



Hacienda Pública y desafíos ante nuestra realidad



CONTENIDO

I. CONTEXTO ECONÓMICO NACIONAL E INTERNACIONAL Y OTROS DETERMINANTES DE CAMBIO.....	6
II. ALGUNOS DESAFÍOS.....	11
III. MEDIDAS TOMADAS QUE HAN PERMITIDO ATENDER DE FORMA PARCIAL ALGUNOS DESAFÍOS.....	19
IV. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: ÓRGANO CONSTITUCIONAL, AUXILIAR DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.....	24
V. CONSIDERACIONES FINALES.....	26



Bienvenida y propósito

Marta Acosta Zúñiga
Contralora General de la República

Muy buenos días. Reciban todos una cordial bienvenida y nuestros mejores deseos a los señores diputados y señoras diputadas electas, por el logro de una gestión exitosa a partir del 1° de Mayo. Muchas gracias por aceptar nuestra invitación a este encuentro que estamos seguros será provechoso tanto para ustedes como para nosotros.

La sesión ha sido convocada para compartir con ustedes algunos temas relevantes desde la visión y experiencia de la Contraloría General de la República (CGR), con la esperanza de contribuir a la labor legislativa, en cumplimiento de nuestras responsabilidades. Incluimos algunos aspectos contextuales que permitan comprender mejor el entorno y los desafíos que enfrenta la Hacienda Pública. Asimismo, nos referiremos a acciones que se han venido asumiendo en esta materia, enfatizando en la importancia y necesidad de seguir transitando por la senda que conduce a cambios estructurales; orientados al cumplimiento del propósito esencial del Estado, cual es el logro del bienestar general. Nos referiremos también al rol de la Contraloría, como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa, y concluiremos la presentación con algunas consideraciones de carácter general.

Como servidores públicos, debemos tener presente que trabajamos para la ciudadanía, factor que lleva implícita la responsabilidad de hacer un uso más eficiente, transparente y justo de los recursos públicos en procura de ese propósito esencial. En este sentido ustedes serán, en pocas semanas, protagonistas y agentes de cambio, desde su condición como representantes de la ciudadanía, con una elevada misión cívica, por los próximos cuatro años.

I. CONTEXTO ECONÓMICO NACIONAL E INTERNACIONAL Y OTROS DETERMINANTES DE CAMBIO

a. Contexto económico

Para iniciar, haremos un repaso sucinto sobre algunos temas del entorno a ser considerados para la toma de decisiones estratégicas. Se debe tener siempre presente que Costa Rica es pieza de un entorno global en donde los problemas estructurales y otros determinantes de cambio, obligan a una gradual adaptación, de modo que la capacidad de respuesta de la sociedad y sus principales actores sociales; que incluyen al sector público, sea la apropiada al momento histórico.

Nos enfrentamos ante un complejo escenario, el mundo atraviesa hoy día una crisis multidimensional (económica, social, política, ambiental y sanitaria) en medio de la cual es necesario tener una noción significativa para la toma de decisiones integrales.

Como parte de este escenario, debemos atender también el efecto de los golpes económicos y sociales que dejó y sigue provocando la emergencia sanitaria de la Covid-19, tal y como lo ha evidenciado el decrecimiento de 3,1% de la economía mundial en 2020, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos por atenuar la crisis. En el caso específico de Costa Rica, las medidas sanitarias aplicadas vinieron de forma ineludible, a profundizar los desequilibrios fiscales de vieja data, dada la menor recaudación de ingresos y la necesidad de incrementar el gasto para atender los efectos directos de la pandemia, así como atenuar el impacto de la crisis en la población. El mantenimiento de los servicios básicos, el financiamiento de nuevas necesidades y la caída en la producción provocó que en el año 2020 la deuda del Gobierno aumentara más de diez puntos del PIB, cerrando en un monto equivalente a dos terceras partes (un 67%) del producto interno bruto de ese año. Indicarles, que el ejercicio económico 2021 fue contemplado como un año de recuperación, en el que

se estimó un crecimiento del 5,9% en la economía mundial, con buenas expectativas de evolución para 2022.

Un factor disruptivo reciente: la Guerra entre Rusia y Ucrania, de consecuencias globales y locales, cubre ahora a Europa y al mundo con un manto de nueva incertidumbre. La situación afecta considerablemente a economías pequeñas y abiertas, como la de Costa Rica. A poco más de dos años del inicio de la pandemia y con este conflicto bélico; de final impredecible, en curso, el panorama estimado por los organismos internacionales en cuanto a la recuperación de la economía mundial, es menos alentador que el de 2021 y se espera que el futuro siga reflejando un comportamiento hacia niveles moderados.

En nuestro país por consecuencia, vuelven a surgir presiones inflacionarias, producto del incremento de los costos en las materias primas, como es el caso del petróleo. También el tipo de cambio presenta una trayectoria creciente, al tiempo que se estiman aumentos en las tasas de interés, lo que encarece el costo de la deuda, tanto para el sector público como para el privado, reduciendo el poder adquisitivo y afectando el crecimiento económico. Todo ello repercute a la vez, sobre los presupuestos públicos, tanto por la vía de los ingresos como por la vía de los gastos, lo cual incide a su vez sobre la calidad de vida de los habitantes. A esto se suma el nivel de desempleo que alcanzó un máximo de 24% a mediados de 2020 y aún a finales de 2021 no disminuye a niveles pre pandemia, un 23% de hogares tienen condición de pobreza al cierre de 2021 y existe alta desigualdad en la distribución del ingreso, evidenciado en un coeficiente de Gini que alcanza el 0,48. Es por tanto impostergable tomar decisiones con visión integral.

b. Otros determinantes de cambio

La situación económica mundial generada por la pandemia y los nuevos conflictos geopolíticos, más otros determinantes de cambio, tales como factores disruptivos

y macro tendencias, condicionan la toma de decisiones a alto nivel. Estos factores conllevan a pensar y delinear no sólo lo inmediato, sino también el devenir, lo cual obliga a la toma de decisiones no solo urgentes o de corto plazo, sino aquellas de carácter estructural, de largo plazo. El entorno disruptivo, debemos recordar, se genera cuando ocurren eventos que provocan cambios profundos en las personas y las organizaciones, tal como sucedió con la pandemia, generándose un contexto de alta complejidad e incertidumbre.

i. Cambio climático y cambio demográfico

Algunas macro tendencias de cambio, estudiadas por la Contraloría, son las relativas al cambio climático, relacionado con esto la transición energética, y, por otra parte, el cambio demográfico.

Es sabido que nos encontramos frente a una crisis climática de carácter también global con implicaciones sociales y económicas para los países. En nuestro caso y dada la particular ubicación geográfica del territorio costarricense, estamos muy expuestos a los fenómenos hidrometeorológicos extremos, lo cual nos hace muy vulnerables. Según estimaciones de la CGR, el costo para la Hacienda Pública de las reparaciones y reposición del capital afectado por eventos extremos asociados al clima, se encontraría entre 1,64% y 2,5% del PIB hacia el 2025. Dado lo anterior, la implementación de un marco fiscal climático para diseñar y concretar acciones resulta trascendental, considerando las condiciones de déficit fiscal que enfrenta el país.

En las próximas décadas se requiere además, que los sistemas energéticos a nivel global se transformen de manera radical, con el fin de eliminar el uso de los combustibles fósiles contaminantes, potenciar la eficiencia y consolidar las energías renovables. Para Costa Rica, la dinámica de transición energética demanda acciones urgentes de cambio, dada la ventaja comparativa con la que contamos en la capacidad de

producción de energías limpias y la necesidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

Por otra parte, el cambio demográfico condiciona el presente y el futuro para los que vienen, pues ha provocado una alteración en la pirámide poblacional costarricense. Este fenómeno hace vislumbrar la necesidad de ajustar nuestros sistemas de educación, pensiones y salud, de modo que sean sostenibles, para que los costarricenses puedan recibir estos servicios indispensables, en la cantidad y calidad requeridos.

Así, el inminente efecto del envejecimiento poblacional tiene altos impactos para la Hacienda Pública, ya que modifica la demanda de algunos servicios públicos, lo cual exige anticipación y adaptación por parte de los gestores públicos. El aumento de la Población Adulta Mayor se traduce en mayor presión en los sistemas de salud y pensiones. El incremento en la esperanza de vida también implica periodos de pago de pensiones más largos, y a la vez mayores gastos de salud de las enfermedades no transmisibles. Por su parte, en el sector educación, dada la menor cantidad de niños y jóvenes, esto representa una oportunidad para mejorar la calidad del gasto educativo.

Según lo indicó el Estado de la Educación de 2021, el sistema educativo costarricense atraviesa una grave crisis, dado los rezagos históricos producto de debilidades estructurales y rigideces del sistema, además, del efecto de la pandemia por Covid-19. Esto a pesar de que a este sector en 2022, se le asignó el 6,4% del PIB, siendo Costa Rica uno de los países de Latinoamérica que mayor porcentaje destina a este rubro. Por lo que en cuanto a materia educativa, será necesario solucionar los problemas estructurales que vienen a reducir la calidad de la educación y producen ineficiencias en el proceso.

Como se observa, las presiones y exigencias sobre los recursos públicos son muchas y cada vez se incrementan más. Esto empeoró con la pandemia, siendo que su costo para la Hacienda Pública, cuantificado por la Contraloría como ingresos dejados de

percibir por las instituciones públicas o erogaciones adicionales para la atención de la emergencia, fue de alrededor del 5% del PIB solo en el año 2020.

Por todo lo anterior, se requiere una Hacienda Pública resiliente, que pueda anticiparse, adaptarse y superar con rapidez problemas complejos en un entorno cambiante e incierto, como el actual; capitalizando las experiencias y aprendizajes del camino recorrido. La visión integral en torno a lo que ocurre en la Hacienda Pública es un imperativo para los señores y señoras legisladoras.

ii. Transformación digital

También la transformación digital que vive el mundo es por su parte, un determinante de cambio que contribuye a generar respuestas y oportunidades al sector público. En el actual escenario de importantes retos en materia de salud, de ambiente, de asistencia social y de educación -entre otros- frente a una situación fiscal todavía comprometida, es fundamental que el Sector Público transforme su gestión, apoyándose en la transformación digital. De esta manera será posible propiciar la eficiencia en el uso de los recursos por parte de las instituciones públicas, y esto se traducirá en mejores servicios a la población y también en ahorros para el Estado. Estimaciones de la Contraloría General para el periodo 2010-2018 evidenciaron potenciales ahorros en esta materia, que oscilan entre el 2,5% y 2,9% del PIB.

iii. Urbanización acelerada y desordenada

Otro determinante de cambio, que obliga a reflexionar y tomar acción, se refleja en un estudio del Proyecto PRUGAM del MIVAH y el MOPT del 2008 con proyecciones hasta el año 2030. Se trata de la urbanización acelerada y desordenada en Costa Rica que representa pérdidas acumuladas por aproximadamente US\$20.000 millones en el periodo 2005-2030, estimadas con base en factores tales como los niveles de congestión vial, contaminación, consumo de combustibles, entre otros.

Aunque no estamos abordando todos los determinantes de cambio o macro tendencias, en noción general lo que deseamos plantear es que el panorama es cambiante y muy volátil y estos temas constituyen un componente de análisis que no puede ser obviado al tomar decisiones. Por tanto, se hace necesario identificar oportunidades, las cuales permitan impulsar los ajustes y reformas necesarias, para asegurar la oferta de bienes y servicios estatales de calidad. Alcanzar una estabilidad sostenible que redunde en beneficio de la población, preservando nuestras conquistas sociales, es ciertamente un enorme reto.

II. ALGUNOS DESAFÍOS ACTUALES DE LA HACIENDA PÚBLICA

Como segundo punto, expondré solamente algunos desafíos a los que se enfrenta el Estado costarricense, particularmente la Hacienda Pública.

a. Nivel de endeudamiento y rigidez del gasto

Iniciaré por la deuda del Gobierno que ha crecido ininterrumpidamente desde el 2009, y se ubica al finalizar el 2021 en un 68% del PIB. Este fenómeno está asociado al financiamiento de gastos corrientes con endeudamiento, lo cual se ha realizado en forma recurrente y creciente durante 32 años seguidos (exceptuando los años 2007 y 2008), pese a las reservas legales y constitucionales existentes, temas que incluso han pasado en análisis por la Sala Constitucional.

Esta situación ha estado asociada, a la vez, a decisiones posiblemente tomadas con poca visión e insuficiente análisis sobre sus consecuencias, comprometiendo las arcas del Estado más allá de límites razonables. Esas decisiones, se tradujeron en sistemas de remuneración distorsionados, asignaciones de gasto predefinidas -conocidas como destinos específicos- sin término en el tiempo, exenciones tributarias poco o nada sometidas a revisión periódica y proliferación de entidades con recursos ociosos, muchas

veces originados en transferencias del erario; devengando inclusive intereses de títulos de la deuda del Gobierno, lo cual es un sinsentido.

El resultado es una situación fiscal sumamente comprometida, con una deuda pública del Gobierno que rebasó el límite natural, que es el 50% del PIB y por encima del cual el país se vuelve sumamente vulnerable a choques externos y muy difícil de contener. Eso generó calificaciones bajas y con perspectivas negativas por parte de las calificadoras internacionales del riesgo, repercutiendo en posibilidades cada vez más estrechas de continuar financiando el déficit, y con la inconveniente repercusión de tener que pagar más por los recursos que necesitamos.

El alto nivel de endeudamiento tiene la consecuencia de generar cuantiosas sumas que debemos pagar por concepto de intereses, que han llegado a representar el 4,8% del PIB en 2021, y el 23% de los gastos totales del Gobierno (excluyendo la amortización de la deuda), estrujando severamente rubros de gasto necesarios para brindar bienes y servicios públicos y realizar inversiones.

La Contraloría General de la República ha señalado reiteradamente que el Presupuesto de la República tiene poco margen de acción, o alta rigidez. Para el año 2022, así por ejemplo, del total del monto presupuestado (¢11,5 billones, equivalentes a un 27% del PIB), nada menos que un 44% se destina a amortización e intereses, un 25% a transferencias corrientes, un 24% a remuneraciones, 2% a transferencias de capital, quedando solamente un 5% para atender el resto de las necesidades. El espacio de acción es evidentemente muy reducido.

En materia de inversión, el gasto de capital consolidado en el sector público es bajo. Para el año 2020 (último para el cual tenemos información disponible) ese gasto alcanzó un 3,9% del PIB, muy por debajo del gasto en intereses de la deuda del Gobierno que alcanzó el 4,6% del PIB en 2020 y el 4,8% del PIB en 2021.

Ante la situación actual, en que la regla fiscal limita fuertemente el crecimiento del gasto, como una medida en busca de la sostenibilidad de la deuda, resulta indispensable que el gasto en inversión sea eficiente e impacte en los sectores de mayor importancia estratégica, lo que requiere de acertadas decisiones por parte del Gobierno y de todos los actores políticos, así como de estudios de preinversión en los proyectos que se propongan. Una preinversión sólida como premisa, permite concretar un proyecto más rentable para el país, el cual genera mayor valor público, además de reducir la incertidumbre de los resultados, por la puesta en marcha de los proyectos.

b. Sistema tributario complejo

Por el lado de los ingresos, se observan distorsiones como el fenómeno de la evasión fiscal, el cual a manera de ejemplo en el impuesto sobre las ventas alcanzó un 1,9% del PIB en el año 2016, según cifras del Ministerio de Hacienda. A manera de ejemplo, la Contraloría cuantificó en 2015 que 22% de los grandes contribuyentes declararon cero impuesto de utilidades y que en el periodo 2011-2015 dicha cifra alcanzó el 56% para los profesionales liberales. Lo anterior sin contar la multiplicidad de exenciones que datan de hace muchos años, sin revisiones periódicas, y en su mayoría sin definir una temporalidad, gasto tributario cuantificado en 5,57% del PIB para 2018. Son “fugas” que requieren ser subsanadas, con un diseño mucho más eficiente de nuestro sistema de recaudación.

En esa línea, nuestro sistema tributario debe avanzar también en el plano de la eficiencia y de la simplicidad. La eficiencia económica establece que un sistema de recaudación debe operar con el menor costo posible, y procurar que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones tributarias invirtiendo la menor cantidad de tiempo posible. Además, por principio de simplicidad un sistema tributario debe ser fácil de administrar y fácil de hacerse cumplir. No obstante, nuestro sistema tributario, con más de 100 impuestos y gran cantidad de entidades recaudadoras con sistemas de información que operan de manera aislada y escaso uso de herramientas informáticas

para el control tributario, revela oportunidades de mejora en el sentido de ahorrar en costos de la recaudación y de profundizar en el servicio al contribuyente, lo que podría reeditar en un mejor cumplimiento de las obligaciones tributarias. Ante este panorama, resulta crítico el control del proceso de implementación del proyecto Hacienda Digital del Bicentenario, proceso de transformación digital que lleva a cabo el Ministerio de Hacienda.

c. Fragmentación de la gestión pública

Otro desafío lo constituye la eficiencia que necesita el país desde la óptica pública, es de la más alta relevancia para lograr resultados en un entorno más exigente y con menor disponibilidad de recursos.

La Contraloría ha planteado la importancia de analizar e implementar reformas que aborden los problemas estructurales del sector público, los cuales limitan su capacidad para prestar servicios de forma eficiente y sostenible; particularmente en contextos como los actuales de extrema escasez de recursos.

En el sector público costarricense, al igual que ocurre en otras latitudes, se ha visto un incremento en la calidad y cantidad de las demandas ciudadanas, así como un mayor involucramiento de la ciudadanía en la gestión de los servicios públicos, lo cual es congruente con el enfoque de derechos, que genera nuevos desafíos para las instituciones públicas. Igualmente hay temáticas, que continúan siendo nicho de importantes y recurrentes brechas en la eficiencia del sector público, tales como el empleo público, la contratación administrativa, la educación, el transporte, la seguridad, la transparencia y la participación ciudadana, entre otros. El Estado además, ha tenido una tendencia a crecer, lo cual se evidencia, en la creación de nuevas instituciones públicas. Además, se presenta, de forma cada vez más común organizaciones privadas que prestan servicios públicos, o incluso organizaciones ciudadanas, comunales y locales que surgen en paralelo a la organización pública tradicional.

Nos enfrentamos por tanto, a un alto nivel de fragmentación, no sólo del aparato institucional, con más de 300 instituciones públicas, más de 4000 juntas de educación o mil entidades privadas receptoras de fondos públicos, sino también de los procesos que apoyan la gestión en sus distintas dimensiones, a saber, financiera, recursos humanos, bienes y de tecnologías de información, incluida la duplicidad de algunos esfuerzos institucionales, tal y como lo ha identificado la Contraloría en algunos estudios. Esto resulta importante tomarlo en cuenta, dado que dichos procesos influyen significativamente en la capacidad de las instituciones para el cumplimiento de sus fines. Así, debe haber un mayor énfasis hacia las relaciones y conexiones entre diversos operadores, funcionarios e instituciones, lo que las hace más horizontales y con un énfasis en las relaciones de coordinación para resolver problemáticas sociales y otras cada vez más complejas e interconectadas entre sí. Nuevos enfoques de gestión pública se basan también más en elementos de motivación, competencias y cultura, en lugar de las formas tradicionales de gestión basadas en normativas y estructuras. Es por ello importante tener presente que la reforma del Estado de la que tanto comentamos y hace mucho tiempo, no pasa únicamente por crear más leyes, abrir o cerrar instituciones o de cambiar el diseño institucional del Estado. Implica a la vez un cambio cultural, de innovación, de enfoque en el ciudadano. Todo ello se traduce en la urgencia de adaptar la funcionalidad del Estado a los nuevos tiempos y eso no es una tarea sencilla. Gradualidad y adaptación son factores paralelos a ese enorme reto.

El modelo de una gestión pública integrada debe ser valorado por los tomadores de decisiones pues éste procura la mejora y eficiencia de los servicios públicos partiendo de un énfasis en la continuidad y sostenibilidad de los mismos; así como la integración de las decisiones de corto plazo con las de mediano y largo plazo, para ir más allá de la inmediatez que puede atentar contra la sostenibilidad en la función pública.

d. Lucha contra la corrupción

Otro desafío lo constituye el combate y ante todo, la prevención de la corrupción pública, como labor constante y sostenida dada sus diversas formas de manifestación y extensión, tanto en lo público como en el ámbito privado de nuestra sociedad. Es un asunto que por su complejidad, la institucionalidad pública no puede abordarlo de manera aislada; por el contrario, debe constituirse en un esfuerzo articulado, con la participación activa del sector privado y la sociedad civil organizada. Debe tomarse en cuenta que la corrupción es un fenómeno social sujeto a constantes y sofisticadas mutaciones, el drenaje de recursos producto de la corrupción, ciertamente limita e incide en la posibilidad del Estado para brindar más y mejores servicios a la población.

Un aporte valioso en respuesta a esta situación, es el trabajo colaborativo de diversos agentes institucionales y el compromiso asumido con la ejecución de la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción (ENIPC). Debemos por ello, continuar incentivando la gobernanza de la prevención, la simplificación de trámites, la transparencia de la gestión pública, la gestión ética en las instituciones y en las contrapartes privadas, así como fortalecer y mejorar la atención de denuncias ciudadanas.

Por su parte, la Contraloría General ha diseñado su propia estrategia de fiscalización en la prevención de la corrupción pública. Revisa sus procesos para la mejora continua y gestiona la ética y valores de su propio personal en un esfuerzo continuo y sistemático que es también de naturaleza preventiva.

La Contraloría General ha participado activamente en la elaboración de la Estrategia Nacional (ENIPC) y desde las competencias de control externo de la Hacienda Pública, deberá fiscalizar su debido cumplimiento.

No omito finalmente indicar que la Contraloría está atenta al curso de los diversos proyectos que sobre corrupción, se encuentran en la corriente legislativa. De hecho

en la actualidad, trabajamos en un proyecto de ley relacionado con las Declaraciones Juradas de Bienes, para lo cual estaremos requiriendo oportunamente de su apoyo.

e. Otros retos pendientes

Aparte de los anteriores el país tiene otros retos pendientes, referiré solamente tres de ellos por su eventual impacto en la Hacienda Pública.

i. Deuda Estado - CCSS

El primero está asociado al problema del alto endeudamiento antes mencionado, un riesgo latente para la sostenibilidad de las finanzas públicas es el relacionado con la deuda del Estado con la CCSS. El saldo de esta deuda, según cifras de la Caja, ha presentado un comportamiento creciente, siendo que en el periodo 2017-2021 creció un 141% alcanzando los €2,5 billones al final de 2021. Para ponerlo en perspectiva, equivale a un 6,5% del PIB, aproximadamente, una cuarta parte del Presupuesto Nacional (22,9%) y la mitad del presupuesto de la CCSS (48,5%). Aunado a esto, una demanda en proceso judicial por casi €6 billones, podría triplicar el monto. El riesgo fiscal, en este caso es elevadísimo, con serias consecuencias en caso de materializarse.

La problemática es realmente compleja y preocupante, pues el reconocimiento en los registros del Ministerio de Hacienda corresponde únicamente a los convenios firmados, en el fondo arreglos de pago específicos, siendo que las sumas que se dejan de registrar se continúan acumulando, sin una valoración oportuna de su correspondencia por parte del Poder Ejecutivo, agregando elementos de incertidumbre sobre la razonabilidad del saldo, y generando también impactos sobre la sostenibilidad de los servicios, principalmente de salud, que brinda dicha entidad, los cuales se materializarían en menor calidad de vida para los costarricenses que buscan atención.

En esa línea, el control político en la concreción de consensos para la toma de decisiones en esta materia, se vuelve de la mayor urgencia, ante una situación que amenaza la estabilidad fiscal y económica.

ii. Nuevo modelo de gestión de las compras públicas

Por otra parte, la entrada en vigencia de la Ley General de Contratación Pública, N° 9986 a partir del 1 de diciembre del presente año, representa un desafío importante en razón de que se ha diseñado un nuevo modelo de gestión de compras en el sector público, que vas más allá de una actualización de aspectos operativos. De esta forma, se pretende potenciar el uso de la contratación como un instrumento para consolidar políticas públicas para el desarrollo social nacional y local, la promoción económica de sectores vulnerables, la protección ambiental y fomentar la innovación, promover la competencia, simplificar trámites e incentivar la planificación, entre otros.

De acuerdo con el reciente trabajo de fiscalización de la CGR, 49 de 59 instituciones evaluadas se encuentran en niveles de preparación iniciales, básicos o intermedios para la implementación de esta ley. Se debe avanzar en tareas relacionadas con la necesidad de apropiación y conocimiento del cambio en las instituciones; gestión del uso eficiente del Sistema Digital Unificado de Compras; y por supuesto tareas propias de la rectoría¹, como la conformación de la Autoridad de Contratación Pública y la promulgación oportuna del reglamento a esta ley Ley N° 9986, entre otros.

iii. Nuevo modelo de empleo público

La Ley Marco de Empleo Público introduce un modelo moderno para gestionar el empleo público en nuestro país. Incluye aciertos de relevancia en el ordenamiento

¹ En ejecución la Auditoría de carácter especial sobre la preparación del Ministerio de Hacienda para la implementación de la Ley General de Contratación Pública. En diciembre de 2021 se emitió el primer reporte.

jurídico nacional, entre los principales puede mencionarse la concepción integral y sistémica del empleo público dejando de lado una visión circunscrita al componente de remuneraciones; permite una regulación unificada y de amplia cobertura al integrar dentro de su ámbito a la mayor parte del sector público con algunas excepciones puntuales; asimismo pone énfasis en la planificación y en la gestión por competencias como mecanismos para eficientizar la gestión del potencial humano y aumentar la entrega de valor público y pone énfasis en la transparencia y acceso a la información.

Este nuevo marco normativo pone al Sector Público frente a retos no menores para su implementación efectiva, entre ellos se requiere acciones inmediatas para la preparación de las instituciones y su normativa interna que permita operativizar la nueva ley; los sujetos con roles de rectoría y autoridad en el sistema de empleo público deberán ejercer sus funciones con estricto apego a su rol general, orientador y sin sustituir a las instituciones en su papel de patronos; así también este nuevo marco normativo orientado a una gestión equitativa deberá permitir a su vez la atracción y permanencia del talento humano idóneo y eficiente.

El país está ante la puesta en vigencia de dos leyes en temas muy sensibles que suponen más que cambio, transformación del Sector Público y muy cercanas en el tiempo, lo que genera retos importantes por los riesgos asociados. En este sentido, las herramientas han sido aprobadas y es ahora momento de planificar, ordenar y priorizar su implementación.

III. MEDIDAS TOMADAS QUE HAN PERMITIDO ATENDER DE FORMA PARCIAL LOS DESAFÍOS

Habiendo hecho un resumen de algunos de los desafíos que enfrenta el Estado costarricense en el campo de la Hacienda Pública, me referiré ahora a las medidas tomadas desde distintos ámbitos institucionales, y por supuesto, desde la propia

Asamblea Legislativa para enfrentarlos, principalmente en el ámbito económico financiero. Es decir, se ha iniciado una ruta hacia la sostenibilidad.

a. Principios de sostenibilidad y plurianualidad

Una de las más importantes reformas legales en materia presupuestaria se aprobó en junio de 2019, al introducir en el artículo 176 de nuestra Constitución Política mediante la Ley N° 9696, los principios de sostenibilidad y plurianualidad. La importancia de la misma radica en que el uso sostenible de los recursos públicos es pilar fundamental, para legar a las generaciones futuras la posibilidad de contar con los beneficios de un Estado Social y Democrático de Derecho. La presupuestación plurianual constituye una herramienta y requisito indispensable, para instrumentalizar la visión de mediano y largo plazo en la toma de decisiones presentes con criterios de sostenibilidad de los servicios.

Lograr la aplicación y consolidación de este principio en todo el sector público debe ser uno de los principales objetivos a nivel país, pues es la base de la disciplina fiscal y en consecuencia de la sostenibilidad de los servicios públicos. A raíz de una solicitud del plenario legislativo la Contraloría General presentó a la Asamblea, de forma conjunta con el Ministerio de Hacienda, una propuesta de estrategia en esta materia, el pasado mes de marzo, como una tarea necesaria en la ruta de implementación.

b. Ley «Fortalecimiento de las Finanzas Públicas»

Otra de las principales reformas fue la aprobación de la ley «Fortalecimiento de las Finanzas Públicas» a finales del año 2018, la cual significó, por el lado de los ingresos, un reforzamiento al impuesto sobre las ventas -que pasó a ser el Impuesto sobre el Valor Agregado- y al impuesto sobre la renta, y por el lado del control del gasto, un primer logro significativo en el control del crecimiento de los salarios por la vía de la nominalización de los incentivos salariales, el establecimiento de una regla fiscal para el control directo del gasto, y la derogatoria de algunos destinos específicos.

De esta acción, el país ha empezado a cosechar sus frutos. La reforma al impuesto sobre la renta y la transformación del anterior Impuesto sobre las Ventas en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), junto con la incorporación de ingresos de los Órganos Desconcentrados al Presupuesto de la República, permiten esperar en 2022 un aumento de 1,3 puntos porcentuales del PIB en la carga tributaria en comparación con el 2018, luego de que su crecimiento se viera frenado por los efectos económicos de la pandemia durante el año 2020 y parte del 2021.

Por su parte, la modificación a la Ley de Salarios de la Administración Pública, en conjunto con algunas regulaciones adicionales incorporadas en el título IV, producen que para 2022, la partida de remuneraciones presente una desaceleración en su crecimiento y reducción con respecto al PIB.

Finalmente, la regla fiscal se constituye en el 2020 como la principal herramienta para alcanzar la sostenibilidad de la deuda en el sector público no financiero. En el caso del Presupuesto Nacional, la aplicación de la Regla Fiscal hace que el gasto corriente pase de crecer 9,42% en 2019 a un máximo de 4,67% en 2020. A pesar de lo efectivo que ha sido este instrumento en el control del gasto ejecutado, diversos sectores e instituciones han logrado la permisividad de la Asamblea Legislativa para salirse de su ámbito de aplicación, y persisten iniciativas de salida de otras instituciones, lo cual genera el riesgo de demorar aún más, el retorno a la senda de sostenibilidad de las finanzas públicas, poniendo en duda el compromiso del país con la disciplina fiscal. Esto por lo demás, limita los resultados esperados y alcances previstos en la legislación. Es por eso que con respecto a este punto, deseo hacer un paréntesis y manifestar nuestra preocupación por aquellos casos, en los cuales luego de negociaciones del Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, con algunos sectores, se aprueban exclusiones del ámbito de aplicación. Este es el caso de la regla fiscal, y también la ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos a la cual están sujetos solamente el 48% de los recursos públicos.

c. Órganos desconcentrados

También con anterioridad a la ley de Fortalecimiento de las Finanzas, habían sido aprobadas otras dos leyes, que también contribuirían a aliviar la situación fiscal del Gobierno. Se trata de la «Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos» N° 9371 aprobada en 2016, que dispuso que los recursos del superávit libre de los órganos desconcentrados del Gobierno y de otras entidades públicas y privadas que se originen en transferencias del Gobierno, debían ser devueltos a éste si no eran utilizados en un plazo de 2 años, y la Ley N° 9524 «Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central» aprobada en marzo de 2018, en virtud de la cual los presupuestos de 49 órganos desconcentrados del Gobierno Central debieron ser incorporados al Presupuesto de la República a partir del año 2021. Estas normas buscan el retorno de recursos a las arcas del Estado, y la consolidación de sectores, con posible efecto positivo sobre la eficiencia del gasto.

Asimismo, la Ley 9925 (Reforma Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, para el pago de intereses y amortización de la deuda pública, aprobada en noviembre 2020), estipula que algunas instituciones autónomas, fondos y dependencias del Estado, transfirieron, por una única vez, recursos de sus superávits libres al Presupuesto Nacional para amortizar el saldo de la deuda. Producto del efecto de esta ley y de la incorporación de los Órganos Desconcentrados al Presupuesto Nacional, en el año 2021, se incorporaron aproximadamente ₡120 mil millones de ingresos, con efecto positivo sobre el resultado fiscal y el endeudamiento del Gobierno.

Este fue un primer paso hacia una asignación presupuestaria más eficiente, pero sigue siendo necesario profundizar aún más la articulación del aparato estatal, por medio de acciones que eviten la duplicidad en el ejercicio de sus funciones y permitan un mejor aprovechamiento de los recursos de la hacienda pública.

d. Ley General de Contratación Pública

Otro valioso logro, en la línea de integrar las regulaciones para alcanzar un marco normativo de alcance general en materia de compras públicas, fue la aprobación en mayo de 2021 de la Ley General de Contratación Pública, N°. 9986. Tal y como mencioné anteriormente, más allá de una actualización normativa, esta nueva ley representa un rediseño del modelo de gestión de la contratación pública.

e. Ley de empleo público

Otro hito en la ruta de alcanzar uniformidad de las reglas y control del gasto, tiene que ver con la reciente aprobación de la ley N°. 10159 Ley Marco de Empleo Público. Normativa de alta complejidad pues contiene elementos no sólo de compensación salarial sino también de planificación, reclutamiento y selección, desarrollo y desempeño del talento de las personas, y gestión de las relaciones laborales.

f. Proyecto de Ley para el manejo eficiente de la liquidez

Finalmente, en esa búsqueda de una gestión pública integrada y de mayor espacio fiscal en el manejo de la liquidez pública, se encuentra en la corriente legislativa el proyecto de ley de Manejo Eficiente de la Liquidez del Estado (MEL). Este contiene mejores prácticas aplicables a los ingresos públicos y crea un Sistema de Cuentas del Sector Público en la Tesorería Nacional, que permitiría, sin aumentar impuestos o reducir gastos, obtener beneficios del orden del 1% del Producto Interno Bruto. Siendo 0,6% del PIB, producto de ahorros en pagos de intereses y comisiones, para eliminar el sinsentido de un Estado que se presta a sí mismo. Es importante continuar con la discusión técnica, documentada, del impacto que tiene este proyecto de ley para el país y si es del caso, fortalecerlo, aún reconociendo la presencia de intereses opuestos a esta iniciativa, principalmente en el sector bancario.

Debemos recordar que esta ruta iniciada para que la Hacienda Pública pueda cumplir de mejor forma sus fines, debe continuar. Es necesario tener una visión integral de los mayores desafíos y acciones necesarias para la adaptación, continuidad de la Hacienda Pública y la preservación de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho.

IV. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: ÓRGANO CONSTITUCIONAL, AUXILIAR DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

Evidentemente la Contraloría General de la República, en su rol auxiliar de la Asamblea Legislativa tiene mucho qué aportar para nutrir la discusión política, identificando situaciones de riesgo en la gestión y administración de la hacienda pública, aportando datos, análisis, visión integral y de conjunto de la administración, tendencias y transformaciones del sector público, entre otros y todo ello en pro de un control político oportuno y de decisiones legislativas informadas y certeras. Más allá de mencionar una a una nuestras competencias constitucionales y legales, reiteramos nuestro compromiso con la vigilancia en el uso de los recursos públicos y con la probidad en el ejercicio de nuestras funciones.

Somos una institución que con la independencia y rigurosidad técnica que la caracteriza, genera insumos para el control político y la discusión de proyectos de ley, que comparece ante las distintas comisiones legislativas sobre asuntos de nuestra competencia. Fundamentalmente desde el control posterior, realizamos opiniones y sugerencias sobre asuntos de relevancia que afectan la Hacienda Pública y se envían directamente a los correos oficiales de los señores y señoras diputadas, y opinamos sobre proyectos de ley en materia de nuestras competencias a solicitud oficial de las distintas comisiones. Realizamos, con base en nuestro plan de trabajo, elaborado de forma independiente, auditorías, investigaciones, seguimientos a la gestión; entre otros, dirigidos a las administraciones, de lo cual siempre enviamos copia a cada uno de los señores y señoras diputadas oportunamente.

Desde el control previo aprobamos los presupuestos del sector descentralizado, municipalidades y otros; resolvemos impugnaciones en materia de contratación administrativa. Litigamos en lo contencioso administrativo, a la fecha más de 360 juicios en marcha y llevamos adelante procedimientos administrativos -actualmente con un circulante de más de 100 expedientes- cuando existen presuntas responsabilidades administrativas y/o civiles de funcionarios públicos por sus actuaciones. Coordinamos con las auditorías internas del sector público temas relacionados con fiscalización y control. Estas auditorías son parte esencial del sistema de control interno de las instituciones. El primer frente de control es la propia administración de ahí que las auditorías internas deban formar parte de su estructura administrativa. Ahora bien, en aquellos casos en que existe mérito presentamos denuncias penales y también generamos insumos para el Ministerio Público, sea a solicitud o bien de manera oficiosa cuando la relevancia del tema así lo determina, entre muchas otras de nuestras tareas. Por supuesto que esto es un resumen solo para darles una idea de la diversidad de nuestras funciones. Somos 698 funcionarios, 58% mujeres y 42% hombres, 34% de nuestro personal realiza labores de apoyo y un 66% labores sustantivas, siendo el promedio de edad 39 años en razón del cambio generacional ocurrido en los últimos años.

Para su debida información, nuestro presupuesto 2022 ronda los 20.590 millones de colones, en decrecimiento real durante los últimos años, ante un contexto cada vez más complejo, un sector público más atomizado, con negocios sofisticados y con formas de corrupción muy diversas que nos obligan a estudiar, innovar y además a multiplicarnos. La Contraloría es una institución que realiza una lectura permanente de la realidad política, social y económica del país lo que sirve para orientar sus programas de trabajo, criterio adicional para enfocar sus programas de trabajo. Damos un seguimiento constante a la Asamblea Legislativa y a los temas que nos conciernen. Nuestra relación con los legisladores es y será, como hasta ahora ha sido, un apoyo técnico especializado en la fiscalización de la hacienda pública y de la rendición de cuentas en un Estado Social y Democrático de Derecho.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Para recapitular, el recorrido sobre temas relativos a la Hacienda Pública, ha tenido como eje central la provisión de los servicios públicos a la ciudadanía y la necesidad de continuar tomando medidas para solventar problemas que acarreamos del pasado y que han llevado al país al borde de una situación insostenible.

Desde la perspectiva de la Contraloría General, la Asamblea Legislativa posee un rol estratégico en asumir acciones para mitigar entre otros factores determinantes mencionados, los efectos económicos y sociales producto de la emergencia sanitaria, de unas finanzas públicas deterioradas, y de un conflicto bélico internacional de consecuencias imprevistas.

Aunque con altibajos, lo cierto es que hay camino ya recorrido. La participación de ustedes; generando y modificando leyes, o ejerciendo control político durante este cuatrienio, permitirán afianzar el fortalecimiento del buen uso y manejo de las finanzas públicas, que el país tanto necesita. Es indispensable enrumbar hacia la senda de la sostenibilidad que asegure el bienestar general y un mejor futuro a los que vienen.

Señores y señoras diputadas, de nuestra experiencia de muchos años en las relaciones con la Asamblea Legislativa, hemos derivado situaciones que denotan aspectos de interés, que podrían ser útiles a su quehacer, como las siguientes: la responsabilidad legislativa demanda una visión estructural antes que fragmentada de la realidad, requiere visión de mediano y largo plazo, priorizada sobre el inmediatez que a veces impide avances significativos. Implica generar acuerdos conjuntos entre distintas fuerzas político partidistas, y exige asimismo la necesidad de centrarse en las prioridades y objetivos nacionales, más allá de la defensa de intereses parciales o sectoriales, sin soslayar la importancia de éstos. Las iniciativas legislativas en esa misma dirección, deberían concentrarse en proyectos sustentables y sostenibles, con propósito integral, antes que propuestas casuísticas, parciales o desarticuladas de la

Contraloría General de la República



Sabana Sur, Mata Redonda

Apartado Postal 1179-1000

San José, Costa Rica

Tel.: (506) 2501-8000 / Fax: (506) 2501-8100

correo: contraloria.general@cgrcr.go.cr

<http://www.cgr.go.cr/>

Elaborado en la Contraloría General de la República,
todos los derechos reservados. Abril 2022

