

UNA HACIENDA PÚBLICA ORDENADA TRAERÁ CRECIENTE
DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL PARA TODOS

INFORME NÚMERO 1

Comisión de Control y Ordenamiento
Del Gasto Público

OCTUBRE 2002

**PRIMER INFORME CONTENTIVO DE LAS SUGERENCIAS Y CONCLUSIONES DE LA
COMISION DE CONTROL Y ORDENAMIENTO DEL GASTO PUBLICO Y DE LA RENDICIÓN DE
CUENTAS DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS**

INDICE

CONTENIDO	PAGINA
CAPITULO UNO	
Introducción	5
CAPITULO DOS	
Consideraciones Previas sobre el Problema Fiscal General	8
CAPITULO TRES	
Causas y Orígenes del Crecimiento Desordenado del Gasto Público	14
CAPITULO CUATRO	
Principios y Normas Generales de Política Fiscal	16
CAPITULO CINCO	
Hacia una Profunda Reforma Constitucional Hacendaria	18
CAPITULO SEIS	
Los Egresos Fiscales	23
Sección I La problemática del gasto público	23
Sección II La rigidez del gasto público, los automatismos presupuestarios y el problema de los destinos específicos	24
Sección III Otras sugerencias para el mejor control del gasto público	28
Sección IV La eficiencia y productividad del gasto público	37
Sección V El control sobre los “disparadores del gasto”	41
Sub Sección 1: Salarios y empleo público	42
Sub Sección 2: Pensiones	45
Sub Sección 3: Intereses de la Deuda Pública	53
CAPITULO SIETE	
Eficiencia en la Recaudación y Combate a la Evasión Fiscal	55

CAPITULO OCHO		
Deuda Pública		56
CAPITULO NUEVE		
Deuda Externa		58
CONTENIDO		PAGINA
<hr/>		
CAPITULO DIEZ		
Deuda Interna		60
CAPITULO ONCE		
Deuda del Banco Central		62
CAPITULO DOCE		
Propuestas para una mejor administración y reducción del monto de la Deuda		64
CAPITULO TRECE		
Presupuesto 2003		68
Sección I	Sugerencias para la eliminación de partidas	69
Sección II	Recomendaciones	75
CAPITULO CATORCE		
Sector Público y Contratación Administrativa		79
Sección I	Ministerios	79
	Sub Sección 1: Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)	79
	Sub Sección 2: Ministerio de Trabajo y Previsión Social	84
Sección II	Instituciones Autónomas y Descentralizadas	87
	Sub Sección 1: Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	87
	Sub Sección 2: Acueductos y Alcantarillados (AyA)	88
	Sub Sección 3: Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	89
Sección III	Contratación Administrativa	99
CAPITULO QUINCE		
Ideas Complementarias		101
CAPITULO DIECISEIS		
Comentarios Finales		102

**COMISIÓN DE CONTROL Y ORDENAMIENTO DEL GASTO
PÚBLICO Y DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS
FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS**

(Creada por Decreto Ejecutivo No. 30625-H, publicado en el Alcance N° 60
a La Gaceta N° 161 del viernes 23 de agosto del año 2002)

PRIMER INFORME

San José, Octubre 22 del 2002

Señor Dr. Abel Pacheco de la Espriella, Presidente de la República

Señor Don Jorge Walter Bolaños Rojas, Ministro de Hacienda

Sus respectivos Despachos

Nos es grato dirigirnos a ustedes para someter a su consideración el PRIMER INFORME
CONTENTIVO DE LAS SUGERENCIAS Y CONCLUSIONES DE LA COMISION DE CONTROL Y
ORDENAMIENTO DEL GASTO PUBLICO Y DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS
FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS.

CAPITULO UNO
INTRODUCCIÓN

La Comisión fue creada por Decreto Ejecutivo N° 30625-H, publicado en el Alcance N° 60 a La Gaceta N° 161 del viernes 23 de agosto del año 2002.

La Comisión empezó a funcionar de hecho, por decisión de todos sus miembros, desde el día en que fue juramentada. Su primera sesión tuvo lugar el día lunes 12 de agosto a las 5 p.m., en Tarbaca, Aserrí y de ahí en adelante las reuniones se celebraron en el Ministerio de Hacienda, con una duración promedio de 3 horas, los días martes y viernes de cada semana, ad honorem y con el único deseo de servir bien al país.

Las sesiones iniciales se consumieron en la elaboración de un programa de trabajo detallado y en la formación de Grupos de Apoyo con personas especializadas en diversos campos. Las siguientes sesiones se emplearon en las labores que se mencionan más adelante, todas ellas orientadas al control y racionalización del gasto público, como lo ordena el citado Decreto.

La Comisión ha tenido largas y útiles reuniones con el señor Ministro de Obras Públicas y Transportes, con el señor Ministro de Trabajo (dos veces), con el señor Director General de Servicio Civil y con numerosos funcionarios, y tiene proyectado reunirse con otros funcionarios públicos de igual o similar categoría en un futuro próximo, aparte de una prolongada y constructiva entrevista que se tuvo con la Comisión Mixta creada por la Asamblea Legislativa. De la misma manera, la Comisión ha recibido los aportes de varios grupos de ciudadanos y de personas, que han sido muy valiosos, respecto de asuntos que han llamado la atención de la Comisión.

De todo ese esfuerzo nace el presente informe, que tendrá que ser completado con sucesivos informes conforme avance el trabajo de la Comisión, labor que posiblemente durará alrededor de dos años más. Así como la Comisión se ha adelantado a la fecha que se le asignó para rendir su primer informe trimestral procurará ir presentando puntualmente todos los demás informes que en lo futuro juzgue necesarios.

Este trabajo representa la opinión consensuada de todos los miembros de la Comisión en cuestiones fundamentales. Como es lógico y humano, en el curso de su elaboración hubo diferencias de criterio en cuestiones formales y de detalle, que no afectan la solidez conceptual ni los alcances del informe.

Los males que sufre la Administración Pública tienen dimensiones grandes y crecientes, que sólo se pueden eliminar con mucha firmeza, con un análisis profundo y con conclusiones expresadas con total franqueza. Esos males se originaron hace muchos años y si queremos transformar positivamente al país deben ser corregidos sin visiones corto-placistas, ignorando la política de partido y afrontando los problemas con criterio de conjunto y pensando en los supremos intereses del país.

Para hacer viable esta transformación es necesario iniciar cuanto antes el cumplimiento de los siguientes objetivos básicos:

- 1) La evaluación constante de los resultados operacionales de toda la Administración Pública y la clara rendición de cuentas de todos sus funcionarios y empleados, como lo ordena el párrafo final del artículo 11 de la Constitución Política. A esto hay que agregar el estudio gradual y consistente de todas las dependencias públicas aplicando los principios de Organización y Métodos y que rindan las recomendaciones correspondientes.

- 1) Hay que continuar con los esfuerzos para propiciar una reforma integral del Estado, que incluya a las instituciones autónomas o descentralizadas, y a los entes paralelos y empresas públicas, que han proliferado en Costa Rica convirtiéndose muchos de ellos en feudos sin control eficaz.

- 1) Es indispensable cambiar las leyes electorales y otras atinentes a la administración pública, porque su deficiencia es la que origina nombramientos de gente incapaz o indebidamente ambiciosa, la hipertrofia burocrática, el crecimiento desordenado del aparato estatal, su organización cara y defectuosa, el crecimiento del empleo residual, el clientelismo político en ascenso, los trámites administrativos muy lentos y la carencia de austeridad, para sólo citar algunas de las enfermedades que están a la vista de todos los que queremos mejorar al país.

- 1) La Ley de Servicio Civil debe ser objeto de una profunda reforma, para que abarque en forma flexible toda la Administración Pública con el fin de que su normativa general se aplique a cada una de las dependencias y organismos del Estado, pero dándoles la necesaria latitud para que su alta jerarquía regule los respectivos detalles; y para que se cumpla con el carácter estatutario claramente estipulado en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política. Esa Ley no debe propiciar ninguna inamovilidad y sí dar estabilidad en sus puestos, así como remuneraciones decorosas, a los funcionarios y empleados públicos que cumplan con su deber fundamental que es el de dar servicio eficiente y honesto a la Administración Pública. Este deber básico es lo primero y como resultado de su cumplimiento los funcionarios y empleados públicos han de tener derecho a remuneraciones justas, competitivas de las que rigen en el sector privado, a hacer carrera en el servicio público y a disfrutar de todas las prestaciones legales que les pueda pagar el Estado. Es importante que veamos el problema del

Servicio Civil como un elemento que ha contribuido a la rigidización del gasto público, pues no permite que incidan los criterios de eficiencia y eficacia de la función pública, que es la única manera en que la productividad del servicio público puede ser objeto de una rendición de cuentas oportuna y legítima.

En Costa Rica la normativa se ha aplicado al revés. Es común que se piense únicamente en el dogma de la inamovilidad y que se formen así grupos de funcionarios y empleados que no obedecen a sus superiores y que sólo piensan en sus intereses personales.

- 1) En el curso de este informe volveremos a los objetivos anteriores, especialmente cuando tratemos el enorme problema de las convenciones colectivas y el despilfarro e indisciplina que ellas conllevan.

CAPITULO DOS

CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE

EL PROBLEMA FISCAL GENERAL

Esta Comisión se creó con el propósito de hacer recomendaciones para el control y ordenamiento del gasto público. Pero ello no quiere decir que para mejor ubicarnos en este contexto, que es el de mayor importancia en el campo de las finanzas públicas y el mayor obstáculo que confronta el desarrollo económico y social del país, nos abstengamos de hacer comentarios ilustrativos sobre el problema hacendario en general. La magnitud y las implicaciones del problema así lo exigen.

El país atraviesa por una situación económica difícil, tanto por la enorme crisis fiscal y el acelerado crecimiento de la deuda pública, interna y externa, como por los bajos precios del café, la continua alza en los tipos de interés, la problemática bananera, la fluctuación

Puesta en línea

frecuente en el precio de los hidrocarburos, el deterioro del sector agropecuario, la baja en las exportaciones, el creciente desempleo, la inflación ascendente (la tercera en América Latina), un alarmante crecimiento de la corrupción, el aumento de la pobreza extrema y factores similares, todos de apremiante solución. Además, el futuro será igualmente complicado, si siguen faltando las profundas medidas correctivas que se necesitan, y quizás más por la recesión o desaceleración económica todavía existente en los Estados Unidos y en otras partes del planeta. A esta preocupante situación se debe agregar la posible influencia, vía contagio, de lo que ocurre en otros países de América Latina.

En suma, la crisis no es sólo fiscal y nacional, sino, también, económica y de ámbito global, lo que aumenta las dificultades para resolverla. A fin de conseguir ese indispensable objetivo, el único camino viable es actuar con un sólido criterio de unidad nacional y enfocar el deprimente panorama que confrontamos con una visión global. En Costa Rica se requiere, en este momento crucial, la cooperación patriótica de todos y la vigilancia atenta de lo que está sucediendo en otras naciones. Si no se procede así, nuestros problemas se agravarán y probablemente podrán volverse irreversibles, con gran perjuicio para todos.

El Estado costarricense ha venido creciendo desorbitadamente, en parte por falta de planeamiento; y también porque hay deseo y afán justificados de progreso en muchos frentes, que por lo general se han manifestado en forma desordenada, a base de “grupos de presión”. La mayoría de los sectores clama, con toda razón, porque haya austeridad, parsimonia y orden en el gasto público. El equilibrio de todos esos factores no es tarea sencilla por muchas razones, entre otras, porque en numerosos casos es difícil lograr consenso en lo que constituye verdadera austeridad. Lo que para unos es gasto superfluo o prescindible, para otros es de gran prioridad y urgencia. En estos casos límite o dudosos habrá que ponerse de acuerdo, por medio de claras y firmes decisiones de Gobierno, pero sin olvidar que conforme crece el país aumentan los servicios establecidos o simplemente se

Puesta en línea

gasta más dinero para atender a su desarrollo normal. En suma, la crisis fiscal no es sólo un problema de desorden y de otros factores adversos concordantes: es también una cuestión del desarrollo económico y social que exige el país. Los gobiernos deben tener presente no sólo el aumento natural de las necesidades sociales, sino las graves consecuencias de políticas equivocadas, que han profundizado la brecha social y han recargado en el Estado, así disminuido y debilitado, todo el peso de la carga social y la inequidad creada por esas desafortunadas decisiones.

Como quiera que sea, y con la convicción de que los funcionarios públicos deben procurar el mayor orden, honestidad y cuidado en el buen uso y destino de los fondos públicos, para que resulte de máximo provecho el esfuerzo que hacen los sectores privados que los suplen, nos parece que el país debe adherirse a una filosofía económica sensata, realista y, esencialmente, muy positiva, porque la verdad es que todos necesitamos más de todo. Más servicios, más obras de infraestructura, más caminos, más puentes, más escuelas, más y mejores maestros, mejor salud pública, más oportunidades de empleo y, naturalmente, más seriedad, más estudio concienzudo, más unidad, más producción y más austeridad. El empresario necesita más tranquilidad y más estabilidad. El trabajador necesita más oportunidades de trabajo y mejores ingresos reales. Los consumidores requieren productos y servicios de buena calidad a precios razonables. Las actividades económicas de todos tienen que ser más productivas para todos, y debe procurarse que la prestación de servicios públicos sea cada vez más transparente y más ética.

En este contexto, la solución al problema del desequilibrio de las finanzas públicas representa hoy, sin lugar a dudas, uno de los mayores desafíos que enfrenta el bienestar económico y social costarricense. Sin embargo, a pesar de que el origen de este problema se remonta a muchos años atrás y que sus causas se han mantenido a lo largo de varios gobiernos, el país ha venido posponiendo la adopción de medidas estructurales para su

Puesta en línea

solución definitiva y durante los años precedentes, los Ministros de Hacienda se han tenido que conformar con realizar esfuerzos para evitar que la situación estalle en una crisis de mayores proporciones.

Pero lo expresado se puede alcanzar cuando haya estabilidad monetaria, más ahorro, más inversión permanente, nacional y extranjera, más recursos de financiación y de crédito a largo plazo, más capitalización individual y empresarial, y más beneficios netos para las empresas y sus trabajadores. Ese enfoque realista y pragmático de nuestras necesidades fiscales debe conducirnos, sin temores ni vacilaciones, a patrocinar todo cuanto tienda a la formación de capital, para que dentro del menor plazo posible se estimule una mayor afluencia a nuestro exiguo mercado de capitales, de toda clase de recursos bancarios y no bancarios sanos, a fin de poder atender a la creación de nuevas empresas, a la expansión de las actuales y a mejorar los servicios del Estado y de sus instituciones, todo lo cual se resume en pocas palabras: más ahorro interno, más producción empresarial y mayor participación de todos los habitantes en los procesos y sistemas que signifiquen creación, acumulación y disfrute de riqueza.

El Estado debe dar el ejemplo en materia de crédito público, saneándolo y cortando los abusos. Para que haya más crédito, debe haber mejor y más racional uso y rotación del mismo, ya sea éste público o privado. El país, con el Gobierno a la cabeza dando el ejemplo, debe entender que el crédito no es sinónimo de inversión permanente, porque si lo fuese se convertirá en gasto. El crédito hay que utilizarlo con gran prudencia y medida; y las obligaciones que origine deben ser atendidas con religiosa puntualidad. Además, no puede haber crédito abundante y a bajo costo, si alguien no ahorra o invierte primero, para crear recursos con los cuales se concede el crédito. Si pretendemos producir y emprender únicamente a base de crédito, sin ahorro ni inversión previos, entonces nos encaminaremos hacia el desastre a que conducen las emisiones inorgánicas.

El Estado necesita más ingresos fiscales, lo cual significa que debe haber más contribuyentes con mayor capacidad para pagar tributos, o sea que sus actividades productivas, ya sean empresas o trabajo personal, deben dejar buen margen para pagar sus tributos sin congojas. Más aún: no obstante que los tributos son, como lo dice el adagio jurídico, “materia odiosa”, deben llegar a pagarse con gusto, a base de una buena educación tributaria y de que se fijen en un nivel razonable y justo, se realicen las obras que necesita el país y se desestime la evasión fiscal. Las leyes tributarias de tipo confiscatorio o punitivo constituyen uno de los más graves errores que se pueden cometer en materia económica. ¡La voracidad fiscal debe eliminarse; y también deben combatirse el gasto corrupto o innecesario y la evasión hacendaria!

En suma, Costa Rica requiere que haya más contribuyentes y, desde luego, más productores, más ahorrantes y más inversionistas, empresarios o no, lo que implica un mayor número de personas dispuestas a sacrificar el consumo inmediato y a mantener una vida austera, sin gastos innecesarios, en lo cual el propio Estado debe dar el ejemplo.

Pero no sólo hay que crear el clima tributario para que se desarrolle vigorosamente en el país el ahorro institucional de los costarricenses. Hay que propiciar también la inversión extranjera sana, que venga al país a asociarse y a trabajar hombro a hombro con los nacionales, corriendo con ellos todos los riesgos de ganancia y de pérdida, que en realidad se convertirían, con el incentivo poderoso de una Hacienda Pública ordenada y estable, en la posibilidad de traer al país tecnología moderna en cantidad creciente y de que costarricenses y extranjeros compartan armoniosamente los beneficios de una economía próspera. ¿Qué significaría para el país una acción firme, decidida, permanente y eficaz en esas direcciones? La respuesta es muy simple: más producción, más empleo, más ingresos para todos, gasto

Puesta en línea

público más austero y más productividad, mayores ingresos fiscales y más riqueza general, mejor distribuida entre empresarios, trabajadores, el Estado y sus instituciones.

No es aventurado afirmar que, si se logra hacer conciencia entre todos los sectores para que se comprendan y asimilen estas ideas, y si se llega a tener éxito para que este modo de pensar y actuar sea compartido por nuestros legisladores y contribuyentes, los recursos fiscales podrían aumentarse sustancialmente dentro de un plazo razonable, al mismo tiempo que se recorte con firmeza el gasto público corrupto, innecesario o prescindible. Hay que quitar trabas al trabajo de los empresarios, eliminar el deseo de resolver todos los problemas de la Hacienda Pública estableciendo mayores o nuevos tributos sin antes combatir con eficacia la evasión y el gasto corrupto o innecesario; y soltar las ataduras que sujetan actualmente el esfuerzo individual y empresarial tendiente a formar más capital. El Estado y sus instituciones deben entender bien que el proceso para la creación de riqueza se origina en el trabajo incesante, en el ahorro, en la inversión y en la decisión de todos de mantener los gastos en el nivel mínimo indispensable, pero con las máximas productividad y utilidad social.

Siempre tendremos a nuestro inmediato y fácil alcance otros caminos, nada deseables y sí muy peligrosos, como la de seguimos olvidando de estos principios fundamentales, gastando irresponsablemente más de lo que tenemos, viviendo cada día más de prestado y exigiendo más beneficios sociales sin vitalizar antes las fuentes generadoras de riqueza, que son principalmente los esfuerzos privados. Si continuamos con esa ciega actitud, nuestro país podría llegar a un caos social de consecuencias imprevisibles. Con alzas bruscas en los tributos, con la permanente amenaza de nuevas cargas sobre el sector privado o con gastos superfluos que destruyan la confianza que debe reinar en el conglomerado social, compuesto por patronos, trabajadores y consumidores, no se llegará a ningún buen puerto. Uno de los antecedentes necesarios del desarrollo económico y social ordenado - que es equivalente a

Puesta en línea

que haya más de todo para todos - es la estabilidad hacendaria. Por eso creemos firmemente en que el país como conjunto debe colaborar para conseguir esa estabilidad y su contrapartida que es la solvencia y el equilibrio fiscal. Mientras existan desorden, proyectos dispersos, falta de coordinación e indisciplina en materia tan fundamental, no habrá dinero que alcance para satisfacer la voracidad fiscal y proseguirá el daño, hasta la ruina, del aparato productivo nacional, y el consecuente crecimiento de la desigualdad social.

Más aún, es urgente e indispensable crear estabilidad y confianza permanentes en materia tributaria; y asegurarse de que la Hacienda Pública contribuye a la estabilidad monetaria y al desarrollo ordenado del país en todos los campos. Sin estabilidad monetaria no puede haber progreso sostenible, ni es posible mejorar las condiciones de las clases económicamente débiles, ni por ende implantar normas de verdadera Justicia Social. A este temor nos referiremos posteriormente.

Debe tenerse presente la fragilidad que el desequilibrio fiscal le imprime a la situación macroeconómica del país, así como las implicaciones adversas que se generan sobre las tasas de interés y la inversión. La presencia de un desequilibrio fiscal permanente ha traído consigo la necesidad de los Gobiernos de cubrir el faltante participando en el mercado financiero, lo que origina una fuerte competencia por los recursos disponibles que se ve reflejada en incrementos en las tasas de interés y el desplazamiento de la inversión privada, con el consecuente impacto negativo sobre el crecimiento económico y la creación de empleo.

Partiendo de esta situación, se ha venido generando un amplio consenso acerca de la importancia de resolver el problema del desequilibrio fiscal. Sin embargo, este consenso no ha sido tan firme en lo que se refiere a las medidas concretas a través de las cuales se logre la solución del problema.

Para la Comisión es evidente que la única forma de comenzar bien y de resolver efectivamente la problemática fiscal y de desarrollo económico y social que enfrenta Costa Rica en la actualidad, es a través de la acción firme y valiente en aspectos fundamentales como la cantidad, calidad y productividad del gasto público; la efectividad en la recaudación de los impuestos y en el combate a la evasión fiscal; y el establecimiento de garantías constitucionales que estimulen la responsabilidad y transparencia de gobernantes y funcionarios públicos en el manejo de las finanzas del Estado.

CAPITULO TRES
CAUSAS Y ORÍGENES DEL CRECIMIENTO
DESORDENADO DEL GASTO PÚBLICO

Lo primero que debe hacerse es determinar esas causas y corregirlas. Aquí las enumeramos sin ánimo de agotar la lista:

- 1) La causa principal es el clientelismo político, originado en la falta de mejores leyes electorales y de otra naturaleza que promuevan una buena integración de la Asamblea Legislativa y de los demás puestos públicos. Los actores políticos han procedido con irresponsabilidad frente al mandato constitucional del artículo 50, y faltan a su deber de servicio público al que les obliga el artículo 11, y consistentemente han creado sistemas y estructuras para aprovecharse de los fondos públicos con intereses perversos y censurables. El clientelismo político no se resuelve con leyes únicamente sino con una actitud responsable por parte de todos, con sistemas apropiados de rendición de cuentas, con transparencia en el uso de los recursos, y con fuertes sanciones para los transgresores. Nos limitamos a señalar esta realidad, sin entrar en comentarios ajenos a nuestra competencia, que se limita

Puesta en línea

a sugerir normas e ideas para el saneamiento del Gasto Público. Ha sido frecuente ver a algunos Diputados y otros funcionarios públicos procurar su permanencia en el poder con el uso y disfrute de los fondos públicos en provecho propio y de sus allegados políticos, y con detrimento de los recursos que se deben asignar para combatir la pobreza, a lograr mayor seguridad ciudadana, a mejorar la salud y educación pública y a atender necesidades urgentes de importancia social.

- 1) El crecimiento inorgánico del Estado, que ya mencionamos y que amerita continuar con los esfuerzos para reformarlo, a fin de rebajar costos y lograr mayor eficiencia, y a revisar la estructura del Estado para eliminar el aumento constante y no planificado de dependencias públicas nuevas o de algunas de las existentes.

- 1) La evasión fiscal y la falta de conciencia tributaria que han venido en alarmante crecimiento. Por lo general se le quiere exigir a los Gobiernos que desempeñen correctamente su papel esencial de contribuir al mejoramiento económico y social del país y, por ende, a la mejor calidad de vida de sus habitantes; pero no se está dispuesto a pagar cumplidamente los tributos, ni a luchar contra el gasto público innecesario, ni a cumplir con la obligación ciudadana de ser corresponsables, con los gobernantes, de atender la cosa pública con responsabilidad. La subfacturación de muchas de las mercancías importadas, el cobro no declarado del impuesto de ventas, el pago sin factura, la declaración reducida de los salarios al seguro social, son ejemplos que ilustran bien la cuestión que señalamos. Por esos motivos la reorganización hacendaria debe comenzar por el recorte y contención del gasto público, por la intensificación de la recaudación de los actuales tributos y por una lucha decidida y frontal contra la evasión. Repetimos que la mejor arma contra la evasión es el establecimiento de tributos moderados, como se ha hecho con éxito en muchos países.

Puesta en línea

- 1) La falta de orden que ha existido en la Asamblea Legislativa, durante más de un siglo, en la aprobación de tributos y exoneraciones, lo que ha contribuido al desorden que sufre la Hacienda Pública.
- 1) Las pérdidas fiscales que han ocasionado los delitos cometidos contra el fisco.
- 1) El endeudamiento público incontrolado que hicieron algunos de los anteriores Gobiernos.
- 1) Los “automatismos” presupuestarios.
- 1) La excesiva emisión de bonos públicos, que entre otros daños, ha llevado a la costumbre de pagar deudas con mayor endeudamiento.

CAPITULO CUATRO
PRINCIPIOS Y NORMAS GENERALES
DE POLÍTICA FISCAL

Es evidente que durante muchos años el Gobierno, y en particular el Ministerio de Hacienda, han carecido de normas generales para el correcto diseño de una política fiscal permanente.

Consideramos oportuno consignar aquí algunos de los principios y objetivos que deben servir de orientación a esa política hacendaria, y sobre los cuales hemos desarrollado el trabajo de la Comisión y la elaboración del presente informe:

Puesta en línea

- a) Generación de confianza en los habitantes del país.
- a) Estricta austeridad en el gasto y firme disciplina fiscal.
- a) Honestidad total y transparencia en el uso de los recursos públicos.
- a) Educación tributaria.
- a) Orden en el manejo de la Hacienda Pública.
- a) Aplicación firme de la norma de que antes de establecer nuevos tributos, es indispensable combatir eficazmente la evasión y el gasto corrupto o innecesario.

Hay que tener siempre presente que todo aumento en la carga tributaria impulsa el crecimiento del gasto y que los llamados “paquetes tributarios” son medidas epidérmicas de aplicación cíclica, meros paliativos de ocasión que poco o nada resuelven en definitiva, salvo lograr la salida momentánea al problema.

Lo expresado amerita algunas consideraciones, pues algunas personas argumentan que la carga tributaria del país es muy baja, lo que no es exacto. Según el *Government Finance Statistics*, publicación internacional de prestigio, la carga tributaria de Costa Rica es del 12.5% del PIB, mientras que en promedio para las naciones de bajo ingreso dicha proporción es de 14.9%, para los países de ingreso medio alto es del 22.3% y para los que pertenecen a la OECD es del 33.1%. En realidad estas cifras se refieren al nuevo sistema de valoración del PIB, que bajó artificialmente el monto de la carga tributaria que antes existía. Además, el valor determinado para nuestro país no contempla cargas adicionales provenientes de los beneficios sociales que pesan sobre el sector productivo, que podrían

representar un 4% adicional del PIB, ni el pesado gravamen inflacionario que gravita sobre los hombros de todos los costarricenses (el tercero más alto de América Latina), ni la cuantiosa evasión fiscal, pues si se cobraran bien todos los tributos existentes no habría necesidad de más y se producirían mayores ingresos fiscales que, al percibirse y si son bien invertidos, darán lugar a un creciente desarrollo económico y social, a la ampliación del sector productivo y al aumento de esos ingresos.

- a) La operación fiscal debe tener una clara orientación de desarrollo económico y social sostenible, en atención a la obligación que establece para el Estado el artículo 50 de la Constitución Política.

CAPITULO CINCO
HACIA UNA PROFUNDA
REFORMA CONSTITUCIONAL HACENDARIA

Consideramos necesario, para desarrollar lo expuesto en forma orgánica y organizada, que se actualice, tramite y apruebe una verdadera Reforma Constitucional Hacendaria que abarque totalmente el mandato constitucional para la práctica obligada de un buen gobierno en materia hacendaria. Sólo con una medida de esta naturaleza, integralmente concebida, se lograría el comienzo del control del gasto, el saneamiento permanente de la Hacienda Pública y se frenaría la violación de las leyes que la regulan.

Nos parece oportuno transcribir fielmente aquí algunas de las disposiciones más importantes del proyecto de reforma constitucional elaborado en 1983 por una comisión de ex Ministros de Hacienda, que en su momento no contó con la voluntad política para aprobarla, aunque la opinión pública y lo ocurrido en ese lapso han reconocido su conveniencia y necesidad:

1) *“Corresponde a la Asamblea Legislativa aprobar o improbar el Presupuesto del Gobierno de la República en sus rubros generales referentes a programas de servicio o proyectos de inversión, en su carácter de órgano de control político encargado de dictar la orientación del gasto público.”*

“Al efecto, la Asamblea Legislativa conocerá del Presupuesto de Gobierno de la República, aprobado por el Consejo de Gobierno como acto administrativo, sin que pueda aplicar a otros fines los fondos previstos por el Poder Ejecutivo para financiar los objetivos que éste señale como prioritarios del Plan Nacional de Desarrollo y de los correspondientes Planes Operativos Anuales, ni las asignaciones para el servicio de la deuda pública, interna o externa.”

2) *“Corresponde a la Asamblea Legislativa aprobar o improbar los tributos y exenciones tributarias en todos sus elementos básicos, salvo en lo relativo a tarifas para servicios públicos o tasas, que deberán ajustarse a lo que indique la ley y ser fijados por la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, quien lo hará determinando su costo real más la cantidad estrictamente necesaria para financiar el desarrollo normal de la actividad de que se trate.”*

“Las iniciativas de ley para la creación de tributos o de pensiones o jubilaciones o de exenciones tributarias, su reforma o derogatoria, deben provenir del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda; y para que la Asamblea Legislativa modifique una de estas iniciativas deberá hacerlo con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros.”

“En ningún momento la carga tributaria total debe exceder el veinte por ciento del promedio del Producto Interno Bruto, durante los últimos tres años, salvo casos de emergencia nacional debidamente calificados como tales por el Poder Legislativo, con los votos de las dos terceras partes de sus miembros.”

3) *“Corresponde a la Asamblea Legislativa aprobar o improbar los empréstitos, avales o convenios similares que se relacionen con el crédito público, celebrados por el Poder Ejecutivo.”*

“Para que el Estado o sus instituciones o dependencias efectúen la contratación de empréstitos en el exterior o la de aquellos que, aunque convenidos en el país, hayan de ser financiados con capital extranjero, es preciso que el respectivo proyecto sea consultado de previo al Ministerio de

Puesta en línea

Hacienda y al Banco Central de Costa Rica y que sea aprobado con el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.”

“Los empréstitos, avales o convenios similares que contrate el Banco Central de Costa Rica deben servir únicamente para el cumplimiento de las funciones propias de él y han de ser publicados en el Diario Oficial dentro de los dos meses siguientes a su firma.”

Además en ese proyecto de reforma constitucional se dispuso que el Presupuesto del Gobierno de la República se debe sujetar a las siguientes reglas:

a) “El proyecto de presupuesto debe ser elaborado por las autoridades hacendarias y remitido a la Asamblea Legislativa en la oportunidad que indica el artículo 177 de la Constitución Política, acompañado, con fines ilustrativos, de todos los presupuestos del sector público descentralizado, los cuales, para su validez, deben ser aprobados previamente por la Autoridad Presupuestaria, de tal manera que aquél y éstos se puedan consolidar posteriormente para formar el Presupuesto General del Sector Público;”

b) “El Presupuesto debe ser un instrumento de desarrollo económico y social, equilibrado, completo y unitario;”

c) “El Presupuesto debe concordar con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de los correspondientes Planes Operativos Anuales, los cuales han de elaborarse dentro de las posibilidades fiscales reales;”

d) “El Presupuesto debe comprender todos los ingresos y todos los gastos autorizados de la Administración Pública, aplicables sólo a cada año fiscal, que debe coincidir con el año calendario.”

“En ningún caso el monto de los gastos presupuestos deben exceder el de los ingresos verdaderamente probables, previamente certificados por la Contraloría General de la República, en cuanto a su efectividad fiscal;”

e) “Los gastos corrientes del Presupuesto deben financiarse sólo con recursos ordinarios;”

f) “Todos los ingresos y rentas fiscales deben ingresar a la Tesorería Nacional, que es el único organismo con facultad legal para percibir las cantidades que a título de renta o por cualquier otro motivo deban ingresar a las arcas nacionales. En consecuencia, no se admiten rentas o tributos con destino específico, salvo las contribuciones y tasas;”

g) “El Presupuesto debe contener todos los compromisos legalmente contraídos por deuda pública, interna y externa, a la fecha de su aprobación; todos los compromisos emanados de sentencias judiciales firmes dictadas en contra del Estado; y las partidas necesarias para que sea completo, incluyendo el pago de salarios de los servidores públicos que lo sean en esa fecha, sus bonificaciones, las compensaciones a que tengan derecho por plazas que se supriman en el ejercicio fiscal correspondiente y las prestaciones que procedan;”

h) “El Presupuesto constituye el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado; y sólo puede ser modificado por iniciativa del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda.

Todo proyecto de modificación que signifique aumento o creación de gastos debe sujetarse a lo dispuesto en el párrafo anterior;”

i) “Quedan prohibidos los gastos extra presupuestarios y quien incurra en ellos los debe cubrir de su propio peculio, además de que sufrirá las penas de ley.

Sin embargo, la ley debe regular las excepciones muy calificadas, como los casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública, en que se pueden permitir tales gastos o cambios presupuestarios para satisfacer necesidades urgentes e imprevistas.”

“En dichos casos debe emitirse un Decreto Ejecutivo razonado, cuya publicación equivaldrá a una convocatoria automática de la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias, para lo que haya lugar;”

j) “Las normas generales del Presupuesto deben figurar sólo en la Ley Orgánica del Ministerio de Hacienda y la iniciativa de su proyecto o de su reforma corresponde únicamente al Poder Ejecutivo, a través de ese Ministerio;”
y

k) “Las reglas a que se refieren los incisos anteriores son también aplicables a los presupuestos del sector público descentralizado, salvo excepciones calificadas.”

Hemos querido citar textualmente el contenido de este proyecto de reforma para insistir con firmeza en que la necesidad de que exista una Hacienda Pública ordenada y responsable no es ocurrencia del momento. Como puede bien notarse, es un clamor nacional que se viene proclamando desde hace ya más de veinte años, y los principios y mecanismos constitucionales y legales que se requieren para atender este clamor han sido detallados en forma precisa desde entonces.

Es necesario que haya una concepción universal y unitaria sobre el uso de los recursos públicos, que fije a manera de principios la responsabilidad de los gobernantes. Es necesario frenar el gasto superfluo y asumir la responsabilidad de la inversión pública necesaria para el desarrollo con la recaudación de ingresos sanos y duraderos. Es necesario establecer criterios de equilibrio hacendario en la Constitución que eviten la posibilidad de que los gobernantes de turno puedan violarlos en perjuicio de los actos de gobierno indispensables para lograr el equilibrio social y ambiental. Es necesario establecer criterios de orden presupuestario que eviten estructuralmente, sistemáticamente, la irresponsabilidad y el desenfreno en el uso de los recursos públicos. Es necesario consolidar, a nivel constitucional, los principios de austeridad y buen gobierno que deben caracterizar la gestión pública. Es necesario que se complemente la exigencia de que los gobernantes y funcionarios públicos, simples depositarios de la autoridad, en efecto estén regidos por un régimen de transparencia y rendición de cuentas, con base en principios claros de austeridad y respeto a los recursos que aportan todos los ciudadanos para contribuir al deber del Estado de procurar el bienestar.

Es cierto que siguiendo estos principios se han dictado normas de aplicación general, como la Ley No. 8131 de Administración Financiera de la República y de Presupuestos Públicos, que pretenden establecer normativas y métodos de buena administración de la Hacienda Pública,

Puesta en línea

pero no hay duda que se necesita que para su debido cumplimiento siempre prevalezca la disposición constitucional.

CAPITULO SEIS **LOS EGRESOS FISCALES**

Sección I: La problemática del gasto público.

La Comisión considera que para el manejo de una política sostenible y responsable de gasto público, hay que observar, entre otros, los siguientes principios fundamentales:

- a)* La disminución en la rigidez y automaticidad del gasto que surge como consecuencia de los destinos específicos constitucionales o creados mediante diversas leyes, en especial aquellas que no establecieron nuevos ingresos.

- b)* La búsqueda de la máxima eficiencia (productividad) y eficacia (incidencia o resultados) del gasto público; esto es, la administración de los recursos del Fisco con el menor desperdicio y su asignación de acuerdo con los intereses de la colectividad.

- c)* Constante evaluación de la eficiencia y eficacia del gasto, mediante mecanismos oportunos de rendición de cuentas.

- d)* El control efectivo de los “disparadores del gasto”, o sea, de aquellos gastos que han crecido más rápido que la economía.

Sección II: La rigidez del gasto público, los automatismos presupuestarios y el problema de los destinos específicos.

El problema de la rigidez del gasto se refiere al alto grado de inflexibilidad que caracteriza los rubros más importantes de egresos. A manera de ejemplo, puede indicarse que para el caso del presupuesto del 2001, la suma de aquellas partidas cuya asignación se encuentra predeterminada hacia un destino u obligación específica, representó más del 90% del presupuesto de gastos totales del Gobierno, excluyendo amortización.

Es evidente que los Constituyentes del año 1949 se orientaron claramente a lograr finanzas públicas equilibradas y sanas. Los artículos 176, 179 y 180 de la Constitución Política, entre otros, tienen esa orientación. Sin embargo, a pesar de ello, se han desarrollado a través de los años prácticas que no armonizan con ese propósito fundamental; y esto, en buena medida, ha significado cubrir los faltantes de recursos con emisión de deuda, lo cual viene a agravar aún más la delicada situación fiscal.

Por ejemplo, el artículo 177 de la Carta Magna dispone, al referirse al proyecto de presupuesto, que *“se le asignará al Poder Judicial una suma no menor del seis por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico.”* Del mismo modo, establece nuestra Constitución que *“para lograr la universalización de los seguros sociales y garantizar cumplidamente el pago de la contribución del Estado como tal y como patrono, se crearán a favor de la Caja Costarricense de Seguro Social rentas suficientes y calculadas en tal forma que cubran las necesidades actuales y futuras de la Institución. Si se produjere un déficit por insuficiencia de esas rentas, el Estado lo asumirá, para lo cual el Poder Ejecutivo deberá incluir en su próximo proyecto de Presupuesto la partida respectiva que determine como necesaria la citada institución para cubrir la totalidad de las cuotas del Estado.”* (Art. 174, párrafo sexto, Constitución Política)

Los recursos para la educación estatal, incluida la Superior, así como para el financiamiento de campañas electorales, también están plasmados en nuestra Constitución (Art. 77, 778 y 138). Por otra parte, la Asamblea Legislativa aprobó recientemente la reforma al artículo 170 de la Constitución Política, con lo cual “...se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente...” (Ley No. 8106 de 3 de junio de 2001, Gaceta No 132 del martes 10 de julio del 2001)

Para los costarricenses no debe existir duda de la necesidad del cumplimiento de esos principios y objetivos de nuestra Constitución Política. En esa actitud se fundamenta parte importante de la fuerza de nuestra democracia, por lo que deben mantenerse y fortalecerse. En este sentido, la Comisión desea reiterar su firme creencia en que todas las asignaciones presupuestarias constitucionales son esenciales para nuestra democracia; y que en ellas se refleja el sentir de los costarricenses, en cuanto a sus principios, aunque no necesariamente en sus montos.

En 1986, de haberse presupuestado en su totalidad estos gastos, hubieran sido de poco menos de 2 mil millones de colones, representando cerca del 5.2% de los ingresos del Gobierno, o cerca del 0.5% del Producto Interno Bruto. La misma operación, de ser ejecutada en el año 2002, representaría 166 mil millones de colones, equivalente al 21.8% de los ingresos fiscales y casi al 3% del PIB. Es decir, los gastos con destinos específicos, que en su gran mayoría no tienen como contraparte nuevos tributos, pesan hoy como proporción del ingreso, sobre nuestra economía, cuatro veces más que hace 16 años, pero 85 veces más en términos nominales, y 9 veces más en términos reales, descontando la inflación.

Puesta en línea

De esta forma, si medimos todas las asignaciones específicas como porcentaje de los ingresos fiscales del año 2001, sin incluir la reforma del mencionado artículo 170, el significado de estos compromisos ordenados por la Constitución es el siguiente:

- Para la educación, el 35.4%
- Para el Poder Judicial, el 6.0%
- Para el pago de la deuda política, el 1.04%
- Para el cumplimiento con las pensiones, el 16.8%
- Para atender compromisos con la Caja Costarricense de Seguro Social, el 5.2%.

Se llega así a un total que compromete poco más del 64% del total de los ingresos fiscales del año 2002, sin tomar en cuenta muchos otros gastos imprescindibles. Por otra parte, es bien conocida la práctica de emitir leyes que otorgan a ciertos ingresos fiscales destino específico, no por un año como debería ser con aplicación estricta de la Constitución Política, sino de manera tan permanente como la ley que les da origen y sin precisar sus correspondientes fuentes de financiamiento.

Si a los gastos obligados por la Constitución Política se agregan en igualdad de condiciones los provenientes de las leyes con destino específico, tendríamos que las obligaciones constitucionales representan alrededor del 64% de los ingresos y que los destinos específicos legales poco más de 21%, para un total superior al 85%.

Pero adicionalmente no podemos dejar de lado que hay pagos ineludibles, también originados en obligaciones legales, entre los que se encuentran el pago de salarios, representando el 12.1% de los ingresos tributarios; y el pago de intereses, excluyendo el componente inflacionario, el 14.2% de los ingresos, lo que totaliza un 26.3%. Esto quiere

Puesta en línea

decir que si a este porcentaje se agrega el referido 85%, el gran total de los ingresos fiscales se afecta en un 111.3%, lo que es imposible de cumplir.

A todo esto se debe agregar que, casi simultáneamente, en el momento en que se debía cumplir con la disposición constitucional de fondos específicos para la educación, se adicionó una nueva metodología para la medición del PIB, y se determinó el proceso para aplicar esta nueva metodología mediante el Decreto Ejecutivo No. 28877-H del 28 de agosto del año 2000. Cuando se termine el proceso gradual de aplicación de la nueva metodología, el monto a destinar a la educación tomará más del 47% de los ingresos fiscales actuales, y así subirán los demás rubros. Más aún, con esa nueva metodología el efecto fiscal de estas medidas llegará a ser altísimo e insoportable. Esto significa que los tributos no alcanzarán para cubrir egresos, mucho menos para salarios y otras obligaciones impostergables.

Por otra parte, para tomar en cuenta la totalidad de la distribución del 10% del presupuesto nacional en favor de las Municipalidades del país y, en el caso probable de que las funciones de éstas no sean trasladadas en la misma proporción, como corresponde, el monto a asignar por este concepto llegaría a representar el 17% de los ingresos fiscales. En conclusión, si hoy los mandatos constitucionales presupuestarios consumen dos terceras partes de los ingresos fiscales, en pocos años este porcentaje alcanzaría el 93% de los ingresos fiscales.

Si consideramos en su totalidad las disposiciones constitucionales y legales mencionadas anteriormente, se llega a la conclusión imposible de cumplir de que está comprometido el 141.5% de los ingresos fiscales, dejando de lado los recursos que se deben asignar para seguridad pública, los demás gastos de operación del Gobierno, los de la Asamblea Legislativa, de la Contraloría General de la República y de la Defensoría de los Habitantes, entre otros.

Puesta en línea

Repetimos que más de tres cuartas partes de las partidas con destino específico vigentes por ley, no fueron creadas con su correspondiente fuente de ingresos y que, aún creándola, no permiten cubrir la totalidad de los gastos comprometidos por el destino específico que ellas establecen.

La situación expuesta constituye un gigantesco problema nacional y, por tanto, es necesario realizar un esfuerzo muy serio y firme para resolverlo a la mayor brevedad. Cuando por mucho tiempo se ha gastado más de lo que se tiene, se producen consecuencias graves, y éste es un principio que se aplica desde la administración del hogar, hasta la economía nacional o mundial. Por eso el problema que se plantea exige una solución de fondo, que no puede esperar.

Es indispensable suprimir los “automatismos” presupuestarios y lograr que la Asamblea Legislativa derogue todas las leyes que asignan destino específico a ciertos tributos, salvo las que hayan recibido respaldo constitucional. Estas disponibilidades privativas se pueden sustituir por subvenciones anuales presupuestarias, renovables o no de acuerdo con resultados y prioridades del país.

Debido a las consideraciones anteriormente expuestas, esta Comisión apoya en lo fundamental el proyecto de Ley enviado por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa, denominado “Derogatoria de las disposiciones legales que destinan montos o porcentajes a Destinos Específicos sin su correspondiente fuente de financiamiento”, y hace notar la necesidad de revisarlo pronto a fin de hacer sugerencias concretas para mejorarlo y así reducir el gasto público.

Sección III: Otras sugerencias para el mejor control del gasto público.

1) El Artículo 37 de la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público, que estuvo vigente desde 1984, fue derogado recientemente. Todos los Gobiernos anteriores rehusaron cumplirlo, a pesar de que la Sala Constitucional así lo ordenó, al resolver un recurso de amparo. Esa Ley obligaba a determinar, conforme se vaya estudiando cada caso, los resultados operacionales y la relación costo-beneficio de las diferentes instituciones y dependencias del Estado, para evitar duplicaciones de esfuerzos y servicios, bajar costos y lograr creciente racionalización y depuración de la Administración Pública. La actual Ley 8131 mantuvo la eficacia de esa norma, pero en forma muy general y débil. Habrá que robustecerla para cumplir fielmente con el artículo 11 de la Constitución Política, que fue reformado por ley N° 8003 del 8 de junio del 2000 y que literalmente dice:

“Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública.

La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La Ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.”

2) La gestión de gasto público debe ser absolutamente transparente. Se debe estudiar pronto la posibilidad de llevar a la práctica un sistema de información que ponga a

Puesta en línea

disposición del público el gasto público que se realice, con los detalles que correspondan. Un sistema de este tipo, ideado por el Gobierno de Bolivia, ha sido muy exitoso y consiste en difundir por Internet todo gasto público.

- 3) En México y en otros países todas las empresas están obligadas a publicar sus estados financieros. En Costa Rica sólo lo deben hacer algunas instituciones públicas, los bancos y los intermediarios de bolsa. Habrá que analizar la posibilidad de generalizar la aplicación esta medida, porque además de ayudar a combatir la evasión fiscal, serviría de base para un sistema eficiente de rendición de cuentas. En Nueva Zelanda todas las instituciones públicas deber publicar un estado de resultados relativos a su gestión, con indicadores de eficacia y rentabilidad fiscal. Encontramos altamente recomendable que se considere la posibilidad de establecer un sistema de rendición de cuentas de este tipo.

- 4) Es fundamental la concepción del principio general de que la Hacienda Pública es un instrumento de desarrollo económico y social. La Hacienda Pública debe procurar que la riqueza crezca todos los días y que ella se distribuya para que todos participen de sus frutos de manera equitativa, dentro de normas de justicia social. El gasto público debe ser concebido para atender con celeridad, puntualidad y eficiencia la prestación de servicios útiles para todos, y el pago adecuado, moderado y austero del funcionamiento de la administración. Los ingresos públicos, por su parte, deben atender con flexibilidad y holgura los requerimientos mínimos de gasto, y a la vez garantizar que se logre la indispensable meta de estabilidad tributaria; y asegurar que la tributación estimule el ahorro, la producción y la productividad, además de que, correlativamente, castigue el ocio. Los conocidos “paquetes tributarios”, o sea tributos que carecen de orden y concierto, únicamente a la corta o a la larga, estimulan el crecimiento del gasto público y la evasión fiscal. En síntesis, la Hacienda Pública debe

procurar que la riqueza crezca todos los días y que ella se distribuya para que todos participen de sus frutos de manera equitativa, dentro de normas de Justicia Social.

- 5) El fortalecimiento y saneamiento de la Hacienda Pública debe hacerse sobre una base esencial. El Ministerio de Hacienda debe ocuparse de todo lo relativo a las finanzas públicas y no puede seguir siendo un mero recaudador y pagador de recursos públicos. El Ministerio de Hacienda debe asumir funciones rectoras mucho más amplias y ha de tener la autoridad necesaria para poner orden en las finanzas públicas. Ese Despacho debe organizarse de tal manera que a su titular le alcance el tiempo para dedicarse a trazar políticas generales y a velar porque se cumplan. Nos proponemos elaborar un proyecto de Ley Orgánica del Ministerio para que su constitución y el funcionamiento de sus dependencias sea más eficaz.

- 6) En Costa Rica se ha recurrido frecuentemente a la contratación de empréstitos y a la emisión de bonos públicos para financiar gastos corrientes, lo que ha producido un aumento considerable de las deudas del Gobierno Central y del Sector Público en general. Se han originado así obligaciones cuantiosas, a largo, mediano o corto plazo, que aunque hayan servido para gastos actuales, comprometen indebidamente, en muchas ocasiones, a las generaciones futuras. Este método de indeseable financiamiento hay que irlo suprimiendo gradualmente.

Es necesario establecer una sana política de endeudamiento público dentro de estos parámetros, para evitar abusos como los que hemos visto en los años recientes. Y como parte de esa política hay que establecer que todos los empréstitos deben ser aprobados mediante ley ordinaria por la Asamblea Legislativa, incluida la colocación de bonos de deuda interna salvo cuando se trate de asuntos de competencia exclusiva del Banco Central de Costa Rica, en cuyo caso todo proyecto de empréstito debe

publicarse en el Diario Oficial y darse un período de dos meses, contados a partir del momento en que se cumpla con este requisito, para que la opinión pública pueda manifestarse. Además, el Banco Central de Costa Rica debe continuar siendo autónomo, como lo garantiza su Ley Orgánica, pero no debe perder su ligamen con el Poder Ejecutivo por medio del Ministro de Hacienda, como miembro de su Junta Directiva, todo con el fin de que pueda usar bien su facultad de endeudar al país en situaciones de excepción, para evitar que los déficit fiscales se financien con emisiones inorgánicas y para que pueda cumplir bien con sus demás importantes labores.

Creemos, también, que en materia de crédito externo debemos seguir la regla general de usarlo únicamente en lo que no se pueda generar con el esfuerzo propio de los costarricenses, y que para lograr esto habrá que producir incentivos para la capitalización nacional y el ahorro institucional. Lo sensato, antes de contraer deudas internas o externas, es asegurarse de su uso y justificación racionales y que los recursos solicitados vayan a tener un rendimiento económico para el país mayor que el costo de los respectivos fondos.

- 7) El aumento constante y no planificado de dependencias públicas, el endeudamiento público incontrolado y los “automatismos” presupuestarios a que nos hemos referido, han hecho que una parte considerable del presupuesto nacional esté sin posibilidad legal de ser reducido o modificado. Para corregir esos vicios habrá que introducir las reformas a la Constitución Política que se han sugerido.

- 8) Es indispensable hacer un uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos, de manera que su rendimiento permita limitar racionalmente su crecimiento anual y que haya posibilidad de financiar cada vez más el gasto público con recursos ordinarios. La simplificación y racionalización de la Administración Pública es un punto clave para

lograr un verdadero equilibrio presupuestario. Es necesario analizar objetivamente el funcionamiento de todas las instituciones autónomas o descentralizadas del Estado, así como las empresas públicas, para simplificar y reducir el aparato estatal. Debe establecerse de verdad el sistema presupuestario con *base cero* (o como se dice corrientemente, de “borrón y cuenta nueva”) y un método constante de evaluación de resultados, a cargo de la Autoridad Presupuestaria, para lo cual habrá que fortalecerla como lo diremos después. Esta será la mayor fuente de economías fiscales. La idea ha sido experimentada en Costa Rica, en pequeña escala, con frutos óptimos, pues se han detectado gastos superfluos, duplicaciones de servicios y otros vicios. Hace algunos años, por presión de la opinión pública, la Asamblea Legislativa incluyó en el Presupuesto General de la República una partida de diez millones de colones para que la Contraloría General de la República iniciara poco a poco tan trascendental innovación. Esa suma o no se usó o se usó en forma muy limitada, por falta de una disposición legal clara y previsoras que reglamentara su aplicación. Y de ahí en adelante no se volvió a hablar del asunto, con lo que se han seguido mal gastando miles de millones de colones al año. Habrá que volver al buen camino cuanto antes, e instrumentar el sistema para que periódicamente se determine en cada dependencia pública si se están cumpliendo o no los objetivos para que fue creada, si está operando con costos razonables, si tiene o no orden administrativo, si gasta en exceso en servicios personales, cómo se pueden mejorar sus servicios para que se justifique el esfuerzo de los contribuyentes y el modo de eliminar duplicaciones en relación con el trabajo y finalidades de otras dependencias o instituciones del Estado. ¡La rendición de cuentas es un necesidad indispensable!

- 9) Es obvio que los esfuerzos para contener el gasto público deben orientarse hacia el logro de mayores niveles de productividad, esto es, a un aumento en la eficiencia de la Administración Pública y a detener la creciente traslación del nivel de desempleo o de

sub empleo del sector privado al sector público. No es aceptable que el Estado siga siendo un empleador residual, con un costo financiero que ya es pesado para la economía nacional. Debe haber mucha firmeza en no poner más atención a las voces politiqueras interesadas en crear artificialmente más y más cargos públicos incosteables, para satisfacer intereses de momento, aunque poco tiempo después se afecte la economía nacional. Habrá que formular un plan para minimizar los males que traerá la reversión de la peligrosa tendencia actual que estamos señalando, con la activa cooperación de la empresa privada con responsabilidad social.

10) La Asamblea Legislativa deberá abstenerse de aplicar a otros fines los fondos previstos por el Poder Ejecutivo para satisfacer necesidades contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo.

11) El Presupuesto General de la República y sus posibles ampliaciones deberán ser un conjunto armonioso y un cuerpo legal unitario, atendiendo el principio de la universalidad presupuestaria. Al país no le conviene el fraccionamiento usual entre presupuesto ordinario y presupuestos extraordinarios, entre otras razones, porque eso es un obstáculo para aplicar con acierto el sistema de presupuesto por programas y porque no se pueden determinar bien la naturaleza de los fondos que sirven para financiar el gasto público, ni precisar con exactitud qué gastos son financiados con ingresos corrientes y cuáles con ingresos de capital. Es obvio que los presupuestos deben elaborarse sobre la base de objetivos o metas bien proyectadas, en los que se detallan las partidas de ingresos y gastos por cada programa.

12) Las normas generales del Presupuesto deben suprimirse de éste y han de formar parte de la Ley Orgánica del Ministerio de Hacienda o de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos (Ley # 8131), lo cual debe adicionarse con ese fin.

- 13)** No es aceptable seguir aumentando el desorden hacendario mediante inclusión de normas presupuestarias en los presupuestos ordinarios, que no son vetables, y que no sólo no las desea el Poder Ejecutivo, sino que con mucha frecuencia son casuísticas y lesivas para los intereses nacionales. En este sentido la Sala Constitucional se ha pronunciado con claridad meridiana, y corresponde atender ese pronunciamiento de manera consistente y decidida.
- 14)** El control final del gasto, en cuanto a su legalidad, deberá seguir siendo de competencia exclusiva de la Contraloría General de la República; y la liquidación del Presupuesto General de la República debe hacerse coordinadamente entre ésta última institución y el Ministerio de Hacienda, para que se produzcan así informes objetivos y veraces, que pueda aceptar confiadamente la opinión pública.
- 15)** Es indispensable lograr la necesaria coordinación en cuanto a ingresos, en la formación del Presupuesto General de la República, entre el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República. No es aceptable la expresión “ingresos probables” que contiene el Artículo 176 de la Constitución Política. Es demasiado flexible. En el Capítulo Quinto se sugiere cómo cambiar ese concepto.
- 16)** Habrá que fortalecer el papel de la Autoridad Presupuestaria como ente de evaluación de resultados y control *a posteriori* del ejercicio fiscal, reformando nuevamente la legislación si fuere necesario.
- 17)** Se reitera que es necesario cuestionar cada año, con todo rigor, la necesidad y utilidad pública de cada partida presupuestaria, aplicando normas para la evaluación periódica de resultados y para el control eficaz de los costos operacionales.

18) El Poder Ejecutivo deberá divulgar intensamente todo proyecto de Presupuesto General de la República o de reforma, así como el texto que en definitiva se apruebe o sus modificaciones, incluyendo remuneraciones. No es de recibo la relativa “secretividad” que es tradicional en este campo.

19) Nos parece necesario revisar la Ley N° 8131 para que no quede duda de que la Autoridad Presupuestaria debe aprobar expresamente todos los proyectos de presupuestos del sector público descentralizado de previo a la intervención que por mandato constitucional le corresponde, respecto de ellos, a la Contraloría General de la República. A esta última entidad debe asignársele su publicación consolidada, con el propósito de que se pueda conocer y analizar en un solo documento el presupuesto del Sector Público Descentralizado, junto con el Presupuesto General de la República. Así se contribuirá a evitar la insuficiencia de ingresos del Poder Central y el exceso de recursos de algunas instituciones descentralizadas.

20) Los proyectos de presupuesto deben ser también objeto de publicación para que los ciudadanos puedan pronunciarse sobre ellos, a cuyo efecto la ley debe establecer un plazo prudencial, de manera que la Asamblea Legislativa cuente con ese informe a la hora de tramitar el proyecto de Presupuesto General de la República. Además, todas las instituciones del Sector Público descentralizado deberán publicar cada año sus respectivos presupuestos una vez aprobados, con el necesario detalle en lo relativo a puestos públicos y a su remuneración; y en igual forma habrán de publicar cada semestre, su estado de ejecución presupuestaria, su balance de situación, su estado de ingresos y egresos, su situación de caja, su volumen de endeudamiento interno y externo, su informe de labores realizadas, su reporte sobre problemas pendientes de solución y su programa de trabajo para el próximo semestre.

21) Todas las oficinas o dependencias que recauden o administren recursos públicos deben estar bajo la autoridad del Ministerio de Hacienda, aunque estén ubicadas fuera de él; y tendrán que actuar, sin excepciones, para fines hacendarios, dentro de las normas legales aplicables o que al efecto se deben dictar.

22) Debe crearse la carrera hacendaria con remuneraciones decorosas que contribuyan a garantizar los ingresos e intereses fiscales. De igual manera se deben incentivar las instancias de capacitación profesional, para dignificar y estimular a los funcionarios de la Administración que cumplen con tan importante labor.

23) Debe continuarse denodadamente con los esfuerzos para eliminar los vicios en la emisión de bonos públicos como fuente de financiamiento presupuestario. La emisión de títulos debe responder a las necesidades del emisor y a la capacidad del mercado para absorberlos, y no a criterios indiscriminados. La emisión debe hacerse al menor costo y riesgo posible y no solo con la finalidad de satisfacer los intereses del mercado financiero. Los instrumentos deben representar las mejores condiciones financieras para el país, y a la vez propiciar un mercado ágil, profundo y desarrollado. Para ello es necesario continuar con los esfuerzos para estandarizar las emisiones, atendiendo a la vez las mejores posibilidades para el adecuado pago de las obligaciones por parte del Estado. Deben efectuarse estudios técnicos de manera constante sobre la capacidad del mercado para adquirir esos valores; revisar periódicamente las características (plazos y tipos de interés), de manera que resulten siempre atractivos para los inversionistas nacionales y extranjeros, sobre la base de crear de previo confianza en la Hacienda Pública y verdadera solvencia fiscal. Especial atención debe darse al hecho de que las emisiones han de ser atractivas a los inversionistas del mercado y que las instituciones públicas han de ser gradualmente separadas de su actual rol de

“inversionistas cautivos” , sobre todo cuando se trata de instituciones que prestan servicios públicos, dado que indefectiblemente su participación en el mercado de títulos se ve reflejado, generalmente, en afectaciones al valor de los servicios públicos que prestan, lo que generalmente resultan en aumentos a las tarifas de los servicios, que es una manera sumamente injusta de que el Estado perciba ingresos fiscales.

24) Es necesario estudiar a fondo las franquicias, exenciones o exoneraciones fiscales existentes, para determinar cuándo deben ser sustituidas por subvenciones presupuestarias, cuáles son evitables o inconvenientes y cuáles deben conservarse, especialmente por originarse en normas de carácter internacional o en verdaderos imperativos del desarrollo económico y social o de protección al ambiente.

25) Insistimos en que es necesario crear una gran conciencia y educación tributaria en el país, ayudar al contribuyente a cumplir con sus obligaciones, terminar con los abusos fiscales y combatir eficazmente el fraude contra la Hacienda Pública.

Sección IV: La eficiencia y productividad del gasto público.

La discusión sobre la temática del gasto público ha venido descuidando los criterios de eficiencia, efectividad y calidad del gasto, con la cual se desaprovechan oportunidades para lograr reducciones en su cuantía, sin desmejorar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo económico y social. De hecho, la tradición a través de los años ha sido determinar la magnitud de las asignaciones presupuestarias y no el cumplimiento de objetivos de programas de bien público. En una buena parte, la asignación de gasto de los programas de gobierno para un año determinado refleja por inercia las sumas destinadas a dichos programas en años anteriores.

Esta situación se ve agravada por el hecho de que una vez creado un determinado programa, aquellos sectores de la sociedad que se ven favorecidos con ese gasto se constituyen automáticamente en grupos de presión que se encargan de evitar que dicho programa pueda ser cerrado o que se le quite la asignación presupuestal, aun cuando las necesidades y demandas sociales hayan variado. Podemos afirmar que hoy en día la distribución del gasto público no corresponde necesariamente a las prioridades actuales de nuestra población, sino más bien a objetivos de los últimos 30 años, que los grupos de presión se han encargado de mantener vigentes, para seguir disfrutando de prebendas y privilegios injustos y absolutamente corruptos.

Algunos ejemplos que evidencian la acción de estos grupos de presión en el presupuesto del Gobierno, son los certificados de abono tributario y los incentivos turísticos por el lado del sector empresarial, así como los sistemas de pensiones de privilegio y los regímenes laborales que garantizan un alto nivel de inamovilidad y que premian a los servidores públicos por la antigüedad en el desempeño de sus funciones y no por la calidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones.

Puesta en línea

Otro obstáculo importante que impide mejorar la productividad del gasto es la ausencia de objetivos claramente medibles en la formulación del presupuesto. En esta materia se ha venido avanzando durante los últimos años, pero todavía persisten acentuadas limitaciones en este campo y en los procesos de rendición de cuentas. Los mecanismos de rendición de cuentas y evaluación de resultados han de pasar, necesariamente, por la definición previa de los objetivos, para no limitarse únicamente a factores de orden fiscal, sino también a razones de productividad, rentabilidad y eficiencia, como elementos básicos para una gestión pública transparente.

La asignación de mayores recursos a las municipalidades podría resultar un mecanismo importante para enfrentar los problemas que genera la centralización presupuestaria. Sin embargo, este proceso debe ir acompañado por el traslado gradual de las responsabilidades de gasto en diferentes áreas, pues de lo contrario la reasignación de ingresos del Gobierno Central a favor de las municipalidades, se verá reflejada en un mayor deterioro de la situación fiscal del país. Adicionalmente, se requiere contar con una ardua labor de capacitación, para que los municipios puedan administrar y ejecutar el gasto de manera responsable, transparente y eficiente, y rendir cuentas de su labor, para lo cual se requiere fortalecer los gobiernos locales y sus procesos de recaudación de tributos y rendición de cuentas, con personal verdaderamente idóneo, que no siempre existe y que será difícil y tomará mucho tiempo formarlo.

Por otra parte, se debe tener presente que a pesar de que la Constitución Política establece limitaciones a la iniciativa del legislador en materia presupuestaria, lo cierto del caso es que una vez presentados los proyectos de presupuesto a la Asamblea Legislativa, son frecuentes las modificaciones mediante las que se reorientan recursos a propósitos no considerados prioritarios por el Poder Ejecutivo. Adicionalmente, a pesar de haberse emitido disposiciones legales para controlar la asignación y trámite de las partidas específicas, estos

Puesta en línea

objetivos no se han alcanzado pues los legisladores continúan incorporando en muchas ocasiones transferencias en las asignaciones presupuestarias de los diferentes ministerios, con lo que se desvirtúa el mecanismo establecido.

En ese sentido, cabe insistir en un tema fundamental, consistente en que la Comisión considera necesario fortalecer el principio de que la iniciativa en materia presupuestaria y tributaria debe corresponder en forma exclusiva al Poder Ejecutivo, de manera tal que las facultades del legislador se restrinjan al conocimiento, aprobación o improbación de los proyectos que en estas materias le sean presentados por el Poder Ejecutivo. Esta medida no sólo repercutirá de manera favorable sobre la capacidad del Estado para controlar y hacer más eficiente la asignación del gasto público, sino que además permitirá atacar los problemas relacionados con el clientelismo político que afectan la transparencia y la equidad que debe imperar en el manejo de los fondos públicos.

Otro aspecto fundamental para mejorar la eficiencia del gasto público, está relacionado con la necesidad de combatir el abuso de los recursos del Estado por parte de las autoridades y funcionarios gubernamentales, así como con el compromiso para erradicar el gasto corrupto, superfluo o innecesario. Esto incluye desde los gastos destinados a exaltar la imagen de los jefes de turno, hasta el abuso con los viajes y los gastos de representación o el uso de vehículos públicos para fines personales en días no hábiles. Si bien desde el punto de vista macroeconómico este tipo de gastos puede no considerarse relevante, sí resulta fundamental en cuanto crea una mala imagen pública y, desde el punto de vista de la legitimidad y la credibilidad en la acción del Gobierno, crea desconfianza en la función pública, pues evidencia un divorcio entre las necesidades e intereses de la sociedad y las de aquellos que ocupan posiciones que les permiten influenciar el destino de los recursos públicos.

Puesta en línea

Mientras no exista un mayor vínculo entre las necesidades de la población, la asignación del gasto público y la rendición de cuentas por parte de las autoridades de Gobierno, va a resultar muy difícil motivar a los diferentes sectores sociales para que acepten el sacrificio que demanda la solución de los problemas fiscales de nuestro país. Igualmente, una mayor eficacia y productividad del gasto público, disminuye la indisposición de los ciudadanos a contribuir para el Fisco.

Por lo expuesto la Comisión considera necesaria la aplicación de las siguientes medidas:

- a) Repetimos que hay que retomar los esfuerzos de reestructuración institucional, especialmente mediante la revisión de los mandatos y actividades de las instituciones estatales, con el propósito de suprimir aquellas áreas, actividades o instituciones que no se justifiquen, eliminar duplicidades y reorientar recursos.
- b) Hacer una adecuada definición de la productividad asociada a los diferentes gastos. Es destacable la experiencia en otros países en donde la escogencia de los proyectos públicos responde a criterios técnicos de evaluación, identificándose el valor presente neto de cada proyecto público, con lo cual se establecen prioridades en función de la disponibilidad presupuestaria y las necesidades del país.
- c) Desarrollar sistemas de contabilidad de costos que, más allá del tradicional registro presupuestario que en muchos casos se ha atendido de manera exclusiva, permitan tener al menos una aproximación a los costos asociados con la prestación de los servicios. Estos deben complementarse con instrumentos que permitan obtener la visión del nivel de satisfacción de los usuarios con respecto a los servicios que reciben, reconociendo que éstos merecen ser tratados como clientes cuya satisfacción importa.

d) Consolidar la elaboración de informes de evaluación de los resultados físicos del presupuesto y que los mismos sean efectivamente analizados por las instancias superiores y utilizados en la asignación de recursos en periodos posteriores. En ese mismo sentido, deben fortalecerse la coordinación entre la Autoridad Presupuestaria, la Dirección General de Presupuesto Nacional y la Contraloría General de la República, para que los mecanismos de evaluación que se han venido señalando se complementen y apoyen. De igual manera deberá el Poder Ejecutivo cooperar en todo sentido, pero fundamentalmente en el de orden técnico, para que la Comisión de Control del Ingreso y Gasto Público de la Asamblea Legislativa pueda llevar a cabo su labor de control político-financiero.

La Comisión reconoce que la Ley N° 8131 de Administración Financiera y Presupuestos Públicos recientemente aprobada representa un importante avance, al incorporar explícitamente los principios de eficiencia y eficacia; y al establecer la obligatoriedad de incluir en los presupuestos elementos relativos a la prestación de servicios, la producción de bienes y sus correspondientes metas. De igual manera agrega entre los causales de responsabilidad administrativa el incumplimiento injustificado de metas así como la realización de gastos innecesarios o superfluos, superando el criterio exclusivo de apego a la legalidad que hasta ahora ha privado al juzgar la actuación del funcionario público. Esto conduce a la creación de condiciones favorables en el marco normativo, para lograr el cambio requerido. No obstante, es fundamental que se hagan los esfuerzos necesarios para una efectiva implementación de estas disposiciones, de manera que se logre el salto cualitativo que se requiere para consolidar una cultura orientada hacia la satisfacción efectiva de las necesidades de la colectividad. Debe tenerse sumo cuidado en que, al momento de poner en ejecución sus potestades, las autoridades hacendarias no lleguen a entorpecer la buena marcha de las instituciones o dependencias públicas, o a pecar de excesivos en las labores de control presupuestario, recordando que el servicio público que presta el Estado debe procurar hacerse siempre con atención a los intereses de la sociedad.

Sección V: El control sobre los “disparadores del gasto”.

La aplicación de las medidas que se han venido sugiriendo a lo largo de este Capítulo permitirán avanzar de manera sustancial en el mejoramiento de la calidad y productividad del gasto público. Sin embargo, será necesario, además, tomar acciones firmes que permitan controlar los disparadores principales del gasto y eliminar automatismos que podrían conducir a que la problemática que se está tratando de resolver reaparezca con mayor fuerza en el mediano plazo.

Tal y como se refleja en la estructura de gastos del Gobierno Central presentada en la siguiente tabla, que abarca sólo los años 1991 a 2000, los rubros de egreso que consumen la mayor proporción de los recursos del Estado corresponden al pago de salarios (30.5%), pensiones (13.7%) y a la carga de intereses sobre la deuda interna (20.2%). Estos gastos no sólo vienen consumiendo mayor participación en el gasto total, sino que representan una creciente proporción del PIB.

	1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	% Total	% PIB	% Total	% PIB	% Total	% PIB	% Total	% PIB	% Total	% PIB	% Total	% PIB	% Total	% PIB	% Total	% PIB	% Total	% PIB	% Total	% PIB
Sueldos y salarios b)	24.7%	4.3%	23.4%	4.0%	25.4%	4.2%	27.0%	4.5%	27.0%	4.3%	27.1%	4.4%	28.4%	4.2%	29.1%	4.3%	29.5%	4.2%	30.5%	4.6%
Pensiones c)	8.8%	1.5%	8.7%	1.5%	9.3%	1.5%	11.3%	1.9%	12.2%	2.0%	12.4%	2.0%	14.0%	2.1%	13.7%	2.0%	13.5%	1.9%	13.7%	2.1%
Fondo Educ.Superior	6.2%	1.1%	6.0%	1.0%	6.6%	1.1%	6.2%	1.0%	5.9%	0.9%	6.5%	1.0%	6.4%	0.9%	6.0%	0.9%	5.8%	0.8%	5.7%	0.9%
CAT	4.9%	0.9%	3.8%	0.6%	2.7%	0.5%	3.9%	0.7%	3.7%	0.6%	3.7%	0.6%	4.3%	0.6%	5.3%	0.8%	5.8%	1.0%	3.4%	0.5%
Otros gastos	37.3%	6.5%	39.1%	6.7%	39.4%	6.6%	32.6%	5.4%	23.2%	3.7%	22.1%	3.6%	21.4%	3.2%	24.0%	3.5%	19.9%	2.9%	22.9%	3.4%
Intereses	18.1%	3.1%	19.0%	3.2%	16.6%	2.8%	18.9%	3.2%	28.0%	4.5%	28.2%	4.6%	25.6%	3.8%	21.7%	3.2%	25.4%	3.6%	23.8%	3.6%
Deuda Interna	14.7%	2.5%	13.0%	2.2%	11.1%	1.8%	15.8%	2.6%	23.2%	3.7%	25.4%	4.1%	23.3%	3.5%	19.4%	2.9%	22.1%	3.2%	20.2%	3.0%
Deuda Externa	3.3%	0.6%	6.0%	1.0%	5.5%	0.9%	3.1%	0.5%	4.8%	0.8%	2.9%	0.5%	2.3%	0.3%	2.3%	0.3%	3.3%	0.5%	3.5%	0.5%
GASTOS TOTALES	100.0%	17.3%	100.0%	17.0%	100.0%	16.6%	100.0%	16.7%	100.0%	16.0%	100.0%	16.1%	100.0%	14.8%	100.0%	14.7%	100.0%	14.3%	100.0%	15.0%

Dado el comportamiento de estos rubros de gasto, es imprescindible referirse a los principales factores que intervienen en su determinación, así como también a las acciones

que deben ser llevadas a cabo para minimizar sus potenciales efectos desestabilizadores a corto, mediano y largo plazo. En esta Sección analizaremos tres disparadores importantes del gasto: sueldos o salarios, pensiones e intereses de la deuda pública.

Sub Sección 1: Salarios y Empleo Público

Si bien la situación ha mejorado en los últimos años todavía existe mucha ineficiencia en el gasto por concepto de salarios, que empezará a disminuir en cuanto se ponga en práctica el sistema de evaluación de resultados y de rendición de cuentas, por el que insistimos a lo largo del presente informe. Por ejemplo, son frecuentes los permisos para ausentarse del trabajo, además de las vacaciones de ley; y que a veces los descansos de media hora para tomar café se prolongan indebidamente, lo que contribuye a demostrar que hay personal innecesario.

Adicionalmente, conviene destacar la elevada proporción del gasto en salarios del Gobierno Central en áreas tales como Educación, Seguridad Pública y Justicia, a las cuales la sociedad costarricense les ha asignado históricamente una alta prioridad.

A pesar de estos indicadores positivos, existen otros aspectos particulares que inciden sobre el comportamiento del gasto en sueldos o salarios y que deben ser corregidos para evitar que los esfuerzos realizados para controlar el crecimiento del empleo público, se vean socavados por la ejecución de otras acciones que no resultan congruentes con dichos esfuerzos. Por ejemplo, los Poderes de la República tienen autonomía en la fijación de los aumentos por el costo de la vida y esto tiene efectos multiplicadores sobre la planilla estatal, dada la existencia de otros componentes salariales llamados “pluses”, como anualidades y título profesional, entre muchos otros.

Especial referencia merece el hecho de que, debido a la falta de coordinación con que se han aplicado los “pluses” salariales en las diferentes dependencias públicas, se ha venido creando una situación de injusticia e inequidad en la estructura salarial, dado que se establecen de hecho regímenes muy diferenciados, lo que acrecienta aún más los efectos multiplicadores a que hicimos referencia en el párrafo anterior. La Comisión se ha centrado en estudiar las diferencias existentes entre los salarios resultantes con la aplicación discriminatoria de los “pluses” salariales; y los resultados que hasta ahora se han observado muestran claramente que la inequidad favorece de manera impropia a algunos funcionarios, que debido a los “pluses” llegan a percibir hasta diecisiete salarios por año, en abierta contradicción a los principios de igualdad de trato que deben privar en las relaciones salariales del sector público.

Asimismo, no se ha avanzado lo suficiente en la reforma del sistema de empleo público, para darle la flexibilidad que se requiere. Si bien compartimos de nuevo el buen propósito que se tuvo al crear el Régimen de Servicio Civil, debemos insistir en su reforma para evitar dificultades en el despido de funcionarios y empleados, el predominio de incentivos salariales no relacionados con la productividad y eficiencia de aquellos, sino con su antigüedad y con otros criterios similares, pues todo ello ha generado una indebida tendencia de efectos inconvenientes y muy costosos para el Erario Público, que debe frenarse.

Además, recomendamos las siguientes medidas conducentes a racionalizar toda la Administración Pública y a lograr el ideal de que todos los servidores públicos disfruten de remuneraciones equivalentes a las que se dan en el sector privado y a que se convierta en una realidad lo que señalamos en el punto 4) del Capítulo Primero:

- a) Congelar por dos ó más años, o por el plazo que sea necesario, la contratación de nuevos servidores en toda la Administración Pública;

Puesta en línea

- b)** Eliminar la simulación en la contratación de personal por medio de las llamadas “consultorías” o servicios profesionales, cuyos titulares por lo general no pagan tributos; y especialmente revisar la Ley de Sociedades Anónimas Laborales, para llegar a conclusiones con pleno conocimiento de causa.

- c)** No aumentar semestralmente los salarios de los servidores públicos, incluidos los llamados “pluses” salariales, en un porcentaje mayor que la inflación.

- d)** Poner en práctica con urgencia las medidas que sean necesarias para que se uniforme en todas las dependencias públicas el otorgamiento de “pluses” salariales, de manera que ello contribuya a disminuir el otorgamiento descontrolado de estos componentes del salario de los servidores públicos, y a la vez que se reduzcan las diferencias que se han venido causando en beneficio injusto de algunos funcionarios y en perjuicio de otros, con las consecuencias perjudiciales para la Hacienda Pública.

- e)** Entretanto no se eliminen las convenciones colectivas en el sector público, como lo proponemos más adelante, deben renegociarse las que ahora existen, para eliminarles cláusulas abusivas.

- f)** Eliminar permisos para estudiar con goce de salario y, en su lugar, poner en vigor un buen plan de becas que se traduzca de verdad en una mayor capacitación de servidores públicos.

- g)** Eliminar los permisos sin goce de salario, en cuanto produzcan mucho o poco perjuicio para la Administración Pública.

Puesta en línea

- h)** Estudiar los resultados de los programas de “movilidad laboral”, tanto para determinar su conveniencia, cuanto para evitar que siga la “fuga de cerebros” del sector público hacia el sector privado.
- i)** Buscar incentivos transparentes para fomentar la contratación de los servidores públicos que quieran trabajar para el sector privado.
- j)** Eliminar las plazas interinas, que sólo han servido para violar los sistemas normales de contratación de los servidores públicos.
- k)** No pagar en el sector público más de lo que se paga en el sector privado por concepto de incapacidades u otros beneficios.
- l)** Velar porque la Dirección General de Servicio Civil analice cada entidad pública, a la mayor brevedad posible y con ayuda de los respectivos jefes, para determinar la cantidad de personal que verdaderamente requieran, sus funciones y su justificación, tal y como lo hemos sugerido al citar el artículo 11, párrafo final de la Constitución Política, y la necesidad de revisar gradualmente todo el sector público con base en las técnicas de Organización y Métodos.
- m)** Emitir una Ley General de Salarios de toda la Administración Pública, para implantar equidad en las remuneraciones y beneficios y para suprimir gastos de representación, uso de vehículos y combustibles y otros privilegios cuyo análisis determine que son indebidos y que en el fondo constituyen aumentos en el salario no sujetos al pago de tributos.

Sub Sección 2: Pensiones

El gasto en pensiones ha venido creciendo velozmente en los últimos años y se espera que continúe así en lo futuro. Por ejemplo, en 1999, el Estado gastó 1.9% del PIB en pensiones y se proyecta que para el año 2004 se gastará 2.8% del PIB. Esto representa un incremento cercano al 60% en términos reales en pensiones, lo cual llevará a una situación fiscal insostenible.

El problema de los regímenes de pensiones y jubilaciones con cargo al Presupuesto Nacional, se ha visto agravado en los últimos dos años, como consecuencia de resoluciones emitidas por la Sala Constitucional, los Tribunales de Justicia (el Tribunal Superior de Trabajo que actúa como jerarca impropio en el caso del Magisterio Nacional) y por la misma Procuraduría General de la República.

Principalmente nos referimos a la interpretación que dio la Sala Constitucional al Convenio 102 de la OIT, en el cual se interpreta el término “residencia” –cuyo significado común es habitar en un lugar-- como “residencia en una ley”, por lo que se otorga el beneficio de jubilación a quien cotizó durante 20 años bajo una ley de pensiones y jubilaciones –aunque esa ley hubiese sido derogada hace 10 ó 12 años-, y le mantiene como derechos adquiridos los beneficios de esa ley.

Incluso algunos Tribunales han hecho una “interpretación” de lo indicado por la Sala, y consideran como derecho adquirido los beneficios y requisitos establecidos por una determinada ley, aunque el trabajador sólo posea 20 años de servicio, no de cotización.

En el Magisterio Nacional, se otorgan en este momento jubilaciones al amparo de la Ley No. 2248 –derogada en 1991-, con el 100% del mejor salario percibido en los últimos

Puesta en línea

cinco años, revalorado en la misma forma que el servidor activo, con 25 o 30 años de servicio (los cuales se reducen si consideramos que existe un reconocimiento de 2, 4 o 6 meses por año, dependiendo de las condiciones del servicio). Así se han dejado sin efecto las reformas realizadas al régimen en los últimos 10 años, que pretendieron controlar el gasto y hacerlo sostenible con el tiempo. Además, los beneficios otorgados durante estos últimos años al amparo de las nuevas leyes -producto de las reformas de 1991, 1995 y 1999 -, se están reajustando conforme a las condiciones de la ley derogada No. 2248.

Asimismo, esta interpretación se está extendiendo a los otros regímenes de pensiones y jubilaciones - como el de Hacienda - , o sea, que para demostrar los 20 años cotizados bajo esa ley, están solicitando a la Caja Costarricense de Seguro Social que les trasladen las cotizaciones realizadas en el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) al Régimen de Hacienda, con el fin de cumplir con los 20 años establecidos según el Convenio de la OIT, para acogerse en forma inmediata al derecho jubilatorio con base en la ley “original” de Hacienda: 100% del último salario, revaloración exactamente igual al puesto, o sea, 50 años de edad y 30 años de servicio.

Por otra parte, nos encontramos con que las personas que se habían trasladado del Régimen de Reparto al IVM de la CCSS, y por tanto se encuentran protegidas por esa cobertura, a las cuales se les ha hecho - o se encuentra en proceso de hacer - el traslado de cuotas a la CCSS y la diferencia a la Operadora respectiva, también están solicitando el mismo derecho. Así se les están reconociendo aumentos en sus pensiones, aunque ya no pertenecen a ese régimen porque ya habían ejercido su derecho de opción según la legislación vigente, al trasladarse a la CCSS.

A lo anterior, se suma un pronunciamiento reciente de la Procuraduría General de la República, en el que se indica la “no necesidad u obligatoriedad” de la cotización, si no fue

Puesta en línea

responsabilidad del trabajador que no se le rebajara la cotización para el régimen especial y por tanto, puede trasladar cuotas del SIVM y pagar la diferencia, la cual se cancela –para un grupo importante de beneficiarios- a razón de un 5% que se deduce de su pensión.

Nótese que la citada interpretación del Convenio 102 de la OIT deja sin efecto las reformas realizadas en los últimos 10 años, es decir, que se está incrementando en forma inmediata el gasto, dado que la mayor parte de la población ya cumple con los requisitos: 25 o 30 años de servicio - en el caso del Magisterio -, 30 años de servicio y 50 de edad en Hacienda; y además, que se están extrayendo recursos de la CCSS - al realizar el traslado de cuotas -, con lo que en un plazo corto podrían verse seriamente afectadas las reservas del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

Además, debe recordarse que en muchos casos se trata de pensiones que implican amplios períodos de disfrute, durante los cuales se debe garantizar que el jubilado va a recibir el beneficio. Para una persona que se jubila a los 45 o 50 años de edad, se garantiza que va a seguir recibiendo el beneficio hasta que fallezca, y eso puede ocurrir dentro de 30 ó 40 años, por la creciente expectativa de vida que hay en el país. Por tanto, cuando se otorga un beneficio jubilar por cualquiera de los regímenes especiales, se comprometen los recursos del Estado hasta los próximos 40 años en buen número de casos.

Otro ejemplo de la forma en que nuestros Tribunales aplican la normativa relativa a pensiones y jubilaciones, resulta del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, mediante el cual es posible el reconocimiento o totalización de períodos laborados fuera de nuestro país. Esta es una normativa marco para los países que acuerden bilateralmente, mediante los respectivos Convenios Administrativos, los alcances de su aplicación, en relación a las contingencias, (vejez, invalidez y sobrevivencia) y a la población a la que se les aplica. Para Costa Rica, no hay más Convenio Administrativo que el celebrado con Uruguay en 1993,

Puesta en línea

actualmente vigente, por lo que no existe instrumento legal para la totalización de períodos distintos de los mencionados. Eso significa que las pensiones otorgadas por nuestros Tribunales o entes administradores de pensiones, con base en el citado Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, fueron otorgadas contra derecho y, por tanto, sujetas a los procesos contenciosos de lesividad que proceden en estos casos.

La situación descrita es realmente preocupante, toda vez que al continuar otorgando pensiones con cargo al Presupuesto Nacional con fundamento en las interpretaciones mencionadas, no sólo se está poniendo en peligro la existencia misma de estos regímenes que llegarán a ser insostenibles, sino que, repetimos, conlleva el traslado de cuotas del Sistema de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, con lo que puede afectarse el financiamiento de dicho régimen.

Considerando lo expuesto anteriormente, la Comisión recomienda:

- a)** Calendarizar reuniones del Ministerio de Trabajo con los señores Jueces del Tribunal Superior de Trabajo, los señores Magistrados de la Sala Constitucional y los señores Procuradores, en las cuales se manifieste la profunda preocupación por las recientes resoluciones y dictámenes emitidos, que resultan contrarios al principio elemental en materia de seguridad social, cual es que ante la duda, se resuelve a favor del Régimen y no del Trabajador. Lo anterior, no por perjudicar al trabajador, sino todo lo contrario, puesto que en la medida en que el Régimen subsista se garantiza el bienestar futuro del trabajador.
- b)** Identificar las resoluciones judiciales de los Tribunales Superiores de Trabajo y la Sala Constitucional que, se considere, han interpretado en forma errónea o inconveniente las normas aplicables y que tengan una implicación importante en el gasto público.

- c) Propiciar un proceso de capacitación de los jueces del Tribunal Superior de Trabajo en materia de seguridad social, por medio de la Escuela Judicial de la Corte Suprema de Justicia, utilizando los canales de la Superintendencia con organismos internacionales. De igual manera, integrar a los Jueces de Trabajo a las actividades de capacitación y difusión que la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) lleve a cabo, de manera que se logre un acceso y nivel de conocimiento técnico apropiados en cuanto a los criterios y políticas en materia de pensiones.

- d) Propiciar una reforma legal que le brinde a la SUPEN las herramientas necesarias para ejercer una adecuada supervisión y regulación de todo el sistema de pensiones del país, emanada directamente del ente supervisor, dejando de lado la función mediadora y conciliadora del pasado.

- e) Dotar a la Dirección Nacional de Pensiones de un marco legal y organizativo, y de los recursos humanos necesarios para convertirse en un órgano especializado y técnico que pueda establecer controles efectivos para evitar que se otorguen pensiones a personas que ya se han trasladado al sistema IVM de la Caja Costarricense de Seguro Social. Crear una Gerencia en la DNP cuyo puesto sea designado y dependa de un Consejo Directivo en el que participe la SUPEN. Automatizar los procesos e integrar los sistemas con los de la Dirección General de Informática del Ministerio de Hacienda, Magisterio Nacional, Registro Civil y CCSS Apoyar la continuación de la iniciativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sobre la revisión de la información contenida en los sistemas, así como de las declaratorias de derechos con el fin de que el Estado inicie los correspondientes procesos de lesividad para dejar sin efecto los actos dictados en forma contraria al ordenamiento jurídico. Para lo anterior, debe contarse con la coordinación y apoyo necesarios de la Procuraduría General de la República.

- f) Estudiar la posibilidad de eliminar el traslado de cuotas del sistema IVM de la CCSS al Régimen de Hacienda y a otros regímenes especiales, en comparación con la alternativa de obligar a una liquidación actuarial en el momento de traspaso o a la nivelación del perfil de beneficios entre los distintos regímenes.

- g) Emitir una ley gravando todas las pensiones mayores de ϕ 400 mil, a base de criterios de justicia y equidad, con un impuesto escalonado que debe ir desde el 20% hasta el 50% de su monto. El proyecto de ley que recientemente se sometió a consideración de la Asamblea Legislativa es insuficiente.

- h) Proponer la normativa que corresponda para obligar a las instituciones públicas a homogenizar las políticas en materia informática de forma tal que sea posible la integración de los sistemas para efectos de control y supervisión.

- i) Plantear las reformas legales y reglamentarias correspondientes para integrar, en un solo instrumento jurídico, los regímenes de pensiones, procediendo a la derogatoria de aquellas normas que permitan un disfrute de beneficios desvinculado con las aportaciones realizadas.

Poco a poco los jefes del sector público han ido tomando conciencia de este gravísimo problema, sin que las soluciones parciales que se han puesto en vigor sean perdurables ni correctas, a nuestro juicio.

Ninguno de los regímenes existentes está bien financiado ni tiene base actuarial sólida. Todos padecen de tres defectos muy serios: su naturaleza estatal, la carga fiscal ilimitada que producen y la falta de creación de un fondo, alimentado por las contribuciones y reforzado

Puesta en línea

con los beneficios de interés y mortalidad, así como con los planes de inversiones que son indispensables para garantizar la liquidez, seguridad y rentabilidad del propio fondo.

Por eso recomendamos lo que puede ser la solución de tan profundo y preocupante problema. Mientras no se adopte esa solución ni otra de efectos equivalentes la carga fiscal seguirá creciendo y llegará el momento, como ha ocurrido en otros países, en que los mismos beneficiarios de esos defectuosos regímenes verán, en el ocaso de sus vidas, que algunos y quizás todos ellos quebrarán y no podrán cumplir con las promesas legales hechas, engendradas e impuestas por los grupos de presión y acogidas por el “clientelismo político” de buen número de funcionarios públicos.

La solución, en nuestro criterio, tiene que ser, haciendo la indispensable coordinación con la legislación promulgada recientemente en materia de auxilio de cesantía y régimen obligatorio de pensiones complementarias, la creación de una ley marco que ponga en manos privadas, las de sus propios beneficiarios, como ocurre con la Caja de Ande y con la Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional, - ambas instituciones exitosas - la propiedad y la administración, supervisada por la SUPEN, de los respectivos regímenes de pensiones, cuyas prestaciones tienen que ser adicionales o complementarias de las que otorga la Caja Costarricense del Seguro Social. En esa ley marco se regularían los requisitos que deben llenar sus directores y administradores, el procedimiento para elegirlos y la duración en sus cargos, así como sus facultades y responsabilidades. Se encargaría de su estricta supervisión a la Caja Costarricense del Seguro Social desde el punto de vista actuarial y a la Superintendencia General de Pensiones (SUPEN) y/o a la Contraloría General de la República en cuanto al manejo de fondos. Además la ley daría las bases esenciales para formular los planes anuales de inversiones de cada uno de los nuevos regímenes, con el fin atrás indicado.

Puesta en línea

El país está urgido de que haya más y más ahorro institucional y de crear fuentes de financiamiento a mediano y largo plazo. Esta laguna se llenaría en buena parte con la correcta aplicación de esos planes de inversiones. Los trabajadores del sector público, a través de esos nuevos regímenes, podrían llegar a ser copropietarios de empresas sanas y solventes, lo que sería un excelente principio de capitalismo popular; y podrían también participar en el desarrollo económico y social del país de muchas otras maneras, porque así lo permitiría el crecimiento vertiginoso que podrían tener los nuevos sistemas. Sin ahorros no hay inversión y sin inversión no hay crecimiento.

Finalmente, la ley marco determinaría cómo se van a financiar los derechos efectivamente adquiridos de conformidad con los regímenes existentes y cómo se financiaría la contribución del Estado para lo futuro, que debe ser un aporte anual o mensual fijo, establecido a un nivel realista y realizable. Y lo más importante de todo: dentro de estos necesarios parámetros las Juntas Directivas tendrían la facultad de fijar contribuciones y beneficios para sus afiliados, en reglamentos que someterían a la aprobación del Poder Ejecutivo sólo con el visto bueno de las instituciones supervisoras.

Debe entenderse claramente que cada cotizante ha de tener su cuenta individual y que, repetimos, las prestaciones de los nuevos sistemas deben ser complementarias de las que otorgue la Caja Costarricense de Seguro Social.

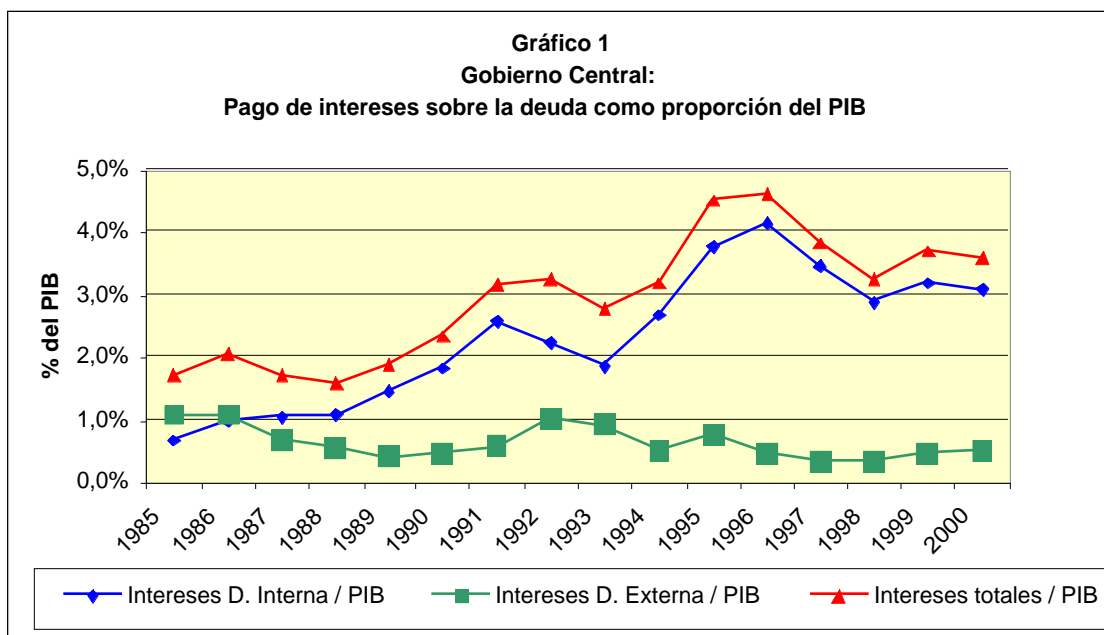
En párrafo separado se debe enfatizar que conviene considerar, para los efectos de ayudar a la financiación de la cuota del Estado, la posibilidad de reducir a la mitad o a menos, la contribución a que se refiere el artículo 96, inciso a) de la Constitución Política. Eso evitará el desperdicio de fondos públicos, que sólo beneficia a las actividades politiqueras y canalizará recursos hacia útiles fines de bienestar social.

Puesta en línea

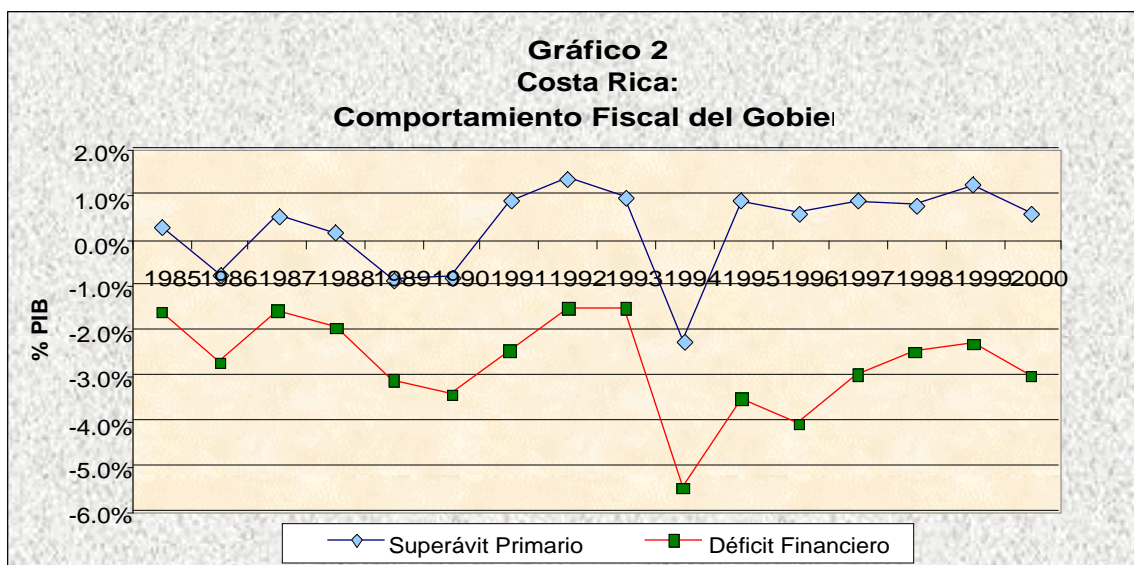
Sub Sección 3: Intereses de la Deuda Pública

El pago de intereses sobre la deuda pública registra un impresionante crecimiento, al pasar de representar 11.5% del gasto total en 1983 a más del 23% para el año 2000. Esta situación genera una espiral de aumento en el saldo de la deuda, pues los pagos por intereses dan lugar a que aparezcan más déficit fiscales, los cuales son financiados mediante un mayor endeudamiento, que a su vez eleva el servicio de la deuda para los períodos subsiguientes.

Según se detalla en el Gráfico 1, el pago de intereses sobre la deuda como proporción del PIB ha mostrado una tendencia hacia el alza. Además, se presentan variaciones marcadas en el pago de intereses, fundamentalmente por la alta volatilidad de las tasas de interés que incide automáticamente sobre el costo de la deuda pactada a tasas variables o con vencimientos a muy corto plazo, los cuales representan una gran proporción de la deuda total. Se ha estimado que dos puntos de aumento en la tasa de interés generan un incremento de un 0.7% del PIB en el déficit.



El peso de los intereses dentro del gasto es tal, que excluyendo su pago en el periodo de los últimos quince años, como se muestra en el Gráfico 2, la situación financiera del Gobierno Central ha mostrado un superávit primario, con excepción de los casos esporádicos de 1986, 1989, 1990 y 1994.



Puesta en línea

De este análisis resulta evidente que en caso de no existir deuda pública, el Gobierno no sólo contaría con capacidad suficiente para hacer frente a sus gastos, sino que incluso estaría generando un superávit cercano al 1.0% del PIB. En este sentido, una disminución sustancial en el saldo de la deuda permitiría destinar mayores recursos hacia aquellas áreas que resultan esenciales para el mayor bienestar de la sociedad, manteniendo a la vez una adecuada estabilidad de las finanzas públicas y disminuyendo por consiguiente las presiones sobre las tasas de interés y el aumento en el costo de la vida, que se generan actualmente como resultado del déficit fiscal. Por la importancia que reviste el pago de intereses sobre la deuda como disparador del gasto, se ha considerado importante hacer un análisis más exhaustivo sobre este tema en Secciones siguientes de este informe.

CAPITULO SIETE
EFICIENCIA EN LA RECAUDACIÓN Y
COMBATE A LA EVASIÓN FISCAL

Como se ha indicado anteriormente, la Comisión considera que una de las acciones más importantes que se requieren para afrontar el problema del desequilibrio fiscal es la búsqueda de una mayor eficiencia en la recaudación de los tributos existentes, que no sólo contribuya a incrementar los ingresos disponibles para el Estado, sino que además permita eliminar la competencia desleal originada en prácticas tributarias nocivas como la evasión o la elusión fiscal. Ocurre lo mismo en cuanto a las aduanas. La evasión tributaria afecta tanto el gasto público como los ingresos fiscales, por lo que debemos hacer en este informe algunos comentarios de carácter general.

Adicionalmente, se debe tener presente que la evasión no solamente afecta negativamente la estabilidad macroeconómica, sino que provoca un severo perjuicio a la calidad del ambiente ético en que interactúan los agentes de los sectores público y privado, aumentando los costos de transacciones y reduciendo los niveles de eficiencia - de los mercados y del Gobierno - en la asignación de recursos, lo que a su vez crea condiciones poco propicias para un crecimiento económico sustentable y equitativo.

Para afrontar este problema efectivamente, es requisito indispensable la existencia de una administración tributaria moderna, incluyendo una estructura aduanera ágil, transparente y eficaz, respetuosas de los derechos de los contribuyentes, dotada de los recursos humanos, materiales y tecnológicos adecuados, e inteligente y firme en el ataque al fraude. De igual forma, se requiere contar con una estructura tributaria simple y eficiente, pues cuando los sistemas tributarios son complejos, se abren nuevas oportunidades para la evasión y se crean portillos para la elusión. Esta situación se ve agravada cuando el marco regulatorio opera

como si fuera un mecanismo que penaliza el cumplimiento de los tributos y no su incumplimiento. Gran parte de esto fue corregido mediante la promulgación de la Ley de Justicia Tributaria en 1995 y las modificaciones al Código de Normas y Procedimientos Tributarios de 1999. A partir de estas modificaciones, no sólo se establece la pena de prisión para casos calificados de defraudación fiscal, sino que al contribuyente que se presenta voluntariamente a corregir sus errores, se le aplica una penalidad menor a la establecida para aquellos casos en que el incumplimiento es detectado por la administración tributaria.

Cabe advertir que para lograr una mayor eficiencia en la recaudación las Administraciones Tributaria y Aduanera deben tener una presencia fuerte, que infunda respeto, tanto por las potestades con que cuenten como por la información que manejen sobre los contribuyentes. Esta presencia constituirá un factor disuasivo que producirá, junto con la educación tributaria, un aumento en la recaudación y una disminución en la elusión fiscal.

CAPITULO OCHO **DEUDA PÚBLICA**

El problema de la deuda pública es un fenómeno que tiene su origen en los recurrentes déficit fiscales que han venido presentando las finanzas públicas a lo largo de las últimas décadas. En este sentido, podemos decir que no se trata de un problema nuevo para el país, sino más bien de la acumulación de un problema antiguo, al cual nunca se le ha dado una solución efectiva.

Este tema ha cobrado mayor interés en los años recientes, debido a la tendencia de crecimiento en el saldo de la deuda interna que se presenta a partir de 1986 y que tuvo su origen en una necesidad de sustitución de financiamiento externo, principalmente pactado a

Puesta en línea

tasas fluctuantes, por endeudamiento interno, obtenido mayoritariamente a través de la colocación de bonos en el mercado financiero local.

Al 31 de agosto del 2002, la deuda pública (tanto interna como externa) del Gobierno Central alcanzó un monto de 2,358,988.46 millones de colones, que equivale a un 39.5 del PIB. De este monto, el 30.5 % corresponde a endeudamiento externo y el 69.5 % restante está representado por la deuda interna.

Dentro de este contexto, el saldo de la deuda interna del Gobierno Central pasó de representar el 8.0% del PIB en 1985 a un 27.4 % al 31 de agosto de 2002. En ese mismo período, el saldo de la deuda externa se redujo de un 16,5% del PIB en 1985 a un 12.1%, al 31 de agosto del 2002. Como resultado de lo anterior, el saldo total de la deuda del Gobierno Central representa al 31 de agosto de 2002 un 39.5% del PIB, mientras que en 1985 representaba un 24.5%. El servicio de intereses al 31 de diciembre del 2001 representó un 30.4% de los ingresos corrientes.

En este sentido, el problema más grave corresponde al costo que el servicio de dicha deuda genera para el Estado. De esta forma se tiene que mientras en 1985 el pago de intereses sobre la deuda del Gobierno Central (internos y externos) representaba menos de 10% del presupuesto ordinario de gastos, en el año 2001 representó casi una cuarta parte (24.5%), lo que a su vez equivale al 30.5% de los ingresos tributarios.

Para poner estas cifras en perspectiva, es conveniente mencionar que el monto del presupuesto del Gobierno Central destinado al pago de intereses para el año 2001, representa un 85.6% del presupuesto destinado a educación, más de 7 veces el presupuesto destinado a seguridad ciudadana y casi 9 veces el presupuesto asignado a salud.

Dicho de una manera más clara, con los recursos que anualmente se destinan al pago de intereses sobre la deuda interna, sería posible construir 54.400 aulas nuevas, otorgar

Puesta en línea

100.955 bonos de vivienda o financiar 2,700,000 becas para estudiantes pobres en secundaria, todo con el consiguiente estímulo para la economía nacional.

En los últimos años, las medidas para atacar el problema del crecimiento de la deuda, se han centrado en la sustitución de deuda interna por deuda externa con el fin de reducir el costo de fondeo y disminuir la presión sobre las tasas de interés locales, en la donación de títulos en poder de instituciones públicas que no requieren estos recursos y en la canalización de los recursos disponibles del PAE III a la amortización de la deuda. Por último, se ha buscado el perfeccionamiento del proceso de programación de las necesidades de caja de la Tesorería Nacional, mejorando la gestión de la deuda a través de un ordenado proceso de administración de riesgos y de reducción de su costo financiero.

Sin embargo, se debe reconocer que estos esfuerzos no son suficientes y que aún existe un problema de enormes proporciones, no sólo por la fragilidad que le imprime a la estabilidad macroeconómica del país, sino, principalmente, por los recursos que el servicio de esta deuda obliga a sustraer de la atención de otros proyectos con mayor rentabilidad social como podrían ser, por ejemplo, mayores y mejores inversiones en educación, salud, vivienda, infraestructura y seguridad ciudadana.

A partir de las reflexiones anteriores, se presenta a continuación un breve análisis de las características más relevantes que presenta la deuda pública en la actualidad, con el fin de tener un panorama más claro de la magnitud del problema que estamos enfrentando así como de las expectativas de solución para el mediano y largo plazo.

CAPITULO NUEVE

DEUDA EXTERNA

Puesta en línea

Al 31 de agosto de 2002, la deuda externa del Gobierno Central era de US\$ 1,966.64 millones (aprox. 720,000 millones de colones) representando como se ha mencionado anteriormente, un 12.1% del PIB.

Observando años anteriores, el endeudamiento externo del Gobierno Central se reduce drásticamente desde 1991 hasta 1997, lo cual no respondió necesariamente a una estrategia financiera definida, sino más bien a las pocas opciones con que contaba el país en ese momento para obtener recursos en el mercado internacional. Esta situación se tradujo en una sustitución de deuda externa, por un endeudamiento interno de mayor costo y que además genera presiones sobre las tasas de interés locales.

Durante la pasada y presente Administración se ha tratado de revertir esta tendencia, a través del diseño y ejecución de una estrategia de financiamiento para el Gobierno que incluya, entre otras cosas, la sustitución de deuda interna por deuda externa, en condiciones de plazo y costo financiero que resulten más favorables que las alternativas de financiamiento doméstico. Es así como a partir de mayo de 1998, el Ministerio de Hacienda ha colocado en los mercados internacionales US\$ 1,250 millones que se han utilizado exclusivamente para sustituir deuda interna.

La estructura de acreedores de la deuda externa ha cambiado fuertemente a partir de la década de los noventa, disminuyendo las obligaciones con la banca comercial internacional y aumentando las emisiones de bonos. A partir de 1995 se presenta una disminución en la deuda con entidades bilaterales y multilaterales y como ya se mencionó, a partir de 1998 se observa un importante repunte en la participación de los bonos como resultado de las colocaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda en el mercado internacional.

Como resultado de lo anterior, al 31 de agosto de 2002 el 63.6% de la deuda se encontraba concentrada entre los inversionistas tenedores de bonos, el 24.1% correspondía a

empréstitos contratados con organismos financieros multilaterales como el BID, Banco Mundial y BCIE, y el 8.8% restante eran compromisos con acreedores bilaterales representados por los miembros del Club de París y algunos otros gobiernos.

La mayor concentración de vencimientos se encuentra asociada a las colocaciones de eurobonos mencionadas anteriormente, los cuales ocurrirán en los años 2003, 2009, 2011, 2012 y 2020. Asimismo, destaca la estructura prácticamente uniforme de vencimientos a partir del año 2003 y hasta el año 2009, lo que no parece generar presiones excesivas sobre el flujo de caja requerido por el Gobierno para la atención de estos compromisos, salvo que ocurra una devaluación acelerada de nuestra unidad monetaria, que debe evitarse a toda costa.

CAPITULO DIEZ **DEUDA INTERNA**

Al 31 de agosto del 2002, la deuda interna del Gobierno Central alcanzaba un monto de 1,638,983.55 millones de colones, equivalente al 27.4% del Producto Interno Bruto.

El saldo de esta deuda como proporción del PIB (excluyendo la documentación de deudas de períodos anteriores) muestra un crecimiento sostenido desde mediados de la década de los ochenta hasta el año 1996. Posteriormente, a partir de 1997 se presenta una ligera disminución en la proporción, la cual se ha mantenido relativamente constante.

Aislando el efecto de la documentación de estas obligaciones correspondientes a períodos anteriores, el saldo de la deuda se reduce en términos reales durante 1999, así como durante el período comprendido de enero a noviembre del 2000. Sin embargo, los avances logrados en los dos últimos años no son suficientes para revertir la tendencia de

Puesta en línea

crecimiento en el saldo nominal de la deuda, la cual registra un comportamiento bastante uniforme desde principios de la década de los noventa.

Al 30 de setiembre del 2001, la tenencia de la deuda interna del Gobierno Central se encontraba concentrada principalmente entre inversionistas privados (38.7% del total), en el sistema bancario público incluyendo al Banco Popular y de Desarrollo Comunal (15.4% del total) y en entidades públicas no bancarias (45.9% del total).

A nivel institucional, los principales tenedores son la Caja Costarricense del Seguro Social (24.2%), el Instituto Nacional de Seguros (6.7%), el Banco Central de Costa Rica (5.2%) y el Banco Nacional de Costa Rica (4.0%).

En este punto, resulta relevante mencionar que en el caso de instituciones como la CCSS, el INS y los mismos bancos estatales, una buena parte de los recursos invertidos en el Gobierno Central pertenecen realmente a sus clientes o beneficiarios. Basados en lo anterior, la proporción de la deuda que se puede considerar en manos del sector público, excluyendo al BCCR, representa cerca del 13% del total.

La maduración promedio de la deuda interna del Gobierno Central al 31 de agosto del 2002 es de 5.2 años, que contrasta con lo observado a diciembre de 1999 cuando el plazo promedio de vencimiento era de 3.97 años. Lo anterior implica que aunque existe una importante proporción de vencimientos en el corto plazo, el riesgo de refinanciamiento ha disminuido, debido a un cambio de estrategia de endeudamiento de financiamiento de corto plazo por endeudamiento de más largo plazo.

Actualmente, un 32.87% de la deuda interna del Gobierno Central está documentada a través de títulos Tasa Básica, que son valores con una maduración de largo plazo y tasa fluctuante ajustada por la Tasa Básica calculada por el BCCR. Por otra parte, un 22.66% de la deuda está representada por títulos TUDES, emitidos en su mayoría a plazos de 5 y 10

Puesta en línea

años y que indexan a los principales de la deuda la inflación acumulada. Por último, un 25.7% de la deuda interna está denominada en valores “cero-cupón”, que poseen vencimientos no mayores a un año.

La composición descrita anteriormente implica que el 38.7% de la deuda interna se encuentra pactada con tasa de interés fluctuante, lo que significa que los incrementos en las tasas de interés, alzas en los índices de inflación y mayores devaluaciones encarecen de manera automática el servicio de dicha deuda. De igual manera, cuando estas variables experimentan disminuciones, automáticamente se reduce el costo de la deuda.

El costo ponderado nominal de la deuda interna del Gobierno Central al 31 de agosto del 2002, es de un 17.0% anual. En términos nominales, ha existido una mejora sustancial en los últimos siete años, ya que en 1995 tal costo era de un 28.8% anual. Lo anterior evidentemente ha impedido el crecimiento del pago de intereses internos y, consecuentemente, un mayor crecimiento del saldo de la deuda.

Sin embargo, quede claro que las mejoras en la programación financiera de la deuda, así como los esfuerzos que se han realizado para romper el ciclo electoral en la conducción de las finanzas públicas y mantener un manejo responsable y ordenado de la política fiscal, sólo serán suficientes para reducir ligeramente la magnitud del problema a que deberá enfrentarse el actual Gobierno.

En este sentido, es necesario reconocer que el problema de la deuda interna está muy lejos de solucionarse y que si no se toman pronto medidas dramáticas, la situación podría volver a deteriorarse rápidamente. Asimismo, debe tenerse muy presente el costo de oportunidad que representa para el país la elevada carga de intereses sobre esta deuda, en términos del sacrificio de otras inversiones con mayor rentabilidad social que podrían realizarse con los recursos que hoy se destinan a la atención de la deuda.

No obstante, el problema no termina aquí. Resulta necesario afrontar además el tema de las deudas pertenecientes al Banco Central de Costa Rica, las cuales a pesar de tener un origen y naturaleza diferente al de la deuda del Gobierno Central, también tienen implicaciones importantes sobre la estabilidad económica, el nivel de las tasas de interés y el incremento en el costo de la vida, que repercuten no sólo sobre la situación financiera del Gobierno, sino también sobre el bienestar general de la población.

Por tal motivo se presenta a continuación un breve análisis de la situación de la deuda del Banco Central de Costa Rica, cuya atención resulta esencial para efectos de cualquier esfuerzo que pretenda resolver de manera satisfactoria el problema de la deuda pública.

CAPITULO ONCE

DEUDA DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA

Al 30 de septiembre del 2001, la deuda pública (tanto interna como externa) del Banco Central de Costa Rica, alcanzó un monto aproximado de US\$ 2,162,9 millones, lo que equivale a un 13.2% del PIB. De esta suma, el 63.5% corresponde a deuda interna y el 36.5% restante a endeudamiento externo.

Los orígenes de estas deudas contraídas por el Banco Central provienen, principalmente, de algunas políticas adoptadas a finales de los años setenta y principios de los ochenta con el fin de mantener un tipo de cambio artificialmente bajo y para financiar el sector público con emisión monetaria, todo lo cual ha generado al Banco Central una serie de pasivos sin una contrapartida de activos que produzcan ingresos. De ahí se han venido acumulando pérdidas que, para ser contrarrestadas en su efecto inflacionario, han obligado al Banco Central a colocar bonos en el mercado generando con ello pérdidas aún mayores.

En adición a las operaciones mencionadas anteriormente, el Banco Central de Costa Rica participa en el mercado financiero a través de las denominadas operaciones de mercado abierto. Este tipo de operaciones tienen como objetivo primordial controlar el crecimiento de los medios de pago con el fin de reducir las presiones inflacionarias. De esta manera, el Banco Central emite bonos de estabilización monetaria para reducir el medio circulante, lo cual incrementa la deuda interna de la institución.

Para el caso de esta deuda interna, los principales tenedores están representados por el Banco de Costa Rica (13.1%) y el Instituto Costarricense de Electricidad (15.8%). Vale mencionar que el 53.6% de la deuda está en manos del sector privado, sin considerar el ajuste que debería aplicarse por la participación de clientes privados en el caso de los bancos estatales, el INS y la CCSS.

La composición financiera de esta deuda interna se encuentra concentrada en los Certificados de Depósito a Plazo en Dólares y otros títulos en moneda extranjera (con un 58% del total). Estos instrumentos son valores a tasa fija con vencimientos que oscilan entre 3 y 5 años. Para el caso de los Bonos de Estabilización Monetaria (BEM), que representan un 42% de la deuda, los instrumentos “cero-cupón” son su componente principal, representando un 88% de su totalidad.

Existe otro aspecto que resulta indispensable mencionar con relación a las deudas del Banco Central de Costa Rica y que consiste en el esfuerzo que está realizando el Ministerio de Hacienda para asumir el déficit cuasifiscal que ha venido acumulando la institución a lo largo de los últimos años. Los antecedentes de esta medida surgen de la reforma a la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica aprobada en 1995, en la cual se dispuso que el Gobierno debía documentar la deuda con el Instituto Emisor. Las condiciones bajo las cuales se debía llevar a cabo esta documentación, se establecieron a principios de 1998 y en el año 1999 se

Puesta en línea

formalizó la entrega de bonos del Gobierno al Banco Central por ¢250 mil millones. Estos bonos fueron cancelados anticipadamente por el Ministerio de Hacienda, a inicios de 2001.

También se debe tomar en consideración la Ley N° 8116 del 31 de agosto del 2001 (Aprobación del Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas), en la cual se estipula la cancelación adicional de operaciones cuasifiscales del BCCR por parte del Ministerio de Hacienda, hasta por un monto de ¢180 mil millones.

Los efectos esperados como resultado de estas acciones, están representados por un mejor control sobre la inflación, una menor presión sobre las tasas de interés y, en general, una mayor independencia para el Banco Central. Por otra parte, la medida exige más disciplina fiscal por parte del Gobierno, con el fin de reducir las grandes presiones inflacionarias que todavía existen y mantener la estabilidad macroeconómica.

CAPITULO DOCE

PROPUESTAS PARA UNA MEJOR ADMINISTRACIÓN Y **REDUCCIÓN DEL MONTO DE LA DEUDA**

A partir del análisis realizado sobre la temática de la deuda pública, la Comisión considera oportuno reconocer el esfuerzo que viene llevando a cabo la Tesorería Nacional, con el fin de lograr una mejor administración de la deuda pública a través de la incorporación de herramientas de ingeniería financiera. Sin embargo, recomienda que este esfuerzo sea complementado mediante la implementación efectiva de las siguientes acciones concretas:

- a) Intensificación del proceso iniciado en el Ministerio de Hacienda para la sustitución de deuda con costos elevados y plazos cortos, por otra con condiciones más favorables desde el punto de vista financiero. La Comisión celebra que la recién aprobada Ley de Reestructuración de Deuda Pública aprobara la tan necesaria

Puesta en línea

reforma al artículo 74 de la Ley No. 8131, para que se permita la redención anticipada de los títulos valores emitidos por el Estado, incluyendo aquellos colocados antes de la fecha de entrada de la ley, lo cual abre el camino para que el proceso pueda implementarse sin dilación. El Gobierno debe realizar todos o esfuerzos para que así sea, atendiendo en su cumplimiento los principios de publicidad , seguridad y transparencia que exige la ley.

- b)** Habiéndose otorgado la potestad legal al Ministerio de Hacienda y al Banco Central de Costa Rica para negociar con las instituciones públicas tenedoras de deuda, las condiciones de los valores emitidos en cuanto a plazo y costo financiero, se sugiere que el Ministro de Hacienda integre una Comisión Técnica que permita establecer rápidamente los parámetros de esa negociación, y su ejecución.

- c)** Implementación de las acciones necesarias para llevar a cabo la redención anticipada de los bonos que mantienen aquellas instituciones que, a partir de la aprobación de la Ley N° 8131 de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, deben pasar a formar parte del sistema de caja única, tal como está contemplado en la Ley de Reestructuración de la Deuda, pues ello aliviará la deuda en una cantidad aproximada a los ¢40.000 millones.

- d)** Ejecución de un estudio actuarial independiente que permita determinar el monto exacto de las reservas técnicas y matemáticas requeridas por el Instituto Nacional de Seguros para garantizar la estabilidad financiera de la institución y el adecuado respaldo de los seguros emitidos, de manera tal que si hubiera excedente sea condonado a favor del Gobierno Central para reducir la deuda interna.

Puesta en línea

- e) Ejecutar todas las acciones necesarias para utilizar adecuadamente y en procura del mayor beneficio para la Hacienda Pública, las facultades que otorga al Ministerio de Hacienda y al Banco Central, la Ley de Reestructuración de la Deuda Pública.

- f) Establecimiento de una disposición legal que obligue a las instituciones públicas que prestan servicios a traspasar a título gratuito al menos el 50% de sus excedentes al Gobierno Central, para que sea destinado a la disminución de la deuda interna. Especial cuidado debe tenerse de que esto no signifique un aumento en las tarifas por los servicios públicos que prestan.

- g) Establecimiento de mecanismos directos de colocación de valores para el mercado minorista por parte del Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Costa Rica, que permitan el acceso de los pequeños inversionistas a este mercado y la reducción de los costos financieros para el Gobierno. Nos complace saber que el Ministerio de Hacienda, junto con el Banco Central y la Superintendencia de Valores ha tomado la iniciativa de constituir una comisión de alto nivel para esta tarea de armonización de la deuda.

- h) Conocemos que existe una Directriz dictada recientemente para obligar a las instituciones públicas a cumplir sin dilación con las obligaciones que les establece la Ley de Reestructuración de la Deuda, y en ese sentido aplaudimos con entusiasmo su promulgación. Apoyamos esa Directriz, para que se establezca una prohibición a las entidades públicas no bancarias para participar como inversionistas en los mecanismos de subasta que organicen el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Costa Rica. Para ello, tanto el Ministerio de Hacienda como el Ente Emisor definirán procedimientos y disposiciones operativas de colocación de valores para dichas entidades, respetando los principios de estandarización. Las entidades

Puesta en línea

mencionadas deberán presentar un informe mensual certificado al Ministerio de Hacienda de sus inversiones.

- i)** Se debe estudiar a fondo la viabilidad de titularizar algunos inmuebles propiedad del Estado, que sean activos improductivos o de lenta rotación, como lo han sugerido costarricenses de gran experiencia financiera, que previa transferencia a un fondo inmobiliario autónomo y con las debidas garantías para que la operación sea transparente y honesta, se emitan títulos valores convertibles en la Bolsa de Valores en dinero efectivo, cuyo producto se use --que por cierto puede ser muy cuantioso—para amortizar la deuda interna y, si es posible, para calificados fines de desarrollo económico.
- j)** Es fundamental advertir que gran parte de la reducción de la deuda se puede lograr con la aplicación de las medidas de racionalización y contención del gasto público que hemos sugerido en otros Capítulos y Secciones de este informe, pues ellas permitirán que los recursos de que dispone el Estado costarricense sean canalizados de manera más eficiente, en función de las necesidades más apremiantes de nuestra sociedad. Además, será necesario complementar estas medidas con la aplicación de mayores esfuerzos para mejorar la eficiencia en la recaudación de los tributos, así como un replanteamiento de la estructura tributaria, como ya lo hemos dicho. Todo esto además dará a lugar a que el Estado cuente con los recursos necesarios para llevar a cabo las inversiones adicionales que se requieren para potenciar la competitividad del país y garantizar un mayor bienestar para las actuales y futuras generaciones.

La Comisión estima necesario que el Ministerio de Hacienda, de la mano del Banco Central de Costa Rica, tome la iniciativa de manera decidida en un proceso de renegociación de nuestra

Puesta en línea

deuda externa, y posiblemente de parte importante de la interna, a efectos de obtener mejores condiciones en cuanto a tasa de interés y plazo para el repago. Somos conscientes que dicha gestión acarreará enfrentarse a serias dificultades tanto de orden práctico como jurídico, pero es criterio generalizado de que lo más importante es que se tome la decisión de acometer la tarea de renegociar la deuda con el alto sentido de urgencia que requiere.

Como recomendación general de la Comisión, enfatizamos que deben tomarse cuanto antes medidas conducentes a dar la mayor estabilidad monetaria que necesita Costa Rica. Entre las medidas que se deben analizar está la mal llamada dolarización de la economía, que solo lo está de hecho. La idea es hacerla de derecho y facultando al Banco Central de Costa Rica para darle poder liberatorio ilimitado al dólar de los Estados Unidos de América o, si fuera necesario, a otra moneda fuerte, en uso de las facultades de una verdadera soberanía monetaria. Es obvio que esta medida se empieza a aplicar en algunos países latinoamericanos como Ecuador y El Salvador y que, desde hace poco tiempo está vigente en la mayor parte de los países europeos. Si de ese estudio que sugerimos resulta procedente, será necesario adoptar dicha medida o en su defecto cualquiera otra que evite grandes devaluaciones y que reduzca tanto la inflación como los tipos de interés. Las medidas que se adopten para la estabilidad monetaria deben necesariamente ir acompañadas – como hermanas gemelas – de firmes medidas de estabilidad hacendaria, tal como lo recomendamos a lo largo de todo este informe.

Para concluir estos comentarios deseamos externar una iniciativa que juzgamos muy importante. Si el Gobierno decidiera emprender una acción sostenida y bien planificada tendiente a lograr la refundición de toda la deuda externa y de lo que falta en cuanto a la deuda interna, se podrían obtener beneficios extraordinarios para Costa Rica, alargando plazos, reduciendo los intereses en dos puntos por lo menos y mejorando la calificación del llamado *riesgo-país*. Este ideal sólo será factible si se reorganiza a fondo la Hacienda Pública,

Puesta en línea

si se aceptan las ideas que aquí sugerimos, y si se crea una pequeña Comisión negociadora del más alto nivel, integrada por expertos nacionales y dedicada únicamente a llevar a buen puerto este tema trascendental.

CAPITULO TRECE **PRESUPUESTO 2003**

Hemos examinado el proyecto de ley del Presupuesto Público elaborado para el año 2003, que actualmente está estudiando la Asamblea Legislativa. Como este importantísimo instrumento financiero no se hizo con el conocido criterio de BASE CERO y por motivos de espacio nos limitamos seguidamente a proponer la eliminación de algunas partidas y la modificación de otras, dejando para ocasión posterior dar razones adicionales, aparte de la necesidad imperiosa de proponer la rebaja del gasto público en miles de millones de colones, como lo hacemos seguidamente:

Sección I: Sugerencias para la eliminación de partidas.

090- Otros Servicios Personales

101-Asamblea Legislativa:

Sustitución eventual de vacaciones. **¢ 5,000,000**

121-Defensoría de los Habitantes:

Suplencias para las Defensorías Móviles **288,900**

125-Tribunal Supremo de Elecciones:

47,000,000

Contrato de servicios profesionales para plan estratégico institucional y plan estratégico para información.

162-Consultorías

101-Asamblea Legislativa:

¢29,000,000

Proyecto de modernización informática.

102-Contraloría General de la República

¢49,500,000

¢29.500,000. Pago de servicios de médico de empresa y contrataciones externas de desarrollo de software. Fiscalización operativa y evaluativa: ¢11.500,000 Pago de asesorías en estudios especiales de fiscalización. Asesoría y gestión jurídica. ¢1,500,000. Incluye asesoría legislativa y otros.

104- Presidencia de la República:

¢5,100,000

21 Administración Superior: ¢1,500,000. Contratación de consultorías especiales, servicios técnicos y profesionales y auditorías. 27 Información y Comunicación: ¢3,600,000. Contratación de servicios técnicos y profesionales, asesorías en materia de información y contrataciones en materia de encuestas.

107-Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

¢ 2,000,000

Puesta en línea

Contratación de profesionales para el desarrollo de programas informáticos: Auditoría General, Depto. De Informática y Depto. Proveeduría. También la contratación de profesores especializados en la confección y corrección de los exámenes de ingreso a la carrera diplomática.

112-Ministerio de Obras Públicas y Transportes: ¢59,430,000

328: Puertos y Regulación Marítima (Contratar servicios de consultoría en gestión portuaria).

Se recomienda eliminar por cuanto se considera que la finalidad de la contratación corresponde a la función de las Instituciones Descentralizadas existentes para la vigilancia de los puertos, las cuales disponen de recursos, sean el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP) y la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente del Atlántico (JAPDEVA).

113-Ministerio de Educación Pública: 571: Desarrollo y seguimiento del Sistema Educativo.

¢4,000,000 para contratación temporal de organismos y profesionales como entes capacitadores del personal docente y técnico en el área de la educación integral y la sexualidad en el marco del programa Amor Joven.

Se recomienda la eliminación por cuanto se estima que debe coordinarse con Instituciones como Ministerio de Salud, Caja Costarricense de Seguro Social –CCSS (Medicina Preventiva y Planificación Familiar), e Instituto Nacional de la Mujer (INAMU).

117-Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes: 749- Actividades Centrales. ¢500,000 (Para contratación de profesionales en diferentes disciplinas afines a las necesidades del Ministerio).

Se recomienda eliminar por cuanto la justificación es insuficiente.

120-Poder Judicial. 800. Consultorías: ¢20,000,000. Presidencia de la Corte, para la realización de encuestas ómnibus: investigaciones y estudios especiales sobre temas de interés del Poder Judicial

823-Notariado. ¢5,000,000. Honorarios a Asesores nacionales o internacionales en derecho notarial y registral.

121- Defensoría de los Habitantes ¢ 2,160,000

Puesta en línea

112-Ministerio de Obras Públicas y Transportes: €4,000,000

Asociación de Profesionales del MOPT para gastos de operación y programas de desarrollo profesional. **€2,500,000** Asociación de Profesionales en Ciencias Económicas del MOPT: Gastos de operación y desarrollo profesional.

637-Subvenciones a Otras Instituciones Privadas sin Fines de Lucro

106-Ministerio de Gobernación y Policía: €27,000,000

Aporte a Asociaciones de Desarrollo Integral. €267,327 a cada una.

Se recomienda eliminar debido a que los recursos se distribuyen exclusivamente en comunidades de la Provincia de Cartago, lo cual es discriminatorio

111- Ministerio de Economía, Industria y Comercio: €8.0 millones.

Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores- FENASCO. Gastos de operación.

Se recomienda eliminar con una excusativa al Ministerio para que fomente por otra vía, a las Asociaciones de Consumidores.

669-Transferencias a Otras Instituciones Públicas

113 Ministerio de Educación Pública 238- €25,000,000 Asociación de Enseñanza Mundial (Programa Word teach, para cubrir gastos de hospedaje y alimentación de voluntarios que apoyan el Programa de enseñanza del inglés en instituciones educativas de I y II Ciclos).

115- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: €2,500,000

200 Consejo de Salud Ocupacional (CSO)
(Gastos de operación)

Se elimina por cuanto debe financiarse en su totalidad con pólizas del Instituto Nacional de Seguros y contribuciones de la Caja Costarricense de Seguro Social.

639-Otras Transferencias Corrientes a Instituciones Privadas

Puesta en línea

Se deben eliminar los pagos o aplicaciones de CAT's y CAF's para que los tenedores interesados formalicen el beneficio en los próximos doce meses y su pago se re programe para el 2004, con el fin de delimitar con claridad el monto y las condiciones de otorgamiento de los contratos.

126-Ministerio de Comercio Exterior: ¢1,300,000,000

798 Para el pago de Certificados de Abono Tributario-CAT 's según lo dispuesto en la Ley N° 7092 y sus reformas.

129- Ministerio de Ambiente y Energía: ¢1,000,000,000

936- Para el pago de Certificados de Abono Forestal – CAF's, según Ley N° 7575.

731-Aportes a Instituciones Descentralizadas

113- Ministerio de Educación Pública. 215- ¢50,000,000 Juntas de Educación Instituciones de I y II Ciclo. A distribuir por el MEP para el programa Casa del Maestro Rural.

Se debe eliminar esta partida y si se comprueba una necesidad específica en alguna zona en particular, se puede considerar el trámite de un presupuesto extraordinario.

TABLA 1: TOTALES A ELIMINAR, POR PARTIDA

Cod	Descripción	Monto ¢	Total ¢
090	Otros Servicios Personales		52.288.900
	101 Asamblea Legislativa	5.000.000	
	121 Defensoría de los Habitantes	288.900	
	125 Tribunal Supremo de Elecciones	47.000.000	
162	Consultorías		180.690.000
	101 Asamblea Legislativa: 2	29.000.000	
	102 Contraloría General de la República: 9,12,18,19	49.500.000	
	104 Presidencia de la República: 21, 27	5.100.000	
	107 Ministerio Relaciones Exteriores: 79	2.000.000	

Puesta en línea

112 Ministerio Obras Públicas y Transportes: 328	59.430.000
113 Ministerio de Educación Pública: 571	4.000.000
117 Ministerio Cultura, Juventud y Deportes: 749	500.000
120 Poder Judicial: 800 y 823	25.000.000
121 Defensoría de los Habitantes: 808	2.160.000
127 Ministerio Planificación Nacional y P.E. 863	4.000.000

631	Subvenciones a Instituciones Educativas		26.388.973
	113 Ministerio de Educación Pública	26.388.973	
636	Subvenciones I. Sociales, Profes. Y Gremiales		20.000.000
	110 Ministerio Agricultura y Ganadería	5.500.000	
	111 Ministerio Economía, Industria y Comercio	8.000.000	
	112 Ministerio Obras Públicas y Transportes	6.500.000	
637	Subvenciones a Otras I. Privadas sin Lucro		29.500.000
	106 Ministerio Gobernación y Policía	27.000.000	
	115 Ministerio Trabajo y Seguridad Social	2.500.000	
639	Otras Transf. Corrientes a Instituciones Privadas		2.300.000.000
	126 Ministerio Comercio Exterior: CAT's	1.300.000.000	
	129 Ministerio Ambiente y Energía: CAF's	1.000.000.000	
669	Transferencias a Otras Instituciones Públicas		25.000.000
	113 Ministerio de Educación Pública	25.000.000	
731	Aportes a Instituciones Descentralizadas		50.000.000
	113 Ministerio de Educación Pública-215	50.000.000	

TABLA 2: TOTALES A ELIMINAR POR INSTITUCIÓN

Título	Descripción	Subpartida	Monto ¢	Total ¢
101	Asamblea Legislativa			34.000.000
	Otros Servicios Personales	090	5.000.000	
	Consultorías: 2	162	29.000.000	
102	Contraloría General de la República			49.500.000
	Consultorías: 9, 12, 18, 19	162	49.500.000	

Puesta en línea

104	Presidencia de la República			5.100.000
	Consultorías: 21, 27	162	5.100.000	
106	Ministerio de Gobernación y Policía			27.000.000
	Subvenciones a Otras I. Privadas sin Lucro	637	27.000.000	
107	Ministerio Relaciones Exteriores			2.000.000
	Consultorías: 79	162	2.000.000	
110	Ministerio Agricultura y Ganadería			5.500.000
	Subvenciones I. Sociales, Profes. Y Gremiales	636	5.500.000	
111	Ministerio de Economía, Industria y Comercio			8.000.000
	Subvenciones I. Sociales, Profes. Y Gremiales	636	8.000.000	
112	Ministerio Obras Públicas y Transportes			65.930.000
	Consultorías: 328	162	59.430.000	
	Subvenciones I. Sociales, Profes. Y Gremiales	636	6.500.000	
113	Ministerio de Educación Pública			105.388.973
	Consultorías: 571: Amor Joven	162	4.000.000	
	Subvenciones a Instituciones Educativas	631	26.388.973	
	Transferencias a otras instituciones públicas	669	25.000.000	
	Aportes a Instituciones Descentralizadas: 215	731	50.000.000	
115	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social			2.500.000
	Subvenciones a Otras I. Privadas sin Lucro	637	2.500.000	
117	Ministerio Cultura, Juventud y Deportes			500.000
	Consultorías: 749	162	500.000	
120	Poder Judicial			25.000.000
	Consultorías: 823	162	5.000.000	
	Consultorías: 800	162	20.000.000	
121	Defensoría de los Habitantes			2.448.900
	Otros Servicios Personales	090	288.900	
	Consultorías: 808	162	2.160.000	
125	Tribunal Supremo de Elecciones			47.000.000
	Otros Servicios Personales	090	47.000.000	
126	Ministerio Comercio Exterior			1.300.000.000
	Otras Transf. Corrientes Instituciones Privadas	639	1.300.000.000	

Puesta en línea

127	Ministerio Planificación Nacional y P. Económica			4.000.000
	Consultorías: 863	162	4.000.000	
129	Ministerio Ambiente y Energía			1.000.000.000
	Otras Transf. Corrientes Instituciones Privadas	639	1.000.000.000	
TOTAL GENERAL 7				2.683.867.873

Sección II: Recomendaciones.

1) 070- Gastos de Representación

Como complemento del análisis de la Subpartida 070-Gastos de Representación, y comentado en detalle el tema de las retribuciones en el Sector Público, en las cuales hay un amplio rango de componentes que integran el salario total, se recomienda a la Asamblea Legislativa, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y a la Dirección General de Servicio Civil, la preparación de un proyecto de ley de salarios de los Supremos Poderes y de los jefes de las Instituciones Descentralizadas, que incluya una reforma a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, para que ésta se supedite a la política salarial de la Asamblea Legislativa, todo con el fin de homologar las retribuciones que reciben, con lo cual se ajustarían automáticamente los salarios de los Diputados. En dicho proyecto deben incorporarse, además de los Gastos de Representación, que deben ser comprobables, los privilegios adicionales de que disfrutaban los jefes, como vehículo, dietas, chofer y teléfono celular, entre otros, siempre que estos resulten plenamente justificados.

Puesta en línea

2) 113-Ministerio de Educación Pública: Programa 572-Administración del Sistema Educativo: ¢23,0 millones. Para el Programa de mejoramiento de la calidad de la educación –PROMECE: ¢12.0 millones pago auditoria externa y ¢5,0 millones pago firma auditora que analiza estados financieros empresas oferentes y ¢6.0 millones pago asesoría legal.

- a) Respecto a las subpartidas de contrapartida para PROMECE, se recomienda que en el futuro se vigilen –para su posible eliminación- las cláusulas que se incluyen en los convenios de crédito externo en cuanto a la obligación de contratar consultorías para la auditoría externa de los fondos, la firma que analiza los estados financieros y la asesoría legal, rubros en los que se compromete gran cantidad de recursos.
- b) En forma complementaria se recomienda que la Contraloría General de la República establezca una unidad dedicada exclusivamente a realizar la auditoría de los créditos externos, tanto del Gobierno Central como de las Instituciones Descentralizadas

Dichas auditorías deben ser de calidad, de oportunidad y de naturaleza y utilidad del gasto y no sólo de su pertinencia, como es la auditoría contable, con el propósito de que los problemas se detecten en su debido momento y puedan ser corregidos.

3) 606- Premios

En relación con los premios que acostumbran otorgar a los funcionarios, las Instituciones Descentralizadas (relojes en el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados - ICAA, y horas extras en la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente del Atlántico – JAPDEVA), se recomienda eliminarlos.

4) 632 – Subvenciones a Instituciones Médico-Asistenciales. En referencia a Instituciones como Asociación de Industrias de Buena Voluntad de Costa Rica y otros Entes de Derecho Privado que reciben transferencias por montos inferiores a ¢50,000,000, se debe establecer una instancia que verifique y controle su situación financiera y evalúe su competencia y eficacia en comparación con las entidades públicas, para racionalizar las asignaciones a partir de esa evaluación.

5) 610-Otras Transferencias Directas a Personas y 637-Subvenciones a Otras Instituciones Privadas sin Fines de Lucro. Iglesia Católica

Se recomienda al Poder Ejecutivo negociar con la Conferencia Episcopal para que los salarios a los Obispos y los Gastos de Operación de las Diócesis contenidos en las Subpartidas 610-Otras Transferencias Directas a Personas y 637-Subvenciones a Otras Instituciones Privadas sin Fines de Lucro, respectivamente, se reduzcan en el monto justo que proceda.

6) 731- Aportes a Instituciones Descentralizadas

119-Ministerio de Justicia: ¢1,000,000,000 200 Patronato de construcción, instalaciones y adquisición de bienes (para infraestructura penitenciaria)

Se recomienda, con base en la decisión que adopte la Contraloría General de la República, sobre la construcción de la cárcel de Guápiles, determinar en el 2003, la necesidad de esta subpartida.

7) Propuesta reactivación Comisión de Informática

Recomendar que se reactive la Comisión de Política Informática (COPOIN) establecida en Decreto N° 18166 – MICYT – PLAN de 1988, y se le introduzcan las reformas necesarias para actualizar su integración y funcionamiento, de manera que defina una política general de las Instituciones del Gobierno Central y de las Descentralizadas, en cuanto al tipo de inversiones que realizan, estableciendo parámetros claros, con el fin de optimizar la compra y el uso de los recursos informáticos, así como mejorar la calidad en la confección de los carteles de licitación.

Se recomienda asimismo, que a dicha comisión se integren, el Ministerio de Hacienda, y el Instituto Tecnológico de Costa Rica.

- 8) 113-Ministerio de Educación Pública: 571: Desarrollo y seguimiento del Sistema Educativo. ¢93,750,000-Para el pago de 750 delegados de exámenes de bachillerato a ¢60,000 c/u, 1000 delegados aulas II Convocatoria a ¢5,000 c.u para calificación, producción textual en español en noveno año y bachillerato de 85,000 pruebas a ¢200 c/u y construcción de 12000 ítemes a ¢1,750 cada uno.

Hacer una instancia a los profesores y maestros para promover la coordinación y vigilancia de los exámenes en las convocatorias de Bachillerato, como parte del contenido curricular del programa docente, en forma voluntaria.

- 9) Variar el nombre de la Subpartida conocida actualmente como Salario Escolar, con el propósito de que refleje la naturaleza de esta prestación originada en el reconocimiento de ajuste por Costo de Vida a los servidores públicos, retenido durante doce meses y pagado en Enero de cada año coincidente con el inicio del Curso Lectivo.

Puesta en línea

- 10) Instaurar una Comisión de Expertos ad honorem para asesorar al Sistema Nacional de Radio y Televisión (SINART), en la formulación de un plan estratégico que le permita enfrentar la difícil coyuntura actual.

- 11) Respecto a la duplicación de funciones en Instituciones Públicas, establecer una instancia (como antes lo hacía OFIPLAN) que filtre la creación de nuevas entidades públicas, a través del estudio de las funciones y competencias ya existentes comparadas con las nuevas que se propongan. Coexistencia IAFA - Instituto Costarricense sobre Drogas (“Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso no autorizado, Legitimación de Capitales y Actividades Conexas. Ley N° 8204 La Gaceta N°8 de 11 de enero 2002)

- 12) En materia de gastos administrativos, establecer un porcentaje máximo por este concepto en el presupuesto de cada institución (referencia 5% en caso de CONAVI), para maximizar los recursos que llegan a los beneficiarios establecidos por ley en las Instituciones Sociales.

Excluir el uso de la subpartida 900 – Imprevistos para evitar que las Instituciones incluyan fondos por este concepto.

CAPITULO CATORCE
SECTOR PÚBLICO Y CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

En los pocos meses de intenso trabajo que lleva esta Comisión no ha sido posible entrevistar a todos los jefes de los Ministerios y de las Instituciones autónomas o descentralizadas del sector público. El factor tiempo nos ha obligado a limitarnos a realizar sólo las tareas de nuestra organización básica y las reuniones que detallamos en el Capítulo Primero, INTRODUCCIÓN; y nos ha impedido hacer un análisis pormenorizado de cada dependencia

Puesta en línea

del sector público. Se explica así que el presente informe sea únicamente el primero y que hayamos dejado para sucesivos informes llenar la necesidad de completar la gran tarea que tenemos por delante.

Sección I: Ministerios

Aclaremos nuevamente que en las siguientes Subsecciones únicamente tratamos (y de manera no completa) algunos Ministerios e Instituciones Descentralizadas sobre las que hemos podido recopilar información que nos permita externar opiniones sobre aspectos puntuales de su accionar.

Sub Sección 1: Ministerio de Obras Públicas y Transportes

Este Ministerio es muy grande y muy complejo. Es urgente evaluar los resultados de cada dependencia y aplicarles los principios de Organización y Métodos.

Consignamos aquí nuestros principales comentarios:

- 1) El titular del Despacho nos informó que su gestión está centrada en dos objetivos: a. Mejoras en el transporte público y reducción en el congestionamiento vial, especialmente en el área metropolitana; y b. Mejorar la competitividad del país a través de los problemas de infraestructura de los puertos y aeropuertos.

- 2) El proyecto de presupuesto del MOPT para 2003 asciende a ¢23,643 millones, excluidos los recursos al CONAVI por ¢37,055 millones, así como transferencias a las Municipalidades por ¢3,768.8 millones, al Consejo de Transporte Público por ¢577.7 millones y al Consejo Nacional de Concesiones por ¢400 millones. Como puede observarse, el presupuesto del MOPT cubre solamente poco más de un tercio del total.

Además, el Consejo Técnico de Aviación Civil y el Consejo de Seguridad Vial también funcionan como entidades desconcentradas, con presupuestos separados que no son aprobados por la Asamblea Legislativa, sino por la Contraloría General de la República, lo que es irregular. Hasta ahora la Comisión solamente ha analizado el presupuesto del MOPT, pero no los de los Consejos.

- 3) La reorganización que comenzó a implantarse en 1998 estableció que al Ministerio correspondería la función rectora del sector transportes, mientras que los Consejos se encargarían de las actividades operativas. Sin embargo, el presupuesto del MOPT aun tiende a aumentar y el personal se acerca a los 4 mil empleados, de los 7.500 que hay incluyendo al sector de Transportes. El Ministro señaló que el objetivo de reducción se mantiene, pero se está en una etapa de transición, donde el Ministerio aun presta muchos servicios a los Consejos. La meta es que parte de la planilla del MOPT sea absorbida por éstos. Además, se prevé que en los próximos dos años se pensionarán alrededor de 600 funcionarios con los que se tendrá una reducción apreciable del gasto administrativo anual, pero aumentará la erogación en materia de pensiones. Además se nos informó que algunas plazas administrativas se reconvertirán a plazas técnicas para el mejor cumplimiento de la función rectora del sector de transportes.

Actualmente el rubro de salarios asciende a ¢13.300 millones, incluyendo cuotas para la CCSS, aguinaldo y salario escolar, lo que representa un 56% del presupuesto total.

- 4) Se apuntó que por las circunstancias descritas, la mayor parte de las obras se ejecutan por los Consejos, aunque el MOPT mantiene una actividad importante en la conservación de la red vial cantonal, que para el próximo año se fortalecerá con las transferencias a las Municipalidades conforme con la Ley de Simplificación y Eficiencia

Tributaria. También parece haber una mayor actividad en la atención de emergencias por desastres naturales.

- 5) El principal rubro de *inversión* en el presupuesto corresponde a obras portuarias. Se nos hizo ver que con la eventual creación de un Consejo Portuario desconcentrado, con sus propios ingresos cubiertos por los usuarios, se reducirá la planilla respectiva en el presupuesto del MOPT, así como el rubro de inversiones del Estado en el desarrollo portuario.

- 6) Uno de los principales aumentos se produce en el renglón de reparación de maquinaria, pues un 40% se encuentra en mal estado y se requiere para atender la red cantonal. Se han presupuesto cerca de 1.400 millones de colones para el año 2003. La Comisión planteó la posibilidad de transferir gradualmente la maquinaria a las Municipalidades, dejando una reserva para emergencias en el MOPT. El Ministro informó que se emplea un 50% de maquinaria contratada al sector privado y que la intención es que su control se realice a través de Juntas de Vialidad cantonales, con participación de las Municipalidades y de las Comunidades.

- 7) Al comentar sobre el fracaso de varios procesos de concesión de obra pública, la Comisión planteó el problema de las altas erogaciones presupuestarias para los próximos 20 años por la adjudicación por esa vía de una cárcel en el cantón de Pococí a un costo de \$72 millones. Este caso, tramitado por la Administración anterior, es uno de los pocos donde se ha logrado adjudicar una concesión, aun cuando la mayor prioridad se atribuía a obras viales, portuarias y aeroportuarias. Ante la posibilidad de echar atrás planteada por la Comisión, el Ministro expresó su preocupación por las indemnizaciones que podrían resultar, además de la pérdida de credibilidad y de la imagen del país en caso de discontinuar un proceso que se realizó dentro del marco

legal. Como alternativa se ha considerado pactar con la empresa adjudicataria una reducción en el costo de la obra –del orden del 25%--, eliminando algunos componentes no indispensables, así como negociar una menor tasa de interés acorde con los niveles actuales.

- 8) Sobre el mismo tema de concesiones, la Comisión expresó dudas sobre el compromiso anunciado por la Administración anterior de entregar a los trabajadores del INCOP una indemnización del orden de \$ 20 millones –además de las prestaciones legales—para que se acepte el traspaso de varias actividades portuarias a empresas privadas por la modalidad de concesión de obras y servicios públicos. Este es un problema presupuestario que está pendiente de resolver por las autoridades nacionales y que nos causa mucha preocupación.
- 9) Se plantearon en la Comisión varios problemas que han surgido en la ejecución del contrato de “gestión interesada” –una variante de la figura de concesión--, en el manejo del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría. Entre ellos, posibles gastos de la empresa gestora sin el debido fundamento, elevados aumentos en las tarifas de los usuarios, cobro de indemnizaciones al Estado “para mantener el equilibrio financiero”, un Órgano Fiscalizador debilitado, donde hace casi un año renunció la Inspectora General, alegando presiones indebidas, así como el establecimiento de un tributo por el derecho de salida de cada pasajero de US\$ 6.00, cuya legalidad y constitucionalidad son discutibles. Se apuntó que al haberse otorgado al gestor un contrato por 20 años, los aumentos que se produzcan en este primer año de gestión se multiplicarán en el futuro.

El Ministro indicó que se está analizando la situación, que la empresa gestora ha sido sancionada por varios incumplimientos, que también ha habido algunos por parte del

Estado –como el no pago de alquileres por el IMAS --, y que hay un proceso en marcha para nombrar al Inspector General y otros profesionales de fiscalización.

10) En el tema de los ferrocarriles, ante el fracaso de la licitación para concesionarlos, durante la Administración anterior, se planteó al Ministro la necesidad de decidir si se cierran en definitiva o si se ponen a funcionar debidamente. Desde su cierre temporal en 1995 se ha continuado pagando transferencias presupuestarias del orden de 300 millones de colones al año. El Ministro informó que para analizar el futuro de los ferrocarriles nacionales se está en conversaciones con el Gobierno de la India, para considerar su posible reactivación como un medio de disminuir el costo del transporte por las carreteras y, además, con el fin de reducir su deterioro y su excesiva contaminación por los vehículos automotores.

Entre tanto no se resuelva esta disyuntiva los ferrocarriles no funcionarán como es debido y las cuantiosas partidas que se les han asignado constituirán un desperdicio de fondos públicos.

11) El Ministro y la Comisión coincidieron en la urgencia de mejorar la competitividad del país mediante el desarrollo de la infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria. Si bien hay algún avance en cuanto a puertos, el estado de la red vial sigue siendo lamentable, a pesar de los logros de los últimos años mediante la aplicación de la Ley del Consejo Nacional de Vialidad, que generó nuevos recursos para la conservación y construcción de vías por más de 35 mil millones de colones al año. Pavimentos deficientes, señalización incompleta, incumplimiento y voracidad de ciertos contratistas, errores en la elaboración de carteles y en la contratación administrativa, planilla crecida de más de 7.000 empleados –incluyendo cargos duplicados, y muchos

otros problemas constituyen en su conjunto el enorme reto que debe enfrentar el titular del Despacho.

12) Aún cuando el objetivo de la Comisión es el control del gasto público, se ha considerado oportuno mencionar, con ánimo de respetuosa colaboración, algunas medidas del lado de los ingresos que podrían contribuir a obtener fondos adicionales para los programas de infraestructura de transportes. Un ejemplo es el tantas veces comentado pero nunca implantado impuesto de plusvalía o valorización de los predios que se benefician con la construcción de obras públicas –como carreteras--, el cual debería aplicarse también a propiedades urbanas vacías y descuidadas o con edificaciones obsoletas y mal construidas, que constituyen verdaderas propiedades de “engorde”, cuyos propietarios están a la espera de lograr un lucro excesivo con el beneficio obtenido por inversiones del Estado hechas con los aportes de los contribuyentes.

Sub Sección 2: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Conversamos dos veces con el señor Ministro de Trabajo y sus asesores y una vez con el señor Director General del Servicio Civil. Los temas tratados con el jerarca del Ministerio fueron principalmente las pensiones que no están a cargo de la Caja Costarricense de Seguro Social y las convenciones colectivas en el sector público. Con el señor Director General del Servicio Civil tratamos ambos temas y también los problemas que se originan en dicho Servicio, por los errores de la Ley y su aplicación.

Puesta en línea

El Ministro coincidió con la Comisión en que es necesario un cambio grande en la normativa que rige el Servicio Civil, para poder cumplir con lo que hemos expuesto en Capítulos anteriores.

Resumimos nuestras recomendaciones en los siguientes párrafos:

- 1) Las llamadas pensiones de guerra y de gracia deben suprimirse, previo análisis de las que puedan justificarse con documentos probatorios indiscutibles. La corrupción ha llegado al grado de que se reciben en promedio 15 solicitudes diarias; que ya existen cerca de 6000 pensiones otorgadas, en contraste con el número mucho menor de combatientes que tomaron parte en los acontecimientos de 1948; que hay personas que sirven como testigos falsos pagados; que hubo funcionarios del Ministerio que se dedicaron a redactar muchas de estas solicitudes, sin llenar las formalidades de ley; y que todo esto ha sido fuente inaceptable de corrupción.
- 2) En las mismas condiciones están las otras clases de pensiones, o sea, que deben derogarse, previo análisis de las que puedan justificarse con estricto apego a la ley. En las actas de la Comisión figuran datos ilustrativos de este gravísimo problema, que pueden ser consultadas por cualquier interesado.
- 3) El Ministerio de Trabajo está en vías de lograr una reorganización total de la Dirección Nacional de Pensiones y de la legislación que ella aplica, lo cual se está haciendo con fondos del BID, a fin de mantener únicamente las pensiones que califiquen, en los montos que sean razonables. Sólo como dato ilustrativo mencionamos que el actual Ministro derogó la Directriz No. 003-2002 del 9 de marzo del año en curso (revocatoria publicada en La Gaceta No. 100 del 27 de mayo, 2002), que permitió que al término del Gobierno anterior se pensionaran en forma acelerada, con prestaciones muy

crecidas, dos ex Diputados, un ex Ministro y una ex Viceministra; esto se hizo con base en una discutible decisión de dar vigencia a la Ley 148 del año 1943 que permitió pensiones como las que se han otorgado, al cumplir el funcionario 50 años de edad y 10 de servicio. Debemos agregar que la misma Ley obliga a revalorizar las pensiones ya acordadas para que el pensionado reciba un monto equivalente al salario del funcionario que actualmente ocupa su puesto. Este mal manejo de los fondos públicos ha dado lugar a que se otorguen pensiones mensuales de más de tres millones de colones, según informes fehacientes que hemos recibido.

- 4) Al efecto, hemos pedido que se nos proporcione una lista completa de las pensiones de guerra y de gracia, así como las privilegiadas, para publicarlas oportunamente, con la transparencia y rendición de cuentas que deben ser propias del sector público. De igual manera hemos solicitado que se nos proporcione una lista de las pensiones privilegiadas a que hemos hecho referencia, así como de las solicitudes que se han hecho amparadas a la referida directriz. Estas listas deberán ser contrastadas con los votos de la Sala IV y de otros Tribunales, con el propósito de glosarla y de publicar las conclusiones de hecho y de derecho de la Comisión. En un régimen de opinión pública como el que afortunadamente nos rige, esta es la única manera de sustituir el caos existente por el orden que debe imperar en la Hacienda Pública.

- 5) La cuestión de las convenciones colectivas en el sector público amerita una solución radical. Las convenciones colectivas deben eliminarse con base en el carácter estatutario del servicio público claramente establecido en los artículos 190 y 191 de la Constitución Política, con un régimen transitorio para proteger por un plazo de hasta tres años los beneficios que sean verdaderamente razonables y proporcionados a la situación fiscal y a las mejoras que deban hacerse a los trabajadores dentro de esta

situación. No debe temerse la intervención de la O.I.T. ni de los sindicatos extranjeros, porque no podemos poner en juego la soberanía nacional.

- 6) El Decreto N° 29556 del Ministerio de Trabajo denominado *Reglamento Para la Negociación De Convenciones Colectivas en el Sector Público* debe derogarse por inconstitucional, y debe establecerse el régimen transitorio que recomendamos. Ese Decreto define el objeto de las respectivas negociaciones y quienes pueden negociar; y crea la Comisión de Políticas para esas negociaciones, formada por el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de la Presidencia, el Director General de Servicio Civil, el jerarca de la institución pública negociadora y como Asesor un representante de la Procuraduría General de la República. La misma Comisión puede aplicar la transitoriedad por la que abogamos.

- 7) En Costa Rica existen prestaciones legales que benefician a los trabajadores del sector público, entre las que destacan las Garantías Sociales que se establecen en un capítulo de la Constitución Política, la Caja Costarricense de Seguro Social y el mismo Código de Trabajo, en lo que sea aplicable. Esas prestaciones no existen en la mayor parte de los países industrializados, por lo que no hay razón para aumentarlas, bajo presión indebida, con los beneficios que se obtengan por medio de las convenciones colectivas ni con la mal llamada inamovilidad, que va mucho más allá, de la estabilidad que tiende a concederse con el texto actual de la Ley de Servicio Civil. Si no se procediera como recomendamos nunca habrá en Costa Rica la Administración Pública ordenada, eficiente y austera que es requisito indispensable para que se produzca un desarrollo económico y social que beneficie a todos.

Sección II: Instituciones Autónomas ó Descentralizadas.

Sub Sección 1: Instituto Costarricense de Electricidad

Aunque no ha habido tiempo suficiente para entrevistar al máximo jerarca del ICE, lo que nos proponemos hacerlo próximamente, sí tuvimos la grata oportunidad de recibir copia de tres documentos de la Presidencia Ejecutiva del ICE proponiendo algunas medidas tendientes al control del gasto, que nos parecen encomiables.

Hemos observado sin embargo, por información que ha llegado a nuestro poder, que el ICE tiene serios problemas en el campo de la contratación administrativa. Por ejemplo, la institución licitó la compra de una Red de Internet Avanzada y la compra de los accesos al abonado. La primer compra fue adjudicada a la firma GBM el 27 de agosto del corriente año y la segunda fue declarada desierta, pasando por alto las recomendaciones técnicas y legales del grupo evaluador y del Departamento Legal, sin que conozcamos una razón convincente. El precio fijado por la compañía que debió ser la adjudicataria fue de US\$ 18.0 mientras que la de su competidora perdedora fue de US\$ 25.0 millones. Según hemos sido informados, las observaciones de esta última compañía fueron desestimadas por el grupo de expertos conformado para evaluar la licitación por segunda vez y, al mismo tiempo, reconfirmaron la aceptación de la oferta por US\$ 18.0, tanto por tener el precio más bajo como por ofrecer mejores condiciones técnicas. Así las cosas, la Junta Directiva pidió que salieran los técnicos de la sesión en que el negocio se iba a decidir y a solas resolvió la deserción que señalamos, produciendo así un retraso injustificable en la modernización de la institución y fuertes y generalizadas críticas de la opinión pública, entre ellas la del Ministro de Ciencia y Tecnología. A nuestro juicio se ha seguido un procedimiento que no es transparente y que debe ser corregido para mantener el buen nombre del ICE, así como para economizar fondos públicos por el apreciable monto de US\$7.0 millones.

Sub Sección 2: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados

AyA fue la primer institución descentralizada que pidió ser investigada por la Comisión, lo cual nos complació mucho, pero tuvimos que diferir la entrevista por el exceso de trabajo que hemos tenido y porque entretanto surgió un problema que ameritó la intervención de la Comisión.

Hace varias semanas recibimos una denuncia suscrita por persona responsable, en el sentido de que AyA había publicado una licitación pública denominada “Suministro e Instalación de Panelería Liviana y Mobiliario para el edificio de la sede central en Pavas”, con el siguiente requisito de que los bienes licitados debían tener calificación ISO-9000, que únicamente podía llenar un fabricante radicado en el extranjero. Al conocer la posibilidad de que este último fuera el adjudicatario en condiciones no competitivas, por una suma de alrededor de US\$1.5 millones, solicitamos por escrito a AyA que nos enviara el texto exacto del respectivo cartel, la fecha en que la Junta Directiva de la institución decidió hacer la compra y por qué razones, si la licitación se había adjudicado o no al 14 de agosto del presente año y otros detalles pertinentes. Inmediatamente se produjo una respuesta telefónica del Presidente de AyA al Presidente de la Comisión informándole que la licitación se había declarado desierta, pero pocos días después, el 26 de ese mes, recibimos una nota escrita que contradecía lo anterior, pues en ella el mismo jerarca manifiesta “que a la fecha no hemos adoptado ningún acto ni de adjudicación ni de declaratoria de desierta, es decir, la Administración aún está valorando la decisión a adoptar”. Esta actitud nos pareció inaceptable, junto con el hecho de no haberse entregado en tiempo y sí a última hora los documentos requeridos por la Comisión. Esto contradice la transparencia que deben tener los negocios públicos, máxime si existía la denuncia que había llamado nuestra atención.

De los resultados del análisis y de la entrevista que sostuvieron el Presidente Ejecutivo de la Institución y los funcionarios responsables del proceso licitatorio con miembros delegados de

la Comisión, se evacuaron dudas, se dieron argumentos diferentes a la denuncia y se evidenció que la compra, necesaria para el traslado a las nuevas instalaciones de la institución, se hacía siguiendo criterios de eficiencia y previsión hacia el futuro, en un proceso y que se adjudicaría a un oferente costarricense en razón de su superior posición respecto a los otros oferentes, tanto en cuanto a precio como a calificaciones técnicas, incluyendo el requisito de ISO 9000 con el que cumplió adecuadamente la firma nacional. Estas razones fueron suficientes para que la Comisión manifestara su conformidad con lo actuado y permitiera a la Institución seguir adelante con el proceso de adjudicación.

Esta experiencia debe servir a los jefes de las Instituciones públicas para estar atentos a la necesidad de proceder, en las adjudicaciones o contrataciones, con especial cuidado. Los procedimientos de licitación pueden ajustarse a la ley, pero sus posibles resultados pueden no concordar con las expectativas de transparencia que la Constitución y la ley exigen, y eso puede causarle a la respectiva Institución y a los recursos públicos, graves perjuicios.

Sub Sección 3: Caja Costarricense de Seguro Social

La CCSS es hoy día una institución enorme, que si bien realiza una gran labor social, está llena de defectos que urge corregir. Por razones de tiempo no hemos podido entrevistarnos con su Presidente Ejecutivo y sus asesores, lo que esperamos hacer en próxima oportunidad. Sin embargo, para comentar y dar a conocer actuaciones cuestionables y errores cometidos esta Comisión no puede esperar.

Por eso exponemos seguidamente los comentarios que nos ha sugerido el estudio de las operaciones de la Caja con base en las fuentes confiables a que hemos tenido acceso:

- 1) Con las conclusiones de varios encuentros realizados para analizar la situación de la Caja Costarricense de Seguro Social, la Comisión de Reforma del Estado Costarricense que se estableció al iniciarse la Administración Calderón Fournier, en 1990, nombró una Comisión para que se redactara un proyecto para la reforma del sector salud. Después de dos años de trabajo, el proyecto quedó en manos de los Ministros de Planificación Nacional y Política Económica Lic. Vargas Pagán y del Ministro de Salud Dr. Castro Charpentier, quienes en Marzo de 1993 lo presentan al Banco Interamericano de Desarrollo y al Banco Mundial, para justificar los préstamos solicitados y dirigidos a concretar la propuesta.

- 2) La autorización del primer préstamo con fondos del BID para la reforma, por 42 millones de dólares, se hizo en Febrero de 1994, ley N° 7374, de modo que ya el desarrollo del proyecto correspondió a la administración Figueres Olsen. Los fondos iban dirigidos al fortalecimiento de la rectoría del Ministerio de Salud, a la construcción de la planta física de los EBAIS como política de fortalecimiento de la estrategia de Atención Primaria y de la descentralización, con el traslado del personal encargado de los programas preventivos del Ministerio de Salud a la Caja, para crear una sola institución prestadora de servicios. Además, se asignaron los fondos para la construcción del Hospital de Alajuela.

- 3) Ocho años después de iniciado el proceso, en forma contradictoria el Ministerio de Salud, que debió haberse transformado y consolidado en su papel de conductor del proceso dado su carácter de Rector del Sector Salud, no desempeñó esa importante tarea. Hoy en día es funcional y estructuralmente más débil que al inicio del proceso, donde ha jugado un papel secundario. La propuesta revisión integral del marco jurídico que debió hacerse, nunca se llevó a cabo.

- 4) También quedó sin discutirse la propuesta del traslado de los riesgos profesionales, a cargo del Instituto Nacional de Seguros, a la CCSS, lo que habría terminado con la duplicación de atención por accidentes de trabajo y comunes. Hay que eliminar es duplicación, que es mucho más costosa, y dejar al INS sólo en la administración de todos los seguros propiamente privados. También quedó sin discutirse la necesaria legislación de aguas, que concierne al doble beneficio para toda la población de garantizarle agua potable y la administración de la generación de energía, para uso nacional y de exportación.

- 5) Todavía quedaron tres elementos fundamentales del proyecto inicial sin definir: **a)** establecer un sistema sectorial de información, indispensable para la toma de decisiones que requiere todo plan nacional integrado; **b)** establecer la política sectorial de formación de los nuevos recursos humanos y reciclaje de los ya nombrados, preparándolos para la ejecución de la nueva propuesta, y **c)** formulación de un plan maestro para la conducción del proceso de reforma, ya que por la múltiple participación de instituciones y en previsión a su largo plazo, era necesario implantarlo.

- 6) La autorización del segundo préstamo, con fondos del Banco Mundial, la hizo la Asamblea Legislativa en Octubre de 1994, Ley N° 7441, por 22 millones de dólares para la CCSS, con destino al fortalecimiento del modelo de atención. El préstamo asignó 5 millones de dólares para adiestramiento de antiguos y nuevos trabajadores requeridos así como la suma de 8.3 millones de dólares para el pago de consultorías destinadas a impulsar el proceso de reforma. Además, autorizó el establecimiento de la Unidad Ejecutora del Proyecto en el seno de la CCSS, de modo que marginó al resto de las instituciones, en especial al presunto Rector de la Salud, que prácticamente no ha formado parte estructural de las acciones de la Unidad Ejecutora.

- 7) De acuerdo con la propuesta del proyecto y con los objetivos de este préstamo dentro del fortalecimiento del modelo de atención se considera la alternativa de desarrollar nuevos modelos de financiación y de correcta prestación de servicios, mediante la contratación de terceros. Cabe anotar que la Caja no tiene actualmente la indispensable capacidad para supervisar bien estos servicios.

- 8) Con el devenir del tiempo, el propósito de fortalecer la atención primaria ha sido desarrollado parcialmente, porque aunque el objetivo fue claro, a la fecha apenas están completamente instalados y funcionando sólo la mitad de los EB AIS propuestos. Además, las políticas de educación, fomento y prevención, como programas de pleno desarrollo en las comunidades, tampoco están instalados, aunque hubieran quedado previstos y dotados los recursos de su financiamiento con los dos préstamos iniciales. Ha habido una clara orientación hacia los programas asistenciales, con franca disminución de la eficiencia. En suma, la Caja no da la preferencia que debiera a la prevención de las enfermedades y al desarrollo de la salud de sus asegurados.

- 9) Cada Administración ha establecido sus propias políticas de salud y acciones de desarrollo del proceso de reforma, con los cambios y contradicciones consecuentes, con lo que se está lejos de establecer una política nacional de salud, en donde las acciones de planeamiento, dirección, evaluación y ajustes, tanto para el sector público como para los organismos no gubernamentales y privados, haga real y efectivamente vinculantes las decisiones discutidas y aprobadas en el seno de un Consejo Nacional de Salud, presidido por el Ministerio Rector. Además del tiempo útil, la incapacidad del aprovechamiento de los recursos económicos contradice la progresiva demanda de servicios.

10) La opción utilizada de la compra de servicios a terceros ha despertado dudas mayores sobre su utilidad y transparencia. De acuerdo con los datos incluidos en las Memorias Anuales de la CCSS, en el rubro de prestaciones en dinero, la compra de servicios representó siempre una cifra menor a los 150 millones de colones al año. Ya para el año 1998 la cifra ascendió a 722 millones de colones; en el año 1999, llegó a 4.585 millones de colones; en el año 2000, ascendió a 6.384 millones de colones, y en el año 2001 se utilizaron 8.291 millones de colones, montos que no incluyen las sumas canceladas por los hospitales desconcentrados, que éstos pagan de su propio presupuesto.

11) Las dudas se acrecentaron y la Institución recibe daño sobre su capacidad de gestión cuando el Ministerio Público interviene la Gerencia Médica y requisa documentación para analizar la cancelación de cuentas; cuando la Auditoría Interna informa a la Junta Directiva que la CCSS ha pagado de más 112 millones de colones en pacientes supuestamente programados para recibir irradiación, pero que por diferentes razones no recibieron el tratamiento, sin gestión de recuperación; o cuando la Contraloría General de la República, en su informe DFOE-SA-6/2000, hace de conocimiento de la Junta Directiva de la CCSS, que “la Gerencia Médica autorizó, entre el 22 de Diciembre de 1999 y el 18 de Mayo del 2001, pagos a la respectiva Fundación por un total de 567.433.699 colones, que a juicio de esa Contraloría son irregulares, pues obedecen al pago de servicios ejecutados al margen de un permiso expreso de este Órgano Contralor. Se colige entonces que dicho programa de prestación de servicios médicos excedió en forma considerable las sumas autorizadas y sobrepasó prácticamente en muchos meses el período autorizado por dicho Órgano Contralor”. En el mismo tenor, el Jefe de Servicio de Oncología del Hospital México, Dr. Isaías Guevara, se queja de la falta de apoyo institucional para terminar la instalación de los servicios propios de radioterapia en el Hospital México, que haría innecesaria su compra a terceros, o la

construcción del Hospital del Cáncer, a un costo de 45 millones de dólares, cuando la CCSS podría disponer de sus servicios propios.

12) Otro tanto puede decirse de algunas de las acciones propuestas para disminuir los grandes plazos de espera en las citas o en las intervenciones quirúrgicas, en el consumo de medicamentos, en los días de incapacidad otorgados y en los costos de atención de los hospitales. La Comisión no dispuso de información que explicara el notorio aumento en los costos de atención. Por ejemplo, entre el año 1994 y el año 2001 el gasto per cápita del Seguro de Salud ascendió de 25.510 colones (\$164.00) a 68.643 colones (\$210.50), es decir 169% del incremento en colones; el costo de la consulta externa sube de 3.810 colones (\$24.50) a 10.332 colones (\$31.70), que refleja un aumento de 171% en colones y el costo de la estancia hospitalaria ascendió de 20.236 colones (\$130) a 69.028 colones (\$211.70) con un incremento del 241% en colones, cifras que van mucho más allá de los índices de inflación.

13) Frente a estos costos, resulta preocupante la situación de la deuda del Estado con el Régimen de Enfermedad, que por ser uno de reparto, debe gastar en servicios sus ingresos anuales. El Estado de Situación muestra que al 31 de diciembre del 2001, el Estado cerró el año con una deuda de 56,217.27 millones de colones y que en julio del 2002, la deuda había aumentado a 65,938.70 millones de colones. Ante la grave situación fiscal reconocida por todos, esta deuda creciente es una reducción de las disponibilidades para los servicios de salud de la población. Ese mismo Estado también muestra la preocupante cifra de la Inversión en bonos de largo plazo que tiene este Régimen de reparto, ya que en julio del 2002 alcanzó los 45.476 millones de colones, que al cambio actual representan casi 123 millones de dólares en reservas de largo plazo, lo que se traduce en limitaciones inaceptables para los servicios que debe recibir la población.

14) Todavía la situación se hace más preocupante cuando la CCSS ha completado US\$ 180 millones, por medio de la Unidad Ejecutora de la Reforma, con el correspondiente incremento en la deuda externa del país, sin que los objetivos principales enunciados en el proyecto sean todavía una realidad. De acuerdo con la información suministrada por la Gerencia de Modernización y Desarrollo donde se asienta la Unidad Ejecutora, la CCSS ha pagado en Consultorías la suma de US\$ 2,427,566.67, cifra que se incrementa si se analiza el pago de las cargas sociales y otras contrataciones que se han hecho como salarios corrientes. Tanto en los préstamos llamados español y finlandés, no se recibe todo el dinero en efectivo sino una autorización de compra para adquirir equipo médico. Esta Comisión tiene información variada sobre la deficiente calidad y el sobrepago pagado por muchos de estos equipos, o bien por una adquisición muy discutible como las 712 camas varias y 613 camillas de transporte de pacientes, que la necesitada industria nacional está en condiciones de suplir.

15) Del mismo modo, el gasto inducido por los estudiantes del área de Ciencias de la Salud, que hace llegar su monto a muchos miles de colones diarios, representa un gasto significativo de materiales y equipo, que si bien en parte puede ser cancelado por los interesados, el tiempo que utilizan del personal y la invasión de la privacidad de los pacientes representan muy altos costos, que no son aceptables. El frecuente uso y mención de los “biombos” –problema que se agrava día a día—y las repercusiones sobre la calidad de la atención en los hospitales aumentan los costos en cantidades apreciables, que es necesario establecer para lograr su reintegro y evitar subsidios corruptos. El pago de horas extra y las publicitadas jornadas ampliadas no han demostrado que su gasto produjera el beneficio esperado.

16) La política de medicamentos y la organización del Cuadro Básico tienen serios problemas. Como resultado de las disposiciones de la Sala Constitucional con relación al uso de los retrovirales de alto costo, de los quimioterápicos para cáncer y algunas otras drogas que casos especiales obligan a su suministro, la CCSS hoy enfrenta el problema de que el 17% de su presupuesto en medicamentos lo consume un 2% de los pacientes. El consumo creciente y la sustracción de los mismos, hace que su gasto y costo se incremente y que se debilite la política de atención total. Recientemente un grupo de pacientes, con una eficiente organización que incluye publicaciones de página enteras en los periódicos, viajes de coordinación a Centroamérica y la creación de clubes nacionales de sus consumidores técnicamente bien orientados por los proveedores, lograron la compra de un producto de patente frente a un genérico utilizado en todos los países, con un gasto mayor a los 150 millones de colones para esta compra, que ya ha demostrado su igual biodisponibilidad. Si este hecho va a crear un precedente en la Junta Directiva para sus compras, se abre una amenaza real en la estabilidad financiera del Sector Salud.

17) El Presidente de la República manifestó durante su campaña electoral, en repetidas ocasiones, que la Caja no debía hacer compras de equipo de lavandería y planchado e invertir sus recursos sólo en la adquisición de equipo médico hospitalario, que tanta falta hace, además de que los servicios de lavandería y planchado que da la Caja son caros y deficientes. Para ilustración citamos la compra innecesaria de un sistema automático de lavado y secado de ropa hospitalaria por US\$ 72,539.02, realizado el 15 de enero de este año, que a la fecha de este informe no se ha podido instalar por razones que desconocemos.

18) El caso del Hospital de Alajuela merece mención especial. La construcción de un hospital tan necesario e importante fue contratada por el sistema “entrega y pago, con

llave en mano” o sea, que todos los imprevistos corren por cuenta del constructor. Infortunadamente durante el proceso de construcción se descubrió un manto de arcilla grande, a poca profundidad del suelo, cuyas consecuencias desestabilizadoras hubo que compensar con la instalación de una cortina de concreto muy costosa. Eso dio lugar a que el constructor cobrara una suma adicional de US\$ 2.3 millones, que no le corresponde cubrir a la institución porque el contratista debió investigar muy bien la textura del suelo, y porque el significado de “llave en mano” libera a la Caja de hacer un gasto público cuantioso y extraordinario. El Colegio de Arquitectos e Ingenieros, según nos han informado, dictaminó que los análisis de suelo hechos determinaron que lo ocurrido era previsible, lo cual deja mal parada la eficiencia administrativa de la institución. La solución del asunto está en trámite.

19) Tenemos informes de que los funcionarios y empleados al servicio de la Caja reciben subsidios, en caso de enfermedad, superiores a los del resto de los asegurados. Este tema debe investigarse para evitar preferencias indebidas.

20) De acuerdo con la modificación que se hizo de la Ley Constitutiva de la Caja en 1985, ésta funcionaba con tres gerentes, a cargo de sendas Divisiones Médicas Administrativa y Financiera. En mayo de 1990, se creó una cuarta, División de Operaciones, con su respectivo Gerente. En mayo de 1995, aparece una nueva División, la de Pensiones, también con su Gerente. Y para mantener la tradición del mes de mayo en 1998, se crea una sexta División, con su Gerente de Modernización y Desarrollo Institucional. Todas ellas con su respectivo grupo de técnicos encargados de especiales programas, algunos de los cuales se denominaban Sub-Gerentes, aunque no están en la definición que hace la Ley Constitutiva de una División. En 1998, la CCSS reportó 27.808 funcionarios y empleados, y para el 2002 llega a tener 32.200 servidores, casi un 16% de aumento de su personal.

21) Es necesario hacer algunas consideraciones en relación con el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. Desde hace un par de años la Caja hizo pública la necesidad de resolver el problema financiero del Régimen, aunque ante las amenazas de los sindicatos, optó por decidir su inacción, a menos que un Foro Nacional la autorizara a hacer alguna modificación. De acuerdo con los estudios actuariales, el Régimen de IVM se transformó en una de semireparto progresivo. Es decir, cada año, con el número creciente de pensionados y los montos en aumento de las pensiones en curso de pago, se utilizan fracciones mayores de las reservas y eventualmente su agotamiento se prevé para el año 2010. Es decir, para entonces, en un régimen de reparto completo, se dividirá entre los pensionados activos la totalidad del ingreso mensual, lo que hará las pensiones decrecientes.

22) El problema se agrava con la sustracción constante de los recursos del régimen de IVM y por las demás razones que anotamos en el Capítulo Seis, Sección V, Sub Sección 2, de este informe.

23) Al cierre del año 2001, la CCSS tenía 118.320 asegurados, de los cuales 37.184 correspondían a Invalidez, 38.622 a Vejez y 42.514 dependientes de pensionados fallecidos. Es de mencionar que la cifra de pensionados por Invalidez sigue siendo muy alta, seguramente por deficiencias en su evaluación. Si se analiza la edad de los asegurados directos activos que estaban cotizando para IVM en junio del 2002, puede observarse que 39.927 están entre 50 y 54 años, 25.459 personas están entre 55 y 59 años; 14.762 asegurados están entre 60 y 64 años y 4.931 tenían 65 o más años, lo que constituye un grupo de unos 85.000 asegurados, que representa el 72% del grupo actual podrían acogerse al derecho de pensión. Es una situación amenazante para todo el régimen, que tiene que ser clarificada y enfrentada.

24) La situación de la construcción de infraestructura hospitalaria es muy difícil. Hay un conflicto de intereses tradicionales, con la nueva dimensión de la salud, que no está en los hospitales, sino en la comunidad, que sigue esperando la oportunidad de asumir su responsabilidad en el desarrollo de sus propios servicios. Deben completarse y constituirse la mayoría de los EBAIS; deben construirse varias clínicas periféricas en sitios de gran necesidad, como Curridabat y Escazú. Se construye el edificio de Emergencias del Hospital Calderón y la ampliación del Hospital Dr. Enrique Baltodano, en Liberia. Se inició la construcción del Hospital de Alajuela y queda pendiente el de Heredia. Se sigue insistiendo en el Hospital del Cáncer, para beneficiar 3.500 pacientes, mientras la población nacional no tiene servicios suficientes de agua ni alcantarillado.

25) La enorme importancia que tiene la CCSS para la población costarricense no permite que sus deficiencias puedan poner en peligro ni su fortaleza, ni su existencia. Debe considerarse la posibilidad de que una Comisión Nacional, de carácter multidisciplinario, constituida por verdaderos expertos también nacionales analice ordenadamente su situación y proponga las medidas que resuelvan sus problemas. La experiencia ya demostró que Costa Rica logró establecer un régimen de Seguridad Social comparable a los de los países de alto ingreso, con un ingreso per cápita 10 veces menor. De ahí que con la misma lógica y mística con que se constituyó el sistema hace más de 60 años, se logrará la re-estructuración que proponemos, si hay la necesaria decisión política.

26) Esa Comisión debe estar muy bien organizada, formada por unas doce personas de capacidad e idoneidad comprobadas, en los diversos campos en que actúa la institución: prestaciones en dinero, prestaciones en especie, problemas

Puesta en línea

administrativos, préstamos externos, situación financiera y actuarial y muchos otros más. Esas personas deben operar con un Decreto constitutivo que regule claramente sus funciones, sus sesiones y su periodicidad, sus actas, sus facultades y obligaciones y sus demás aspectos operacionales. Esa Comisión debe tener como miembros a funcionarios actuales, a personas que hayan ocupado altos puestos en la institución y a personas ajenas a ella, para así garantizar la formación de criterios imparciales y equilibrados. La Comisión deberá tener la potestad de pedir y obtener todos los datos que le sean necesarios, tanto de la Caja como de cualquier otra entidad pública o privada.

Sección III: CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA:

Recomendamos la adopción de las siguientes normas y procedimientos en materia de contratación administrativa, cuya vigencia producirá grandes economías al sector público:

- a) Publicitar ampliamente todas las licitaciones, promoviendo las audiencias públicas y la información oportuna sobre los procesos. A mayor información, mayor posibilidad de contar con más ofertas y mejores precios, y mayor transparencia en las actuaciones de la administración.

- b) Poner a disposición del público un sitio en Internet donde se registre el detalle de las compras realizadas (vendedor, características del objeto de la compra, precio unitario, precio total, plazo de entrega), así como las que pretenden realizar en el sector público. Desde septiembre del 2001, a través del Sistema de COMPRARED que ejecuta el Ministerio de Hacienda, se publican todas las licitaciones y compras realizadas por el Poder Ejecutivo. En etapas subsiguientes se pretende cubrir los procesos de adquisición del resto de las Instituciones. Es importante que se le de todo el apoyo necesario a este esfuerzo, en aras de la transparencia en la contratación administrativa.

- c) Redactar carteles de licitación en forma simple, eliminando las barreras de entrada innecesarias, con el objeto de comparar principalmente - en la medida de las posibilidades - los factores de precio. Hay que tomar en cuenta, además, la eficiencia, eficacia, calidad, oportunidad del bien, y la obra o servicio que se requiere para alcanzar el fin público, evaluar los aspectos técnicos, financieros y las

condiciones de legalidad que establecen la Ley y el Reglamento de Contratación Administrativa.

- d) Revisar los montos de las garantías de participación y cumplimiento que actualmente establecen la Ley y el Reglamento de Contratación Administrativa, y proponer las reformas legales que se estimen necesarias, con el propósito de adecuar la conveniencia de la Administración frente a los abusos que los oferentes hacen de los derechos que les confiere el otorgamiento de esas garantías.

Especial interés debe ponerse a la necesidad de revisar la facilidad con la que se interponen apelaciones innecesarias con el único interés de atrasar las adjudicaciones. Considera la Comisión que es importante que la Ley de Contratación Administrativa incorpore un alto costo a los apelantes, de modo que su derecho no cause perjuicio innecesario y gravoso a la Administración.

- e) Es imperioso que se estudie y resuelva sobre las costumbres de realizar licitaciones públicas sujetas a variaciones sustanciales en el costo de la adquisición, por medio de los llamados reajustes o extras en los contratos.

En la Ley y Reglamento de Contratación Administrativa, así como en amplia jurisprudencia de la Contraloría General de la República sobre este aspecto, se establece que *"la Administración podrá modificar, disminuir o aumentar unilateralmente, durante la ejecución del contrato, hasta en un cincuenta por ciento la prestación objeto de la contratación"* y lo regula esta potestad para aplicarse solo en aquellos casos que: a) el ajuste o modificación obedezca a una situación de naturaleza imprevisible al momento de iniciarse los procedimientos de contratación; b) que la modificación, aumento, o disminución sea la única forma

de satisfacer plenamente el interés público perseguido con la contratación; c) que el monto de la suma de la contratación original, más el incremento adicional que la modificación implica, no excedan el límite previsto por la ley para la determinación del procedimiento de contratación seguido, ni tampoco sea superior al cincuenta por ciento del precio adjudicado originalmente. Sin embargo, estima la Comisión que la costumbre se ha generalizado de tal manera que la aplicación de esta potestad ha servido para encarecer innecesaria e incorrectamente los procesos de adquisición, y limitar la responsabilidad de los funcionarios, con la consecuente perjuicio para el Erario público y para la integridad de los procesos, así como que ha servido de base para que se den contrataciones poco transparentes.

Solicitar a cada entidad un listado de sus inventarios en bodegas comprados hace más de un año, a efectos de poder evaluar la propiedad y oportunidad de sus adquisiciones. Solicitar a cada entidad un listado del equipo que se ha adquirido para asignarlo al uso exclusivo de su personal técnico, (sobre todo equipo electrónico y de cómputo). Esto por cuanto es evidente, sobre todo después de haber sido informados por el ICE de sus medidas de austeridad, que los funcionarios técnicos adquieren equipos sofisticados y costosos, sobre todo en el área de informática, sobre los que no se sabe a ciencia cierta sobre su necesidad y rentabilidad para la institución.

CAPITULO QUINCE
IDEAS COMPLEMENTARIAS

La difícil situación fiscal que hoy padece la economía costarricense y que repercute de manera negativa sobre el bienestar general de nuestros ciudadanos, ha sido el resultado de la ausencia de reglas claras que establezcan la obligación de los gobiernos de turno de actuar

de manera efectiva para preservar la estabilidad económica y evitar que los costarricenses deban soportar los estragos de la inflación y el incremento de los impuestos, que surgen como consecuencia de la irresponsabilidad fiscal de los órganos políticos que han dirigido los destinos del país, caracterizado por el desorden en el gasto público.

El irrespeto a las técnicas presupuestarias fundamentales, el crecimiento excesivo de ese gasto, la gran intromisión de los diputados en materia hacendaria, la asignación desordenada de partidas específicas –hoy denominadas “transferencias”—y el uso excesivo del endeudamiento público, representan sólo una muestra de las actuaciones que se han presentado en diversos momentos de la historia económica del país y que constituyen la causa fundamental de los obstáculos que hoy enfrenta el bienestar económico y social de nuestra población.

Pero no es suficiente con corregir estos defectos. Hay que incrementar la producción y la productividad. Una de las maneras de contribuir a lograrlo es agregar a la propuesta reforma constitucional hacendaria un capítulo separado con una serie de garantías que protejan la libertad económica y a la empresa privada con responsabilidad social, que es lo que el país necesita para hacer crecer la economía y el bienestar de todos los habitantes.

CAPITULO DIECISÉIS **COMENTARIOS FINALES**

a) Deseamos resaltar la necesidad de crear un ambiente de confianza y de optimismo en todos los sectores de la vida nacional. Sin la confianza de la población o con pesimismo generalizado el progreso social y económico se dificulta o se hace casi imposible. El Estado debe dar el ejemplo a los particulares en el cumplimiento fiel de sus obligaciones.

b) Esa confianza debe extenderse a las inversiones y a la producción, para que el capital nacional y el extranjero que sea sano marchen hombro con hombro y hagan crecer la producción y la productividad nacional, lo que por ende aumentará la recaudación fiscal.

c) Además, el trabajo en equipo es indispensable. Nadie tiene por sí solo la solución del grave problema hacendario. Todos los sectores de la población, a través de sus representantes, deben ser partícipes de esa solución, cuyo carácter y alcances tienen que ser esencialmente nacionales. La Patria es de todos.

d) Si se van a llevar a la práctica nuestras recomendaciones corresponderá al Ministerio de Hacienda la responsabilidad de elaborar los respectivos proyectos de ley, pero los miembros de esta Comisión estaremos dispuestos a dar la asesoría que se nos solicite, individualmente o como grupo.

e) Todas las cifras que figuran en este informe nos han sido suministradas por el Ministerio de Hacienda, cuya colaboración motiva nuestra gratitud.

Concluimos reiterando que el trabajo precedente debe ser objeto, para que produzca sus beneficios en el curso de los próximos años, de amplia difusión por todos los medios posibles para que la opinión pública llegue a comprender bien sus alcances; y que su aplicación debe ser necesariamente prudente y gradual.

San José, 22 de octubre de 2002.

COMISION DE CONTROL Y ORDENAMIENTO DEL GASTO PUBLICO Y DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS

Oscar Barahona Streber
Presidente

Silena Alvarado Víquez
Secretaria

Alberto Cañas Escalante

Guido Miranda Gutiérrez

Julio Suñol Leal

Rodolfo Silva Vargas

Mario Carazo Zeledón

Otto Guevara Güth

Eugenio Rodríguez Vega