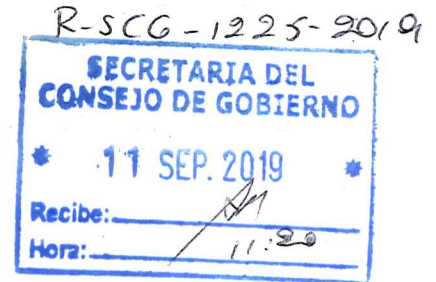




11 de setiembre de 2019
AL-DSDI-OFI-0105-2018



Señoras y señores
Presidente de la República
Ministros de Estado

Asunto: Aprobación del Expediente Legislativo N.º 20.834, INFORME FINAL SOBRE LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DEL 2017.

Estimadas señoras y estimados señores:

Me permito informarles que la Asamblea Legislativa, en Sesión Ordinaria N.º 67, celebrada el miércoles 11 de setiembre de 2019, aprobó el **Expediente Legislativo N.º 20.834, INFORME FINAL SOBRE LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DEL 2017**, el cual se le remite por incluir recomendaciones atinentes a su institución.

Cordialmente,

EDEL	Firmado
REALES	digitalmente por
NOBOA	EDEL REALES
(FIRMA)	NOBOA (FIRMA)
	Fecha: 2019.09.11
	17:24:48 -06'00'

Edel Reales Noboa
Director a.í.

C.: Expediente Legislativo 20.834
Archivo.

Departamento Secretaría del Directorio
Segundo Piso, Edificio Principal, Apdo. 1013, San José, Costa Rica
Teléfono: 22432522 • Fax 22432473 • Email: ereales@asamblea.go.cr

**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:

Quiénes suscriben, en nuestra condición de miembros 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; recomendamos al Plenario Legislativo improbar la liquidación del Presupuesto Ordinario y Extraordinarios para el ejercicio económico del 2017.

Dado a los 19 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

JONATHAN PRENDAS RODRÍGUEZ

YORLENI LEÓN MARCHENA

XIOMARA RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ

LUIS FERNANDO CHACÓN MONGE

FRANGGI NICOLÁS SOLANO

PEDRO MUÑOZ FONSECA

OTTO ROBERTO VARGAS VÍQUEZ

ERICK RODRÍGUEZ STELLER

DIPUTADOS

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 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 2017 DEL DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS
PRESUPUESTARIO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA**

Generalidades sobre el Presupuesto 2017

- La Ley de Presupuesto del 2017 inicialmente fue aprobada por ¢8.939.241,4 millones, pero durante el año se aplicaron modificaciones, **que llevaron a un presupuesto final, incluido el recurso externo, de ¢9.202.381,0 millones**, lo que representa un 12.9% más que el del 2016, que fue de ¢8.150.612 millones.
- **Los ingresos totales recaudados (¢7.941.284,7 millones) no fueron suficientes para financiar los egresos ejecutados (¢8.035.792,1 millones), por lo que se generó un déficit presupuestario de ¢94.507,4 millones.**
- **Los egresos totales devengados, sin contemplar lo ejecutado con recursos externos, fueron de ¢8.035.792,1 millones, es decir, ¢418.184,4 millones más que en 2016, cuando alcanzó la cifra de ¢7.617.607,7 millones. Esto representa un crecimiento de 5,5%.**
- **Como porcentaje del PIB, el déficit primario del 2017 fue del 2.7% y el déficit financiero alcanzó el 5.8%. Si se toma en cuenta el monto devengado con recursos externos, los indicadores alcanzaron el 3.2% y 6.4% respectivamente.**
- **A nivel de devengo, los ingresos corrientes ejecutados en el 2017 crecieron el 3.9% respecto al 2016, al pasar de ¢4.561.222,9 millones a ¢4.738.744,1 millones. Por su parte, los egresos corrientes se incrementaron el 8,2%, al pasar de ¢5.602.583,8 millones a ¢6.064.107,4 millones. Es decir, por cada ¢1 proveniente de ingresos corrientes se gastan ¢1,3 en gastos corrientes.**
- En términos absolutos, hubo un crecimiento del **financiamiento** de los gastos totales de ¢196.370,4 millones respecto al año anterior, al pasar de ¢2.999.115,9 millones en 2016 a ¢3.195.486,3 millones en 2017.
- Los gastos corrientes representan el 75,4% del gasto total. Si a eso se le suma que las transacciones financieras significan el 17.3% del gasto, queda **solo 7.1% de todos los recursos para inversión.**
- Una vez más, como ha sido recurrente en la última década, se financiaron gastos corrientes con **ingresos de capital, situación que resulta contraria al numeral 6 de la Ley de Administración Financiera y**

Presupuestos Públicos de la República (LAFPPR). Para esta ocasión, el monto de gasto corriente financiado con endeudamiento fue de ¢1.325.363,3 millones (equivalente a 4.05% del PIB), lo que representa un 24.9% más que el monto de 2016.

- **En materia de subejecución, esta alcanzó en 2017 los ¢986.644,5 millones, lo que representa un 163.5% más que en 2016.** Si se excluye el monto no ejecutado en la partida del servicio de la deuda, la subejecución sería de ¢475.304,6 millones, aun así, mayor en un 26.9% respecto al año anterior.
- **Cuando se analiza la subejecución por institución, resalta que la mayor cantidad de recursos sin ejecutar corresponden al Servicio Deuda (¢511.339,9 millones), al Ministerio de Educación Pública (¢184.044,9 millones), al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (¢49.181,4 millones), al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (¢41.055,1 millones), al Ministerio Seguridad (¢31.576,7 millones), al Ministerio de Justicia y Paz (¢22.178,2 millones), al Ministerio de Salud (¢17.046,6 millones) y al Ministerio de Hacienda (¢14.521,2 millones), todas áreas muy sensibles en cuanto a su incidencia en la vida de los ciudadanos. Esas partidas juntas suman el 88.2% de los recursos no utilizados.**

PRESUPUESTO NACIONAL 2015-2017					
Recursos no ejecutados según Título Presupuestario					
Fuentes de financiamiento internas					
(Millones de colones y porcentajes)					
Descripción	No Ejec. 2015	No Ejec. 2016	No Ejec. 2017	% Partic en No ejec 2017	% crec 16/17
101 Asamblea Legislativa	3,622.9	3,678.2	3,436.3	0.35	-6.58
102 Contraloría Gral de la Rep.	1,331.5	977.0	1,022.1	0.10	4.62
103 Def. de los Hab de la Rep.	377.4	461.6	500.3	0.05	8.39
201 Presidencia de la República	1,646.3	1,210.1	1,623.5	0.16	34.17
202 M. de la Presidencia	1,093.4	575.1	939.9	0.10	63.43
203 M. de Gobernac. y Policía	6,270.1	2,797.1	6,830.6	0.69	144.20
204 M. de Relac Exter. y Culto	3,175.3	2,624.5	3,479.5	0.35	32.58
205 M. de Seguridad	23,629.2	19,289.6	31,576.7	3.20	63.70
206 M. de Hacienda	22,416.8	13,204.0	14,521.2	1.47	9.98
207 M. de Agricultura y Ganad.	2,228.3	1,779.9	4,784.3	0.48	168.80
208 M. Econ., Indust y Comerc.	877.1	657.8	1,383.3	0.14	110.29
209 M de Obras Públ y Transp.	21,333.8	17,117.8	41,055.1	4.16	139.84
210 M. de Educación Pública	122,140.3	146,121.1	184,044.9	18.65	25.95
211 M. de Salud	13,688.5	7,654.5	17,046.6	1.73	122.70
212 M. de Trabajo y Seg Social	14,769.2	13,512.3	49,181.4	4.98	263.97
213 M. de Cultura y Juventud	6,552.8	3,635.8	9,077.2	0.92	149.66
214 M. de Justicia y Paz	6,283.8	7,158.6	22,178.2	2.25	209.81
215 M. de Viv y Asent Humanos	408.9	113.3	695.4	0.07	513.76
216 M. de Comercio Exterior	1,203.6	650.2	2,065.2	0.21	217.63
217 M. de Planif Nal y Pol Econ	704.7	587.9	837.9	0.08	42.53
218 M. de Ciencia y Tecnología	1,080.8	575.4	2,428.0	0.25	321.96
219 M. de Ambiente y Energía	4,095.8	10,635.0	7,004.3	0.71	-34.14
230 Serv de la Deuda Pública	158,072.0	63,721.0	511,339.9	51.83	702.47
231 Regímenes de Pensiones	13,372.7	21,549.4	32,379.2	3.28	50.26
232 Partidas Específicas	522.7	489.3	513.4	0.05	4.93
301 Poder Judicial	31,158.3	28,106.8	28,416.6	2.88	1.10
401 Trib Supremo de Elecciones	6,046.7	5,444.6	8,283.3	0.84	52.14
Total General	468,102.9	374,327.9	986,644.5	100.0	163.6

Fuente: Elaboración propia con datos de la Liquidación de Egresos 2015, 2016 y 2017, Contabilidad Nacional

Dictamen de la Liquidación de Ingresos y Egresos del Gobierno Central

- “La Contraloría no avala la Liquidación del Presupuesto de la República, ante debilidades que afectan la razonabilidad y calidad de las cifras, y el incumplimiento de los principios de equilibrio, universalidad e integridad y anualidad. La CGR tampoco avala el Informe de Resultados Físicos de los Programas Ejecutados, del Ministerio de Hacienda, pues se incumplen los criterios establecidos en la Ley de Administración Financiera de la República. Se otorga aval parcial al Informe sobre cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo”.¹
- **El ente contralor NO AVALA la liquidación de ingresos y gastos del Presupuesto de la República del periodo 2017 por varias razones. La principal es el incumplimiento del artículo 6 de la LAFPPR, por cuanto los gastos corrientes superaron los ingresos corrientes en ₡1.325.363,3 millones.**
- 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 y la recuperación de ₡4.446 millones, persiste la concentración del proceso de la planilla y resta por recuperar ₡8.521 millones. **Para el 2017 se detectaron posibles sumas giradas de más por ₡3.535 millones (11.2% más que el año anterior) y para el 31 de diciembre de 2017, el saldo acumulado de posibles sumas giradas de más por el MEP es de ₡17.442 millones.**
- En relación con el tema de posibles sumas giradas de más en pensiones, el Órgano Contralor indica que **el saldo acumulado por errores, caducidad o fallecimiento del pensionado, asciende a ₡2.530 millones para el 31 de diciembre de 2017. Esta cifra representa un 18% más que el año anterior.**
- Otra razón más para la no aprobación es el devengo incorrecto de ₡1.338 millones en la subpartida “Comisiones y Gastos por Servicios Financieros”, relacionadas al reconocimiento de comisiones por la recaudación de impuestos. Tampoco se reconoció la suma de ₡965 millones por comisión que se le canceló al INS por la recaudación del impuesto a la propiedad de los vehículos y canon del Consejo de Transporte Público.

¹ Contraloría General de la República. Memoria Anual 2017. San José, Costa Rica: 2018. P. 50

- Adicionalmente, la Contraloría señala que no aprueba la liquidación por violación a los principios de equilibrio presupuestario, universalidad e integralidad y anualidad. Con respecto al principio de equilibrio presupuestario, **la diferencia entre ingresos corrientes y gastos corrientes en presupuesto ejecutado fue de - ¢1.372.345 millones, cifra última que representa un 4,2% del PIB, con una tendencia creciente en los últimos años.** Por su parte, en cuanto al principio de universalidad e integralidad, se señala que el **Ministerio de Hacienda realizó una inversión de corto plazo sobre Bancrédito (¢100.000 millones y \$50 millones) que no fue recuperadas a diciembre de 2017.** Al no registrar salida de dichos recursos como gasto de “Activos Financieros” en dicho periodo se incumple la orden de que el presupuesto contenga todos los ingresos y gastos originados en actividad financiera, máxime que se sabía de alto riesgo de recuperación de recursos invertidos. Y finalmente, respecto al principio de anualidad, señala el Órgano Contralor que mediante Ley N° 9461 (Modificación de la ley de presupuesto del año 2017 y primer presupuesto extraordinario de ese año) se autorizó a 11 Municipalidades a variar destino de 44 partidas de transferencias aprobadas en presupuestos ya liquidados para periodo 2007-2016, siendo esta **práctica indebida pues los sobrantes o recursos no utilizados deben retornar a las arcas del Gobierno y ser objeto del proceso normal de presupuestación. Lo anterior por cuanto no hacerlo así podría prestarse para ocultar eventuales debilidades importantes en materia de planificación y ejecución de proyectos por parte de las instituciones beneficiarias.**
- También señala incumplimientos en la asignación y ejecución de destinos específicos, pues para la Contraloría **“este esquema de asignación presupuestaria con base en destinos específicos es 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”**.²

² *Ibíd.* P. 67

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

El ente contralor expresó que avala parcialmente este informe por las siguientes razones:

- Se incorpora una matriz para reportar las metas con rezagos, sus justificaciones y acciones de mejora.
- Se elaboró el procedimiento de instrumentalización para verificar los resultados reportados por las rectorías sectoriales.
- Se diseñó una guía para la verificación del avance y cumplimiento de metas del PND.
- Se presentaron avances en las evaluaciones estratégicas.

Sin embargo, se mantienen aspectos negativos ya mencionados en años anteriores dado que:

- **El Informe de MIDEPLAN no contiene los elementos explicativos necesarios para medir el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos, con lo cual no atiende los requerimientos establecidos en el artículo 52 de la Ley No 8131.**
- Persisten oportunidades de mejora respecto de la ficha de los indicadores y la confiabilidad de las cifras reportadas.

5.3 Informe de Resultados Físicos de los Programas Ejecutados durante el Ejercicio Económico 2017, emitido por el Ministerio de Hacienda

La Contraloría no avala este informe por las siguientes razones:

- No se observó la inclusión de elementos explicativos para la medición de eficiencia y costos unitarios de los servicios, requeridos en el artículo 52 de la LAFRP.
- Persisten limitaciones sobre la metodología para medir la efectividad.
- Se reconocen avances en la información que se recaba para el análisis y la rendición de cuentas, pero no en la calidad de la información que se genera.
- El informe no fue conocido por la Presidencia de la República ni el Consejo de Gobierno.

ANÁLISIS

Luego del análisis de la Memoria Anual de la Contraloría General de la República para el año 2017, los informes de Evaluación Física del Ministerio de Hacienda y de Resultados del Cumplimiento de los Objetivos, las Metas, las Prioridades y Acciones Estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo que elabora el MIDEPLAN, así como de las audiencias otorgadas por la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Públicos al Departamento de Análisis Presupuestario de la Asamblea Legislativa (Sesión N° 4 del 7 de junio de 2018), a la Ministra de Hacienda, Rocío Aguilar Montoya y a la Ministra de Planificación Nacional y Política Económica (Sesión N° 7 del 14 de junio de 2018) y a la Contralora General de la República, Marta Acosta Zúñiga (Sesiones N° 9 y N° 10 del 21 de junio de 2018) los Diputados firmantes plantean las siguientes consideraciones:

1. Persistencia de los problemas:

De los Informes de la Contraloría General de la República y de los Dictámenes de Liquidación Presupuestaria se desprende que los problemas señalados hasta la actualidad no han sido resueltos. Siguen presentándose grandes incrementos en los gastos que amenazan la sostenibilidad fiscal, se continúa financiando gastos corrientes con endeudamiento, persisten altos niveles de subejecución presupuestaria –todavía mayores que los de años anteriores–, así como una limitada vinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto de la República. Tampoco hay medición del costo unitario de servicios que permita conocer con certeza cuánto cuesta cada uno de los servicios que ofrece el Estado y, sobre este dato, evaluar si efectivamente se están cumpliendo las metas trazadas y se utilizan correctamente los dineros públicos bajo los principios de eficiencia y eficacia. Además, se repiten los problemas con sumas giradas de más al MEP (¢17.442 millones acumulados al 31 de diciembre de 2017) y a la Dirección Nacional de Pensiones (¢2.530 millones acumulados al 31 de diciembre de 2017).

Si bien es cierto que la Contraloría le reconoce a MIDEPLAN y Hacienda aciertos en sus informes tendientes a para corregir estas situaciones sobre sus áreas de competencia, los esfuerzos todavía son insuficientes, por cuanto persisten limitaciones y deficiencias en materia de programación y evaluación y porque no aborda integralmente los elementos estructurales del gasto público, como son la reforma a los sistemas de empleo público y pensiones, el cumplimiento de las reglas fiscales, el combate a la evasión y la mejora en la eficiencia del gasto, al tiempo que se mantienen problemas contables y tecnológicos que inciden en la forma en que se realizan los pagos.

2. Aumento de la subejecución presupuestaria:

La subejecución presupuestaria está compuesta por el monto de recursos contemplados en el Presupuesto Nacional definitivo y que, al final del año económico, no fueron utilizados.

Históricamente, esta situación se ha presentado por falta de capacidad de gestión por parte de las entidades, sobreestimación de partidas, gastos eventuales que se programaron y nunca ocurrieron o, lo más grave, por causa de una mala práctica en las instituciones que consiste en tomar el monto presupuestado del año anterior, agregarle la inflación y algún proyecto puntual, sin revisar la capacidad real de ejecución ni la pertinencia del gasto.

Sobre este tema, es necesario recordar el señalamiento que, años atrás, hizo el Órgano Contralor sobre la subejecución:

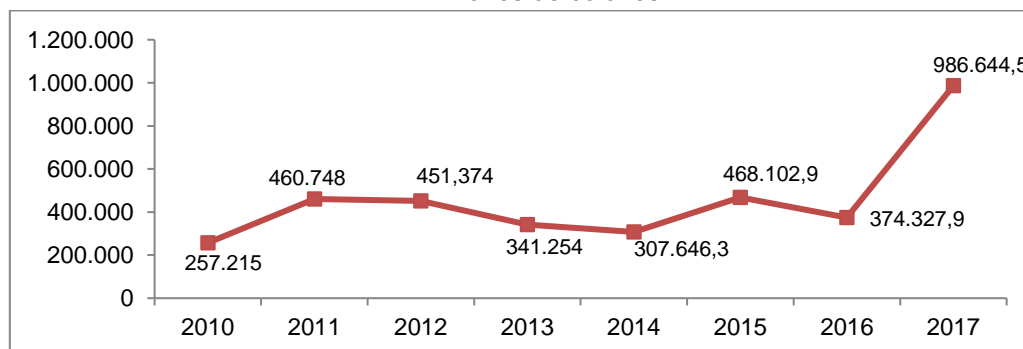
“Desde una perspectiva de Hacienda Pública, el presupuesto es un enunciado de los objetivos de política, por lo que la subejecución recurrente hace que este pierda utilidad en ese sentido, pues implica que los montos asignados sobrepasan la capacidad real de las instituciones, y en última instancia, se traducen en servicios públicos no prestados o insuficientes”.³

Si se toma en consideración el periodo 2010-2017, el comportamiento de la subejecución presupuestaria es el siguiente:

³ Contraloría General de la República. Memoria Anual 2015. San José, Costa Rica: 2016, P. 170

GRÁFICO N° 1
Evolución de la subejecución presupuestaria Gobierno Central
(Costa Rica, 2010-2017)

En millones de colones



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Memorias Anuales CGR 2014-2017

Como se desprende del gráfico anterior, la subejecución venía presentando una caída importante en los últimos años de la Administración Chinchilla Miranda, tendencia que se rompió al iniciar la Administración Solís Rivera. Tomando en consideración el total del periodo 2014-2017, la subejecución creció un 220.7%.

Para la Ministra de Hacienda, Rocío Aguilar, esta situación debe verse desde otras aristas: primero, a la luz de las directrices de contención del gasto, que influyeron en la no ejecución de la totalidad de los recursos presupuestados; segundo, en función no sólo del monto utilizado sino también de las metas institucionales logradas.⁴

Aunque el planteamiento es válido desde el punto de vista teórico, los resultados no la respaldan. Primero, porque la Ministra no aporta información que permita verificar cuánto de los ₡986.644,5 millones que no se ejecutaron, responde directamente a las directrices de contención del gasto. Sin esa cifra, es imposible determinar el impacto real de las directrices que justifiquen la no utilización de los recursos y más bien se podría estar frente a una excusa para esconder la ineficiencia de las instituciones. Segundo, porque si de verdad se enfocaran en el cumplimiento de metas y no sólo en la ejecución, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional perfectamente podrían determinar cuáles de las entidades lograron más con menos dinero y, sobre esa base, planificar el presupuesto del año siguiente con una menor cantidad de recursos. Ese es el sentido de la evaluación.

⁴ Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Públicos. Acta N° 7 del 14 de junio de 2018. P. 8

Sin embargo, para la Ministra es suficiente plantear que el próximo presupuesto sea por el mismo monto que el del año anterior,⁵ cuando perfectamente ese análisis que ella propuso da pie para que en el proceso de planificación y presupuestación correspondiente al 2019 se propongan recortes en términos absolutos. Si una institución demuestra que puede lograr sus objetivos y alcanzar las metas con menos fondos, quiere decir que no necesita todos los recursos que se le otorgan y ese exceso podría trasladarse a otras áreas más apremiantes, como el pago de la deuda o eliminarse para reducir la presión fiscal. Tomando en consideración el comportamiento de la inflación en los últimos años, en los cuales el resultado ha sido muy cercano al cero, el presupuesto de las instituciones que conforman el Gobierno Central debió congelarse desde hace mucho tiempo y no hasta ahora como lo propone.

En realidad, la subejecución demuestra la poca capacidad de gestión de las propias instituciones, que no realizan una adecuada identificación de las necesidades ni de la asignación de los recursos requeridos para la consecución de los objetivos y metas que les corresponde, sino que, muchas veces, asumen una postura en la cual simplemente toman el monto presupuestado en el año anterior y, para no arriesgarse con recortes ni esforzarse realizando el trabajo de identificación de las fallas, evaluación, seguimiento y corrección de las mismas, le adicionan elementos como inflación esperada y alguna ocurrencia del jerarca de turno. No en vano, la propia Contraloría indica que *“los elevados niveles de subejecución, tanto en magnitud como porcentuales, son un reflejo de las debilidades en el proceso de planificación-presupuestación”*.⁶

La responsabilidad directa por la subejecución corresponde al jerarca de la institución, pues es quien tiene el deber primario de conducir a la entidad hacia la consecución de sus fines, con objetivos, metas e indicadores que posibiliten la evaluación de la gestión, la detección de las fallas y la implementación de soluciones, cosa que no se ha hecho, como evidencian los resultados de la Liquidación Presupuestaria. A lo anterior se aúna que ante las falencias que se demuestran en la evaluación del plan – presupuesto, continúa sin operar o implementarse el régimen sancionatorio frente a las irresponsabilidades administrativas.

Al respecto, la Contraloría ha señalado que

“(…) el máximo jerarca de una institución debe hacerse responsable, no solo de definir la estrategia institucional con sus respectivos objetivos, metas e indicadores, sino que también debe actuar de

⁵ *Ibíd.* P. 16

⁶ *Ídem*

manera informada y prudente en la toma de decisiones, que se deben adoptar sobre la forma y medios para alcanzarlos, monitorear su cumplimiento, gestionar riesgos y tomar oportunamente las medidas correctivas y sancionatorias que correspondan ante los desvíos e incumplimientos que a lo interno se estuvieren produciendo.

Recuérdese que un jerarca o superior delega la administración de los temas operativos pero no la responsabilidad, lo que lo obliga a rendir cuentas de la gestión de los recursos, los resultados obtenidos, la supervisión ejercida, la razonabilidad de la administración de riesgos, el seguimiento que efectúa de las acciones de sus subordinados, así como de la exigencia de cuentas e incluso de responsabilidades internas por un mal o deficiente desempeño, sin que pueda desentenderse de lo que para bien o para mal sucede en su institución.⁷

Pero no sólo el jerarca de la institución ha faltado a su deber, sino también el propio Presidente de la República en el caso de los Ministerios. Le corresponde a él, junto con los Ministros, ejecutar las leyes y velar por su exacto cumplimiento, pero además, ejercer el poder de dirección, en la forma que lo estipula la Ley General de la Administración Pública, para asegurar que tanto los Ministerios como los órganos desconcentrados y entes descentralizados ejecuten adecuadamente los recursos de que disponen, así como que encausen su accionar para contribuir con la consecución de las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

En síntesis, todo esto demuestra una falencia en materia de evaluación, pues no se están midiendo la eficacia, eficiencia y pertinencia del gasto en función de su aporte a la consecución de metas institucionales, sectoriales o nacionales. Ante esta carencia, la elaboración del Presupuesto de la República se ha convertido en un ejercicio prácticamente automático que no contempla un análisis detenido de cómo y para qué se están usando los recursos públicos. La propia Contralora explicó este problema en su comparecencia ante esta Comisión el 9 de junio de 2015, cuando dijo: “El año pasado presupuestamos diez; este año le agregamos la inflación y va para arriba. No se revisa si, efectivamente, esos recursos los vamos a necesitar o no.”⁸

⁷ Contraloría General de la República. Oficio N° 5424 DFOE-0039 DJ-0618 del 29 de abril de 2016. P. 15-16

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

De ahí la necesidad de impulsar un cambio en la forma en que se construye el Presupuesto para implementar la técnica presupuestaria de base cero, según la cual todos los programas y gastos deben evaluarse año con año, identificando paquetes de decisión y clasificándolos según su orden de importancia mediante un análisis de costo-beneficio, para fijar metas y objetivos alcanzables y enfocar los recursos para lograrlos. Una vez ejecutado el dinero, se evalúa no sólo la cantidad del gasto sino también su calidad y su aporte para la consecución de resultados y esto se convierte en un insumo para decidir la asignación financiera del año siguiente. De esta forma, cada entidad debería justificar por qué y para qué requiere cada partida y cada importe, en función de su nivel de cumplimiento de metas y de la eficiencia y pertinencia de su ejecución, dando la oportunidad a los decisores de eliminar todo aquel recurso que no tenga sustento.

3. Incumplimiento del artículo 6 de la Ley N° 8131:

Uno de los problemas recurrentes y más serios, aún sin resolverse, es la violación a la regla fiscal que establece el 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.”

Sobre esta disposición legal, la Contraloría General de la República ha indicado:

“El principio de equilibrio presupuestario contenido en el artículo 6 de la LAFPPR pretende garantizar el cumplimiento de un sano principio de la administración de la Hacienda Pública, en virtud del cual los gastos que implica la actividad ordinaria de las instituciones del Estado y no comportan un aumento en el acervo de bienes duraderos que permiten acrecentar la capacidad productiva de ejercicios venideros, sean financiados comprometiendo los ingresos fiscales futuros o el esfuerzo de acumulación realizado en años pasados. El financiamiento de gastos corrientes con endeudamiento incide en el crecimiento de la deuda pública, restringiendo el margen de acción del Estado para la atención de las necesidades públicas, y si excede de ciertos niveles convierte en insostenible la situación fiscal en el largo plazo.

El principio ha sido reconocido e impulsado por estudiosos de la ciencia hacendaria desde etapas tempranas del desarrollo de esta disciplina (para el caso de Costa Rica puede consultarse, por ejemplo, la obra de don Tomás Soley Güell (1875-1943)), y su incorporación al marco jurídico costarricense no fue una novedad con la promulgación de la LAFRPP en el año 2001, pues ya desde 1984 la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, N° 6955 de 24 de febrero de ese año establecía que “...los gastos corrientes del Presupuesto Nacional solo podrán financiarse con ingresos corrientes.” (Artículo 4 inciso c).

Incluso durante algún tiempo se interpretó que la Constitución Política de 1949 recogía el principio de marras en el articulado del capítulo destinado al Presupuesto de la República, particularmente en el artículo 177 in fine. Sin embargo, en Resolución N° 481-2002 de 23 de enero de 2002, la Sala Constitucional señaló que la distinción entre gastos corrientes y gastos de capital es extrajurídica, y que el principio en cuestión es de relevancia infraconstitucional.

A partir de la citada resolución de la Sala Constitucional, la base jurídica para la exigencia del cumplimiento del principio quedó limitada a la disposición del artículo 6 de la LAFRPP, equivalente a su precursor, el artículo 4 inciso c de la Ley N° 6955”.⁹

Durante la última década, el incumplimiento del artículo 6 de la LAFPPR ha generado que más y más recursos provenientes de la deuda sean utilizados para financiar los gastos corrientes. En el año 2014, por ejemplo, el monto bajo esa condición fue de ¢1.060.690 millones (3.9% del PIB), mientras que en 2017 alcanzó la cifra de ¢1.325.363,3 millones (4.01% del PIB), lo que representa un crecimiento de 24.9% en ese periodo.

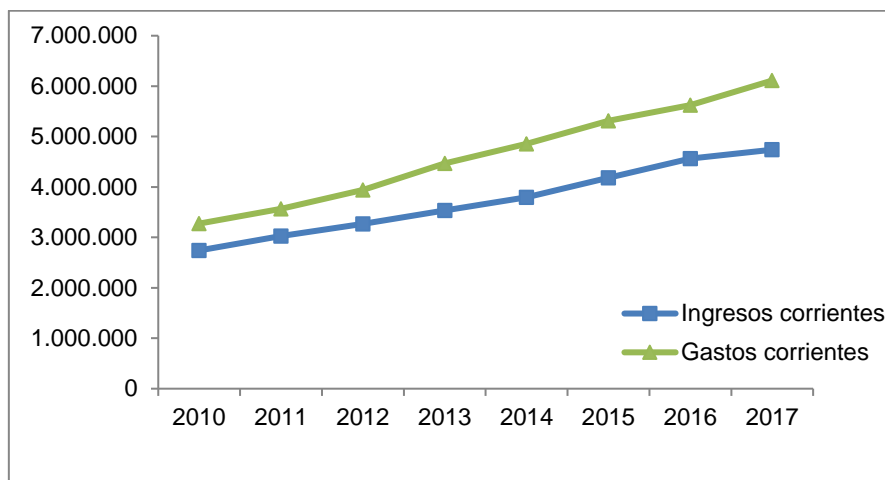
Esta situación se da porque los ingresos corrientes no alcanzan para cubrir los gastos corrientes, producto de un crecimiento desmedido y más acelerado de los gastos, como lo demuestra el comportamiento de ambas variables en el periodo 2010-2017. En ese lapso, los ingresos corrientes incrementaron de ¢2.741.625 millones a ¢4.738.744 millones para una variación de 72.8%, mientras los gastos corrientes crecieron de ¢3.273.567 millones a ¢6.111.089 millones, para una variación de 86.7%

GRÁFICO N° 2

⁹ Contraloría General de la República. Memoria Anual 2009. San José, Costa Rica: 2010. P. 78-79

**Evolución de los ingresos corrientes, gastos corrientes y déficit de cuenta corriente del Gobierno Central
(Costa Rica, 2010-2017)**

En millones de colones



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Memoria Anual CGR 2017. P. 60

Sobre esta situación, ha explicado el Órgano Contralor que

“(...) los gastos corrientes son erogaciones no recuperables que no incrementan la capacidad productiva en el mediano y largo plazo, por lo que no deberían financiarse con recursos provenientes del endeudamiento –que eventualmente deben ser devueltos en períodos posteriores junto con los intereses generados– ni de operaciones que pudieran afectar negativamente la generación de ingresos futuros – como la venta de activos o el uso del superávit–”.¹⁰

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 avala la Liquidación Presupuestaria en los últimos años.

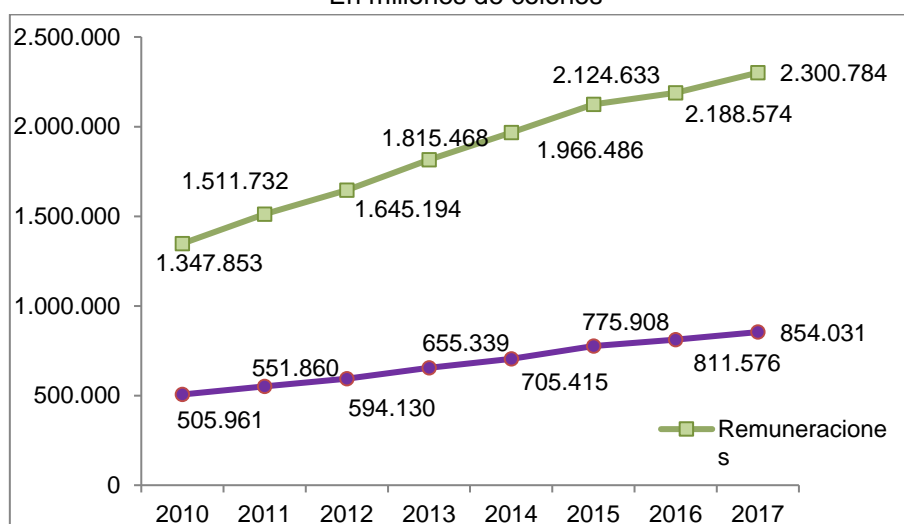
Y frente a los resultados, es claro que el Poder Ejecutivo sigue posponiendo las reformas más importantes para detener los disparadores del gasto que son los que justamente incrementan el incumplimiento del referido artículo. Si bien las propuestas sobre recorte del gasto que hizo la Ministra de Hacienda, Rocío Aguilar Montoya, en el Plenario son acertadas, todavía falta un esfuerzo muchísimo mayor para sanear las finanzas públicas, particularmente por el lado

¹⁰ Contraloría General de la República. Memoria Anual 2015. **Op. Cit.** P. 61

del gasto, que es precisamente lo más débil de la propuesta contenida en el expediente N° 20.580, “Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas”.

Por mencionar tan solo los casos de las remuneraciones y pensiones, ampliamente señalados por la Contraloría y por los propios Diputados como dos de los disparadores más grandes del gasto, se tienen los siguientes datos derivados del análisis de distintas Memorias Anuales desde el 2010 y hasta 2017 sobre el gasto del Gobierno Central en ambas partidas:

GRÁFICO N° 3
Evolución del gasto en remuneraciones totales y pensiones del Gobierno Central (Costa Rica, 2010-2017)
 En millones de colones



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Memorias Anuales de la CGR 2010-2017

Como se puede observar, el gasto en remuneraciones y pensiones del Gobierno Central ha venido creciendo de forma constante e inercial, de modo que se convierte en una erogación rígida que genera derechos y cuyo control ha escapado del verdadero interés de las distintas Administraciones.

Si se analiza el comportamiento de la partida de remuneraciones totales para el periodo 2010-2017, se tiene que su crecimiento fue de 70.7%, teniendo una alta incidencia sobre el gasto total del Gobierno Central, al representar el 28% del total de los egresos en 2017. Similar ocurre con pensiones, cuyo crecimiento para el periodo en cuestión es de 68.8% y su peso relativo dentro del presupuesto total es de 10.6%.

De ahí la necesidad de plantear acciones importantes en materia de reforma del empleo público y pensiones con cargo al Presupuesto, como dos de los

principales disparadores del gasto, pues su incremento exponencial amenaza la estabilidad de las finanzas públicas.

Como ya se mencionó, la propuesta hecha por la Ministra ante el Plenario el 30 y 31 de mayo de 2018 va en la dirección correcta pero se queda corta. Urgen acciones más decididas y contundentes para frenar esos disparadores, donde tampoco se puede quedar de lado la necesidad de un mayor control, seguimiento y rendición de cuentas de las transferencias, específicamente las que implican el traslado de recursos por cumplimiento de destinos específicos legales, tales como las del FEES, PANI, CONAVI, FODESAF y otras decenas más de beneficiarios. Hay que poner en orden en casa y devolver la estabilidad a las finanzas públicas.

4. Ausencia de análisis de costo unitario y de evaluación del gasto público:

Como ha ocurrido en la última década, de nuevo la Contraloría señala el incumplimiento del artículo 52 de la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos de la República como razón para improbar la liquidación presupuestaria. Dicho numeral 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”.

Sobre el particular, la Contraloría General ha realizado un recuento de las acciones implementadas por parte de los Ministerios de Hacienda y Planificación Nacional en los últimos años respecto al incumplimiento de esta disposición:

“(…) la creación de “Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo” en el 2012, con la finalidad uniformar los lineamientos e instrumentos para la programación y evaluación; apoyos del BID (2010) y del Programa Eurosocial de la Unión Europea (2014), para el desarrollo de un sistema de costeo, pero estos procesos por diversas razones no fructificaron; se hicieron algunas mejoras en la programación física del Presupuesto 2016; y están recibiendo actualmente cooperación del Gobierno de Suiza, para el mejoramiento de las estructuras programáticas y el desarrollo de un modelo conceptual y diseño de una hoja de ruta para la implementación del tema de gestión por resultados; así como están coordinando una asistencia técnica con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para volver a impulsar un sistema para el cálculo de los costos de los servicios públicos, lo cual se encuentra en proceso.”¹¹

Para este año 2017, el Órgano Contralor rescató que MIDEPLAN incorporó en su informe una matriz para reportar las metas con rezagos, sus justificaciones y acciones de mejora. Además, elaboró el procedimiento de instrumentalización para verificar los resultados reportados por las rectorías sectoriales y se diseñó una guía para la verificación del avance y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Sin embargo, pese a algunos esfuerzos que se han presentado para cumplir con lo dispuesto por el artículo 52 de la LAFPPR, es claro que no han estado articulados ni coordinados y que tampoco han arrojado resultados que permitan avanzar en la medición de eficiencia y costeo de los servicios.

¹¹ Contraloría General de la República. Memoria Anual 2015. **Op. Cit.** 75-76

De tal forma, una vez más, 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, por lo que no es posible determinar el impacto de las políticas públicas en la consecución de las metas de dicho Plan como tampoco es medible la eficiencia en el uso de los recursos.

Partiendo de lo visto por los cuatro años de la Administración Solís Rivera, no se detectaron acciones concretas para dar cumplimiento a esta disposición. No obstante, vemos positivamente que de la primer comparecencia de las Ministras Garrido y Aguilar, existe una hoja de ruta para lograrlo en la Administración Alvarado Quesada, al ponerse en marcha un plan piloto en los Ministerios de Seguridad y de Justicia, así como en el Consejo Nacional de Vialidad, así como con el fortalecimiento de capacidades en otras instituciones para detectar el valor público de los bienes y servicios brindados por las instituciones.¹²

Apenas es un primer acercamiento que estará sujeto a una decidida implementación por parte del Poder Ejecutivo, que deberá ejercer su poder de dirección para lograr que todas las entidades bajo su manto den cabal cumplimiento a esa línea de acción, por lo que esta Comisión estará muy pendiente del avance que tenga MIDEPLAN en esa tarea.

5. Dineros girados de más al MEP y DNP:

Otro problema persistente en la Liquidación Presupuestaria es el de sumas giradas de más en el Ministerio de Educación Pública y la Dirección Nacional de Pensiones.

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.¹³ Para 2012 se detectó que las sumas giradas de más en esa cartera alcanzaban la cifra de ¢3.466 millones y los esfuerzos para recuperarlos eran muy débiles, al punto que ni siquiera se llevaba un registro ni se daba seguimiento a los expedientes enviados al Ministerio de Hacienda para gestionar el cobro judicial.¹⁴

¹² Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Públicos. Acta N° 7 del 14 de junio de 2018. P. 12-13

¹³ Contraloría General de la República. Memoria Anual 2011. San José: CGR, 2012. P. 128

¹⁴ Contraloría General de la República. Memoria Anual 2012. San José: CGR, 2013. P. 46

La situación no cambió y en 2013 se encontró que las sumas giradas de más llegaron a ¢3.761 millones,¹⁵ lo que representaba un incremento de 8.5% respecto al año anterior. Para 2014 se dio un cambio que parecía resolver esta problemática, con la implementación del sistema INTEGRA2 para el pago de planillas en el MEP. No obstante, a pesar de lo anterior, se pagaron ¢4.183,4 millones de más en ese año, debido a la no desconcentración del registro de movimientos de personal, a la deficiente gestión en la detección y control de las sumas giradas de más y a un inadecuado procedimiento para recuperación de esas sumas.¹⁶

Aunque entonces se tomaron medidas adicionales para detener la problemática, como lo son el establecimiento de topes máximos de lecciones pagadas por funcionario y por centro educativo, el desarrollo de conexiones con el Tribunal Supremo de Elecciones y la Caja Costarricense del Seguro Social para registrar oportunamente los decesos o incapacidades de funcionarios y la documentación de los recargos salariales que se está pagando al personal para llevar un mejor control, el problema continuó, siempre por la desconcentración en el registro de los movimientos de personal que afectan la planilla salarial del MEP, que provoca que no sea inmediato. Se detectó también que algunos nombramientos se realizan con base en estimaciones de matrícula que, cuando no son alcanzadas, generan giros improcedentes a personas que no impartieron lecciones.

Debido a lo anterior, nuevamente en 2015 se pagaron sumas de más por un monto de ¢4.462 millones y en 2016 y 2017, la cifra reportada en este sentido fue de ¢3.180 millones y ¢3.535 millones respectivamente. De esta forma, el saldo al 31 de diciembre de 2017 es de ¢17.442 millones y no se vislumbran acciones contundentes para recuperar, en tiempo y forma, ese dinero.

Por su parte, una problemática similar se presentó en la Dirección Nacional de Pensiones, en la cual se pagaron de más ¢1.523 millones en 2014, ¢1.969 millones en 2015, ¢2.143 millones en 2016 y ¢2.530 millones en 2017. Igual que en el caso del MEP, la causa principal de este fallo es la no detección oportuna de los causahabientes mayores de 18 años y menores de 25 años que omitieron acreditar su condición de estudiante regular, como lo establece la normativa vigente, pero a pesar de lo cual se les giró el monto correspondiente. Adicionalmente, se indica que existe una débil comunicación y coordinación entre el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Hacienda para establecer las instancias responsables de control y recuperación de las sumas giradas de más.

¹⁵ Contraloría General de la República. Memoria Anual 2013. San José: CGR, 2014. P. 48

¹⁶ Contraloría General de la República. Memoria Anual 2014. San José: CGR, 2015. P. 56-57

Para solucionar lo anterior, la Ministra de Hacienda sugirió una idea que pareciera positiva: por un lado, descontar del presupuesto del MEP el monto acumulado de sumas giradas de más para obligar a este a realizar las acciones tendientes a recuperarlo; por el otro, implementar un cambio en la Dirección Nacional de Pensiones para que una vez fallecido el beneficiario, el causahabiente deba demostrar que se encuentra estudiando regularmente para poder recibir el dinero, en lugar de dejar la verificación de dicha condición al Estado. Todo lo anterior, aunado a una mayor coordinación con el Tribunal Supremo de Elecciones y la Caja Costarricense del Seguro Social, ayudará a cerrar esa llave del gasto o, por lo menos, regularizarla.

La Liquidación Presupuestaria del 2018 será el momento oportuno para verificar el cumplimiento de esa línea de acción y sus resultados.

6. No activación del régimen de responsabilidades

Una vez más, el elemento que más extrañan los Diputados firmantes, frente a los resultados de la Liquidación Presupuestaria, es la activación del régimen sancionatorio contra los funcionarios responsables por el uso ineficiente e ineficaz de los recursos públicos, así como del pobre cumplimiento de las metas nacionales (57%) y sectoriales (75%) del Plan Nacional de Desarrollo.¹⁷

Es claro que MIDEPLAN y Hacienda no tienen potestades sancionatorias, pero su trabajo de seguimiento y evaluación, en las partes que les corresponde, debería servir como insumo para que soliciten a los jefes de las entidades correspondientes activar dicho régimen sancionatorio o, en su defecto, eleven a conocimiento del Presidente de la República las responsabilidades por los fallos reiterados para que este tome cartas en el asunto.

Preocupa que algo tan elemental e importante apenas esté siendo considerado a estas alturas, como lo demuestra la intención expresada por la Ministra Garrido de llevar al Consejo de Gobierno los incumplimientos de las metas y de las acciones de mejora para que se tomen las medidas correspondientes.¹⁸ Esto debió hacerse desde mucho tiempo atrás para ordenar la gestión.

Lo anterior demuestra la carencia de un adecuado sistema de evaluación de la acción del Poder Ejecutivo, que pareciera más preocupado por gastar que por cumplir con la ruta trazada para mejorar la condición de vida de los ciudadanos.

¹⁷ Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Públicos. Acta N° 7 del 14 de junio de 2018. P. 11

¹⁸ *Ibíd.* P. 19

Como un tema aparte, pero también trascendental, está la ausencia de una estrategia clara, por parte del Poder Ejecutivo para mejorar la normativa relacionada con la materia sancionatoria.

Sobre este particular, vale la pena recordar lo que la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Público señaló en el Informe de Liquidación Presupuestaria correspondiente al 2015:

“Mediante el informe DFOE-0039 DJ-0618 del 29 de abril del 2016, la Contraloría atendió la recomendación vertida en el Dictamen de Liquidación Presupuestaria 2014 respecto a realizar un análisis de las razones que están facilitando la no aplicación del régimen sancionatorio, contenido tanto en la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos de la República, la Ley General de la Administración Pública, la Ley de Control Interno y demás legislación vigente.

De dicho documento se desprende que el Órgano Contralor recomendó la aplicación de 392 sanciones durante el periodo comprendido entre el año 2011 y enero de 2016, como resultado de las investigaciones realizadas por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa o la División Jurídica, así como los trasladados por las auditorías internas de las instituciones.

Tales sanciones se clasifican de la siguiente manera:

Cantidad de sanción por tipo	
Prohibición de ingreso o reingreso a cargos de la Hacienda Pública	104
Sanción disciplinaria	265
Sanción por responsabilidad civil	23
Suma total	392

Fuente: Sistema de Registro de Sanciones de la Hacienda Pública.

Sin embargo, la activación de ese régimen sancionatorio no ha sido fácil a lo largo del tiempo. Una de las principales razones con las que se ha topado el sistema de fiscalización de la Hacienda Pública es la organización de la propia Administración, que ha crecido de forma desordenada y dispersa, acompañada de una atomización del marco normativo con reglas específicas y diferenciadas para cada institución en materia de presupuesto, empleo, contratación de bienes y servicios, así como control y régimen sancionatorio.

Otra situación que afecta la aplicación del régimen sancionatorio es la recurrencia de los sancionados al control jurisdiccional para apelar o

solicitar revisión de lo actuado por la Contraloría contra ellos. Por mencionar tan solo un ejemplo, en 2011 se interpuso una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 72 de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República –que trata sobre la prohibición de ingreso o reingreso a la función pública–, lo cual dejó en efecto suspensivo a 219 procedimientos administrativos hasta que Sala Constitucional resolvió en 2013, declarándola sin lugar.

Adicionalmente se presenta un conflicto entre el Órgano Contralor y el Tribunal Supremo de Elecciones sobre la competencia para ordenar la cancelación de credenciales a Alcaldes y Regidores sancionados por el primero, lo cual genera un problema mayor con la aplicación de sanciones”.

Resulta claro que el Poder Ejecutivo no ha sido capaz de activar el régimen sancionatorio, como tampoco de proponer las acciones o iniciativas tendientes a perfeccionarlo –posiblemente como resultado de su desdén hacia la evaluación y la adecuada rendición de cuentas–, lo cual preocupa sobremanera a esta Comisión.

Ante tal inacción, los Diputados asumen un compromiso para trabajar, de la mano de la Contraloría General de la República, de la Procuraduría General de la República y de otras instancias que quieran sumarse, en la corrección de los elementos que entorpecen la aplicación de la normativa, lo cual implicará revisar la legislación e impulsar reformas cuando sea necesario para un efectivo establecimiento de responsabilidades contra los funcionarios responsables de los fallos que, reiteradamente, presentan las Liquidaciones Presupuestarias.

No puede ser que, año tras año, los problemas subsistan y nadie asuma la culpa ni sea castigado por ello. Se trata de fondos públicos, de bienes y servicios prestados por las instituciones que deben incidir positivamente en la calidad de vida de los ciudadanos y no se está logrando cumplir ese objetivo de forma eficiente ni eficaz, todo lo cual redundará en la posterior deslegitimación del aparato estatal y del sistema político en general.

CONCLUSIONES

Basado en el análisis de los resultados de la liquidación presupuestaria para el ejercicio económico del año 2017, los Diputados firmantes presentan las siguientes conclusiones:

1. Persistencia de los problemas:

- Se mantienen los mismos problemas de la última década: financiamiento de gasto corriente con deuda, subejecución presupuestaria, reducida vinculación PND-Presupuesto, ausencia de medición costo unitario de servicios y evaluación.
- Lo anterior evidencia que las acciones desarrolladas por el Poder Ejecutivo en los últimos años no han sido suficientes, pues no abordan los problemas estructurales señalados en la liquidación presupuestaria año tras año.

2. Aumento de la subejecución presupuestaria:

- La subejecución presupuestaria sigue subiendo, lo que muestra que hubo un retroceso en cuanto al uso de los recursos públicos para atender las necesidades nacionales.
- Esta subejecución, como problema recurrente en los últimos años, se traduce en servicios no prestados o insuficientes y reflejan las debilidades institucionales en el proceso de planificación y presupuestación, pues no se adecúan a la capacidad real e histórica de ejecución que presentan las distintas carteras ministeriales.
- La responsabilidad directa por la subejecución recae en los jefes institucionales, pues no aplican un adecuado control y vigilancia sobre la gestión ni evalúan y corrigen los fallos señalados año tras año.
- La subejecución que más afecta al país es la que involucra al crédito externo, dado que se han venido detectando importantes falencias como nombramientos tardíos de directores o coordinadores de los proyectos o programas, ausencia de gerentes y proyectos con conocimiento y experiencia en dirección, limitaciones o deficiencias en la planificación, ejecución, seguimiento, control y/o supervisión de los proyectos o programas y retrasos en la definición/compra/cesión de terrenos necesarios para iniciar la ejecución de obras. Todos estos problemas en

la ejecución son resorte del Poder Ejecutivo, lo que demuestra la inexistencia de liderazgos y capacidad de dirección por parte de este Poder así como de una política pública que permita planificar y ejecutar correctamente los recursos y consolidar los proyectos y obras que tanto necesita el país.

- También la Presidencia de la República tiene responsabilidad por esta situación, pues junto con los Ministros, le corresponde ejecutar las leyes y velar por su oportuno cumplimiento, así como ejercer la potestad de dirección para lograr adecuado uso de los recursos públicos y el cumplimiento de los fines institucionales.
- El gran problema detrás de la subejecución es la ausencia de una adecuada evaluación de la eficacia, eficiencia y pertinencia del uso de los recursos y su aporte al cumplimiento de metas institucionales, sectoriales y/o nacionales.
- Debido a esa ausencia, la elaboración del Presupuesto de la República se ha convertido en un ejercicio automático donde se toma el monto del año anterior –sin importar la capacidad real de ejecución ni el nivel de cumplimiento de metas– y se le suma la inflación y algunos otros proyectos puntuales, de forma tal que siempre crece en términos absolutos y relativos.
- Por eso se requiere avanzar en la metodología de presupuesto base cero, donde cada entidad deba justificar todos los recursos que solicita y el Ministerio de Hacienda, con base en los informes de evaluación y cumplimiento, pueda priorizar la asignación de dinero público, otorgando sólo aquellos que realmente se justifiquen, excepto en los casos en que exista una transferencia obligatoria en virtud de norma legal o constitucional. Esto obligará a las instituciones a evaluar su gestión y a ser más eficientes si no quieren que se les recorte la asignación presupuestaria.

3. Incumplimiento del artículo 6 de la Ley N° 8131:

- Una vez más, como ha sucedido a lo largo de los últimos años, se repite el incumplimiento de art. 6 LAFPPR por cuanto se financiaron gastos corrientes con deuda.
- Los gastos corrientes son erogaciones que no incrementan capacidad productiva, por lo que no deberían financiarse con endeudamiento, pues

al mediano o largo plazo hay que restituirlos a través del pago de deuda e intereses, convirtiéndose en una carga para los contribuyentes, que no necesariamente reciben un beneficio tangible por el gasto inicial.

- El monto que cuantifica esta violación legal ha ido en crecimiento desde tiempo atrás. Pasó de ¢531.942 millones en 2010 a ¢1.325.363,3 millones en 2017, lo que representa un incremento de ¢793.421,2 millones (149.1%).
- La principal causa de este fenómeno es, sin duda, el crecimiento del gasto en relación con ingresos. Y ese crecimiento del gasto es causado principalmente por dos partidas: remuneraciones y transferencias, particularmente las asociadas a pago de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional.

4. Ausencia de análisis de costo unitario y de evaluación del gasto público:

- También se repite, como en años anteriores, el incumplimiento de medición del costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.
- La Contraloría señala que los esfuerzos por cumplir con el artículo 52 de la LAFPPR son insuficientes, desarticulados y descoordinados, de forma que no han arrojado resultados positivos, siendo uno de los grandes temas pendientes que corresponde resolver tanto al Ministerio de Hacienda como al de Planificación Nacional y Política Económica.

5. Dineros girados de más al MEP y DNP:

- Persiste el problema de sumas giradas de más en el MEP, a pesar de cambio de plataforma de pago (INTEGRA2).
- A pesar de las acciones correctivas impulsadas por las dos anteriores Administraciones, hay un saldo de ¢17.442 millones en posibles sumas giradas de más en el MEP que no han sido recuperadas y no pareciera, en el corto plazo, que se logren recobrar.
- Persiste saldo de ¢2.530 millones por sumas giradas de más en pensiones, con poco esfuerzo para su recuperación y corrección.

6. No activación del régimen de responsabilidades

- MIDEPLAN y Hacienda, como rectores en sus respectivos campos, no realizan un adecuado trabajo de evaluación que derive en la solicitud, sea a jerarcas institucionales o al propio Presidente de la República, de activar el régimen sancionatorio contra los funcionarios de los fallos reiterados que se presentan en la Liquidación Presupuestaria.
- Contraloría ha detectado los siguientes motivos por los que no se aplica correctamente el régimen sancionatorio:
 - ✓ Atomización orgánica, funcional y normativa de Administración Pública, al crear reglas específicas y diferenciadas para cada instancia pública en materia de gestión presupuestaria, empleo público, contratación de bienes y servicios y control interno.
 - ✓ Recurrencia de los sancionados al control jurisdiccional para apelar o solicitar revisión de lo actuado por la CGR contra ellos.
 - ✓ Interpretación del TSE sobre competencia de CGR para ordenar cancelación de credenciales de Alcaldes y Regidores, pues considera que recomendaciones emitidas por CGR no son vinculantes en estos casos.
 - ✓ Reformas a Ley N° 8131 para crear excepciones parciales o totales del alcance de esa norma a favor de determinadas entidades y empresas públicas.

RECOMENDACIONES

Al Plenario Legislativo:

- Improbar la liquidación presupuestaria 2017, 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 ausencia de indicadores que demuestren la efectividad del gasto públicos, los recurrentes problemas de ejecución y el reiterado pago de sumas giradas de más en el Ministerio de Educación Pública y Dirección Nacional de Pensiones.

- Someter a votación el Informe de Liquidación Presupuestaria 2016, que de forma inadmisibile aun se encuentra en el Plenario Legislativo bajo el expediente N° 20.370.
- Reducir el tiempo que se tarda en someter a conocimiento de los Diputados los Informes anuales de Liquidación Presupuestaria emitidos por esta Comisión, por cuanto la dilación en dicha tarea afecta la fiscalización de recursos públicos y la efectiva rendición de cuentas.
- 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. Sobre ese particular, se presentó desde julio de 2014 el expediente N° 19.214, que pretende hacer vinculantes los informes de Liquidación Presupuestaria aprobados por el Plenario.
- 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 2019 racional y acorde con la realidad económica del país, que muestre un verdadero compromiso con la solución de los problemas reiteradamente señalados.
- Impulsar una reforma legal para implementar la metodología de presupuesto base cero, de forma tal que obligue a cada entidad a justificar la necesidad y pertinencia de cada partida de su solicitud presupuestaria con base en su capacidad real de ejecución y nivel de cumplimiento de metas, excepto en aquellos casos que la transferencia será dispuesta por mandato legal o constitucional.

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.

- Girar una directriz a sus Ministros, así como a los jefes de órganos desconcentrados y entidades descentralizadas para que realicen un análisis de sus presupuestos y los adapten a la capacidad real de ejecución para cada caso, so pena de remoción del titular que subejecte injustificadamente los recursos a su cargo.
- 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.
- Instruir a las instituciones correspondientes para que establezcan sistemas de planificación, ejecución y evaluación de los programas y proyectos financiados con créditos externos, a fin de reducir el pago de intereses y finalizar eficaz y eficientemente las obras.

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.
- Profundizar los recortes de gastos en la elaboración del presupuesto para el 2019, no sólo para reducir su ritmo de crecimiento sino también lograr una reducción en términos absolutos con base en la capacidad real de ejecución de las instituciones.

Al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica:

- Informar semestralmente a la Comisión sobre los avances del proceso de articulación Plan-Presupuesto, la formulación, seguimiento y evaluación de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y su programación dentro del Presupuesto de la República.
- Presentar a esta Comisión un informe semestral que muestre el avance de los esfuerzos para dar 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 Comisión un informe semestral que contenga el detalle de los montos girados de más, las acciones desarrolladas para recuperarlos y la cifra reembolsada para cada periodo.

A la Contraloría General de la República:

- Colaborar con los Diputados de la Comisión para revisar el régimen de responsabilidad aplicable a los jefes, según lo dispuesto por la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos de la República y el alcance e implicaciones de las exclusiones de instituciones del ámbito de aplicación de dicha ley.