



INFORME Nro. DFOE-FIP-IF-00008-2021
14 de diciembre, 2021

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE
EL GOBIERNO CORPORATIVO EN EL MINISTERIO DE
HACIENDA**

2021

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	3
Introducción	5
Origen de la Auditoría	5
Objetivos	5
Alcance	5
Criterios de Auditoría	6
Metodología aplicada	6
Aspectos positivos que favorecieron la ejecución de la Auditoría	6
Generalidades acerca del objeto auditado	6
Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría	7
Siglas	8
Resultados	9
IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE BUEN GOBIERNO CORPORATIVO.	9
Importancia de avanzar en la implementación de las Políticas Institucionales de Buen Gobierno	9
Oportunidades de mejora en la gestión del MFMP como instrumento que materialice los objetivos de política fiscal y guíe los presupuestos del sector público	11
Conclusiones	14
Disposiciones	15
A DON ELIAN VILLEGAS VALVERDE, EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE HACIENDA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	15

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

Esta auditoría tuvo como objetivo determinar el nivel de adopción institucional de las normas dirigidas a regular el buen gobierno corporativo de acuerdo con el marco normativo vigente y las buenas prácticas aplicables. Lo anterior, con el propósito de fortalecer la información, comunicación, colaboración y coordinación entre las dependencias del Ministerio de Hacienda. Lo anterior abarcó la verificación y valoración de las acciones ejecutadas para la definición y promoción del buen Gobierno Corporativo.

En esa misma línea, el estudio se complementó con la identificación de oportunidades de mejora en la gestión del Marco Fiscal de Mediano Plazo, como un instrumento de articulación institucional indispensable para materializar los objetivos de política fiscal y guiar la elaboración de los presupuestos del sector público. El periodo analizado comprende entre el 1 de enero del 2020 y el 30 de junio del 2021.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

El Ministerio de Hacienda desempeña un papel fundamental en la economía y en el bienestar de los habitantes de todo el país. Sus actuaciones en materia de recaudación y asignación de recursos son decisivas en el desarrollo social y económico. Además, es la institución rectora de la política fiscal del país, cuyo impacto en la economía es trascendental. De ahí que fortalecer la gobernanza en torno a la toma de decisiones estratégicas es un aspecto prioritario, la cual permita cimentar capacidades y generar alta confianza en la toma de decisiones técnicas con base en información.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

A más de cinco años de emitirse y divulgarse el Código Institucional de Buen Gobierno, apenas se identifica un nivel de adopción inicial de las políticas contenidas en dicho código. Los avances específicos que se han logrado materializar hasta el 2021, obedecen a ajustes en la normativa y elaboración de una propuesta para complementar y facilitar la implementación de este instrumento, lo anterior atendiendo recomendaciones emitidas de la Auditoría Interna en el 2019.

A la fecha de emisión de este informe, todavía se encuentra pendiente la conformación del equipo de trabajo encargado del proceso de implementación, la oficialización del plan de trabajo y el

establecimiento de plazos para la ejecución de las tareas definidas. Así las cosas, tampoco se han elaborado evaluaciones sobre el desempeño del Código Institucional de Buen Gobierno (el cual debe ser evaluado cada dos años). Al respecto, la administración indica que la evaluación del mismo quedaría programada para el año 2023.

Además, en un sondeo realizado por la Contraloría General, sobre la aplicación de algunas políticas de Buen Gobierno Corporativo, dirigido a titulares, directores y jefaturas, permitió determinar que al menos el 40% de los encuestados no tienen conocimiento de la oficialización del Código de Buen Gobierno en octubre del 2016, ni de la actualización de estas políticas emitidas en julio de 2021. El 88% manifestó que no ha recibido algún taller de capacitación o sensibilización relacionado con la emisión y/o actualización de esta normativa. Mientras que el 58% no tiene conocimiento de la instancia interna al Ministerio responsable del Buen Gobierno.

Por otra parte, el Ministerio de Hacienda desarrolla el Marco Fiscal de Mediano Plazo como un instrumento que materializa la política fiscal con el objetivo de transmitir al sector público un compromiso real con las líneas de acción y las metas establecidas. A pesar de la importancia de este instrumento en la toma de decisiones, el proceso de formulación, evaluación y seguimiento del MFMP no se encuentra debidamente definido y formalizado, asimismo su formulación responde a la experiencia previa adquirida en otro proceso.

La definición y formalización de la gestión vinculada al MFMP ayuda a garantizar la prevalencia en el tiempo de este instrumento como herramienta que aporte en la toma de decisiones y guíe la formulación y ejecución de los presupuestos del sector público, con miras al alcance de la estrategia fiscal definida por el país.

Finalmente, el Consejo Fiscal únicamente cuenta con tres de sus cinco miembros, lo que puede incidir en que este aún no emita criterio sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

¿QUÉ SIGUE?

Se giran disposiciones al Ministerio de Hacienda para ajustar, oficializar, divulgar e implementar la propuesta para la implementación de las políticas contenidas en el Código de Buen Gobierno; definir, formalizar, divulgar e implementar procedimientos para el proceso de formulación, seguimiento y evaluación del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Finalmente, gestionar el nombramiento de los miembros pendientes del Consejo Fiscal.

INFORME Nro. DFOE-FIP-IF-00008-2021

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL GOBIERNO CORPORATIVO EN EL MINISTERIO DE HACIENDA

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. El Ministerio de Hacienda desempeña un papel fundamental en la economía y en el bienestar de los habitantes de todo el país. Sus actuaciones en materia de recaudación y asignación de recursos son decisivas en el desarrollo social y económico. Además, es la institución rectora de la política fiscal del país, cuyo impacto en la economía es trascendental. De ahí que fortalecer la gobernanza en torno a la toma de decisiones estratégicas es un aspecto prioritario, la cual permita cimentar capacidades y generar alta confianza en la toma de decisiones técnicas con base en información.
- 1.2. El presente informe de auditoría se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General de la República (CGR) los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y 17, 21, 26 y 37 de su Ley Orgánica, N.º 7428.

OBJETIVOS

- 1.3. Determinar el nivel de adopción institucional y el cumplimiento de las normas dirigidas a regular e implementar, buenas prácticas del gobierno corporativo de acuerdo con el marco normativo vigente.

ALCANCE

- 1.4. El estudio comprendió la verificación y valoración de las acciones ejecutadas por el Ministerio Hacienda para la definición y promoción del buen Gobierno Corporativo, así como de las prácticas aplicadas por el jerarca y titulares subordinados, en el periodo comprendido entre el 1 de enero del 2020 y el 30 de junio del 2021, ampliándose cuando se consideró necesario. Todo lo anterior,

de acuerdo con el marco regulatorio aplicable y las sanas prácticas que se definan como criterio del estudio.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.5. Los criterios de auditoría fueron comunicados formalmente al Ministro de Hacienda mediante oficio N.° 13759 (DFOE-FIP-0200) el día 16 de setiembre de 2021. Estos fueron expuestos a las señoras: Hellen Morales Serrano, Oficial Mayor; Cecilia White Ward, Directora Dirección de Planificación Institucional y Patricia Navarro Vargas, Subdirectora Administrativa y Financiera.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.6. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE.
- 1.7. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas a funcionarios del Ministerio de Hacienda así como las respuestas a las consultas planteadas por escrito ante diferentes funcionarios de esa institución. Adicionalmente, se desarrolló un taller con funcionarios de la DGPN, DGH, DCP, STAP, DGPN así como del despacho del Ministro de Hacienda.

ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.8. Como parte de los aspectos que favorecieron la ejecución de la Auditoría, es importante mencionar la colaboración prestada por parte del Ministerio de Hacienda en el suministro de información, ejecución de reuniones y taller de trabajo que coadyuvaron con el cumplimiento de los objetivos de la misma.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.9. El Ministerio de Hacienda es el encargado de asegurar a la sociedad costarricense los recursos financieros, al menor costo posible, para satisfacer las necesidades sociales y promover su adecuada asignación; además, es un ente que contribuye a la gobernabilidad ejerciendo una rectoría en el ámbito fiscal del país y apoyando a las instituciones y clientes para el logro de los objetivos prioritarios nacionales. En ese sentido, esa entidad ha definido como su misión ser la institución rectora de la política fiscal que garantiza la obtención y aplicación de los recursos públicos, según los principios de economía, eficiencia y eficacia, mediante procesos modernos e integrados, para lograr una sociedad más próspera, justa y solidaria. Además, su visión es ser la institución líder, innovadora y eficiente en la gestión responsable y transparente de la política fiscal, para propiciar la mejora en la calidad de vida de los habitantes de Costa Rica. Y sus valores son: Integridad, Responsabilidad, Eficiencia, Transparencia, Compromiso, Calidad de Servicio y Excelencia.
- 1.10. La creciente complejidad de las entidades gubernamentales ha hecho necesario establecer más y mejores controles para su adecuada administración. Ante la necesidad de implementar prácticas

que permitan fomentar la adecuada gobernabilidad de las entidades públicas encontramos al gobierno corporativo. El gobierno corporativo es un mecanismo que sirve de guía a la administración de las entidades para asegurar la transparencia en sus operaciones, los resultados de una buena gestión y la eficiencia en los productos y servicios que se ofrecen. Apoyadas en este mecanismo, las entidades públicas pueden realizar una actividad independiente, objetiva y de fortalecimiento a su administración para agregar valor y mejorar sus operaciones.

- 1.11. Costa Rica dispone de regulación que promueve la aplicación de prácticas de buen gobierno corporativo en el Sector Público, a saber: Ley para Perfeccionar la Rendición de Cuentas, N° 9398, Acuerdo SUGEF 16-16: Reglamento de Gobierno Corporativo, Directriz N° 73-MP-MEIC-MC: Transparencia y Acceso a la Información Pública, Directriz N° 74-MP-MEIC-MC: Apertura de Datos Abiertos y el Código Voluntario de Gobierno Corporativo, la cual, si bien no es obligatoria en todos los casos ni aplicable a todas las instituciones, ofrece elementos fundamentales para su implementación.
- 1.12. Como parte de los esfuerzos realizados por el Ministerio de Hacienda, en lo relacionado con el tema de Gobierno Corporativo, desde el 2015¹ dispone, del Código Institucional de Buen Gobierno.
- 1.13. Bajo este mismo orden de ideas, siendo el Ministerio la institución rectora de la política fiscal, la gobernanza en torno a la toma de decisiones estratégicas es un aspecto prioritario. En este contexto, debe contemplarse la gestión de los presupuestos públicos y del Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- 1.14. De manera generalizada y desde hace varios años se ha reconocido que *la gestión presupuestaria eficaz requiere planes a mediano plazo, ya que una perspectiva anual ofrece a los responsables de la política fiscal una base deficiente para la planificación presupuestaria estratégica*².
- 1.15. Bajo este contexto, los presupuestos son una herramienta clave para la implementación de las políticas públicas y las líneas de acción estratégicas que el Gobierno quiera implementar. No obstante, considerando que el presupuesto tiene un horizonte anual, es relevante contar con una herramienta que permita armonizar la planificación plurianual de la política fiscal “*permitiendo a los gobiernos comprometerse con metas fiscales que van más allá del corto plazo*” (Suescun, 2018).
- 1.16. Los marcos de mediano plazo bien diseñados constituyen un instrumento analítico que coadyuva a la disciplina fiscal y complementan de manera eficiente otras medidas -por ejemplo reglas fiscales- que se implementen para la búsqueda de la consolidación y la sostenibilidad fiscal.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.17. El borrador del presente informe se envió el 6 de diciembre de 2021, mediante oficio DFOE-FIP-0403(21977)-2021, al señor Elian Villegas Valverde, Ministro del Ministerio de Hacienda, con el propósito de que formularan y remitieran a este Órgano Contralor las observaciones que estimaran pertinentes sobre el contenido del documento.

¹ Versión del Código Institucional de Buen Gobierno, fechado 31 de marzo de 2015. Fue formalizado en octubre de 2016.

² Sherwood, M (2015) Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States.

- 1.18. Los resultados de la auditoría se presentaron verbalmente el día 8 de diciembre de 2021, a Hellen Morales Serrano, Oficial Mayor y Directora Administrativa y Financiera; Celia White Ward, Directora Dirección de Planificación Institucional y Ronald Eduardo Fernández Romero; Auditor Interno.
- 1.19. El Ministerio de Hacienda remitió el oficio N° DAF-0621-2021 de 13 de diciembre de 2021, suscrito por la señora Hellen Morales Serrano, Oficial Mayor y Directora Administrativa y Financiera, con observaciones sobre los plazos de cumplimiento de las disposiciones incluidas en el mencionado borrador de informe, las cuales fueron consideradas en lo pertinente.

SIGLAS

- 1.20. A continuación las siglas, acrónimos y términos utilizados en este informe:

SIGLA	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DCP	Dirección de Crédito Público
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
DGH	Dirección General de Hacienda
DGPN	Dirección General de Presupuesto Nacional
LAFRPP	Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos
LGCI	Ley General de Control Interno
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MFPMP	Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo
SPNF	Sector Público No Financiero
STAP	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

2. Resultados

IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE BUEN GOBIERNO CORPORATIVO.

Importancia de avanzar en la implementación de las Políticas Institucionales de Buen Gobierno

- 2.1. Las Normas de control interno para el Sector Público, definen³ el Gobierno Corporativo como un sistema de normas, prácticas y procedimientos por el cual la institución es dirigida y controlada, incluyendo la regulación de las relaciones que se producen al interior de una institución y la conducción de las que se mantengan con sujetos externos.
- 2.2. En ese mismo sentido, las autoridades del Ministerio de Hacienda, consideraron que en el ejercicio de las funciones dadas a esa cartera y en aras de una mayor responsabilidad y eficacia, resultaba conveniente la implantación de normas dirigidas a regular de forma sistemática y ordenada el buen Gobierno Corporativo, por lo que aprobaron y se comprometieron a aplicar en su accionar cotidiano el Código Institucional de Buen Gobierno, como un instrumento eficaz y necesario que contribuye a una mayor transparencia, mismo que fue oficializado en octubre del 2016.
- 2.3. El Código Institucional de Buen Gobierno para el Ministerio de Hacienda, es una herramienta que procura impulsar la integración de la organización, aumentar la transparencia sobre la actuación de sus jerarcas y titulares y, en particular, impulsar la eficiencia y la eficacia en la gestión institucional.
- 2.4. Este Código ofrece una orientación estratégica del Ministerio, y contiene políticas de buen gobierno relacionadas con la administración y dirección, políticas de comunicación e información, y políticas de gobierno abierto, entre otras, y cuyo propósito es sintetizar medidas o prácticas de buen actuar para los responsables de dirigir la institución.
- 2.5. No obstante, a más de cinco años de emitirse⁴ y divulgarse el Código Institucional de Buen Gobierno, apenas se identifica un nivel de adopción inicial de las políticas contenidas en dicho código.
- 2.6. Los avances específicos que se han logrado materializar a la fecha, en su mayoría, obedecen a recomendaciones solicitadas por la Auditoría Interna en un informe sobre la evaluación del proceso de Gobierno Corporativo en el Ministerio de Hacienda, el cual fue emitido en septiembre del 2019.

³ R-CO-9-2009, “Normas de control interno para el Sector Público”. Anexo 1.

⁴ Mediante oficio DM-0718-2021 de 05 de julio de 2021, se informó que el Código Institucional de Buen Gobierno fue formalizado a lo interno del Ministerio de Hacienda el 28 de octubre de 2016 como parte de una campaña de valores realizada en ese entonces por la Comisión de Rescate de Formación y Valores.

- 2.7. Así las cosas, para el primer semestre del 2021 se incorporó al Código de Buen Gobierno los aspectos señalados por la Auditoría Interna, relacionados con: el objetivo, misión y visión del Ministerio de Hacienda, políticas en materia de: protección intelectual y derechos de autor, comunicación y coordinación entre las dependencias del Ministerio, comunicación a los contribuyentes, medios de atención a los inversionistas, compromiso con la seguridad de la información, responsabilidad ante la Ley de igualdad de oportunidades para personas con discapacidad y mecanismos de seguimiento, fiscalización y evaluación de las políticas de Buen Gobierno.
- 2.8. Además, se elaboró una propuesta para complementar y facilitar la implementación de dicho instrumento, sin embargo, este documento no establece plazos de ejecución, ni define la conformación del equipo de implementación, responsable de la ejecución de las actividades formuladas. Dicho Código fue oficializado⁵ nuevamente en julio de 2021, incorporando las modificaciones solicitadas por la Auditoría Interna.
- 2.9. El plan de trabajo para la implementación se debe constituir en una herramienta que coadyuve al logro de los objetivos perseguidos por el Ministerio de Hacienda con la emisión de Código Institucional de Buen Gobierno, de manera que incida positivamente en los esfuerzos realizados para orientar su gestión.
- 2.10. A la fecha, no se han elaborado evaluaciones sobre el desempeño del Código Institucional de Buen Gobierno (el desempeño del Buen Gobierno debe ser evaluado cada dos años). La administración indica que la evaluación del mismo quedaría programada para el año 2023.
- 2.11. En relación con la temática, la Contraloría elaboró un sondeo de percepción sobre la aplicación de algunas políticas de Buen Gobierno Corporativo dirigida a titulares, directores, sub-directores, gerentes y jefaturas de las distintas dependencias del Ministerio de Hacienda, relacionadas con información, comunicación organizacional, colaboración y coordinación entre dependencias, de la cual se recibieron respuesta de 275 funcionarios. Entre los principales resultados se obtuvo lo siguiente:
 1. Al menos el 40% de los encuestados no tienen conocimiento de la oficialización del Código Institucional de Buen Gobierno en octubre del 2016, ni de la actualización de estas políticas emitidas en julio de 2021.
 2. El 88% manifestó que no ha recibido algún taller de capacitación o sensibilización relacionado con la emisión y/o implementación del Código Institucional de Buen Gobierno, desde su oficialización en octubre 2016. Mientras que el 57,82% no tiene conocimiento de la instancia interna al Ministerio responsable de la coordinación, monitoreo y control de las Políticas de Buen Gobierno.
 3. El 48% considera que algunas veces u ocasionalmente los procedimientos y/o mecanismos con respecto a compartir información son efectivos. Además, en caso de requerirse información generada por otra dependencia del Ministerio, el 51,64% indicó que

⁵ Circular DOM-0003-2021, emitida por la Oficialía Mayor dirigida a los funcionarios.

algunas veces u ocasionalmente, se tiene acceso a la información precisa que necesita para tomar decisiones y poder realizar eficientemente su trabajo.

4. Por su parte el 53,82% de los encuestados señalan que los mecanismos de comunicación utilizados en la organización algunas veces u ocasionalmente fomentan la reciprocidad y la coordinación entre los miembros de la organización.
 5. El 53,45% manifiesta que algunas veces u ocasionalmente se cuenta con mecanismos formalmente establecidos para la integración y coordinación entre las dependencias institucionales para solución de tareas y problemas.
 6. Finalmente, el 50,54% expresa que las comisiones entre dependencias, comités o equipos de trabajo son algunas veces u ocasionalmente mecanismos favorables para la coordinación institucional, resultan útiles y logran resultados en concreto.
- 2.12. El nivel de avance en la implementación de las políticas, obedece según informó la Administración, a que las recomendaciones realizadas por la Auditoría Interna fueron aceptadas mediante acuerdo DM-0007-2020 de fecha 03 de febrero del 2020, en el que se conformó una Comisión Especial de Ética y Conducta para analizar las recomendaciones y presentar un plan de acción. No obstante, fue hasta marzo 2021 que se retomó el cumplimiento de dichas recomendaciones. Lo anterior, según indica la administración, en razón de la Pandemia ocasionada por el virus COVID-19, la renuncia de la totalidad de los integrantes de la Comisión Institucional de Rescate y Formación de Valores la cual se encargó de divulgar el primer código de buen gobierno; y cambios constantes en las jerarquías y Direcciones.
- 2.13. Contar con un gobierno corporativo maduro, permitiría alcanzar una mayor integración de la organización, aumentar la transparencia sobre la actuación de sus jefes y titulares y, en particular, impulsar la eficiencia y la eficacia en la gestión

Oportunidades de mejora en la gestión del MFMP como instrumento que materialice los objetivos de política fiscal y guíe los presupuestos del sector público

- 2.14. El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) es *“un instrumento de planificación que vincula los objetivos y las prioridades nacionales a la formulación del presupuesto plurianual. El marco se utiliza como una referencia para proyectar los gastos y las necesidades de financiamiento que solventarán los compromisos nacionales, en un contexto de corto y mediano plazo”*⁶.
- 2.15. Al respecto, su elaboración está establecida en la Ley N.º 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas⁷ como un elemento que puede contribuir con el objetivo de *“establecer reglas de gestión de las finanzas públicas, con el fin de lograr que la política presupuestaria garantice la sostenibilidad fiscal”*⁸.

⁶ Ley N.º 9635 Título IV Responsabilidad Fiscal de la República. Artículo 8, inciso b).

⁷ Título IV Responsabilidad Fiscal de la República. Artículo 18.

⁸ Ley N.º 9635 Título IV Responsabilidad Fiscal de la República. Artículo 4.

- 2.16. La responsabilidad de elaborar y publicar cada año un MFMP que incluirá las proyecciones de los principales agregados fiscales de los cuatro años siguientes, recae en el Ministerio de Hacienda⁹. Este MFMP abarcará todo el Sector Público No Financiero (SPNF)¹⁰ y su publicación iniciará a partir de abril de 2023, *“una vez que el Ministerio de Hacienda estandarice una metodología que permita consolidar la información a utilizar en las proyecciones de los principales agregados fiscales de dicho Sector”*¹¹.
- 2.17. Al respecto, se determinó que el Ministerio de Hacienda, en cumplimiento de lo establecido en la LAFRPP¹², ha elaborado anualmente desde el año 2009 el Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo (MFPMP). Si bien la Administración indica¹³ que se fueron incorporando mejoras sustantivas en el proceso de su elaboración a través de los años, estudios de organismos internacionales¹⁴ han determinado que, este no ha logrado constituirse en una herramienta que guíe el proceso de presupuestación del sector público.
- 2.18. A la fecha, en cumplimiento de la Ley N.º 9635, la Administración ha elaborado dos marcos fiscales para el Gobierno de la República: uno emitido en el mes de abril 2021¹⁵, y otro que corresponde a una revisión y actualización para acompañar el proyecto de Presupuesto Nacional para el ejercicio económico 2022¹⁶. Según indicó el Ministerio de Hacienda¹⁷, su elaboración se vio favorecida por la experiencia generada en el MFPMP y las relaciones de coordinación tácitamente establecidas en dicho proceso.
- 2.19. A pesar de esto, la Administración indica que la demanda en general de información en torno a los distintos requerimientos es frecuente, por lo que no siempre es posible identificar la trazabilidad de dichas entregas con la elaboración de dichos documentos. También sugiere que una posible mejora es formalizar aspectos vinculados con la definición de los requerimientos, las instancias participantes, la valoración y aprobación del MFMP.

⁹ Ley N.º 9635 Título IV Responsabilidad Fiscal de la República. Artículo 18.

¹⁰ Decreto DE 41641-H, Reglamento a la Ley N.º 9635, artículo 28.

¹¹ Decreto DE 41641-H, Reglamento a la Ley N.º 9635, Transitorio I.

¹² Artículos 36 y 38 de la Ley N.º 8131 y artículo 34 de su Reglamento (DE 32988-H).

¹³ Taller sobre MFMP, realizado el día 25 de noviembre de 2021 con participantes del Despacho del Ministro de Hacienda, de la DGH, DCP, STAP y DGPN.

¹⁴ La OCDE (2018) indica que el MFPMP “no llega a ser un marco operativo de gastos a mediano plazo que sea plenamente efectivo tal como se define en el Principio 2 de la Recomendación del Consejo sobre Gobernanza Presupuestaria de la OCDE, (OCDE, 2015b). De hecho, ante la falta de un objetivo fiscal claro, este documento no establece límites para las principales categorías de gastos”. Por su parte, Uña, G., et al. (2019) indica que a pesar de lo establecido en los artículos 19, 36 y 38 de la LAFRPP “el proceso presupuestal no se guía por una estrategia fiscal de mediano plazo para el SPNF, que debería incluir una estrategia para el PN.”, ya que ni el programa macroeconómico ni el MFPMP son instrumentos de política fiscal. Esta, situación que explica el hecho de que “en ambos se exprese un claro deterioro fiscal, (...), pero que en el presupuesto se propongan déficit fiscales crecientes año tras año y ratios deuda/PBI por encima de 50%, sin una visión de corrección futura”.

¹⁵ Ver [Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021-2025](#).

¹⁶ Ver [Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021-2026](#).

¹⁷ Reunión efectuada el 08 de noviembre de 2021 con funcionarios que asumieron la coordinación para la elaboración del MFMP.

- 2.20. Asimismo, a pesar de que el Ministerio indica¹⁸ que el MFMP es “una manifestación del planeamiento, monitoreo y valoración periódica de acciones en procura de la sostenibilidad de las finanzas públicas”, la normativa existente vinculada al MFMP no es precisa en la definición de los aspectos relevantes que permitan convertirlo en la herramienta que su propia definición establece. Así las cosas, no se identifican normativamente responsables directos de las distintas funciones asociadas a la gestión del MFMP, desde su planificación, coordinación, elaboración, aprobación, monitoreo, seguimiento y evaluación.
- 2.21. Adicionalmente, no existen los procedimientos específicos de la gestión del MFMP, y para su elaboración el Despacho toma como referencia los procedimientos ya establecidos por la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGP), Dirección de Crédito Público (DCP) y Dirección General de Hacienda (DGH), los cuales, responden a productos propios de las funciones sustantivas de cada dirección y no al MFMP¹⁹.
- 2.22. Por lo que, la gestión (planificación, coordinación, elaboración, aprobación, monitoreo, seguimiento y evaluación) del MFMP no tiene formalmente definidos procedimientos que permitan operativizar las acciones, los requerimientos, ni las unidades responsables de ejecutar lo vinculado a la gestión del MFMP. Aunado, el Ministerio de Hacienda aún debe estandarizar una metodología que permita consolidar la información a utilizar en las proyecciones de los principales agregados fiscales con el objetivo de elaborar el MFMP con un alcance para todo el SPNF.
- 2.23. Al respecto la Administración indica que el Ministerio está recibiendo asesorías técnicas para la construcción y revisión de los procedimientos asociados a la elaboración de un MFMP para el SPNF.²⁰
- 2.24. Por otra parte, al Consejo Fiscal se le atribuye como función emitir criterio sobre las proyecciones contempladas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo²¹, situación sobre la cual no se tiene evidencia para el MFMP del período comprendido entre 2021-2026. A este órgano independiente se le dificulta emitir productos derivados de sus funciones, dado que, al mes de noviembre, ante la renuncia de dos de sus miembros²², permanecen activos sólo tres de los cinco establecidos según el artículo 3 del DE-41937-H²³. Ante esta situación, consistente con lo que le establece la normativa²⁴, el Ministerio de Hacienda indica²⁵ que han iniciado nuevamente las gestiones

¹⁸ Oficio N.º DM-1204-2021.

¹⁹ Oficio N.º DVME-0634-2021.

²⁰ Oficio N.º DVME-0634-2021; DCP-0362-2021; DGP-0871; DGH-329-2021; STAP-2114-2021.

²¹ DE 41937-H, de agosto de 2019, Reglamento del Consejo Fiscal, artículo 8

²² Oficio N.º DVME-0634-2021.

²³ Según indica la normativa el Consejo Fiscal sesionará ordinariamente una vez por cuatrimestre y de forma extraordinaria, cada vez que el Ministerio de Hacienda lo requiera o que alguno de los miembros lo proponga. A la fecha de emisión de este informe, el Consejo Fiscal ha sesionado en dos ocasiones (una sesión ordinaria y otra sesión extraordinaria).

²⁴ DE 41937-H El artículo 6 establece en caso de renuncia de los integrantes del Consejo Fiscal, proponer al Consejo de Gobierno oportunamente un nuevo miembro que lo sustituya por el plazo restante; o informar a la Asamblea Legislativa de la situación, en el caso de que se trate del integrante seleccionado de la terna propuesta por ese Poder, para que este proponga una nueva terna.

²⁵ Oficio N.º DVME-0634-2021.

necesarias para el proceso de selección de la conformación restante del Consejo. No obstante, no se suministró documentación de respaldo.

- 2.25. El MFMP refleja la estrategia fiscal y representa un instrumento que permite proyectar los ingresos, gastos, balances fiscales, deuda y necesidades de financiamiento para solventar las obligaciones del país, en un contexto de corto y mediano plazo. Una construcción articulada del MFMP y su seguimiento contribuiría a que las acciones de política fiscal que se adopten, incidan en el proceso de presupuestación y ejecución del gasto y contribuyan con la estabilidad de las finanzas públicas y la sostenibilidad de la deuda. Coadyuvaría además en el cumplimiento de los compromisos fiscales y las metas definidas en la estrategia previamente establecida.
- 2.26. La definición y formalización de la gestión vinculada al MFMP ayuda a garantizar la prevalencia en el tiempo de este instrumento como herramienta que aporte en la toma de decisiones y guíe la formulación y ejecución de los presupuestos del sector público, con miras al alcance de la estrategia fiscal definida por el país.

3. Conclusiones

- 3.1. El Ministerio de Hacienda dispone desde el 2015, del Código Institucional de Buen Gobierno. Sin embargo, la adopción de dichas políticas ha sido paulatino y los avances más relevantes que se han concretado, apenas constituyen el inicio de su implementación.
- 3.2. Un buen gobierno corporativo es un instrumento para fomentar la calidad y responsabilidad social de la gestión, ampliar y reforzar las habilidades institucionales, disminuir el impacto de los riesgos, favorecer la eficiencia y eficacia de sus funciones; y la confianza hacia la ciudadanía.
- 3.3. Es importante su análisis y mejora, pues en él radica la forma en que el máximo jerarca asigna la autoridad y propicia un ambiente de confianza, transparencia y rendición de cuentas, en procura de una efectiva toma de decisiones.
- 3.4. Es indispensable el avanzar en la construcción de un plan con actividades específicas para cada una de las políticas definidas en el Código y que esto represente, una oportunidad de incidir positivamente en la implementación de acciones tendientes: a orientar el desempeño de los funcionarios del Ministerio para asegurar a la ciudadanía, transparencia en sus actuaciones, además de impulsar una cultura de eficiencia e integridad a la gestión diaria de la Institución.
- 3.5. Asimismo, el MFMP constituye un instrumento relevante a la hora de plasmar la estrategia fiscal y transmitir al sector público un compromiso real con las líneas de acción y las metas establecidas.
- 3.6. La definición y formalización de la gestión vinculada al MFMP ayuda a garantizar la prevalencia en el tiempo de este instrumento como herramienta que aporte en la toma de decisiones y guíe la formulación y ejecución de los presupuestos del sector público, con miras al alcance de la estrategia fiscal definida por el país.

4. Disposiciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta Nro. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3. Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

A DON ELIAN VILLEGAS VALVERDE, EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE HACIENDA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Ajustar, oficializar, divulgar e implementar la propuesta para la implementación de las políticas contenidas en el Código de Buen Gobierno, que considere al menos lo siguiente:
 - a. La conformación de un equipo de trabajo encargado de coordinar, monitorear y controlar la adopción de las políticas contenidas en el Código institucional de Buen Gobierno y que a su vez, formule las actividades y mecanismos para acreditar su cumplimiento.
 - b. La reformulación de la propuesta elaborada por la comisión Especial de Ética y Conducta de manera que el plan de implementación con acciones que conduzcan al cumplimiento de las políticas establecidas en el Código Institucional de Buen Gobierno, contenga al menos lo siguiente: objetivo, alcance, acciones a realizar, periodo de ejecución, recursos necesarios, responsables de ejecución, formas y periodicidad de la divulgación de las políticas y seguimiento al cumplimiento y aplicación de las Políticas de Buen Gobierno.

Para acreditar el cumplimiento de la disposición se deberá remitir a la Contraloría General, a más tardar el 30 de junio de 2022, una certificación, en donde se acredite que dicha propuesta de implementación fue, ajustada, oficializada y divulgada. Asimismo, remitir a más tardar el 30 de noviembre de 2022 y al 30 de junio de 2023 informes sobre el avance en la implementación de la propuesta. (Ver párrafos 2.5 al 2.8 y 2.12 de este informe).

- 4.5. Definir, formalizar, divulgar e implementar procedimientos para la formulación, seguimiento y evaluación del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Adicionalmente, que considere al menos lo siguiente:
- Niveles de aprobación del MFMP.
 - Definición y formalización de mecanismos de coordinación.
 - Unidades responsables (contribución y responsabilidad de cada unidad/instancia funcionaria).
 - Metodología que permita consolidar la información a utilizar en las proyecciones de los principales agregados fiscales con el objetivo de elaborar el MFMP para el SPNF.
 - Funciones, actividades y requerimientos de información internas y externas al Ministerio.
 - Establecimiento y divulgación de las fechas importantes en el proceso de formulación, seguimiento y evaluación del MFMP.
 - Monitoreo y seguimiento del MFMP.

Para acreditar el cumplimiento de la disposición se deberá remitir a la Contraloría General, un informe de avance al 29 de abril de 2022 sobre las acciones inicialmente ejecutadas en torno al MFMP, y a más tardar el 30 junio de 2022, una certificación en la cual conste la definición, formalización y divulgación de los procedimientos para la formulación, seguimiento y evaluación del MFMP. Adicionalmente, remitir a más tardar el 30 de noviembre de 2022 y 30 de junio de 2023 un informe sobre la implementación de los procedimientos. (Ver párrafos 2.14 al 2.23 de este informe).

- 4.6. Gestionar el nombramiento de los miembros pendientes del Consejo Fiscal.

Para acreditar el cumplimiento de la disposición se deberá remitir a la Contraloría General, a más tardar el 31 de marzo de 2022, una certificación donde conste el nombramiento de los miembros pendientes del Consejo Fiscal. (Ver párrafo 2.24 de este informe).

Edwin Zúñiga Rojas
Gerente de Área A.Í



Bernal Durán Bonilla
Asistente Técnico

Luis Fernando Calderón Sánchez
Coordinador