten sumas giradas de más y lentos procesos de recuperación,

así como incertidumbre sobre la exactitud e integridad del saldo de la partida de los referidos regímenes.

- También señala incumplimientos en la asignación y ejecución de destinos específicos, donde no se giró un total de ¢100.574,6 millones.
- Asimismo, está el devengo y pago de la transferencia por el MAG a dos Centros Agrícolas Cantonales en contraposición a lo establecido por el artículo 12 de la LAFRPP, sobre lo cual la Contraloría indica que no es de recibo que **se traslade dinero a organizaciones sin que cuenten con la respectiva aprobación del presupuesto por parte suya, ya que debilita el sistema de fiscalización de la Hacienda Pública.**
- Se presentaron **inconsistencias entre lo devengado y lo pagado.** En el caso del Ministerio de Hacienda, hubo una diferencia de ¢74.241,2 millones en la subpartida 00303 (Décimo tercer mes); en Pensiones y Jubilaciones la diferencia fue de ¢45.683,6 millones en la subpartida 60304 (Décimo tercer mes de pensiones y jubilaciones).
- No se registraron correctamente una transferencia a favor de JUPEMA y una suscripción de acciones de capital con el BCIE por la suma de ¢1.262,5 millones. También se registró incorrectamente la amortización de un título de valor de corto plazo.

Informe de Evaluación Física del Ministerio de Hacienda

La Contraloría General NO AVALA el Informe de Resultados Físicos de los programas ejecutados del ejercicio económico 2014, por no incluir los elementos explicativos para medir el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos, como lo exige el artículo 52 de la LAFPPR, que dispone:

“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 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”.

- **Al respecto el ente contralor especifica que el Informe no contiene valoración alguna de la eficiencia en el uso de los recursos y la información relacionada con costos no corresponde al costo unitario de los servicios. Un 92% de los títulos presupuestarios no presentan elementos explicativos para medir los costos unitarios de los servicios.**
- Asimismo, señala una serie de fallas en la información presentada, como por ejemplo la **reducida cantidad de indicadores de resultado (26,4%) frente a los de gestión (73,6%) y la falta de objetivos estratégicos programáticos en algunos de los programas y subprogramas.**
- También cuestiona la no concreción de acciones por parte del Ministerio de Hacienda para mejorar la evaluación física y la rendición de cuentas. A pesar de que el jerarca de dicha cartera giró instrucciones para la coordinación entre distintos órganos para abarcar las recomendaciones planteadas en el Dictamen Negativo de la Liquidación Presupuestaria

2013 y se establecía la remisión de un informe sobre lo actuado en ese campo a la Contraloría en el mes de marzo, este nunca se presentó.

Informe de los Resultados del Cumplimiento de los Objetivos, las Metas, las Prioridades y Acciones Estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo

- La Contraloría General de la República NO AVALA este Informe en virtud de incumplimientos del artículo 52 de la LAFRPP, principalmente la no existencia de costos unitarios y la no medición de la eficiencia en el uso de los recursos. Sobre el costo de los servicios, el Informe básicamente presenta estimaciones presupuestarias de los recursos que se destinaron al cumplimiento de las metas, lo cual no corresponde a lo requerido por el citado numeral; y con respecto a la eficiencia en el uso de los recursos, el Informe no desarrolla esta temática.
- Estudios realizados por el ente contralor detectaron limitaciones en el seguimiento y medición de las metas al existir problemas de interpretación y contabilización de algunas metas.
- Existe una baja concreción general de las metas del Plan Nacional de Desarrollo. Con respecto a las metas nacionales, de un total de 11 planteadas, 3 fueron cumplidas, 6 no se cumplieron y 2 presentaron resultados mixtos. De 45 metas sectoriales, 24 fueron cumplidas y 16 no. Y de 361 metas de acciones estratégicas sectoriales, 237 fueron cumplidas y 124 no.
- Para algunas metas planteadas, se modificó la meta durante el período, lo cual degradó la meta para favorecer su avance o cumplimiento.

Otras observaciones:

Sobre ejecución:

- La no ejecución de recursos obedece a una serie de razones y no puede verse únicamente como un resultado negativo de la gestión institucional. Algunas de las razones por las que no se ejecutaron recursos obedecen al cumplimiento de la directriz N°14 del 11 de setiembre de 2014 que señala a los ministerios deducir un 20% de su presupuesto, el cual no podrá ser utilizado y se deberá trasladar a la cuenta de sumas sin asignación presupuestaria.
- El siguiente cuadro permite conocer los recursos no ejecutados en cada uno de los ministerios.

PRESUPUESTO NACIONAL 2013-2014
Recursos no ejecutados según Título Presupuestario
(Millones de colones y porcentajes)

Descripción	Gasto 2013	Pres Final 2014	Devengado 2014	No Ejecut	% No ejec
101 Asamblea Legislativa	28.677,4	33.455,0	29.714,1	3.740,9	11,2
102 Contraloría Gral de la Rep.	17.974,6	20.438,0	18.666,1	1.771,9	8,7
103 Def. de los Hab de la Rep.	4.605,2	5.340,0	4.846,3	493,7	9,2
201 Presidencia de la República	14.083,6	28.228,0	25.898,9	2.329,2	8,3
202 M. de la Presidencia	8.382,9	10.201,3	8.989,9	1.211,4	11,9
203 M. de Gobernac. y Policía	39.239,1	41.996,0	38.911,6	3.084,4	7,3
204 M. de Relac Exter. y Culto	20.832,8	27.476,9	22.952,9	4.524,0	16,5
205 M. de Seguridad	177.179,9	213.710,4	188.206,4	25.504,0	11,9
206 M. de Hacienda	81.338,3	111.778,7	91.117,8	20.660,9	18,5
207 M. de Agricultura y Ganad.	66.958,3	55.757,1	54.956,6	800,5	1,4
208 M. Econ., Indust y Comerc.	6.128,9	7.421,0	6.225,1	1.195,9	16,1
209 M de Obras Públ y Transp.	314.183,9	394.709,0	373.032,7	21.676,3	5,5
210 M. de Educación Pública	1.702.817,6	1.944.332,7	1.870.358,9	73.973,8	3,8
211 M. de Salud	219.769,8	256.711,8	245.412,5	11.299,3	4,4
212 M. de Trabajo y Seg Social	315.996,1	343.834,9	338.378,1	5.456,9	1,6
213 M. de Cultura y Juventud	35.304,6	45.192,1	40.299,9	4.892,3	10,8
214 M. de Justicia y Paz	90.417,2	111.900,8	105.829,1	6.071,7	5,4
215 M. de Viv y Asent Humanos	14.150,5	10.400,4	10.099,4	301,0	2,9
216 M. de Comercio Exterior	4.965,2	7.548,0	5.943,9	1.604,0	21,3
217 M. de Planif Nal y Pol Econ	8.414,5	14.137,4	13.584,1	553,3	3,9
218 M. de Ciencia y Tecnología	11.200,7	8.352,1	7.605,4	746,7	8,9
219 M. de Ambiente y Energía	41.581,5	45.989,1	43.852,0	2.137,1	4,6
230 Serv de la Deuda Pública	1.837.378,1	1.941.455,0	1.858.382,7	83.072,3	4,3
231 Regímenes de Pensiones	655.339,4	714.619,6	705.414,6	9.205,0	1,3
232 Partidas Específicas	2.500,2	3.000,0	2.588,8	411,2	13,7
301 Poder Judicial	309.533,0	353.248,5	338.337,7	14.910,8	4,2
401 Trib Supremo de Elecciones	43.904,1	37.027,3	31.009,5	6.017,8	16,3
Total General	6.072.857,4	6.788.261,0	6.480.615,0	307.646,0	4,53

Fuente: Liquidación de Egresos 2014, Contabilidad Nacional

- Del total del recursos no ejecutados ¢307.646,0 millones, el 66,4% se encuentran distribuidos entre cuatro instituciones: Servicio de la Deuda Pública (¢83.072,3 millones), Ministerio de Educación Pública (¢73.973,8 millones), Ministerio de Seguridad Pública (¢25.504 millones) y Ministerio de Obras Públicas y Transportes (¢21.676,3 millones).
- En el Servicio de la Deuda Pública, el presupuesto no ejecutado se vio afectado por la Emisión de Títulos Valores en el Mercado Internacional

(conocidos como Eurobonos), pues permite mejores condiciones de pago y libera recursos del pago de deuda.

- En el Ministerio de Educación Pública, el 96,1% de la no ejecución se encuentra centralizada en la partida de Remuneraciones y Transferencias Corrientes; en esta última se concentra principalmente en los recursos dirigidos a las Juntas Administrativas. La Memoria Anual 2014 del ente contralor menciona el sistema de pagos del MEP, como uno de los inconvenientes que se presentaron en el 2014 y por lo cual no le dio el aval a la Liquidación de Ingresos y Egresos del 2014.
- En el Ministerio de Seguridad Pública los recursos no ejecutados se distribuyen en varias partidas y se justifica en: Rebajas salariales, puestos vacantes, inconvenientes en los procesos de compras, contrataciones infructuosas, tardanza de las empresas proveedoras de servicios públicos para remitir las facturas de cobro.
- En el Ministerio de Obras Públicas y Transportes el 77,6% de la no ejecución provienen de la partida Bienes Duraderos (principalmente equipo de Transporte), Remuneraciones y Servicios.

Sobre programación física

- La posibilidad de instalar sistemas de costeo para los bienes y servicios públicos, según lo establece el artículo 52 de LAFPPR, no es una tarea sencilla.
- No existen en la experiencia comparada muchas prácticas en este sentido que puedan tomarse como referencias aplicables a la realidad costarricense.
- **Desde el año 2011 y con recursos de cooperación del BID, se realizó una contratación para la elaboración del sistema de costos, pero al final tuvo que liquidarse el contrato con la empresa por no cumplir con las expectativas y luego no fue posible contratar otra empresa dado que no hubo oferentes. Mediante un convenio con el ICAP, se realizó un taller de capacitación a funcionarios (as) de la DGPN y del MIDEPLAN y producto del cual se espera revisar las estructuras programáticas de las diferentes entidades de forma gradual.**
- Dada la implementación que se quiere de un análisis basado en resultados, el Ministerio de Hacienda ha venido realizando esfuerzos para que se disminuya la cantidad de indicadores que miden aspectos operativos y se incremente la cantidad de aquellos que miden aspectos estratégicos. Sin embargo, en el informe del 2014 la DGPN reconoce

que: “...**A la fecha algunas instituciones continúan reflejando en la programación presupuestaria elementos rutinarios del quehacer institucional y no acciones estratégicas orientadas a medir los efectos generados en la población objetivo...**”.

CONCLUSIONES

Tras la revisión de los diferentes informes de la Contraloría General de la República y de los Dictámenes de Liquidación Presupuestaria que se han venido presentando en el pasado, es posible observar cómo persisten, de forma preocupante, los mismos problemas sin que hasta la fecha se haya desarrollado un abordaje serio y responsable para corregirlos: altos niveles de subejecución presupuestaria, falta de coordinación entre los Ministerios de Hacienda y Planificación para armonizar la información y darle un carácter de verdadera rendición de cuentas, ausencia de vinculación de las metas nacionales, sectoriales y de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo con el Presupuesto de la República y ausencia de indicadores que demuestren la efectividad e impacto del gasto público.

Si bien tanto los Ministros de Hacienda como Planificación afirman que los resultados de la liquidación 2014 están vinculados a las metas, objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, es importante señalar que los hallazgos que arroje este Dictamen deberían servir como un insumo para que los jefes de la actual Administración comiencen a generar los cambios necesarios para subsanar los errores.

En virtud de lo anterior, para el Diputado firmante el análisis de la liquidación presupuestaria 2014 arroja importantes conclusiones que se presentan a continuación:

1. Problemas recurrentes:

Al igual que en otras ocasiones, la Contraloría General de la República no avala la liquidación del presupuesto ni los informes correspondientes del MIDEPLAN y del Ministerio de Hacienda, por diversas y razones problemáticas, algunas de las cuales incluso se repiten en el tiempo.

En lo que respecta a la liquidación de ingresos y gastos del Presupuesto del 2014, esta no se avala debido a problemas tanto por el lado de los gastos como de los ingresos, que afectan la pertinencia y calidad de la información contenida en dicha liquidación. Los principales problemas señalados son:

- Incertidumbre sobre la exactitud e integridad del saldo de la partida de remuneraciones del MEP.
- Incertidumbre sobre la exactitud e integridad del saldo de la partida de los regímenes de pensiones a cargo del MTSS.

- Incumplimiento del artículo 6 de la Ley N° 8131, Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos de la República, debido a que se continúa financiando gastos corrientes con ingresos de capital.
- Incumplimiento con la asignación y ejecución de destinos específicos.
- Registros presupuestarios incorrectos.

En relación con los informes del MIDEPLAN y del Ministerio de Hacienda, estos no se avalan porque ambos no contienen los elementos explicativos para medir el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos, con lo cual se incumple con lo dispuesto en el artículo 52 de la mencionada Ley N° 8131.

Al igual que años anteriores, mediante la aprobación de presupuestos extraordinarios y la emisión de decretos ejecutivos, se modificó el monto del presupuesto inicialmente aprobado, pasando de ¢6,6 billones a ¢7,2 billones.

El desequilibrio fiscal se mantiene y se agrava, con un déficit primario superior al 3% del PIB y una deuda que representa casi el 40% de la producción.

Los gastos corrientes crecen más que los ingresos corrientes y que la producción misma, en un contexto donde la carga tributaria continúa siendo levemente superior al 13% del PIB. Esto conlleva a mayores niveles de endeudamiento.

Las remuneraciones, las transferencias corrientes y el servicio de la deuda consumen la mayor parte de los gastos, dejando muy poco para invertir en formación de capital.

En el Gobierno Central sigue existiendo un nivel de subejecución cuyo promedio ronda el 5% de los recursos presupuestados. Esta situación se agrava en lo que respecta a aquellos destinatarios que reciben las transferencias, cuyo promedio de subejecución es cercano al 25% de los recursos que reciben; de hecho, cierran el 2014 con saldos a favor en Caja Única de casi ¢649 mil millones.

2. Altos niveles de subejecución presupuestaria:

La subejecución presupuestaria vuelve a mostrar cifras preocupantes. De los ¢257.215 millones sin utilizar en 2010, pasando por los ¢410.747 millones en

2011 y los ¢451.374 millones en 2012, en el año 2013 se presencié una reducción importante aunque siempre dejaron de utilizarse ¢341.254 millones. Finalmente, la liquidación del presupuesto 2014 muestra que, para ese año, la subejecución presupuestaria fue de ¢307.646,0 millones, que equivale a 1.2% del PIB.

Aun cuando esta situación rompe la tendencia que venía presentándose al alza, no existe motivo para celebrar, por cuanto hay recursos que se presupuestaron y no fueron utilizados cuando la ciudadanía reclama mejores servicios y atención eficaz y eficiente de sus necesidades.

Cuando se desagrega esa subejecución por institución, es posible visualizar los temas en los que se desaprovechó la oportunidad de hacer bien las cosas. Por ejemplo, no se utilizaron ¢83.072,26 millones para el pago de la deuda pública, ¢73.973,79 millones por parte del Ministerio de Educación Pública, ¢25.503,98 millones por parte del Ministerio de Seguridad, ¢21.676,28 millones por parte del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, ¢20.660,86 millones por parte del Ministerio de Hacienda, ¢11.299,31 millones por parte del Ministerio de Salud, entre otros.

Este dinero que dejó de utilizarse repercute directamente en la calidad, oportunidad y eficacia de algunos de los servicios públicos más importantes que pueden brindar esos Ministerios. Prueba de ello es que distintos indicadores muestran cómo nos vemos los ciudadanos y cómo nos ven investigadores internacionales en áreas cuyo ámbito de acción está directamente relacionado con las carteras ya mencionadas.

Por mencionar tan solo unos casos, en el área de seguridad, Costa Rica ocupa el puesto 69 entre 133 países en el Índice de Desarrollo Social 2015 en materia de percepción de seguridad y el lugar 92 de 144 países en el Índice de Competitividad Global 2015 en el factor de costos de delincuencia y violencia. Asimismo, en cuanto a apreciación ciudadana, la Encuesta que realizara el Órgano Contralor, publicada en la Memoria Anual 2014, indica que 63% de los consultados considera que la inseguridad ha aumentado en los dos últimos años, 73% ve a Costa Rica como un país poco seguro o inseguro del todo, 32% afirma que la lucha contra el narcotráfico es mala o muy mala (siendo esta percepción mayor en Limón y Cartago donde la cifra sube a 37% y 40% respectivamente).¹

¹ Contraloría General de la República. Memoria Anual 2014. San José, Costa Rica: CGR, 2015. P. 8-10

Por su parte, en el área de infraestructura, el país se encuentra según el Índice de Competitividad Global 2014 entre 144 países estudiados, en los puestos 103 en calidad de infraestructura general, 119 en calidad de carreteras, 115 en infraestructura portuaria y 91 en infraestructura ferroviaria. En el mismo orden de ideas, de acuerdo con la Encuesta de la Contraloría, 55% de la ciudadanía encuentra las carreteras en mal o muy mal estado y 60% considera en mal o muy mal el estado de las aceras.²

En materia educativa, de acuerdo con el Presupuesto de la República, se invirtieron ¢1.733 millones en educación para 2014 y a pesar de ello, la Encuesta Nacional de Hogares de 2014 indica que el 26,4% de la población de 5-24 años no asiste a educación regular. Esto es particularmente importante en los grupos de edad de 13 a 17 años (11,5% no asiste) y en el grupo de 18 a 24 años (57,5% no asiste). Por su parte, de la población de 15 años o más, el 35% no pasa de la educación primaria (11,3% incompleta y 23,8% completa), el 35,2% pasa de la educación secundaria (13,9% completa y 21,4% incompleta) y 21,8% llega a la educación superior (20% en pregrado o grado y 1,8% en posgrado).

Asimismo, la Encuesta de la Contraloría revela que 80% de los encuestados consideran muy difícil el proceso para acceder a una beca estudiantil (la cifra es más alta en Cartago, donde alcanza el 83,3%). En cuanto a la educación superior, destaca que mientras el Fondo Especial para el Financiamiento (FEES) crece a ritmo de 9,3% en promedio al año, la tasa de matrícula universitaria apenas se incrementa 3,73% anual en promedio. Este lento crecimiento de la matrícula se debe a que, de acuerdo con 37,2% de los ciudadanos considera que las universidades públicas no ofrecen iguales oportunidades de admisión para todos (en Cartago, lo cree el 67%).

Los resultados expuestos muestran que los derechos prestacionales de los administrados están siendo vulnerados por la ineficiencia e ineficacia del gasto público, particularmente por la no utilización de recursos que están presupuestados y que perfectamente podrían contribuir a la mejora de los servicios públicos cuando corresponda.

Tan importantes son los principios de eficiencia y eficacia que son parte fundamental de ese derecho prestacional de los administrados, que la Sala Constitucional ha reconocido de forma reiterada en la jurisprudencia, al disponer que:

“De acuerdo con estos dos principios que informan la organización y función administrativas, las administraciones públicas deben prestar

² *Ibíd.* P. 15-16

servicios públicos de buena calidad con altos estándares para la debida satisfacción de las necesidades de los administrados que son sus destinatarios y ejercer cumplida y normalmente sus competencias. La eficiencia y la eficacia son, entonces, obligaciones constitucionales que, necesariamente, obligan a los entes públicos a actuar responsablemente en el ejercicio de la función administrativa en sus diversas manifestaciones (actuaciones materiales o técnicas y actividad formal).” (Sic.)³

En este sentido, preocupa la existencia de ese monto que se subejecuta, pues revela la presencia de serias fallas en la planificación, presupuestación y ejecución que tienen los distintos entes, lo que a su vez deriva en una inapropiada atención de las necesidades públicas.

Siguiendo lo manifestado por la señora Contralora General de la República, en su comparecencia ante esta Comisión, el problema está en que las instituciones presupuestan lo mismo que el año anterior y agregan la inflación, sin revisar si efectivamente se requieren los recursos y más aún, sin tener capacidad real para llevar a cabo los proyectos y programas planeados y ejecutar los recursos asignados.⁴

3. Incumplimiento de artículos 6 y 52 la Ley N° 8131

Uno de los problemas recurrentes, y que está presente en la Liquidación Presupuestaria 2014, es la violación al artículo 6 de la Ley N° 8131, Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos de la República, que expresamente indica:

“Artículo 6.- Financiamiento de gastos corrientes

Para los efectos de una adecuada gestión financiera, no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital.”

A pesar de la claridad de la norma, la práctica usual del Poder Ejecutivo ha sido irrespetarla. En el año 2010, ¢531.942 millones correspondientes a gasto corriente fueron financiados por ingreso de capital; la cifra se incrementó en 2011 a ¢539.878, alcanzó los ¢671.200 millones en 2012, ¢932.392 millones en 2013 y finalmente cerró en ¢1.060.690 millones, lo que equivale a 4% del PIB.⁵

³ Sala Constitucional. Voto N° 2004-07532.

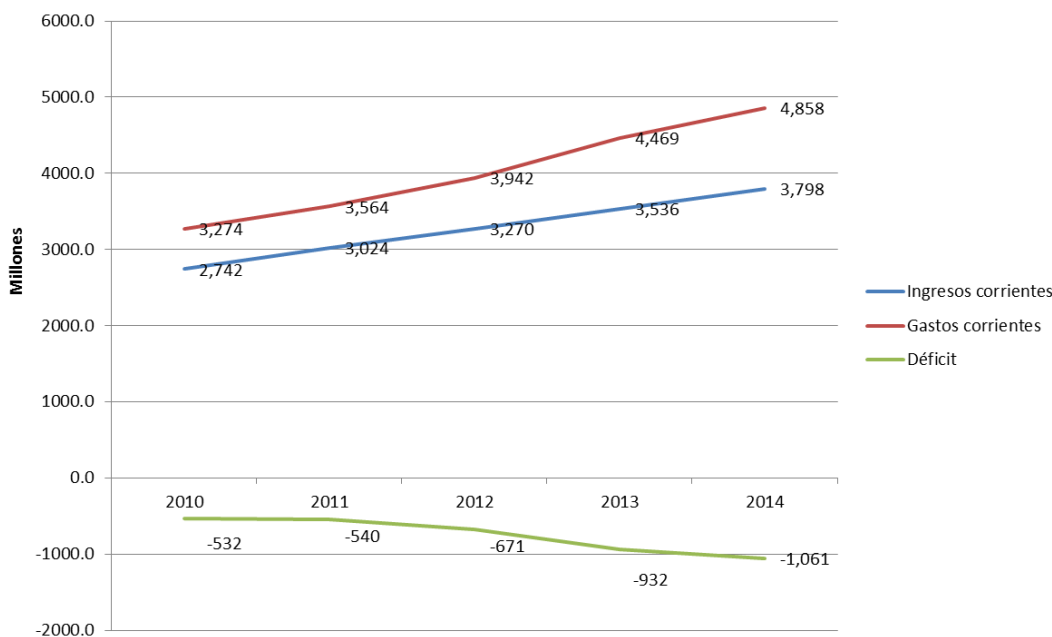
⁴ Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Públicos. Acta N° 5 del 9 de junio de 2015. P. 8

⁵ Contraloría General de la República. Memoria Anual 2014. **Op. Cit.** P. 62

Todo lo anterior se ha venido presentado a pesar que, en ese mismo periodo de tiempo, los ingresos corrientes han experimentado un crecimiento. No obstante, el ritmo de incremento de estos gastos corrientes ha sido mayor, erigiéndose como la principal causa del déficit fiscal, por cuanto son los disparadores del gasto a raíz de su rigidez.

El siguiente gráfico ilustra la relación ingresos corriente-gastos corrientes e impacto en el déficit corriente:

Gráfico N° 1
Ingresos y Gastos corrientes 2010-2014
Miles de millones de colones



Fuente: Elaboración propia con datos de Contraloría General de la República. Memoria Anual 2014. San José, Costa Rica: CGR, 2015. P.62

Precisamente, el incumplimiento de lo dispuesto por el artículo 6 supracitado ha sido el motivo principal por el que la Contraloría General de la República no ha avalado la Liquidación Presupuestaria en los últimos años. De hecho, tan grave es el problema, que el Órgano Contralor ha observado que

“En 2013 y 2014 se han presentado los mayores porcentajes de incumplimiento, por encima del 20%, indicador de las dificultades

*que enfrenta el Gobierno Central para el sostenimiento de la situación fiscal. Las sumas incluidas en el presupuesto del 2015 superan incluso el 25%, por lo que será necesario un esfuerzo considerable para prevenir deterioros crecientes del indicador”.*⁶

Es claro que el Poder Ejecutivo no ha realizado, hasta ahora, importantes esfuerzos por detener este preocupante incremento del financiamiento de gasto corriente con endeudamiento, que ha llegado a niveles en los que amenaza la sostenibilidad financiera de la nación y compromete a los ciudadanos, presentes y futuros, a tener que restringir la atención de sus necesidades y destinar más recursos para el pago de los créditos públicos.

El Diputado firmante quiere dejar claro que es posible detener esa peligrosa tendencia de utilizar recursos de la deuda para costear los gastos corrientes si el Poder Ejecutivo asume las competencias que le otorga el ordenamiento jurídico, define sus prioridades y toma las decisiones correspondientes, muchas de las cuales no requieren reformas legales –como en el caso de recortar gastos en las planillas paralelas (consultorías y tercerizaciones), gastos superfluos que no contribuyen en la entrega de servicios a las y los ciudadanos, y recorte de subpartidas que en los últimos 7 años no han tenido una razonable ejecución presupuestaria–, dando muestras de una actitud seria, vehemente y responsable fiscalmente que permita enfrentar la situación en la que se encuentran las finanzas públicas sin afectar a la ciudadanía, especialmente la de menores recursos, con la aprobación de nuevos impuestos.

Pero también es necesario hacer un análisis en retrospectiva en esta Asamblea Legislativa. Año tras año, como lo afirmara la propia Contralora, se advierte en el Informe Técnico del Presupuesto que el proyecto violenta el artículo 6 de la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos de la República en cuanto se está financiando gasto corriente con deuda y aun así se ha aprobado en el pasado,⁷ en ocasiones incluso sin que ningún Diputado manifieste tal incumplimiento.

En ese sentido, también el Congreso debe asumir su responsabilidad histórica con la situación estructural y tomar cartas en el asunto, de forma tal que para futuras discusiones del Presupuesto, el respeto a ese principio de sana administración financiera sea absoluto.

⁶ Contraloría General de la República. Memoria Anual 2014. **Op. Cit.** P. 62

⁷ *Ibíd.* P. 19

Y precisamente como una muestra de ello, en el anterior proyecto de Presupuesto, una mayoría votó en contra por considerar que no solo violentaba el marco jurídico vigente sino que también daba malas señales a la ciudadanía, en tiempos donde esta exige orden en el Estado.

Asimismo, un gran número de legisladores ha venido llamando la atención sobre la necesidad de tomar decisiones que pongan freno a los disparadores del gasto y recorten sustancialmente este. Un importante esfuerzo se realizó durante la legislatura pasada, en la que se consiguió precisamente un recorte al Presupuesto, suficiente para algunos e insuficiente para otros, pero recorte al fin, que permitió dar esas buenas señales que requiere la ciudadanía para volver a confiar en que sus representantes políticos tienen la voluntad de ponerse de acuerdo para sanear las finanzas públicas.

En esa dirección, también son muchos los Diputados que abogan por la necesidad de legislación tendiente a reducir el gasto corriente: reforma a las pensiones con cargo al Presupuesto, evaluación de desempeño, presupuestación por resultados, entre otras iniciativas. Para ello, se le ha hecho saber una y otra vez al Poder Ejecutivo que se está a la espera de que se presenten los proyectos correspondientes y se ha demostrado al país que existe voluntad política para impulsar las normas que racionalicen ese gasto y promuevan la eficiencia y la eficacia en el sector público.

Existe cada vez más convencimiento de que impulsar esa eficiencia y premiar el desempeño de los buenos funcionarios públicos es fundamental para generar una cultura de calidad en el servicio, de esfuerzo y dedicación, de satisfacción de las necesidades ciudadanas que, a la postre, contribuyan a la legitimación del sistema político.

Por otra parte, también se repite el incumplimiento del artículo 52 de la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos de la República, que ordena:

“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 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”.

Ni en el Informe de Evaluación Física del Ministerio de Hacienda ni en el Informe de Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo emitido por el Ministerio de Planificación se encuentran los elementos explicativos sobre la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos.

Tampoco existe vinculación entre el Presupuesto de la República y las metas del Plan Nacional de Desarrollo. De acuerdo con la Contraloría General de la República, el Informe emitido por MIDEPLAN sobre los resultados del cumplimiento de los objetivos, las metas, las prioridades y las acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo básicamente presenta estimaciones presupuestarias de los recursos que se destinaron al cumplimiento de las metas, pero sin que esto represente una efectiva priorización de los recursos hacia el cumplimiento de dichas metas.

En el mismo orden de ideas, señala el Órgano Contralor que en el Informe del Ministerio de Hacienda sobre los resultados físicos de los programas ejecutados durante el ejercicio económico 2014, se reconoce que de los 401 indicadores que contempla el Presupuesto 73,6% son indicadores de gestión (labores propias de la institución) y apenas un 26,4% son de “resultado” (efectos logrados en los usuarios, población objetivo o beneficiarios como consecuencia de la provisión de bienes o servicios). Cabe agregar que muchos de los indicadores están vinculados a productos y algunos programas y

subprogramas carecen de objetivos estratégicos programáticos, así como de indicadores vinculados a objetivos, lo cual limita la valoración de los resultados de tales programas o subprogramas.⁸

Todo esto refuerza la preocupación reiterada de la CGR, respecto a que las acciones de las autoridades de Gobierno en períodos pasados para el cumplimiento de los requerimientos fijados por el artículo 52 de la LAFRPP han tenido un abordaje lento e ineficaz.⁹

También refuerza la preocupación de los firmantes, pues sin estos elementos no se puede valorar la efectividad de los distintos programas presupuestarios en el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo ni la efectividad del gasto público para atender las demandas ciudadanas, lo que hace caer en una espiral de gasto sin objetivos, razonabilidad ni racionalidad. Es la política del gastar por gastar, de asumir compromisos en nombre de la ciudadanía sin otorgarle nada a cambio, sin que el dinero que se le quita de sus bolsillos repercuta en una mejor calidad de vida.

Lo que no se puede medir, no se puede evaluar; y si no se puede evaluar, no se puede mejorar ni se puede garantizar a la ciudadanía que los recursos que aporta a través de impuestos están siendo correctamente utilizados por el aparato estatal.

No obstante, las declaraciones de la Ministra de Planificación sobre la implementación de medidas tendientes a corregir los fallos, invitan al optimismo.

Mediante oficio DM-298-15 del 8 de junio de 2015, entregado a la Comisión para el Control del Ingreso y Gasto Públicos, la Ministra Sánchez manifestó que ha tomado nota de los problemas señalados por la Contraloría General de la República en la Memoria Anual 2014 y ha ordenado comenzar la ejecución de una evaluación del proceso y metodología de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo para evitar que se reproduzcan en el correspondiente al periodo 2015-2018.

En ese sentido, indica que se está enfatizando en la definición de objetivos, metas, resultados e indicadores que atiendan fundamentalmente a productos, efectos e impactos en lugar de aquellos que dan cuenta de la gestión institucional, resultado que ha quedado plasmado precisamente en el PND, donde 64,6% de los indicadores son de producto, 14,4% de efecto, 7,4% de

⁸ Contraloría General de la República. Memoria Anual 2014. *Op. Cit.* P. 118-119

⁹ *Ibíd.* P. 82

impacto, 4,6% de aprovechamiento del producto y solamente 9% de actividades propias de aquellas instituciones que se dedican a procesos muy específicos.

Asimismo, explica que todas las metas contempladas en el PND fueron anualizadas para cada uno de los años que corresponden al periodo de vigencia de este, con el objetivo de facilitar su seguimiento y posterior evaluación. Cada programa o proyecto contiene la correspondiente estimación presupuestaria con el propósito de propiciar la vinculación de lo contemplado en el PND con el Presupuesto de la República y se ha señalado para cada uno de ellos, la persona y/o institución responsables de su ejecución.

En el mismo orden de ideas, manifiesta que se aprobó el Decreto Ejecutivo N° 39.021-PLAN, que establece criterios más rigurosos para la modificación o ajustes de las metas, a fin de evitar la práctica anterior de adecuarla a niveles de fácil consecución en lugar de aumentar los esfuerzos institucionales para alcanzar el derrotero establecido.

Afirma que actualmente, MIDEPLAN está trabajando en introducir mayor rigurosidad en la medición y análisis del cumplimiento de metas de cara al Informe de cumplimiento de metas del PND que se entregará a la CGR el próximo año.

También informa que, dada la reiterada advertencia del Órgano Contralor respecto al incumplimiento del artículo 52 de la LAFRPP en cuanto al costo unitario de bienes y servicios y la eficiencia en el uso de los recursos, se ha integrado una Comisión de Alto Nivel MIDEPLAN-Hacienda que logró, por primera vez, abrir la ruta para la integración del PND con el Presupuesto de la República, para la formalización del Plan Operativo Institucional 2016 y está trabajando en proyectos que permitan profundizar esa relación e impactar en la estructura programática presupuestaria con miras a generar esos costos unitarios.

Aunque se nota un esfuerzo importante por abordar los fallos que reiteradamente se han señalado en las Memorias Anuales de la CGR como en los Dictámenes de Liquidación Presupuestaria emitidos por esta Comisión, lo cierto del caso es que se debe esperar a que la implementación de las medidas correctivas sea una realidad y no tan solo una expectativa que derribe el paso del tiempo.

4. Dineros girados de más al MEP y no asignación de destinos específicos:

Otra de las razones por las que la Contraloría General de la República no avala la Liquidación Presupuestaria es la existencia de problemas con dineros pagados de más a quienes no corresponde. Al respecto, dos de los casos más preocupantes, por el volumen de recursos que manejan, son el pago de planillas del MEP y la asignación y ejecución de destinos específicos por parte de Hacienda.

Con respecto al primero, desde 2011 la Contraloría ha venido señalando que existen debilidades significativas con el sistema que produce la información para la generación de la planilla de ese Ministerio (Sistema de Gestión de Recursos Humanos –SIGRH–), por cuanto no es un sistema integrado que contemple todas las actividades (captura, proceso y generación de información de pago) de las transacciones que producen información para la generación de la planilla de pago quincenal, y además no cuenta con una opción mediante la cual se generen las planillas de forma automática.¹⁰

A finales de 2012, mediante el informe DFOE-SOC-IF-12-2012, el Órgano Contralor efectuó un estudio sobre el tema de remuneraciones en el MEP, en el cual se evidenció que las Direcciones Regionales no se encuentran habilitadas para incluir información en el SIGRH, lo que genera atrasos considerables en la inclusión de los movimientos de personal y origina gran cantidad de registros de posibles sumas giradas de más por salarios, por montos millonarios. De hecho, de acuerdo con información del MEP, las posibles sumas pagadas de más por salarios registradas en el año 2012, ascendían a ¢3.466 millones y los esfuerzos de esa cartera por recuperar los recursos han sido tan débiles que ni siquiera lleva un registro ni da seguimiento a los expedientes que se envían al Ministerio de Hacienda para gestionar el cobro judicial.¹¹

Para 2013, la situación persistía. Nuevamente el SIGRH presentaba fallas en la información, razón por la cual debían digitarse manualmente los datos de nombramiento y cese de funcionarios –con el consecuente riesgo de error que eso implica–, causando atrasos considerables en la inclusión de movimientos de personal, lo que a su vez provocaba que se giraran sumas millonarias de más, por un monto de ¢3.761 millones.¹²

En 2014, a raíz de las constantes advertencias, el MEP comenzó a tomar medidas para corregir los fallos. En abril de ese año comenzó a operar el sistema INTEGRA2, con el propósito de mejorar la eficiencia en el pago de

¹⁰ Contraloría General de la República. Memoria Anual 2011. San José: CGR, 2012. P. 128

¹¹ Contraloría General de la República. Memoria Anual 2012. San José: CGR, 2013. P. 46

¹² Contraloría General de la República. Memoria Anual 2013. San José: CGR, 2014. P. 48

planilla y en el registro de los movimientos de personal, así como para lograr una reducción en la generación de las posibles sumas giradas de más. No obstante, aún con el nuevo sistema, siguen generándose sumas pagadas de más, por el monto de ¢4.183,4 millones, debido a que no se ha desconcentrado el registro de los movimientos de personal de las Direcciones Regionales, lo que implica que la alimentación de la base de datos no sea inmediata. Asimismo, prevalece la deficiente gestión en la detección y control de las sumas giradas de más y un inadecuado procedimiento para recuperación de esas sumas, debido a que se suspendieron los rebajos por medio de planillas que se efectuaban para recuperar los dineros con el anterior sistema SIGRH, dado que con la implementación de INTEGRA2 no ha sido posible migrar la información necesaria para tal efecto.¹³

En cuanto a los destinos específicos, el problema también es reiterativo. En 2013, el Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de ese año ponía en evidencia el incumplimiento de la asignación y ejecución de destinos específicos, que según cifras del Ministerio de Hacienda, ascendían a un total de ¢276.755,2 millones (1,1% del PIB de ese momento).¹⁴

Por su parte, la Memoria Anual 2014 indica que nuevamente se dio un incumplimiento en la asignación y ejecución de destinos específicos. Con base en la información del Ministerio de Hacienda, esos destinos sin atender ascendieron a un total de ¢280.150 millones, monto equivalente al 1,0% del PIB.

De acuerdo con Hacienda, los principales motivos que explican este incumplimiento son la ausencia de requisitos de organizaciones que aspiraban a contar con fondos públicos y la falta de inclusión de los recursos por parte de las entidades receptoras.

Preocupa sobremanera que, año tras año, los recursos de todos los costarricenses se manejen de forma tan descuidada. No puede tolerarse que desde el 2011 el MEP presente los mismos problemas con la planilla y que para 2014 existan sumas pagadas de más acumuladas por ¢34.431,5 (monto superior al Presupuesto total de esta Asamblea Legislativa para dicho año, que tan solo para hacerse una idea fue de ¢33.455 millones). Peor aún es que, al 31 de diciembre de 2014, solamente se han recuperado ¢8.349,7 millones, es decir, el 54% del total, mientras que ¢19.079,9 millones ni siquiera han sido

¹³ Contraloría General de la República. Memoria Anual 2014. San José: CGR, 2015. P. 56-57

¹⁴ *Ibíd.* P. 55

analizados, en aras de determinar sus beneficiarios, razones, responsables y procedimientos subsiguientes para valorar si es procedente o no el cobro.¹⁵

En relación con la asignación y ejecución de destinos específicos, los problemas detectados dan pie para pensar que es necesario revisar y valorar los destinos específicos, tanto por la realidad económica del país –que en plena crisis fiscal debe priorizar el gasto– como por la capacidad de ejecución que tienen las instituciones u organizaciones receptoras de fondos públicos para presupuestarlos y ejecutarlos de forma tal que cumplan sus fines al tiempo que garanticen la transparencia.

5. No activación del régimen de responsabilidades

El Estado costarricense cuenta con un amplio marco jurídico que tutela la Hacienda Pública. Desde la propia Constitución Política que, en su Título XIII establece la protección de los recursos públicos, hasta normas específicas como la Ley General de la Administración Pública, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la Ley de Contratación Administrativa, la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos de la República; la Ley General de Control Interno y la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, entre otras, que van dirigidas a afianzar dentro del ordenamiento jurídico costarricense la tutela efectiva de la Hacienda Pública.

Existen, entonces, diversos instrumentos normativos para dotar a las autoridades de herramientas que protejan la Hacienda Pública, que establezcan una adecuada rendición de cuentas y sancionen a aquellos funcionarios cuyas acciones afecten negativamente los recursos aportados por todos los ciudadanos.

A pesar de esas herramientas, no solo persisten los mismos problemas que ha venido evidenciando el Órgano Contralor en las distintas Liquidaciones Presupuestarias, sino que la activación de ese régimen de responsabilidad continúa brillando por su ausencia

Desde noviembre de 2014, el Presidente de la República, Luis Guillermo Solís, emitió la Directriz 017-P, según la cual se instruye a los Ministros y jefes de entes descentralizados a reprogramar sus Planes Anuales Operativos para que se adapten al Presupuesto de la República o al presupuesto institucional, remitir informes de cumplimiento de la ejecución presupuestaria al Ministerio de

¹⁵ *Ibíd.* P. 57

Hacienda y al Presidente de la República y establecer la remoción del titular cuando existan incumplimientos injustificados a dicha directriz.

Sin embargo, en su momento, el Diputado Redondo Poveda advirtió que esta directriz no produciría ningún efecto importante, pues las disposiciones

“son tan fáciles de cumplir que ningún jerarca, por incompetente que sea, va a ser destituido. No se habla de subejecución presupuestaria, ni en cuánto van a darse recortes en horas extras, viajes, alimentación o consultorías. No se determina, por ejemplo, qué montos de este abultado presupuesto se reducirán, ni se giran instrucciones claras para reducir algunas partidas, solamente se le pide un informe a los jefes, mismo que puede hacer un asistente sin mayor problema”.¹⁶

Así las cosas, a pesar de esas herramientas, no solo persisten los mismos problemas que ha venido evidenciando el Órgano Contralor en las distintas Liquidaciones Presupuestarias, sino que la activación de ese régimen de responsabilidad continúa brillando por su ausencia. Para el Diputado Mario Redondo esto se demuestra con la no destitución de un solo jerarca institucional o Ministro de Gobierno frente los resultados de esta ejecución presupuestaria.

Con esta pasividad, no se desalienta la indolencia, ineficiencia e imprudencia de algunos funcionarios públicos en su actuación y, por el contrario, solo se alimenta la sensación ciudadana de impunidad de los altos jefes públicos, lo que contribuye a aumentar la desconfianza y la deslegitimación del sistema político en general.

A propósito, el ex Ministro de Reforma del Estado, Johnny Meoño, explica

“(...) la Ley No. 8131 de presupuestos públicos constituye una notable Ley llamada a cambiar nuestra forma de hacer gobierno y de promover el desarrollo del país, pero podría quedar en meros instrumentos formales a ser aprobados y aplicados de manera fragmentada por la Contraloría, el Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN y que sólo quitarán tiempo valioso de muchos jefes y funcionarios públicos obligados a producir planes y mediciones

¹⁶ Soto, Jimena. “Diputado cuestiona directriz sobre presupuesto: ‘es un decreto chayote’”. *Diario Digital CRhoy.com*. Disponible en la web: <http://www.crhoy.com/diputado-cuestiona-directriz-sobre-presupuesto-es-un-decreto-chayote/>

formales de resultados y costos según cada uno de estos organismos, pero que no cambiarán la esencia real de su comportamiento actual dispendioso, indolente e ineficaz dentro de instituciones y entre éstas, y en su proyección territorial, sin responder nunca por sus actos de manera real y concreta de no reconocerse el impacto conceptual y operativo sobre aquélla de las otras leyes generales aquí presentadas previamente.”¹⁷

La sana administración de Hacienda Pública lleva implícita no sólo el estricto apego a la normativa técnica y jurídica para la acertada toma de decisiones administrativas, sino también y en especial medida, la debida implementación de un sistema de control interno que garantice de forma razonable, una adecuada supervisión sobre el manejo de dichos recursos.

Indudablemente, el primer paso para consolidar ese sistema debe darlo la Administración activa de cada institución y su respectiva Auditoría Interna. A la primera le corresponde vigilar el buen uso de los recursos públicos que se encuentran bajo su tutelan y en tal carácter, es la principal responsable de la rendición de cuentas sobre la legitimidad y efectividad de su gestión.

En ese sentido, tal y como ha sido desarrollado por el artículo 10 de la Ley General de Control Interno, la Administración activa juega un papel preponderante en este ámbito, al constituirse sus jerarcas en los principales responsables de “...establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional.”

Cabe destacar, que la administración activa tiene también la responsabilidad de recuperar los dineros que luego de la investigación y debido proceso respectivo, determine que han de ser resarcidos a la hacienda institucional, de conformidad con lo dispuesto por la sección segunda del capítulo segundo (artículos 202 a 210) de la Ley General de la Administración Pública.

Por su parte, a la Auditoría Interna institucional le compete examinar de cerca el accionar de esas instituciones y plantear las denuncias cuando detecten fallos, ilegalidades o amenazas a esos recursos.

Ellas deben representar, según el artículo 21 de la Ley de Control Interno,

¹⁷ Meoño, Johnny. “Exigencia y rendición de cuentas sobre ingresos y gasto público: un análisis de lo que jurídica, institucional y políticamente puede hacerse en la materia”. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica: julio de 2005. P. 60. Disponible en la web: <http://www.iice.ucr.ac.cr/Exigencia.pdf>

“(..) la actividad independiente, objetiva y asesora, que proporciona seguridad al ente u órgano, puesto que se crea para validar y mejorar sus operaciones. Contribuye a que se alcancen los objetivos institucionales, mediante la práctica de un enfoque sistémico y profesional para evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los procesos de dirección en las entidades y los órganos sujetos a esta Ley.”

Ambas, Administración activa y Auditoría interna, son las primeras llamadas a detectar y corregir los problemas que señala este Dictamen de Liquidación Presupuestaria, así como las responsables primordiales a la hora de denunciar e investigar irregularidades y activar el consecuente régimen sancionatorio.

Queda claro que los instrumentos jurídicos existen, pero falta voluntad, sea de esas administraciones activas o de órganos superiores, para aplicarlos y sancionar las conductas que lesionen la Hacienda Pública.

Por causa de lo anterior, una vez más se presentan los mismos problemas en la Liquidación Presupuestaria sin que, por ello, se inicie a lo interno de los diferentes Ministerios, una investigación para detectar a los responsables de los malos resultados y sancionarlos como se debe.

RECOMENDACIONES

Basado en el análisis de los resultados de la liquidación presupuestaria para el ejercicio económico del año 2014, el Diputado firmante presenta las siguientes recomendaciones:

Al Plenario Legislativo:

- Improbar la liquidación presupuestaria 2014, por la persistencia de errores graves 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, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de recursos públicos, establecidos por la Ley N° 8131; la falta de vinculación de metas nacionales y sectoriales, la reducida vinculación de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto, la ausencia de indicadores que demuestren la efectividad del gasto público y los recurrentes problemas de ejecución.
- Sugerir a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios que, para el conocimiento y aprobación tanto del Presupuesto Ordinario de la República como de cualquier reforma en materia tributaria, se utilice como insumo de discusión y análisis el presente Dictamen.
- Acelerar la discusión y votación de los proyectos de ley relacionados con el saneamiento y la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- Procurar una ley de presupuesto para el 2016 racional y acorde con la capacidad económica del país.

Al Presidente de la República:

- Actuar en la corrección definitiva de las problemáticas que se reiteran en el tiempo y las que se dieron durante el 2014, por las cuales la CGR no avala los informes y la liquidación misma del presupuesto.
- Continuar y profundizar los esfuerzos que actualmente desarrollan los Ministerios de Hacienda y Planificación en la Comisión Interinstitucional para lograr la vinculación del Plan Nacional de Desarrollo con el Presupuesto de la República, establecer sistemas de medición de costos unitarios y asegurar el uso eficiente de los recursos públicos.

- Ordenar a los entes y órganos del Gobierno Central que realicen investigaciones a lo interno a fin de determinar, con total claridad, las razones que están causando la subejecución presupuestaria en su respectiva institución y que remitan un informe con los hallazgos a la Comisión Interinstitucional Hacienda-MIDEPLAN para que esta valore y proponga las medidas correspondientes a fin de corregir los problemas.
- Cumplir con lo dispuesto por la Directriz Presidencial 017-P del 25 de noviembre de 2014, en cuanto a la remoción de los titulares cuyas instituciones subejecuten el presupuesto asignado.
- Girar instrucciones al Ministerio de Planificación y Política Económica para que remita a la Asamblea Legislativa, a la mayor brevedad posible, los proyectos tendientes a la reducción del gasto público.

Al Ministerio de Hacienda:

- 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.
- Considerar en la elaboración del presupuesto para el 2016 los temas de eliminación de gastos superfluos, niveles históricos de ejecución presupuestaria en el Gobierno Central y en los destinatarios de las transferencias y saldos en Caja Única del Estado.
- Instruir al Ministerio de Hacienda para que revise la asignación de los destinos específicos en función de la capacidad de ejecución de los receptores de esos recursos, de forma tal que en futuros proyectos de Presupuesto se giren los montos que realmente pueden utilizar las instituciones, siempre y cuando el ordenamiento jurídico lo permita.
- Elaborar un informe que contenga los montos que paga el Gobierno Central, desagregado por institución, por concepto de planilla paralela y consultorías (subpartidas del grupo 1.04.00), gastos superfluos que no contribuyen con la entrega de servicios esenciales de cara a la ciudadanía y las subpartidas presupuestarias cuya ejecución para el periodo 2007 al presente, en su conjunto no hayan alcanzado un nivel razonable de ejecución presupuestaria. Los criterios que utilice el Ministerio de Hacienda para calificar como “razonable ejecución presupuestaria”, así como las subpartidas superfluas, serán objeto de

escrutinio por parte de la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Públicos.

Al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica:

- Impulsar la consolidación de un Plan Nacional de Inversiones Públicas, que abarque a la mayoría de las instituciones públicas y sus proyectos, y que constituya una hoja de ruta para esta y futuras Administraciones.
- Monitorear integralmente las inversiones del Estado a través del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, de manera tal que se pueda contar con información fidedigna del dinero que invierten las instituciones públicas.
- Establecer los mecanismos correspondientes para asegurar la adecuada planificación institucional que garantice la ejecución presupuestaria de forma eficaz y eficiente.

A la Contraloría General de la República:

- Realizar un análisis de las razones que están facilitando la no aplicación del régimen sancionatorio, contenido tanto en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos de la República, la Ley General de la Administración Pública, la Ley de Control Interno y demás legislación vigente y presentarlo a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Público.
- Sugerir, a la Asamblea Legislativa, las reformas legales que considere pertinentes para garantizar la protección de la Hacienda Pública.
- Investigar las causas de los problemas advertidos respecto a las sumas pagadas de más por parte del MEP e iniciar los procesos administrativos que permitan determinar las responsabilidades administrativas correspondientes.