

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

ANÁLISIS DEL EFECTO DE LOS DESTINOS ESPECÍFICOS DEL GASTO EN LA
RIGIDEZ PRESUPUESTARIA Y EN EL DÉFICIT FISCAL COSTARRICENSE EN EL
PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE 2008 Y 2018

Trabajo final de investigación aplicada sometido a la consideración de la Comisión del
Programa de Estudios de Posgrado en Administración Pública para optar al grado y
título de Maestría Profesional en Administración con Pública con Énfasis en Gestión
Pública

JAIME ANDRÉS HIDALGO FUENTES

MARY ELEM SÁNCHEZ ROJAS

GISELA YAMILY VÍQUEZ CUBERO

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2022

Dedicatorias

A mis padres, Margarita y Albino, y mis hermanas, Juliana y Melissa, por su amor y apoyo incondicional que me han permitido llegar hasta este momento tan importante de mi vida. Siempre creyendo en mí y dándome aliento para ser mejor persona y profesional cada día. A Naomi, Sofía y Thiago, por llenarme los días de amor y felicidad, gracias por darle mayor sentido a mi vida.

Jaime Andrés Hidalgo Fuentes

Dedico este trabajo final de graduación, en primer lugar, a Dios, mi Padre Celestial, por haberme creado y darme la oportunidad de estudiar y servir a la comunidad desde que era muy joven.

A mi madre, Flor María, que en paz descansa, por haberme motivado a ser una mujer, madre y esposa empoderada, que lucha por sus metas. A mi padre, Misael, por toda su comprensión y sacrificio durante el tiempo dedicado a esta Maestría. A mis hijos, Emmanuel y Noelia, porque son mi motivación para no darme por vencida porque cuando realmente se quiere algo, todo es posible, con la ayuda de Dios.

Finalmente, a mi esposo, Edgar, por ser mi mejor amigo, cómplice y compañero de camino, por todas las veces que me ha sostenido fielmente, para no detenerme y continuar avanzando hacia cada meta que me he propuesto.

Mary Elem Sánchez Rojas

A ti Señor, porque con tu infinita misericordia, siempre has tenido cuidado de mí, proveyéndome de los medios para poder alcanzar cada objetivo propuesto.

A mis padres German y Rosa, por su gran amor y porque desde pequeña me motivaron a soñar y a creer que todo es posible, con esfuerzo y dedicación. A mis hijos María José, Gabriel y Andrés David, porque sin duda, son mi mejor proyecto de vida, quienes me motivan día con día y por los que cualquier esfuerzo vale la pena.

A ti Gustavo, por ser ese esposo comprensivo, amoroso, aliado, compañero de mil batallas, dispuesto siempre a apoyarme y a impulsar todo cuanto me he planteado en la vida.

Gisela Yamily Víquez Cubero

Agradecimientos

Nuestro agradecimiento especial a don Leonardo Castellón Rodríguez, quien ha sido nuestro tutor y nos ha orientado en este proceso de elaboración del trabajo final de graduación. Su guía y experiencia han sido fundamentales para concluir con éxito esta meta académica y profesional en nuestras vidas.

A nuestros lectores Víctor Garro Martínez y Rodrigo Paniagua Páez, por el interés y colaboración en este trabajo. Sus recomendaciones y aportes, sin lugar a dudas, nos ayudaron a enriquecer esta investigación.

Al personal docente y administrativo del Posgrado en Administración Pública por compartir sus conocimientos y por su vocación de servicio.

Agradecemos a todos los profesionales en la materia que nos dieron parte de su valioso tiempo para atender nuestras consultas que enriquecieron con ello nuestra investigación.

Finalmente, a nuestros compañeros y compañeras de clases en el Posgrado porque con su amistad, participación, aportes y colaboración hicieron del proceso de aprendizaje una experiencia enriquecedora, no solo desde el punto de vista académico sino humano.

“Este trabajo final de investigación aplicada fue aceptado por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría Profesional en Administración Pública con énfasis en Gestión Pública.”

Dr. Orlando Hernández Cruz
Representante de la Decana Sistema de Estudios de Posgrado

Dr. Leonardo Castellón Rodríguez
Profesor Guía

M.Sc. Víctor Garro Martínez
Lector

M.A.R.I. Rodrigo Paniagua Páez
Lector

M.Sc. Maritza Rojas Poveda
Representante Director Posgrado en Administración Pública

Jaime Andrés Hidalgo Fuentes
Sustentante

Mary Elem Sánchez Rojas
Sustentante

Gissella Yamily Víquez Cubero
Sustentante

Tabla de contenidos

Dedicatorias	ii
Agradecimientos	iii
Hoja de aprobación	iv
Resumen	vii
Abstract	viii
Lista de abreviaturas	xi
1. Capítulo I: Introducción	1
1.1 Introducción	1
1.2 Antecedentes	4
1.3 Justificación	10
1.4 Planteamiento del problema	13
1.5 Objetivo General	13
1.6 Objetivos Específicos	13
2. Capítulo II: Marco Referencial	15
2.1. Hacienda Pública y cómo se financia	15
2.2 El déficit fiscal en Costa Rica	15
2.2.1 <i>Concepto de déficit fiscal.</i>	16
2.2.2 <i>Tipos de déficit.</i>	17
2.2.3 <i>La situación del déficit fiscal en Costa Rica.</i>	19
2.2.4 <i>Efectos del déficit fiscal y las iniciativas de ley para combatirlo.</i>	21
2.3. Presupuestos Públicos	23
2.3.1. Sistemas y metodologías presupuestarias características y diferencias	23
2.3.1.1. Presupuesto Base Cero	28
2.3.1.2 Presupuesto por Programas en Costa Rica	32
2.3.1.3. Presupuesto orientado a resultados	33
2.3.2. <i>Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD).</i>	35
2.3.2.1. Modelo de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) según MIDEPLAN y Ministerio de Hacienda	36
2.3.2.2. Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) y el vínculo al presupuesto por programas	41
2.3.3. <i>Presupuestación plurianual.</i>	42
2.3.3.1. <i>Los destinos específicos del gasto público en Costa Rica.</i>	44
2.4 La generación de valor en la gestión pública	47
3. Capítulo III: Metodología	52
3.1. Enfoque de la investigación	52

3.2. Tipo o diseño de investigación	53
3.3. Unidades de análisis	53
3.4. Categorías de análisis	54
3.5. Técnicas y herramientas de recopilación de información	56
3.6. Métodos y técnicas para el análisis de la información	56
3.6.1 Revisión documental	56
3.6.2. Entrevistas	64
3.6.3 Análisis de la información:	65
3.7. Alcance y limitaciones	66
3.7.1. Alcance	66
3.7.2 Limitaciones	66
Capítulo IV. Fuentes jurídicas ligadas a los destinos específicos en estudio	68
4.1. Destino del 8% del Producto Interno Bruto a la educación	68
4.2 Destino Poder Judicial	77
4.3. Destino del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)	80
4.4. El Régimen no Contributivo como destino específico de FODESAF	90
Capítulo V. Uso de los destinos específicos y las implicaciones en el déficit fiscal	96
5.1 Uso de los destinos específicos.	96
5.2 Implicaciones de los destinos específicos en el déficit fiscal.	102
Capítulo VI. Relación de los destinos específicos y construcción de presupuestos por programas, orientado a resultados y plurianual	106
6.1 Educación	111
6.2 Poder Judicial	123
6.3. Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)	158
6.4 El Régimen de Pensiones no contributivo	177
Capítulo VII Conclusiones y recomendaciones	192
7.1 Conclusiones	192
7.2 Recomendaciones.	200
8. Bibliografía	204
9. Anexos	224
Anexo 1. Entrevista N°1	224
Anexo 2. Entrevista N°2	234
Anexo 3. Entrevista N°3	238
Anexo 4. Entrevista N°4	249
Anexo 5. Entrevista N°5	255

Resumen

Desde el 2008, las finanzas del Gobierno Central costarricense se han deteriorado. El déficit fiscal obedece principalmente a aspectos estructurales en una doble vertiente, la de los ingresos y la de los egresos.

Este trabajo de investigación aplicada se enfoca en el tema de los gastos, especialmente de aquellos que han surgido producto de la práctica legislativa de crear destinos específicos constitucionales y legales que atan los diferentes tipos de ingresos fiscales y que, por lo tanto, condicionan y privilegian el gasto, al constituir asignaciones predefinidas por la legislación a favor de alguna institución pública o conjunto de ellas, siendo que el monto destinado se encuentra vinculado en función de alguna variable de carácter tributario o macroeconómico, que hacen inflexible el gasto público.

En particular, en este documento se analiza el efecto de los destinos específicos del gasto en la rigidez presupuestaria y en el déficit fiscal costarricense en el periodo comprendido entre el 2008 y el 2018, haciendo una breve referencia a la aprobación de la Ley N° 9635, a finales del 2018 y que de alguna manera vino a crear cierta flexibilidad en la asignación de algunos destinos específicos.

Con este trabajo de investigación aplicada, se busca brindar una perspectiva más amplia de la gestión de algunos de los destinos específicos y la forma en la que repercuten en el ámbito de la asignación de los recursos presupuestarios, desde su origen (espíritu del legislador al crearlos) hasta la verificación de la existencia de instrumentos de planificación y evaluación de los mismos, que garanticen que las instituciones beneficiadas generan valor público, cumpliendo adecuadamente con su misión, y avanzando hacia la consecución de la visión institucional.

El presente trabajo de investigación se desarrolló bajo el diseño descriptivo-explicativo, mediante la recolección y análisis de datos de los siguientes destinos específicos, de acuerdo a su importancia cuantitativa entre los periodos 2008-2018: destino constitucional del 8% del PIB para educación, destino constitucional de al menos 6% de los ingresos corrientes del año económico para el Poder Judicial; destino específico del Impuesto sobre las ventas para el Régimen no Contributivo del FODESAF y destino específico para el CONAVI por concepto del impuesto único a los combustibles.

De esta manera se identifican las fuentes jurídicas de las que emanan cada uno de los destinos específicos en estudio, su repercusión en el déficit fiscal; la relación que se presenta entre estos recursos atados y la construcción de presupuestos por programas, orientados a resultados y plurianual, para finalmente, establecer recomendaciones sobre cada uno de los mismos que permitan una distribución de los ingresos tributarios de una manera más efectiva, eficiente, pertinente, sostenible y que genere valor en la gestión pública costarricense.

Abstract

Since 2008, Costa Ricans' public finances have deteriorated. The fiscal deficit is mainly due to structural aspects in a double aspect, that of income and that of expenses.

This applied research focuses on the issue of expenses, especially those that have arisen as a result of the legislative practice of creating specific constitutional and legal destinations that bind the different types of fiscal income and that, therefore, condition and privilege spending, by constituting allocations predefined by legislation in favor of some public institution or group of them, and the allocated amount is linked based on some variable of a tax or macroeconomic nature, which makes public spending inflexible.

In particular, this document analyzes the effect of the specific destinations of spending on budget rigidity and on the Costa Rican fiscal deficit in the period between 2008 and 2018, making a brief reference to the approval of Law No. 9635, at the end of 2018 and that somehow came to create some flexibility in the allocation of some specific destinations.

With this applied investigation, we seek to provide a broader perspective of the management of some of the specific destinations and the way in which they affect the allocation of budgetary resources, from their origin (spirit of the legislator when creating them) to the verification of the existence of planning and evaluation instruments, which guarantee that the beneficiary institutions generate public value, adequately fulfilling their mission, and advancing towards the achievement of the institutional vision.

The present investigation was developed under the descriptive-explanatory design, through the collection and analysis of data from the following specific destinations, according to their quantitative importance between the periods 2008-2018: constitutional destination of 8% of GDP for education, constitutional destination of at least 6% at least 6% of the ordinary income calculated for the year Judiciary; specific destination of the Sales Tax for the non-contributory Regime of FODESAF and specific destination for CONAVI for the sole tax on fuels.

In this way, the legal sources from which each of the specific destinations under study emanate are identified, as well as their repercussion on the fiscal deficit; the relationship between these tied resources and the construction of program budgets, oriented to results and multiannual, to finally establish recommendations on each one of them that allow a distribution of tax revenues in a more effective, efficient, relevant, sustainable and that generates value in Costa Rican public management.

Listado de cuadros

Cuadro N° 1 Detalle de estudiantes inscritos, elegibles y admitidos para el examen de admisión por universidad pública en el 2018.....	119
Cuadro N°2 Costo medio de la justicia Períodos 2011-2015	126
Cuadro N°3 Comparación de indicadores administrativos del Poder Judicial años específicos contemplados entre1990-2015	131

Listado de tablas

Tabla N°1 Distribución de beneficiarios programados y atendidos del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones, por trimestre y acumulado, según modalidad de atención Período 2018.....	188
---	-----

Listado de gráficos

Gráfico N°1 Participación de principales destinos específicos con cargo al Presupuesto Nacional, Período 2008 -2018.....	97
Gráfico N°2 Principales destinos específicos con cargo al Presupuesto Nacional Período 2008-2018.....	98
Gráfico N°3 Porcentaje de transferencias corrientes de FODESAF Período 2018	101
Gráfico N°4 Presupuesto Nacional ejecutado en destinos específicos Período 2008-2018	103
Gráfico N°5 Porcentaje de Destinos específicos e ingresos tributarios del Gobierno Central como porcentaje del Producto Interno Bruto Período 2008-2018.....	104
Gráfico N°6 Déficit financiero del Sector público -En porcentaje con respecto al PIB- Período 2008-2018.....	105
Gráfico N°7 Número de quejas o gestiones interpuestas por los usuarios Períodos 2013-2015.....	128
Gráfico N°8 Evolución del presupuesto real asignado al Poder Judicial (miles de millones de colones constantes, base 2006=100)a/ Período 2000-2016.....	130
Gráfico N°9 Costo promedio real por asunto terminado (millones de colones constantes, base 2006=100) ^{a/} Período 2000-2015	132

Gráfico N°10 Resultados del Poder Judicial en tres Índices de Transparencia específicos - en porcentajes- Períodos comparativos 2011-2014, 2012-2015 y 2015-2016	134
Gráfico N°11 Resultados obtenidos por tema estratégico en el Poder Judicial, -en porcentaje- Período 2014-2018	145
Gráfico N°12 Total de juezas y jueces del Poder Judicial Período 2016-2018.....	153
Gráfico N°13 Presupuesto destinado al pago de juezas y jueces de la República -en millones de colones- Período 2016-2018	154
Gráfico N°14 Total de casos ingresados, terminados y el circulante de expedientes -en porcentaje y cantidad- Período 2016-2018.....	155
Gráfico N°15 Comparativo de personas adultas mayores en pobreza o pobreza extrema con y sin pensión Período 2019	186

Listado de diagramas

Diagrama No. 1 Enfoque para medir el valor público.....	49
Diagrama No. 2 Triángulo de Moore	51

Lista de abreviaturas

AL: Asamblea Legislativa

ARESEP: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

BCCR: Banco Central de Costa Rica

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CCSS: Caja Costarricense de Seguro Social

CEFOF: Centro de Formación de Formadores y de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial de Centroamérica

CEP: Conducta sobre la Ética y Probidad

CEPAL: Comisión Económica para América Latina en el Caribe

CGR: Contraloría General de la República

CINDEAS: Centro Integrado de Educación de Adultos

CIPET: Centro de Investigación para el Perfeccionamiento de la Escuela Técnica

CNP: Consejo Nacional de Producción

CONAPAM: Consejo de la Personal Adulta Mayor

CONAPDIS: Consejo Nacional de Personas con Discapacidad

CONARE: Consejo Nacional de Rectores

CONAVI: Consejo Nacional de Vialidad

CONESUP: Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria

COVID-19: virus SARS-CoV-2.

CUNA: Colegio Universitario de Alajuela

DCN: Dirección de Contabilidad Nacional

DESAF: Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares

DGPN: Dirección General de Presupuesto Nacional

EBAIS: Equipos Básicos de Atención Integral en Salud

ECAG: Escuela Centroamericana de Ganadería

ENAHO: Encuesta Nacional de Hogares

FEES: Fondo de Educación Superior

FIAJ: Formación Inicial para Aspirantes a la Judicatura

FMI: Fondo Monetario Internacional

FODESAF: Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares

FONAFIFO: Fondo Nacional de Financiamiento Forestal

FONATEL: Fondo Nacional de Telecomunicaciones

GpR: Gestión para Resultados

GPRD: Gestión para resultados de desarrollo

GTZ: Cooperación Técnica Alemana

IAFA: Instituto Alcoholismo y Farmacodependencia

ICODER: Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación

IDS: Índice de Desarrollo Social Cantonal

IMAS: Instituto Mixto de Ayuda Social

INA: Instituto Nacional de Aprendizaje

INAMU: Instituto Nacional de las Mujeres

INCOFER: Instituto Costarricense de Ferrocarriles

INCOOP: Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico

INDER: Instituto de Desarrollo Rural

IPEC: Instituto de Educación Comunitaria

ITCR: Instituto Tecnológico de Costa Rica

IVA: Impuesto al Valor Agregado

IVM: Invalidez, Vejez y Muerte

JAPDEVA: Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica de Costa Rica

JPS: Junta de Protección Social

LAFRPP: Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos

LANAMME: Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales

MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería

MAPP: Matriz de Articulación Plan-Presupuesto

MEP: Ministerio de Educación Pública

MIDEPLAN: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

MINAE: Ministerio de Ambiente y Energía

MINHAC: Ministerio de Hacienda

MOPT: Ministerio de Obras Públicas y Transportes

NGP: Nueva Gestión Pública

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OCIS: Oficina de Cooperación Internacional de la Salud

OIJ: Organismo de Investigación Judicial

PAM: Personal Adulta Mayor

PANI: Patronato Nacional de la Infancia

PAO: Plan Anual Operativo

PASE: Partido Accesibilidad sin Exclusión

PBC: Presupuesto Base Cero

PCP: Parálisis Cerebral Profunda

PEI: Plan Estratégico Institucional

PEN: Programa Estado de la Nación

PGR: Procuraduría General de la República

PIB: Producto Interno Bruto

PIMA: Programa Integrado de Mercadeo Agropecuario

PLANES: Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNDIP: Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública

PNT: Plan Nacional Transportes

POI: Plan Operativo Institucional

PpP: Presupuesto por Programas

PpR: Presupuesto para Resultados

RAC: Red de Alta Capacidad

RedCUDI: Red de Cuido y Desarrollo Infantil

RNC: Régimen no Contributivo

RVN: Red Vial Nacional

S.I.E.C.: Sistema de Evaluación del Desempeño del Poder Judicial

SAT-PJ: Sistema de Información de Alerta Temprana del Poder Judicial

SIG: Sistema de Información Geo referencial

SINCA-Justicia: Comisión Nacional del Sistema Nacional de Calidad

SINE: Sistema Nacional de Evaluación

SINIRUBE: Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado

SNP: Sistema Nacional de Planificación

STAP: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

TIC: Tecnologías de Información y Comunicación

TLC: Tratado de Libre Comercio

UCR: Universidad de Costa Rica

UCYS: Unidad de Control y Seguimiento

UeVal: Unidad de Evaluación de la DESAF

UNA: Universidad Nacional

UNED: Universidad Estatal a Distancia

UTN: Universidad Técnica Nacional



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

SEP Sistema de
Estudios de Posgrado

Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.

Yo, _____, con cédula de identidad _____, en mi condición de autor del TFG titulado _____

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. **SI** **NO** *

*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: _____ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

FIRMA ESTUDIANTE

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

SEP Sistema de
Estudios de Posgrado

Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.

Yo, _____, con cédula de identidad _____, en mi condición de autor del TFG titulado _____

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. **SI** **NO** *

*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: _____ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

FIRMA ESTUDIANTE

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

SEP Sistema de
Estudios de Posgrado

Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.

Yo, _____, con cédula de identidad _____, en mi condición de autor del TFG titulado _____

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. **SI** **NO** *

*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: _____ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

FIRMA ESTUDIANTE

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.

1. Capítulo I: Introducción

1.1 Introducción

Desde el 2008, las finanzas del Gobierno Central costarricense se han deteriorado debido al desbalance entre los ingresos y los gastos, lo que se manifiesta en déficits fiscales crecientes que tienen su origen en aspectos estructurales tanto por el lado de los ingresos, como los gastos (Dirección General de Presupuesto Nacional, 2017 a).

En el tema de ingresos las debilidades estructurales obedecen al desfase de la normativa que fundamenta la base tributaria, ya que facilita portillos para la evasión y la elusión. Existía también un desfase de la normativa porque la misma fue diseñada con base en una economía basada en el comercio y la manufactura que dejó por fuera gravar los distintos tipos de servicios en los que se basa la economía costarricense actual, ya que no es hasta diciembre del 2018, con la vigencia de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635, cuando se establece un impuesto sobre el valor agregado en la prestación de servicios, independientemente del medio por el que sean prestados, siendo realizados en el territorio de la República.

En relación con los gastos, se debe analizar fundamentalmente la práctica legislativa de crear una serie de destinos constitucionales y legales que hacen inflexible el gasto público, tanto porque lo atan a un determinado fin o a una institución específica, como por el hecho de que se crean nuevas cargas para el Estado sin que se establezca al mismo tiempo la fuente adicional y suficiente de ingresos con la cual se les hará frente.

Esta situación ha generado una brecha entre ingresos y gastos que ha tenido que financiarse con la colocación de deuda interna y externa, provocando que la relación deuda/PIB se duplicara en menos de una década, pasando de un 24,1% en 2008 a un 58,48% al 2018¹ (Ministerio de Hacienda, 2020 a).

En el 2019, un 28,33% de los ingresos totales del Presupuesto se destinó al pago de intereses (¢1,52 billones), alcanzado para ese mismo período un 58,8% de la deuda/PIB, y un 6,96% del PIB. Esta situación estructural se convierte en un problema de financiamiento del presupuesto, siendo que, en el último quinquenio, en promedio, más del 45% del Presupuesto de la República ha debido financiarse con endeudamiento, pues

¹ Dirección de Crédito Público.

los ingresos corrientes no son suficientes para cubrir las obligaciones del Estado (Chaves, 2020). Para el 2020, señala la Contraloría General de la República (2021) que la deuda del Gobierno alcanza el 67,5% del PIB, al respecto, para el 2023, se proyecta un 72,2% de la deuda/PIB.

Loría & Martínez (2017) afirmaron que, si no se realizaba una reforma fiscal integral y sustancial, se estima que la razón deuda/PIB llegaría al 88% en el 2022.

Sin embargo, Chaves (2020) manifiesta que al 2022 sería del 84,1%, al 2023 96,6% y al 2024 el 106,5%. En este sentido puede pensarse que la variación en la proyección para el año 2022 con respecto a lo afirmado por Loría & Martínez (2017) obedece a la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N°9635 de 03 de diciembre de 2018, que creó el impuesto al valor agregado y reformó la Ley del Impuesto sobre la Renta creando nuevas obligaciones tributarias con respecto a las rentas de capital mobiliario e inmobiliario y demás medidas que para la contención del gasto público, se incluyeron en dicha ley.

Como se deduce de lo anterior, el déficit fiscal obedece principalmente a aspectos estructurales principalmente en una doble vertiente, la de los ingresos y la de los egresos. El propósito de este estudio es profundizar en el tema del establecimiento de destinos específicos que atan los diferentes tipos de ingresos fiscales y que, por lo tanto, condicionan y privilegian el gasto, al constituir asignaciones predefinidas por la legislación a favor de alguna institución pública o conjunto de ellas, siendo que el monto destinado se encuentra vinculado en función de alguna variable de carácter tributario o macroeconómico.

Allier (como se citó en Centrágolo & Jiménez 2009) indica que este tipo de destinos específicos que conducen a la rigidez presupuestaria pueden llevar a un gasto excesivo en algunos sectores a expensas de otros, como ha sucedido en el caso de la inversión pública en América Latina, que ha experimentado dificultades para que se le reasigne recursos a partir de la preponderancia dada al gasto social por los gobiernos democráticos que asumieron el poder en los años ochenta, que reflejaron sus prioridades en un número de normas legales que protegían esos gastos.

El establecimiento de fondos atados a destinos particulares, surge probablemente de la desconfianza del Poder Legislativo en el manejo de los recursos que pueda hacer el

Poder Ejecutivo, de manera tal que el primero desea asegurarse de que estos lleguen a determinados sectores prioritarios.

Sin embargo, dicho deseo podría verse afectado ya que atar los ingresos a ciertos destinos no garantiza por sí solo el cumplimiento de los objetivos que originaron su asignación, ya que pudiera ser que los recursos se gasten mayoritariamente en el entramado interno institucional, haciendo ineficaz e ineficiente el cumplimiento de la misión de la entidad beneficiaria y el servicio público que está llamada a brindar.

Por ello, para tales efectos, resultaría más adecuado determinar si los beneficiarios de este tipo de fondos, realmente han cumplido con el propósito que el legislador les ha encomendado o si por el contrario resultaría de mayor beneficio la presupuestación orientada a los resultados y plurianual, por cuanto sin mecanismos adecuados de evaluación, transparencia y control es probable que no se hayan obtenido ni se obtengan los resultados esperados.

Surgen así, grandes desafíos para mejorar la recaudación y captar ingresos que ayuden a distribuir de mejor forma los recursos, dada la escasa flexibilidad de los presupuestos públicos, que se vislumbra de forma manifiesta en los llamados destinos específicos y avanzar hacia una gestión pública renovada, que potencie una administración eficiente y eficaz, que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible.

De esta manera se puede requerir potenciar los esfuerzos para que opere un cambio de paradigma tanto del legislador como de las mismas instituciones públicas, en el sentido de estudiar y verificar si el establecimiento de una adecuada planificación plurianual, una presupuestación por resultados, así como una cultura de evaluación de la pertinencia, eficacia, eficiencia, calidad, impacto y sostenibilidad de la gestión institucional podría ser más efectiva que la práctica de crear destinos específicos para el gasto; lo que apareja como ventaja el hecho de que se contrarresta la rigidez del Presupuesto Nacional, recuperándose el ejercicio pleno de la potestad de dirección que la Constitución Política le garantiza al Poder Ejecutivo para atender las prioridades y los desafíos que imponen los distintos momentos coyunturales que vive un país.

Finalmente, se perfecciona la democracia, al gestarse una verdadera rendición de cuentas que transparente los planes, procesos, resultados y la generación de valor público para la ciudadanía.

1.2 Antecedentes

La creación de destinos específicos del gasto, por medio de leyes y de mandatos que se han plasmado en la Constitución Política, se ha convertido en un tema que ha venido poco a poco agravando el problema que representa el déficit fiscal y en sí lo relacionado con la gestión que se les da a los recursos públicos.

En el artículo “Los impuestos con destino específico análisis jurisprudencial”, Boza (2005) expone que los destinos específicos se han considerado como incentivos políticos económicos que se plasman en el Presupuesto, se crean como un gravamen financiero a cargo del Estado, sin que se cree una renta específica. Además, señala la inconstitucionalidad de un impuesto sin vigencia definida, no se puede caer en excesiva interpretación gramatical, impidiendo el ejercicio del buen gobierno y la afectación de intereses sociales.

Como parte del proceso de indagación y recopilación de información, referente al tema de destinos específicos, se consultó los registros del Sistema de Bibliotecas, Documentación e Información (SIBDI) de la Universidad de Costa Rica, mediante catálogo público de la OPAC, para verificar la existencia de trabajos finales de graduación relacionados con dicha temática.

Al respecto, solo se ubicó la tesis: “La constitucionalidad de los recursos con destino específico y la lesión de derechos fundamentales por la omisión del giro íntegro”, la cual analiza la constitucionalidad de los recursos con destino específico a la luz de la lesión de derechos fundamentales (J. Rodríguez, 2009).

En este sentido, el referido autor enfatiza que al ser creado un destino específico del gasto por norma legal o de rango constitucional, sólo puede modificarse por una regulación normativa del mismo rango. Es decir, que, si existen impuestos creados por ley ordinaria para un determinado fin, el legislador presupuestario no puede cambiar su destino, aún con más razón si es una norma de rango inferior.

No obstante, el abordaje del tema, que en su Tesis de graduación hace J. Rodríguez (2009) se encuentra limitado a si el establecimiento de los destinos específicos del gasto es inconstitucional o no, obviamente porque ese es el enfoque que decidió darle a la investigación, por lo que el incumplimiento de presupuestar y girar la totalidad de los montos provenientes de leyes que los contemplan, es catalogado como un incumplimiento de los derechos humanos que deben ser progresivos.

De esta manera, el autor ofrece solo una arista de las muchas que tiene el tópico de los fondos atados, que, en muchos casos, desde su mismo origen, derivan en inconstitucionalidades, que hasta la fecha no han sido abordadas por la Sala Constitucional y que valen la pena ser estudiadas.

Por otra parte, Soto (2013) expuso en el periódico El Financiero que el 25% de los 79 mandatos legales y constitucionales que amarran dinero del Gobierno Central a destinos específicos, se quedan sin cumplir o se obedecen a medias, siendo que según un estudio elaborado por el Ministerio de Hacienda, los fondos para PANI y Educación están entre los incumplimientos más grandes aduciendo que el dinero del erario público que está comprometido legal y constitucionalmente ronda el 57% del presupuesto. Sin embargo, las publicaciones parecieran destacar los incumplimientos en la asignación de los recursos, sin profundizar en las razones que los motivan.

Al respecto, las autoridades del Ministerio de Hacienda han externado que se debe revisar toda la gama de destinos específicos y gastos por mandato legal sin fuente de financiamiento, pues reducen en forma excesiva el margen de maniobra del Gobierno Central, no solo dificultando la canalización de recursos hacia nuevas prioridades sino también haciendo muy difícil el ajuste fiscal por la vía de la racionalización del gasto (Ministerio de Hacienda, 2013).

Los esfuerzos se han llevado a cabo sin el mayor resultado esperado, donde por recomendación propia de la Sala Constitucional, conforme lo indica el Ministerio de Hacienda (2013), el Poder Ejecutivo solicitó a la Asamblea Legislativa la derogatoria de leyes creadoras de destinos específicos, esto mediante distintos proyectos de ley presentados en el período 2001-2003, los cuales fueron desechados al recibir dictamen negativo en la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, situación que generó su archivo.

Ejemplo de lo anterior, lo constituye el Expediente del Proyecto de Ley N° 14.664, que recogía las recomendaciones brindadas por ex ministros de Hacienda y que se denominó “Proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal”, para eliminar todas las leyes que exigen al fisco entregar cantidades definidas de dinero para actividades específicas, que culminó con un dictamen negativo de mayoría, en el 2002.

El Programa Estado de la Nación (2012) ha llamado la atención sobre la falta de conciencia, en la clase política referente a las consecuencias aparejadas a la creación de obligaciones para el Estado, que carezcan de los recursos necesarios para hacerlas efectivas, señalando que, debe ponerse también especial atención al hecho de si la entidad beneficiaria de los mismos está en capacidad de ejecutar dichos recursos, ya que los mecanismos de asignación automática de recursos pueden generar como efecto no deseado la ineficiencia en la asignación y ejecución del gasto.

La Academia de Centroamérica, que es un centro de investigación privado, fundado en 1969, sin fines de lucro, con sede en Costa Rica y que centra su interés en la promoción de la investigación en el ámbito de las ciencias sociales, especialmente en cuanto al desarrollo económico y social, así como en el análisis y formulación de políticas públicas, también ha abordado el tema, en distintos artículos académicos. Entre ellos destaca el análisis realizado por Camacho & Lankester (2014) quienes afirman que la proliferación de leyes y de mandatos constitucionales, que han creado destinos específicos del gasto del Gobierno, se ha convertido en uno de los principales problemas de la situación fiscal actual y de la gestión de los recursos públicos, exponen que los destinos específicos representaron en el 2013 un 55% del total del gasto del Gobierno.

Además, las autoras citadas se cuestionan la necesidad de muchos de esos destinos por cuanto casi todas las instituciones beneficiarias de los mismos, cuentan con un superávit permanente y se caracterizan por una baja ejecución de los recursos (Camacho & Lankester, 2014).

Un ejercicio de simulación realizado en el año 2015, le permitió a la Academia de Centroamérica determinar que las instituciones con mayores montos de gasto corriente entre todo el Sistema Público No Financiero, coinciden con aquellas que presentaron las mayores desviaciones entre el gasto efectivo y el gasto simulado, de acuerdo con la regla propuesta, sobre el cual infieren que los cambios en las variables de referencia de los

destinos específicos para estas entidades tendrán un impacto importante en el gasto corriente (Loría & Martínez, 2016).

Por ello, en un país el escenario fiscal incide en la capacidad de promover reformas tributarias, donde se muestran finanzas públicas sólidas que brinden una mayor confianza a la ciudadanía sobre el buen destino de los recursos por ende, facilitan la aceptación de una reforma tributaria, la forma como se gastan los recursos recaudados, la eficiencia del uso de los recursos y el destino de los mismos constituyen parte esencial de la legitimidad y credibilidad que puede llegar a tener una reforma tributaria (Arenas, 2016).

Por su parte, la Contraloría General de la República (2018 b) llamó la atención, en la sección de destinos específicos del proyecto de presupuesto 2018, ya que estos consumen casi la totalidad de la carga tributaria del período 2015-2018. Además, el órgano contralor recomienda que las asignaciones de recursos, con destinos específicos, tengan un plazo de vigencia, al cabo del cual deben fenecer, de modo que si hubiera algo que justificar fuera su permanencia en el tiempo, y no su eliminación.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha considerado que el desempeño fiscal es débil y continúa deteriorándose, como mejoras para la estabilidad macroeconómica, se presenta dentro de los hallazgos y recomendaciones, que se debe reducir las rigideces presupuestarias derivadas del gasto obligatorio y la asignación para destinos específicos de los ingresos del gobierno, expresamente ha dicho lo siguiente:

La asignación con fines específicos de ingresos tributarios puede garantizar una fuente estable de financiamiento para programas públicos e instituciones públicas independientes, así como para mejorar la transparencia y la confianza en el gobierno, estimulando en última instancia el cumplimiento con el pago de impuestos, a la vez restringe demasiado la asignación de fondos públicos y no permite que el gasto se ajuste a las necesidades cambiantes de la sociedad. (OCDE, 2018, p. 58-59)

La anterior situación, fue difundida por distintos medios de comunicación, entre ellos Arias (2018), destacó que una de las recomendaciones brindadas por la OCDE al país es reducir las rigideces presupuestarias relacionadas con los gastos obligatorios y la asignación para destinos específicos.

Para el 2018, la Asamblea Legislativa, reactivó la decisión de avanzar en acciones para ordenar el gasto público, dentro del expediente 20.580, que culminó con la aprobación de la Ley N° 9635 previamente citada y en la que, en el Título IV, denominado Responsabilidad Fiscal de la República, establece una serie de reglas de gestión de dichas finanzas, con el fin de lograr que la política presupuestaria garantice la sostenibilidad fiscal. Dentro de estas reglas de gestión se encuentra, en el artículo 9 del Capítulo II de dicho Título, la definición de la regla fiscal como límite al crecimiento del gasto corriente, sujeto a una proporción del promedio del crecimiento del PIB nominal y a la relación de deuda del Gobierno Central a PIB (Ley N° 9635, 2018).

Además, se establece en el artículo 15 del Capítulo III, que si la deuda del Gobierno central supera el cincuenta por ciento (50%) del PIB nominal, el Ministerio de Hacienda podrá presupuestar y girar los destinos específicos legales considerando la disponibilidad de ingresos corrientes, los niveles de ejecución presupuestaria y de superávit libre de las entidades beneficiarias (Ley N° 9635, 2018).

Adicionalmente, en el artículo 24 del Capítulo IV del Título mencionado, se dispone que la Dirección General de Presupuesto Nacional, realizará la asignación presupuestaria de las transferencias, utilizando los criterios establecidos en el artículo 23, la cual no podrá ser inferior al presupuesto del 2018, que es el año en el que se aprobó la citada Ley N° 9635, incluyendo los destinos específicos establecidos para las sedes regionales de las universidades públicas, derogados en esta ley. También, debe tomarse en consideración que el artículo 25 indica que, en el caso de los destinos específicos que no estén expresamente dispuestos en la Constitución Política, o su financiamiento no provenga de una renta especial creada para financiar el servicio social de forma exclusiva, el Ministerio de Hacienda determinará el monto a presupuestar, según el estado de las finanzas públicas para el periodo presupuestario respectivo y los criterios contemplados en el artículo 23 de esa ley (Ley N°9635, 2018).

También, en el artículo 29 del Capítulo IV de dicha Ley, se establece con respecto al artículo 78 de la Constitución Política, que se contabilizarán dentro del ocho por ciento (8%) del producto interno bruto destinado a la educación estatal los recursos presupuestados para primera infancia, preescolar, educación primaria, secundaria, educación profesional y educación técnica, incluido el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y que el Ministerio de Educación Pública (MEP) deberá destinar un porcentaje de

este rubro al financiamiento de infraestructura educativa y equipamiento (Ley N°9635, 2018).

De esta manera, se da un alivio a las Finanzas Públicas, ya que durante mucho tiempo el destino específico a favor del INA no estuvo contemplado en ese 8%.

Por otra parte, en el Capítulo VI del citado Título y ley, se realiza la derogatoria de una serie de destinos específicos a partir del 1° de enero de 2020.

Con respecto a los destinos específicos es importante tomar en cuenta que cuando se crean obligaciones de gasto específicas, se va en contra de la eficacia y eficiencia, pues la certeza de contar con los mismos, independientemente de la adecuada gestión institucional y de los resultados que se obtengan, impacta a la población beneficiaria o usuaria de los bienes y servicios.

Los presupuestos por programas, como instancia formal de una de las funciones más relevantes de cualquier organización, pretenden construir una administración pública en función del desarrollo, así como contribuir para que los propósitos del cambio social se materialicen. La Ley de Planificación Nacional, en el artículo 7° establece que dentro de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, se contará con un Departamento encargado de preparar los proyectos de presupuesto bajo la forma de presupuesto por programas (Ley N°5525, 1974).

Por ello, se ha expuesto la necesidad por parte de distintas instancias públicas de implementar la gestión para resultados de desarrollo (GpRD) como una estrategia integral que toma en cuenta los distintos elementos del ciclo de gestión: planificación, presupuesto, gestión financiera, gestión de proyectos, monitoreo y evaluación.

En relación al tema de presupuesto por resultados, Lewis, C., Ramírez, M. & Valerín, F. (2016) concluyen sobre la viabilidad de la implementación de una metodología de presupuestos basada en resultados, en la cual los programas presupuestarios (la mayor parte de ellos) responden a funciones institucionales y no a la obtención de resultados concretos según los diferentes instrumentos de planificación.

La importancia de un presupuesto por resultados, radica en que mediante el mismo se definen objetivos y metas específicas por institución, que permiten cuantificar su costo para el Estado, lo que es fundamental en la actualidad ya que su crecimiento no se

encuentra acorde con las condiciones macroeconómicas y fiscales del país, con la agravante de que se carece de criterios que posibiliten la asignación de recursos con base en la eficiencia y el cumplimiento de las metas institucionales y menos aún en los efectos o impactos logrados a través de la gestión de los recursos públicos.

Un tema crucial, es que el presupuesto plurianual se ha tomado en consideración, dado las limitaciones de corto plazo que se presentan con el período presupuestario anual, por lo tanto, la plurianualidad de los presupuestos permiten y facilitan la distribución de los recursos financieros de las instituciones públicas en un período mayor al anual.

Por tal motivo, la Asamblea Legislativa (2015) en el expediente N° 19.584, Proyecto de Ley denominado Adición de un párrafo primero y reforma del tercer párrafo del artículo 176 de la Constitución Política de la República de Costa Rica (Principios de sostenibilidad fiscal y plurianualidad) se da un primer paso para incluir este tema en el ámbito presupuestario.

Lo anterior, fue aprobado mediante Ley N°9696 publicada en La Gaceta N° 147 del 7 de agosto de 2019, que estipula que la gestión pública se conducirá de forma sostenible, transparente y responsable, la cual se basará en un marco de presupuestación plurianual, en procura de la continuidad de los servicios que presta. Se contempla que el presupuesto ordinario de la República, comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la Administración Pública, durante todo el año económico, además, en ningún caso, el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables.

1.3 Justificación

La creación de destinos específicos ligados al gasto del gobierno, ya sea por mandato constitucional o por disposición legal, especialmente durante los últimos cuarenta años, es una de las principales causas del déficit fiscal (Camacho & Lankester, 2014).

Adicionalmente, antes de 1990 y en contravención con lo dispuesto en el artículo 176 de la Constitución Política, se crearon al menos diez leyes que establecen destinos específicos sin fijar la correspondiente fuente de financiamiento que les daría sustento a los nuevos compromisos de gasto.

Al respecto, esta práctica inadecuada, continúa hasta hoy constituyendo una camisa de fuerza que tiene atado al Poder Ejecutivo, especialmente a partir de 1999, cuando la Sala Constitucional cambió su posición con respecto a la obligatoriedad de presupuestar y girar los montos establecidos en las distintas leyes que los crearon. La posición del máximo Tribunal Constitucional ha cambiado en varias ocasiones. Sin embargo, lo cierto es que la rigidez presupuestaria, alcanzó en el Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2018, un 95,5% ya que existen obligaciones presupuestarias que crecen conforme al comportamiento de variables económicas (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2017).

Para el año 2019, según datos de la Dirección General de Presupuesto Nacional (2018) el porcentaje de esta rigidez aumenta a un 96,7%, situación que limita evidentemente la capacidad de dirección del Poder Ejecutivo al no darle margen de maniobra en la asignación de recursos.

Para el 2020, a pesar de los cambios que trajo consigo la citada Ley N°9635 (principalmente en cuanto al Impuesto del Valor Agregado y cambios en el Impuesto sobre la Renta) los ingresos que el Gobierno estima recibir por recaudación de impuestos son insuficientes para todos los gastos que se deben atender. Para cubrir el faltante es necesario solicitar financiamiento, por lo que, por cada colón recibido, el Gobierno gastará ¢1,91. Eso significa que deberá pedir prestado ¢0,91 por cada colón para satisfacer sus compromisos (Dirección General de Presupuesto Nacional, 2019). Lo anterior, sin tener en cuenta el escenario y las consecuencias provocadas por el COVID-19, especialmente en la reducción considerable de ingresos.

Además, la amplitud con la que se han definido estos destinos, su vigencia ilimitada y la dispersión normativa que favorece la asignación de distintos recursos a un mismo fin, repercute también en la gestión de los recursos públicos, pues dificulta la evaluación del uso que se hace de los mismos y la pertinencia de mantener esas asignaciones específicas actualmente.

Adicionalmente, resultan preocupantes los altos grados de subejecución del gasto presupuestario en muchas de las entidades beneficiarias de transferencias y la consecuente acumulación de superávit, esto por cuanto en la Administración Pública, la recaudación eficaz y eficiente de los tributos, así como la maximización del uso de los recursos públicos a través de una adecuada formulación, asignación, ejecución y

evaluación presupuestaria, son indispensables para que el gobierno y las instituciones logren llevar a cabo el fin público que fundamenta su razón de ser.

Sobre el particular cabe destacar que la Ley N°9371 (2016) denominada Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, de aplicación para el Poder Ejecutivo y sus dependencias, sus órganos desconcentrados y adscritos a los distintos Ministerios, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, así como las dependencias y los órganos auxiliares de estos; los entes públicos o privados que reciban recursos por concepto de transferencias; los entes públicos no estatales y sociedades con participación minoritaria del Sector Público que reciban transferencia de la Administración Central, así como las entidades privadas que administren recursos públicos, estableció en su artículo 4 que dichas entidades deben tomar las medidas necesarias para garantizar un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos recibidos, conforme al Plan Nacional de Desarrollo establecido por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Además, se dispone en el artículo 5, que dichos recursos, sujetos al principio constitucional de caja única del Estado, sobre los que no se demuestre el cumplimiento de los objetivos y las metas institucionales y que constituyan superávit libre al cierre del ejercicio económico de la correspondiente entidad, deben ser ejecutados por esta, en un período máximo de dos años, a partir del dictamen declarativo del superávit libre emitido por la Autoridad Presupuestaria, basado en los informes técnicos de la Tesorería Nacional y que en caso de que no se ejecuten, en el plazo antes definido, deberán ser devueltos al presupuesto de la República para ser aplicados a la amortización de la deuda interna y externa de la Administración Central (Ley N°9371, 2016).

Cabe destacar que la citada ley no se aplica a la administración de los recursos de terceros ni a las transferencias establecidas por norma constitucional.

Aunado a lo anterior, la Ley N°9635 en el Título IV, en su artículo 17, contempló disposiciones que complementan los efectos esperados con la regla fiscal, como lo es disposiciones relacionadas con la devolución de los superávits libres generados por la aplicación de dicha regla o su aplicación en la amortización de las deudas de las propias instituciones, de acuerdo con el origen de los recursos del presupuesto.

Parte del reto que se asume al realizar este trabajo de investigación aplicada, sobre la temática en estudio, es la poca información que se ha generado al respecto. Por ende, realizar una revisión integral de los mandatos legales de gasto y de los destinos específicos, así como la determinación de su relación con la generación de déficit fiscal y la manera de gestionar y presupuestar los recursos públicos es una oportunidad para generar un insumo que permita encontrar alternativas para flexibilizar el accionar del Poder Ejecutivo. Esto permite ampliar su margen de maniobra en el manejo de los recursos, de tal forma que los recursos públicos se orienten a la atención de las necesidades y prioridades nacionales, dentro de los límites que racionalmente establece un Estado Social y Democrático de Derecho.

Por lo anterior, profundizar en la conveniencia de este tipo de destinos específicos y sus efectos en el déficit fiscal, merecen ser estudiados como un tema de gran relevancia en este trabajo final de graduación desde la perspectiva tributaria, presupuestaria y de la administración financiera para determinar si son insuficientes, están en demasía, o las entidades ya cumplieron su rol.

1.4 Planteamiento del problema

Existe una brecha entre ingresos y gastos, que ha tenido que financiarse mediante colocación de deuda, lo cual ha provocado que la relación deuda/PIB se duplicara, en menos de una década, pasando de un 24,1% en 2008 a un 58,48% según Ministerio de Hacienda (2020), alcanzando un 67,5% en el 2020 (Contraloría General de la República, 2021). Dentro de este contexto se plantea la siguiente pregunta ¿Cuál ha sido el comportamiento del uso de los destinos específicos del gasto en la generación del déficit fiscal y su incidencia en la gestión de los recursos públicos?

1.5 Objetivo General

Analizar el comportamiento que ha tenido el uso de los destinos específicos del gasto durante el periodo 2008-2018, su relación con el déficit fiscal y la gestión de los recursos públicos.

1.6 Objetivos Específicos

- Determinar e identificar la fuente jurídica de cada uno de los gastos ligados con algún destino específico.

- Determinar el uso que se le ha dado a los destinos específicos y sus implicaciones en el déficit fiscal.
- Establecer la relación que se presenta entre la creación de destinos específicos y la construcción de presupuestos por programas, orientado a resultados y plurianual.
- Establecer recomendaciones sobre las posibles formas de cambiar el destino de algunos ingresos tributarios, de tal forma que la distribución de recursos sea más efectiva, eficiente, pertinente, sostenible y genere valor en la gestión pública de Costa Rica.

2. Capítulo II: Marco Referencial

2.1. Hacienda Pública y cómo se financia

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N°7428, en su artículo 8, señala que la Hacienda Pública:

Estará constituida por los fondos públicos, las potestades para percibir, administrar, custodiar, conservar, manejar, gastar e invertir tales fondos y las normas jurídicas, administrativas y financieras, relativas al proceso presupuestario, la contratación administrativa, el control interno y externo y la responsabilidad de los funcionarios públicos. (Ley N°7428, 1994, art. 8)

Al respecto, es importante acotar que el citado artículo de la Ley N°7428, contempla que en cuanto a los entes públicos no estatales, las sociedades con participación minoritaria del sector público o las entidades privadas, únicamente formarán parte de la Hacienda Pública los recursos que administren o dispongan, por cualquier título, para conseguir sus fines y que hayan sido transferidos o puestos a su disposición, mediante norma o partida presupuestaria, por los Poderes del Estado, sus dependencias y órganos auxiliares, el Tribunal Supremo de Elecciones, la administración descentralizada, las universidades estatales, las municipalidades y los bancos del Estado.

La Hacienda Pública tiene como principal fuente de financiamiento los tributos provenientes de los impuestos. Principalmente en cuanto a este medio de recaudación, predominan el Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto a los Ingresos y Utilidades, Impuesto Selectivo de Consumo, Impuesto único de combustibles, entre otros.

En las últimas décadas, los ingresos del Gobierno han mostrado un bajo crecimiento, lo que ha aumentado la brecha de estos con respecto a los gastos. Por ello, se ha acudido al financiamiento por medio de colocación de títulos de deuda pública, como otra medida alternativa para obtener recursos con los cuales hacer frente a las necesidades públicas.

2.2 El déficit fiscal en Costa Rica

Según la Revisión del Programa Macroeconómico del Banco Central 2020-2021, la mayor carga de intereses y los compromisos con Japdeva y Juntas de Educación ubicaron el déficit financiero en 7,0% del PIB (5,8% en 2018). Al respecto, las finanzas del Gobierno Central durante el 2019 empezaron a reflejar el efecto de las medidas de ajuste

fiscal contempladas en la Ley N° 9635, en especial la mejora en la recaudación tributaria. No obstante, la atención en diciembre de compromisos presupuestarios con Japdeva y Juntas de Educación y el incremento de transferencias de capital al CONAVI indican que ubicaron el déficit primario del Gobierno Central (diferencia entre ingresos y gastos excluido el pago de intereses) en 2,8% del PIB (2,3% en 2018) (Banco Central de Costa Rica, 2020).

Dado el panorama anunciado por el Banco Central y para entender de mejor manera la problemática es importante detenerse a realizar algunas precisiones terminológicas, las cuales serán abordadas en el siguiente acápite.

2.2.1 Concepto de déficit fiscal.

Sabino (1991) define en su Diccionario de Economía y Finanzas, el déficit como una cantidad, normalmente expresada en términos monetarios, que expresa que una suma es inferior a otra; por lo que se habla de déficit cuando los pagos superan a los ingresos y el balance, por lo tanto, es negativo. Indica además que el déficit fiscal se refiere a la misma idea pero aplicada a la diferencia entre ingresos y egresos públicos.

El déficit fiscal es entonces el desequilibrio que se origina en un ejercicio económico o periodo presupuestario (por lo general de un año) debido a que los ingresos resultan inferiores a los gastos del Estado, por lo que se hace necesario incurrir en deudas para cubrir la diferencia.

Para Soto (2017) el déficit fiscal implica que el Gobierno está tomando prestados recursos a nombre de todos los contribuyentes, que serán pagados posteriormente, mediante un incremento de la carga tributaria o a través de un ajuste por vía de las variables macroeconómicas, debido a que sus ingresos son insuficientes para atender los gastos públicos. Normalmente se representa en porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) del Estado, esto con el fin de que sea más fácil su comparación con la de los otros países. Para su determinación se suman todos los ingresos de un Estado y se le restan los gastos (por ejemplo, subvenciones, salarios públicos y obras públicas).

Ahora bien, si el déficit fiscal lo origina servicios públicos altamente apreciados por la ciudadanía y que son brindados de forma oportuna y con una rentabilidad social positiva, tendrá una connotación favorable para dicha ciudadanía. De esta manera, el citado autor considera que un déficit fiscal favorable en términos sociales lleva a que “se pague solo”

ya que influye positivamente en la capacidad de pago de las generaciones futuras, quiénes deberán hacer frente al endeudamiento incurrido por el Gobierno Central pero que tiene el respaldo de una inversión en capital (o, de formación bruta de capital) que provee a dichas generaciones de los recursos necesarios para hacerle frente al endeudamiento del Gobierno.

Sin embargo, si el déficit fiscal no vino asociado a un incremento en el nivel de la formación bruta de capital con respecto al PIB, es muy probable que el déficit fiscal se haya generado por un incremento en el gasto corriente, en lugar del gasto en capital. Es decir, es un déficit que resulta perjudicial porque no está aparejado a la inversión bruta de capital y por ende, no genera los recursos necesarios para que las generaciones venideras puedan honrar las deudas generadas.

Para entender por qué el déficit público es un problema se debe partir de la base de que todo el dinero que se gaste por encima de los ingresos, debe ser obtenido mediante endeudamiento, ya sea interno o externo, lo que implica la emisión de deuda pública, dicha emisión generará el correspondiente pago de intereses, lo que a su vez supondrá más gastos para las administraciones públicas.

Como se deduce de lo anterior, en la generación de déficit fiscal influyen varios factores, que Soto (2017) llama componentes de las finanzas públicas: gasto, ingresos y gestión de la deuda, a los cuales se hará referencia más adelante.

2.2.2 Tipos de déficit.

Como se indicó anteriormente, déficit es la situación que se produce cuando el balance de una persona o entidad es negativo. Es decir, cuando los ingresos con los que se cuenta resultan insuficientes para soportar los gastos. En el caso del gobierno, cuando la recaudación de ingresos es menor a las obligaciones que se tienen.

El déficit se vincula al ámbito comercial de las administraciones y de las empresas, pero existen distintos tipos de déficit, entre ellos los siguientes:

Déficit fiscal: vinculado con la administración pública. Tiene lugar cuando un gobierno no tiene la suficiente capacidad de recaudar dinero para afrontar los gastos (Glosario de Economía Simple, 2016).

Déficit presupuestario: se produce cuando un individuo, empresa, país o cualquier otro tipo de organización gasta más de lo que esperaba gastar sobre la base de un presupuesto de gastos (Enciclopedia financiera, 2012).

Déficit público: es la diferencia negativa entre los ingresos y gastos del total de las administraciones públicas durante un ejercicio económico (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria BBVA, 2015).

Déficit primario: es aquel que no incluye el pago de los intereses de la deuda (UNED, s.f).

Déficit exterior: se produce cuando los pagos internacionales que realiza un país son mayores a los ingresos que percibe de otros países (Glosario de Economía Simple, 2016).

Déficit de capital: diferencia negativa que resulta de la comparación entre los Ingresos y egresos de Capital de las entidades del Sector Público (Glosario de Economía Simple, 2016).

Déficit comercial: hace referencia a la situación en que el monto de las exportaciones de un país es inferior a las importaciones, es decir, el saldo neto de la balanza comercial es negativo (C.Rodríguez, 2009).

Déficit financiero: ocurre cuando la necesidad de financiación de un país es mayor que sus recursos financieros. Es decir, los recursos existentes en la economía no bastan para la consecución de mayores niveles de rentabilidad. Se trata de una modalidad macroeconómica de déficit que aparece cuando se comparan niveles de ahorro en cuenta corriente de un estado con su déficit de capital, resultando una diferencia negativa. En otras palabras, esta última magnitud es mayor que la primera (Economipedia, 2015).

Déficit estructural: expresión utilizada en Macroeconomía a nivel de los agregados económicos y monetarios. Es el déficit público de carácter permanente que se produce independientemente de la influencia del ciclo económico sobre los ingresos y gastos. (Economipedia, 2015).

Déficit tendencial: es un componente del déficit estructural que deriva de la coyuntura económica y que no son respuesta de la acción fiscal del gobierno de un país (Economipedia, 2015).

Déficit discrecional: es el componente del déficit público estructural que muestra las consecuencias desde el punto de vista económico de las acciones fiscales del gobierno de un país (Economipedia, 2015).

Déficit coyuntural o cíclico: es la parte que varía según la coyuntura económica que afronta el país. Este tipo de déficit se puede agravar en épocas de recesión económica si el déficit estructural es muy alto (García, 2016).

2.2.3 La situación del déficit fiscal en Costa Rica.

Según la Dirección General de Presupuesto Nacional (2017 b) Costa Rica enfrenta un déficit fiscal estructural, lo que en términos de sostenibilidad representa un desafío ya que como se indicó anteriormente, este tipo de déficit es de carácter permanente, al producirse independientemente de la influencia del ciclo económico sobre los ingresos y gastos. En este sentido, la sostenibilidad de la deuda es motivo de preocupación para los responsables de la política económica nacional.

Por tanto, una deuda insostenible coloca al país en una situación de vulnerabilidad y genera presión sobre las tasas de interés en detrimento del crecimiento económico, debido al estrujamiento de la inversión. Aunado a lo anterior, en un mercado de deuda competitivo la necesidad de financiamiento de un gobierno deficitario presionará al alza a las tasas de interés del mercado, y luego este incremento trascenderá a toda la economía.

Para Fallas (2015) el déficit fiscal es un problema, que se ha convertido en parte de la historia económica costarricense en los últimos treinta años. El desequilibrio en las finanzas públicas, se debe a la lenta evolución de los ingresos fiscales y al crecimiento acelerado de los gastos, especialmente a partir del año 2009. Su génesis se encuentra en los elementos estructurales de la política fiscal costarricense, necesitando por lo tanto que las soluciones sean también estructurales y de alta complejidad, en la que los acuerdos nacionales resultan indispensables para atender el problema.

En cuanto a los ingresos, se detecta que existen altos niveles de incumplimiento de las obligaciones tributarias y las vastas exoneraciones que se han creado a lo largo del tiempo. Para ilustrar esta situación, debe tomarse en cuenta que los impuestos que se derivan del comercio exterior constituían a mediados de la década de los ochenta cerca del 3,5% del PIB mientras que en la actualidad, representan solo alrededor del 0,6%.

Esta reducción se produce como consecuencia de la aplicación de una política de desgravación arancelaria unilateral de los últimos 30 años, así como al creciente número de tratados de libre comercio de los últimos dos decenios. Por lo anterior, es necesario idear maneras para compensar la pérdida que las diferentes estrategias de apertura han tenido en los ingresos tributarios ya que la reducción de aranceles afectó la base de cobro del impuesto general sobre las ventas, lo que se suma al deterioro de este tributo en los últimos años como consecuencia de la nueva estructura económica del país, en la que ha ganado una mayor participación el sector servicios, mismo que actualmente no está gravado con dicho impuesto (Fallas, 2015).

Las finanzas del Gobierno Central se han deteriorado debido al desbalance entre sus ingresos y gastos, por lo que se ha acudido al endeudamiento para cubrir dicha diferencia.

Para la Academia de Centroamérica (2017) con anterioridad al año 2009, el dinamismo de la actividad económica produjo un considerable crecimiento en los ingresos recaudados por concepto de impuestos. Ello permitió que el balance primario (diferencia entre ingresos y gastos excluido el pago de intereses de la deuda) fuera positivo en los años 2007 y 2008, cuando la economía crecía a tasas superiores al 7% anual en términos reales. Consecuentemente, la razón deuda/PIB mantuvo una tendencia decreciente hasta alcanzar su mínimo nivel de 24% en 2008.

No obstante, la situación favorable de las finanzas del Gobierno Central se vio impactada a consecuencia de la crisis financiera internacional que estalló en los años 2008-2009. La actividad económica interna sufrió una importante desaceleración, que impactó consecuentemente en los ingresos del Gobierno Central.

Además, con el fin de paliar los efectos negativos de la crisis, se adoptó una política fiscal anticíclica, por medio de una expansión del gasto primario, que ya se venía observando desde 2006. Sin embargo, el incremento en el gasto fue permanente y no transitorio, ya que se hizo en partidas muy inflexibles a la baja como lo son las remuneraciones y las transferencias corrientes. De esta manera, una menor recaudación de ingresos y mayores gastos condujo a que se produjera a un déficit primario entre los años 2009 y 2016 que tuvo que ser financiado con endeudamiento, tanto interno como externo. En consecuencia, la razón deuda/PIB del Gobierno Central aumentó en más de 20 puntos porcentuales entre 2008 y 2016 (Academia de Centroamérica, 2017).

Incluso el Ministerio de Hacienda (2018 b) informó que, al cierre de julio de 2018, el déficit fiscal del Gobierno Central fue de 3,3% del Producto Interno Bruto (PIB), siendo el mayor de los últimos seis años. Las causas de dicho déficit, según el citado Ministerio, se encuentran en el alto nivel de financiamiento y la ralentización de la economía. Ante este panorama, es necesario conocer qué efectos se pueden esperar producto del déficit fiscal.

En ese sentido el Programa Macroeconómico presentado por el BCCR para el bienio 2020-2021, señaló que la aplicación estricta de la regla fiscal que inicia en el 2020 y se hizo explícita en la formulación del Presupuesto Nacional para el ejercicio económico del 2021, según proyecciones del Ministerio de Hacienda, permitiría una caída en el déficit primario del Gobierno Central a 1,3% del PIB en el 2020 y 0,8% en el 2021. Por lo que según las estimaciones del Gobierno Central se espera que el déficit financiero se reduzca, para ubicarse en 5,9% del PIB en 2020 y en 5,7% en 2021. (Banco Central de Costa Rica, 2020).

2.2.4 Efectos del déficit fiscal y las iniciativas de ley para combatirlo.

Ya desde el año 2002, la Comisión ad hoc de ex ministros de Hacienda, que se constituyó durante la Administración Rodríguez Echeverría, advirtió que en nuestro país el financiamiento del déficit del Gobierno había llevado a un nivel de endeudamiento sumamente elevado, siendo que los intereses de la deuda pública consumían en esa fecha alrededor de la tercera parte de los ingresos tributarios y que de no ejercerse un adecuado control sobre las finanzas del gobierno, el pago de intereses sobre una deuda creciente podría, a partir de algún momento, consumir la totalidad de los ingresos del Estado y técnicamente éste no podría satisfacer ninguna de las necesidades que la sociedad le ha encargado (Academia de Centroamérica, 2017).

Además, dicha Comisión describió los efectos que se producirían a partir de lo que denominaron un crónico déficit fiscal, el cual en una sociedad como la costarricense, que carece de altos niveles de ahorro, se traduciría en elevación de la tasa de interés en el mercado financiero y en la reducción del crédito que el sistema bancario puede asignar al sector privado, lo cual se conoce como el efecto “estrujamiento”. De esta manera, para evitar este efecto, el Banco Central decide permitir que se expanda la oferta monetaria, para satisfacer las necesidades crediticias del sector público y las del privado, pero esta medida promueve la inflación y la devaluación. Además, este “impuesto inflacionario” suele afectar mayoritariamente a las familias de ingresos más bajos y, por tanto, se

convierte en uno de los impuestos más inequitativos. Por su parte, otro efecto negativo es que la restricción del crédito al sector privado, o la elevación en su costo, desalienta la inversión, la creación de empleos y deteriora los índices de pobreza (Comisión ad hoc de Ex Ministros de Hacienda, 2002).

Posteriormente, tomando en cuenta este diagnóstico, el Ministerio de Hacienda, con el apoyo de la Dirección General de Tributación, preparó varios proyectos de ley, en cuya elaboración participó un grupo de funcionarios de la División Normativa de la Dirección General de Tributación, un consultor externo de esta última y dos consultores españoles, quienes redactaron los proyectos básicos (renta, valor agregado y sociedades).

A pesar de lo anterior, no hubo conexión entre las recomendaciones del informe de los citados economistas y los proyectos de ley elaborados por los abogados y contadores de la Administración Tributaria. Así las cosas, durante los primeros años de este siglo, el conjunto de iniciativas del Poder Ejecutivo se concretaron en el proyecto de Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural que se discutió durante 4 años de trámite legislativo y que culminó con una declaratoria de inconstitucionalidad, básicamente por vicios en el procedimiento legislativo. Después, al inicio de la Administración Arias Sánchez, se indicó que se iba a impulsar una reforma tributaria que comprendería 9 proyectos de ley, pero la tramitación del TLC con los Estados Unidos pospuso cualquier otro tema legislativo y únicamente la Ley del Impuesto Solidario de la Vivienda se logró aprobar, al final de la citada Administración (Jiménez & Rojas, 2010).

Para Torrealba (2002) una característica histórica de la Hacienda Pública costarricense ha sido su escasa vocación “tributaria”, lo que la ha llevado a apoyarse excesivamente en el recurso de deuda. Esa falta de vocación tributaria se refleja en la ausencia de una reforma sistemática en la materia, entendiéndose por tal aquella que se basa en el diseño de un plan general del sistema tributario deseado, para a partir de ahí se establezcan las figuras tributarias concretas y los mecanismos formales y sancionadores necesarios para su aplicación. Por el contrario, el ordenamiento tributario costarricense ha sido construido sin planos, caracterizándose por profundas deficiencias estructurales, entre ellas, un abuso de los destinos específicos de los ingresos de los impuestos.

En el 2014, luego de un proceso de diálogo nacional, el Ministerio de Hacienda reiteró este problema al señalar que el sistema fiscal costarricense contiene un disparador

estructural del déficit fiscal, que son los gastos establecidos por mandato constitucional o legal, muchos de los cuales surgieron sin haberse creado los ingresos correspondientes para asumirlos, poniendo gran presión sobre las finanzas públicas (Ministerio de Hacienda, 2013).

Este tipo de obligaciones no solo impactan porque implican un desequilibrio en el Presupuesto Nacional, sino porque restringen la capacidad de dirección del Poder Ejecutivo, que se ve limitada por la proporción tan alta que estas obligaciones representan dentro del total de gasto del Gobierno.

En este sentido, se evidencia poca voluntad política para corregir esta situación, en parte porque muchos de esos mandatos se vinculan con destinos sociales, pero también porque existen grupos de interés en torno a ellos que ejercen presión para que no se revisen ni modifiquen, lo que ha dado pasos importantes con la aprobación de la Ley N°9635, pero que todavía parecieran ser insuficientes.

2.3. Presupuestos Públicos

2.3.1. Sistemas y metodologías presupuestarias características y diferencias

Según lo expuesto por Carranza (como se citó en Rojas, 2002) diversos autores señalan que, la aparición del presupuesto sistematizado surge a finales del siglo XVIII en Inglaterra. Para esa época la finalidad del presupuesto se orientaba a separar las finanzas de la Corona de las finanzas públicas o del Estado. A partir de este momento, el presupuesto público se convierte en un instrumento fundamental de todos los gobiernos donde hay un Estado Nacional de carácter racional.

En ese sentido, concluye Rojas (2002) que, a partir de ese momento, el presupuesto ha evolucionado en forma paralela al desarrollo del Gobierno, empleando para ello instrumentos que han permitido una mayor precisión en la estimación de los ingresos y gastos públicos, mediante el conocimiento científico y técnico en su preparación, por medio de la Hacienda Pública, teniendo presente que, esta engloba una serie de elementos de trascendental importancia para el bienestar económico y social de la comunidad, pues comprende la recaudación, custodia y aplicación de los recursos para el logro de dicho bienestar.

Según Badilla (como se citó en Rojas, 2002) en el presupuesto tradicional se destacan las siguientes características:

- El presupuesto tradicional tiene como objetivo principal mostrar los bienes y servicios adquiridos para actividades a corto plazo, con lo que no responde a las metas de largo plazo establecidas en los programas globales y sectoriales de desarrollo.
- La formulación se realiza con base en información histórica o tendencias generales y no en lo que se espera realizar.
- Responde a una corriente de ingresos y gastos que se ejecutan de acuerdo con el objeto del gasto.
- La ejecución se mide en términos monetarios y no de objetivos o metas alcanzadas y el control se circunscribe a los aspectos legales y formales, no así a logros.
- Se presenta a nivel institucional (resumen general), por lo que el movimiento en una cuenta de un programa afecta a todo el presupuesto.
- Se basa en las clasificaciones institucionales y por objeto del gasto, que no se presentan para el análisis de la política fiscal.
- Es muy útil en las instituciones pequeñas o poco complejas, pero cuando se trata de instituciones grandes o complejas pierde su utilidad, debido a que no hace ninguna separación entre lo programado y lo ejecutado por las unidades organizativas.

Refuerza Badilla (como se citó en Rojas, 2002) que el presupuesto tradicional es un documento meramente de control financiero y legal, sin una orientación definida hacia el alcance de los objetivos y metas institucionales, carente de una orientación hacia metas a largo plazo de los programas globales y sectoriales de desarrollo que permita una coherencia con las políticas públicas del Estado.

Ahora bien, de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (2011), la nueva gestión pública (NGP) es una corriente gestada en la década de los setenta por los países desarrollados, que promueve la incorporación de una perspectiva gerencial en la

administración del Estado. Propone reemplazar el modelo tradicional de organización y entrega de servicios públicos, basado en los principios de la jerarquía burocrática, la planificación, la centralización y el control directo, por una gerencia pública basada en una racionalidad económica que busca eficiencia y eficacia. En otras palabras, promueve ir de la administración pública a la gerencia pública.

Señala además que, el presupuesto tradicional asigna recursos a un organismo para gastarlo en ciertos insumos. Este presupuesto informa no sólo qué insumos utilizan, sino cuánto gastan en ellos los organismos públicos. El control presupuestario tradicional vigila que los actos sean legales y que el gasto se encuentre dentro de los límites autorizados. (Relación Insumos -Productos).

Por su parte, en lo que corresponde al presupuesto por programas, según Del Río (como se citó en González y Chavarría, 2013) lo define como, conjunto de técnicas y procedimientos que sistemáticamente ordenados en forma de programas y proyectos, muestran las tareas a efectuar, señalando objetivos específicos y sus costos de ejecución, además de racionalizar el gasto público, mejorando la selección de las actividades gubernamentales.

Lo anterior, encuentra relación con un mandato jurídico que data desde el año 1984, y que tiene relación con la emisión de la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público, que estableció que el Presupuesto de la República se preparará por programas, posteriormente la norma 553, del Manual de normas técnicas sobre presupuesto que deben observar las entidades, órganos descentralizados, unidades desconcentradas y municipalidades, sujetos a la fiscalización de la Contraloría, emitido en el año 1988 por la CGR y que fuera publicado en la Gaceta N°183 del 27 de setiembre de 1988, dispuso en forma vinculante para todo el Sector Público, que el Presupuesto se formulará por programas, teniendo que cumplir con los principios presupuestarios generalmente aceptados.

Lo dicho, fue confirmado para las entidades que están sujetas a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N°8131 (en adelante LAFRPP), al establecerse en su Reglamento (Decreto Ejecutivo N°32988-H-P-MIDEPLAN vigente a partir del 18 de abril del 2006), específicamente en el artículo 29, sobre la elaboración de los presupuestos de la República y sus modificaciones, que sean éstos ordinarios o extraordinarios, se elaborarán atendiendo a los principios

presupuestarios establecidos en dicha Ley y según la técnica del presupuesto por programas (Ley N°8131, 2001).

En acato y teniendo como base el marco normativo de reciente cita, en la actualidad prácticamente todo el Sector Público utiliza la técnica denominada presupuesto por programas, con el objetivo de orientar la forma en que se deben llevar a cabo sus presupuestos institucionales. Ahora bien, la relevancia de este sistema, se encuentra básicamente, en que permite disponer de una herramienta que relaciona la producción de los bienes y servicios, con los objetivos y metas contempladas en los distintos instrumentos de planificación.

De esta forma, dentro de este procedimiento, el presupuesto se encuentra intrínsecamente relacionado con el proceso de planificación; dado que sistematiza sus relaciones anuales, estableciendo los recursos económicos necesarios para su realización inmediata con las respectivas orientaciones a largo y mediano plazo, sirviendo de soporte, para la toma de decisiones, en el tanto, enlaza a la planeación de largo y mediano plazo con la acción de corto plazo, dando sustento a la organización para asignar, con mayor seguridad sus recursos, dirigiéndolos al cumplimiento de sus objetivos, siendo por lo tanto, una técnica, proceso o sistema, de gran apoyo para los estratos gerenciales.

Propiamente en Costa Rica y dentro del ámbito de la Administración Pública, esa fuerte unión fue reafirmada en la norma 501.27 del citado manual de normas técnicas sobre presupuesto en una de las primeras definiciones del presupuesto por programas. Refiriéndose a un instrumento operativo que expresa, en términos financieros, el plan operativo anual institucional. Se caracteriza por ser una herramienta política, expresando las decisiones de la alta dirección en acciones específicas, a la vez consiste en un instrumento de planificación en cuanto contiene objetivos y metas por cumplir con determinados medios; e instrumento de administración, en cuanto exige se realicen acciones específicas para coordinar, ejecutar, controlar y evaluar los planes y programas (Contraloría General de la República, 1988).

En términos similares, se estableció el concepto en los Procedimientos para la aplicación y seguimiento de la Política Presupuestaria de las Entidades Públicas, Ministerios y demás Órganos según corresponda, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria (Decreto Ejecutivo N°33668-MH, 2007) con la única diferencia de que en

lugar de definirlo como “plan operativo anual institucional” se refiere “al plan anual operativo o Institucional”.

Posteriormente, en los Procedimientos para la Aplicación y Seguimiento de las Directrices Generales de Política Presupuestaria para las Entidades Públicas, Ministerios y Demás Órganos Según corresponda, cubiertos por el Ámbito de la Autoridad Presupuestaria (Decreto N°34406-MH, 2008) se definió el concepto de presupuesto por programas, como el instrumento operativo que expresa en términos financieros el plan anual de trabajo institucional.

Más recientemente, en los Procedimientos de las Directrices Generales de Política Presupuestaria, Salarial, Empleo, Inversión y Endeudamiento para Entidades Públicas, Ministerios y Órganos Desconcentrados, según corresponda, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, se estableció escuetamente, que el presupuesto por programas es aquella técnica presupuestaria que permite la asignación de recursos en categorías programáticas (Decreto N°38916-H, 2015),

De esta forma, como elemento fundamental se destaca en cada una de las definiciones citadas, la correlación existente entre la planificación y el presupuesto, específicamente con el plan anual operativo o plan operativo institucional como se le denomina recientemente; sin embargo, debe recordarse que por mandato legal, la planificación de corto plazo en las distintas instituciones debe sujetarse al Plan Nacional de Desarrollo, de forma tal que se instaure una relación directa entre la ejecución del programa presupuestario, con la ejecución de los programas de gobierno.

Básicamente y siguiendo a Bolaños (2014), el presupuesto por programas se trata de la presentación de información en cuanto a los alcances financieros destinados al cumplimiento de los Proyectos Públicos establecidos como cursos de acción estratégico/funcional, según la capacidad de dirección gubernativa del presidente de la República, permitiendo a los niveles gubernativos la mejora en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos procedentes del erario.

Este es el nivel máximo de segregación presupuestaria, considerando que una institución pública puede ser un programa presupuestario en sí, o contener varios programas presupuestarios que respondan a acciones separadas para el desarrollo

nacional. La dirección de los recursos de cada programa presupuestario será establecida conforme la Sectorialización generada por el Poder Ejecutivo.

2.3.1.1. Presupuesto Base Cero

Pyhrr (como se citó en Olivieri, s.f.) define al Presupuesto Base Cero (PBC) como aquel proceso operativo de planeamiento y presupuestación que requiere que cada gerente justifique sus demandas presupuestarias desde cero, sin considerar períodos anteriores. De esta forma, debe siempre justificarse las causas por las que se planea gastar una determinada cantidad de dinero. Parte del supuesto de que ningún gasto presupuestario posee un derecho adquirido para subsistir en un siguiente período, sino que debe probarse su necesidad. Quienes tienen la obligación de realizar esta revisión anual son los propios responsables de su ejecución.

Mediante el PBC es posible, en un contexto de restricción de recursos, fijar prioridades en función de objetivos sobre la base de un cálculo costo-beneficio, de modo tal que sea posible reducir el presupuesto sin afectar las actividades prioritarias, reducir costos sin afectar operaciones, o reasignar recursos a aquellas actividades consideradas más rentables.

Para ello es necesario identificar al interior de los organismos las áreas responsables de ejecución de actividades que por su naturaleza e importancia contribuyen en forma significativa al logro de objetivos, entendiendo por actividad un conjunto de tareas orientadas al logro de un objetivo.

Estas áreas se constituirán en áreas de asignación de recursos que recibirán el nombre de unidades de decisión. Estas unidades de decisión son las que como veremos a continuación formularán los paquetes de decisión para las actividades de las cuales son responsables.

Los dos pasos siguientes y esenciales del PBC son la creación de los paquetes de decisión y la calificación de los mismos en un orden de prioridad. En principio, es necesario especificar qué se entiende por paquete de decisión.

Pyhrr (como se citó en Olivieri, s.f.), se trata de un documento que identifica y describe una actividad específica de manera que la gerencia pueda: i) evaluarla y clasificarla de acuerdo con las demás actividades que compiten por obtener recursos y ii) decidir si se aprueba o no. Uno de los elementos clave de este paso es la identificación y evaluación

de diferentes alternativas para llevar a cabo cada actividad. En este sentido, es fundamental tener en cuenta dos posibilidades: una que tome en consideración distintas formas de realizar la misma función; y otra que plantee diferentes niveles de esfuerzo para ejecutar la misma función.

En relación con el primer punto, es necesario efectuar un análisis que permita identificar diferentes formas en que se puede realizar una actividad, después del cual se selecciona la mejor y se descartan las demás.

Respecto del segundo punto, se identifican distintos niveles de esfuerzo y los gastos necesarios implicados por los mismos. En relación con esto, se debe establecer un nivel mínimo de esfuerzo que garantice, al menos, el cumplimiento básico del propósito de la función. Y es necesario elaborar un paquete de decisión por cada uno de los niveles de esfuerzo establecidos. Al determinarse el nivel mínimo de gastos para cada paquete de decisión, se obliga a considerar y evaluar un nivel de gastos inferior al actual, así como la posibilidad de eliminar una actividad o de decidir entre varios niveles de esfuerzo.

Dando continuidad a este tema y de acuerdo con lo planteado por Olivieri (2001) se suele afirmar que uno de los buenos resultados del PBC se debe a la identificación de distintos niveles de esfuerzo. Si sólo se identificara un paquete de decisión al nivel del esfuerzo deseado, en muchas ocasiones la limitación de recursos y el deseo de financiar programas nuevos causarían la eliminación total de algunas funciones. Para estos casos en que la eliminación total no es deseable, es posible entonces pensar en un nivel de esfuerzo inferior, que implique una menor cantidad de recursos.

El segundo paso relevante es la clasificación de los paquetes de decisión. Para realizar esta clasificación se debe efectuar un análisis de costos y beneficios o, de ser necesario, una evaluación subjetiva. Esto permite decidir cuánto debe gastarse y en qué. Aquí, la gerencia debe ubicar los paquetes en orden decreciente de beneficio o importancia. Además, posibilita evaluar los beneficios que derivarán de cada nivel de gasto, lo que facilitará la determinación de su aprobación o no. Una vez preparados los paquetes de decisión y luego de su clasificación en orden de importancia, se decide cuáles serán los paquetes que recibirán financiamiento.

Es decir, se procede a la asignación de recursos, los que se volcarán a las actividades más importantes, nuevas o existentes. Para la preparación del presupuesto final se toman

los paquetes de decisión aprobados, se clasifican de acuerdo con las unidades presupuestarias correspondientes y al sumar los costos de cada paquete se obtiene un presupuesto para cada unidad. La operatoria completa implicada por el PBC es compleja y se realiza por medio de un conjunto de formularios, que imprimen a la técnica un aspecto muy burocrático, pero que en realidad no es tal, ya que lo esencial no son los formularios, sino la clarificación de ideas que a través de los mismos se procura. La idea es adquirir conciencia acerca de distintas alternativas en cuanto a niveles de prestación de servicio y costo. En algunos casos tiene sentido elegir la alternativa más costosa; en otros no. Lo importante es no dar por sentado un cierto nivel de prestación de servicio, a partir del cual se confecciona el presupuesto.

El problema central, entonces, al que hay que dar respuesta en estos casos no es el de la reducción de gastos, sino el de la asignación racional de recursos en función de un conjunto de prioridades.

En síntesis, el PBC se basa fundamentalmente en la idea de partir de cero en la confección de un presupuesto, sin tomar el anterior como punto de referencia.

Reafirma Olivieri (2001), que cada unidad debe justificar sus gastos como si recién ese año comenzará a funcionar, y diseñar tres escenarios de asignación de recursos, con las correspondientes metas para cada uno de ellos. Para resumir los aspectos positivos, resaltemos la filosofía fundamental del PBC en función de sus tres objetivos básicos:

- Obliga a replantear a profundidad lo que se está haciendo con el presupuesto en vigencia, y a fundamentarlo con la misma importancia con que se justificaría un requerimiento de mayores recursos;
- Provoca que los recortes sean selectivos y no generalizables. Por ello, la necesidad de formular paquetes de decisión debidamente priorizados, entre los que se seleccionan aquellos que habrán de ser desactivados. De esta forma, ante una restricción de recursos, o un análisis costo-beneficio negativo, los recortes afectarán a determinados programas o actividades los menos prioritarios y no a todos. Esto tiene validez también en el sentido opuesto: un incremento del presupuesto debe tener una aplicación clara, e identificar productos y resultados esperados, y no diluirse en forma uniforme en un simple aumento general;

- La priorización de programas y actividades requiere la participación de toda la organización, especialmente de los jefes o responsables de programas, quienes conocen a profundidad y detalle el curso de las operaciones.

En relación con las dificultades que presenta el PBC se destacan los temores entre los propios funcionarios y agentes, problemas administrativos y dificultades en la formulación de los paquetes de decisión y en el proceso de clasificación.

En este sentido, muchas veces los administradores sienten aprensión ante cualquier proceso que los obligue a tomar decisiones, y en el caso del PBC son obligados a identificar claramente cada una de sus actividades, establecer costos y niveles de rendimiento, al mismo tiempo que clasificar y decidir entre un conjunto de prioridades. Por su parte, la resistencia de la organización también puede ejercer una influencia negativa. Ya mencionamos que la técnica demanda quizás cierto tiempo por lo menos en sus inicios y una cierta complicación respecto de los formularios requeridos. Otro factor que puede influir en el fracaso de este sistema es la falta de apoyo por parte de la alta gerencia.

Respecto de las dificultades para la formulación de los paquetes de decisión, los principales problemas se relacionan con la determinación de las actividades o funciones que requieren de la formulación de un paquete de decisión y la definición de un nivel mínimo de esfuerzo. Por último, en el proceso de clasificación puede no ser sencillo determinar a qué nivel de la organización será clasificado cada uno de los paquetes y qué procedimiento se utilizará para ello. Por otra parte, el gran volumen de paquetes de decisiones de las organizaciones de gran tamaño puede convertirse en una carga difícil de manejar para la alta gerencia.

De acuerdo con Olivieri (s.f.), tanto el Presupuesto por Programas como el Presupuesto Base Cero incorporaron respectivamente procesos claves como la planificación, la definición de objetivos y metas, el análisis y evaluación de alternativas de acción, la participación de los funcionarios responsables de la decisión de gestión -en la etapa de formulación y en la de ejecución del presupuesto- y la instrumentación de procesos de control de gestión, con la necesaria medición de resultados. La suma de estos elementos permite advertir cómo la combinación de ambos enfoques, puede generar efectos positivos y aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública.

2.3.1.2 Presupuesto por Programas en Costa Rica

La técnica de Presupuesto por Programas encuentra su origen en el artículo 7 de la Ley N°5525 -actualmente derogado- y se refuerza por medio del numeral 3 de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público (Ley N°6955, 1984).

La idea medular era lograr la vinculación operativa y estratégica del Plan-Presupuesto, con el objetivo de trascender e impactar a nivel estatal mediante el cumplimiento de los objetivos gubernativos.

Ahora bien, al igual que en la mayoría de los países, que desarrollan los presupuestos bajo el modelo de presupuesto por programas, en Costa Rica estos son estructurados como un proceso de decisión y planificación gubernamental en miras de ordenar el gasto público, para lograr los fines y objetivos de la planificación, la cual establece, los resultados mediante las metas, que se desea lograr a través de la aplicación de los recursos que alimentan a los programas planteados por el gobierno, BID (como se citó en Lewis et al., 2016).

Por lo tanto, y retomando a Bolaños (2014), se tiene que de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República de Costa Rica, aprobada cada año por la Asamblea Legislativa, se esquematiza mediante la segregación de Programas Presupuestarios, o sea, se incurre aunque sea bajo un enfoque teórico-jurídico, en una programación física del presupuesto, definida ésta, en el Reglamento a la LAFRPP (Decreto N° 32988, 2006) la cual debería señalar con claridad la posibilidad de lograr el cumplimiento de planes y proyectos gubernativos dirigidos a cumplir los derechos de los habitantes, así como a solventar necesidades poblacionales vía presupuestos institucionales.

Así las cosas, eso lleva a puntualizar que la ausencia de Proyectos Públicos (metas) que, con suficiente grado de especificidad, sean incorporados en la estructura programática presupuestaria y puedan así alinearse y relacionarse con los recursos presupuestarios incluidos en partidas y subpartidas. De lo contrario, la técnica de presupuesto por programas y del término programación física del presupuesto vuelven a flaquear contundentemente, al no poder lograrse una vinculación efectiva entre la planificación presupuestaria y el PND.

2.3.1.3. Presupuesto orientado a resultados

En el ámbito de la Administración Pública es posible identificar distintos tipos de administración gubernamental. Siguiendo a Ginestar (1996), en los últimos años los modelos de administración han comenzado a evolucionar de un tipo de administración centrada en el patrimonio, los ingresos y los gastos, a uno que toma en consideración la definición de objetivos que se programan para proveer de bienes-productos que satisfagan necesidades de destinatarios específicos de la comunidad, administración por objetivos requiriendo el control de resultados que muestren efectividad en el desempeño administración por objetivos y resultados. Esta evolución se relaciona fuertemente con la redefinición del rol del Estado que tuvo lugar en los 80's y pone el énfasis en la importancia de los resultados de la gestión.

Nacerá así el enfoque de Gestión para Resultados, el cual ejercerá también su influencia en el ámbito presupuestario, transformando el proceso presupuestal orientado al control de los gastos en uno orientado a la búsqueda de resultados.

Para avanzar en nuestro análisis, en primer lugar, es necesario presentar algunos elementos que caracterizan una gestión orientada por resultados.

De esta manera, sus principales enunciados se relacionan con orientar la gestión pública hacia el ciudadano, enfatizar el control de los resultados en lugar del control de procedimientos al mismo tiempo que instaurar nuevas formas de control social y fomentar la descentralización de las unidades implementadoras de políticas.

En este sentido, orientar la gestión al ciudadano implica planificar las políticas públicas atendiendo la satisfacción de su demanda, a la vez que implementar un adecuado control del efectivo cumplimiento de los objetivos establecidos en ese sentido. Ya no se trata meramente de cumplir con los procedimientos burocráticos sin importar si los fines se cumplen o no, sino que la gestión debe necesariamente orientarse a la obtención de resultados concretos.

En esta línea, los objetivos primordiales que debe perseguir toda gestión apuntan a institucionalizar el establecimiento de objetivos, desarrollar indicadores de gestión y de medición de resultados, fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, promover una mayor autonomía de gestión, introducir mecanismos que aumenten la responsabilidad de los funcionarios por el cumplimiento de metas y objetivos, a la vez que

mejorar los procedimientos de asignación de recursos. Un elemento que resulta imprescindible es aumentar la descentralización de la toma de decisiones.

Entre las principales herramientas que requiere la implementación de la gestión por resultados encontramos, principalmente, la definición de planes estratégicos y planes operativos anuales o bienales; la introducción de mecanismos de medición de desempeño y metas alcanzadas, también mecanismos de petición y rendición de cuentas; la incorporación de métodos de contratación de personal basados en el desempeño; y la existencia de una estructura de incentivos selectivos positivos y negativos.

De acuerdo con Makón (2000), los pilares sobre los que descansa la implantación exitosa de este modelo son la planificación estratégica situacional y la reingeniería de procesos. La primera facilita la identificación, priorización y solución de los problemas; permite así diseñar acciones estratégicas y vectores de resultado, otorgando a la gerencia operativa una dirección clara de mediano plazo. La segunda posibilita luego del análisis de procedimientos y circuitos administrativos introducir los cambios necesarios en las prácticas de trabajo habituales, orientando los procesos internos a los productos identificados como prioritarios en el Plan Estratégico.

Según el autor de reciente cita, la gestión por resultados puede definirse como el modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período de tiempo determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad.

De lo dicho hasta aquí, con respecto a los sistemas y metodologías sobre presupuestación expuestos, se debe precisar y es importante aclarar, según Monge (2019) que, como sistemas, solo existen el sistema de presupuesto tradicional y el sistema de presupuesto por programas.

El presupuesto base cero y el presupuesto para resultados no son sistemas, sino metodologías o mecanismos, en el caso del base cero para formular un presupuesto y en el caso del presupuesto para resultados, lo que pretende es un proceso de presupuestación por programas, en que la formulación de los programas gira en torno a una serie de objetivos definidos y resultados previstos con antelación, teniendo en cuenta

que los resultados previstos, deben justificar las necesidades de recursos que obedezcan y estén ligadas a los productos necesarios para alcanzar esos resultados.

En síntesis, siendo el presupuesto moderno, el denominado presupuesto por programas enfocado a resultados, permite establecer que los destinos específicos se constituyen en una limitación que impide que se cumpla cabalmente con la perspectiva que se propende, es decir, generar eficiente y eficazmente, valor público.

2.3.2. Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD).

García (como se citó en MIDEPLAN - MINHAC, 2016) señala que la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD), es un instrumento para promover el desarrollo, constituyendo un marco de referencia para “(...)facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultados) con el fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones”.

De acuerdo con la definición anterior, se comprende valor público de acuerdo con la definición de MIDEPLAN (2016) como “(...) la capacidad del Estado para dar respuesta a problemas relevantes de la población en el marco del desarrollo sostenible, ofreciendo bienes y servicios eficientes, de calidad e inclusivos, promoviendo oportunidades, dentro de un contexto democrático.”.

De acuerdo con Serra, Figueroa, & Saz (2007) es importante tener en cuenta que el aporte básico que puede hacer la GpR a la gestión del proceso de creación de valor en los organismos públicos, no se deriva de su capacidad para sustituir a otras herramientas de gestión, sino de su posible contribución como instrumento capaz de integrar las herramientas de gestión con el resto de elementos clave de la dirección:

- Programa de gobierno
- Organización de recursos.
- Información y conocimiento.
- Instrumental de gestión.

La GpR, concebida de esta manera, aporta coherencia, visión global y capacidad integradora al manejo de los organismos públicos.

Establecido lo anterior y siguiendo los antecedentes del “Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica” de julio 2016, cuando se aborda el tema de la gestión pública para resultados, debemos considerar primeramente que, este modelo en la administración pública costarricense se ha ido articulando por medio de esfuerzos aislados, manteniendo eso sí, la idea de correlacionar los distintos sistemas y subsistemas que la conforman, aunque su desarrollo no ha sido institucionalizado, existe una estructura jurídica que sirve de base con la finalidad de lograrlo.

2.3.2.1. Modelo de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) según MIDEPLAN y Ministerio de Hacienda

En el año 2016, el Ministerio de Hacienda (MINHAC) junto con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) elaboraron el documento denominado “Marco Conceptual y Estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica”, el cual estableció el marco orientador común e integral de la gestión pública costarricense tomando como base el modelo de GpRD del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Dicho Marco Conceptual considera cinco pilares: Planificación para Resultados; Presupuesto por Resultados; Gestión Financiera, Auditoría y Adquisiciones; Gestión de programas y Proyectos y finalmente, Seguimiento y Evaluación (MIDEPLAN & MINHAC, 2016).

En dicho documento se hace referencia al conjunto de instrumentos legales con los que cuenta el país y que posibilitan la implementación del modelo de GpRD. Se mencionan, por ejemplo, la Ley N°5525 (1974) Ley de Planificación Nacional, que incorporó la planificación en las instituciones para incentivar la construcción de la visión de mediano y largo plazo y promover la eficiencia de la administración pública, estableciendo como obligación de MIDEPLAN la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la Dirección del Sistema Nacional de Planificación (SNP). Como antecedente se destaca que en los Planes Nacionales de Desarrollo llamados “María Teresa Obregón” 2011-2014 y “Alberto Cañas Escalante” 2015-2018, se tomó como base metodológica dicho enfoque, estableciéndose en este último un cambio encauzado hacia el fortalecimiento del seguimiento y la evaluación para el logro de una mayor vinculación plan presupuesto (MIDEPLAN & MINHAC, 2016).

Se hace referencia también, en el Marco Metodológico a la Ley N°8003 del 8 de junio del año 2000, que reformó el artículo 11 de la Constitución Política, preceptuando al más alto nivel normativo, que la Administración Pública -en sentido amplio- está 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 y especificando que será la ley la que señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas (MIDEPLAN & MINHAC, 2016).

Posteriormente, la citada Ley N°8131, en su artículo 4° dispuso la vinculación que debe existir entre todo presupuesto público y los planes operativos institucionales de mediano y largo plazo y que el PND constituye el marco global que orientará esos planes operativos institucionales.

MIDEPLAN & MINHAC (2016) expresan que los esfuerzos para la articulación plan-presupuesto, de acuerdo con el enfoque de GpRD, se empezó a materializar con la promulgación del Decreto Ejecutivo 33823-H-PLAN del 25 de mayo de 2007, en el que se emitieron los “Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la elaboración del Plan Operativo Institucional: Planificación y Programación Presupuestaria Orientada a Resultados a las Instituciones Públicas” y con la emisión de las “Directrices Técnicas y Metodológicas para la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto para el ejercicio del 2008”, documento en el que contiene una nueva metodología de programación y evaluación de la gestión presupuestaria, con miras a que los órganos de la República realizaran un análisis riguroso y un ejercicio crítico que permitiera garantizar que los recursos asignados estuvieran en concordancia con las prioridades.

Como consecuencia de los esfuerzos anteriormente descritos, afirman los Ministerios citados que, para el año 2008 se pudo presentar a la Asamblea Legislativa (AL) un presupuesto nacional que contempló los esfuerzos para fortalecer el proceso de evaluación presupuestaria y donde se mostraban elementos programáticos tales como misión, visión, prioridades institucionales, objetivos estratégicos e indicadores de resultado y de gestión, entre otros.

Además, otro avance en la materia lo constituye, la promulgación del Decreto Ejecutivo 35755-PLAN (2010) que en su artículo 1°, dispone “(...) la evaluación de la gestión gubernamental en relación con el desempeño institucional, el desarrollo del país y

el bienestar ciudadano, por medio de un procedimiento de análisis, seguimiento y evaluación de los resultados de las metas establecidas en el PND y en otros instrumentos de planificación”. Por otra parte, mediante el Decreto Ejecutivo 36901-Plan-H (2012) se materializó la creación de la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo conformada por el MINHAC y MIDEPLAN, cuyo propósito es coordinar y facilitar la uniformidad de los lineamientos e instrumentos que permitan la planificación, la programación y la evaluación de la gestión de ejecución presupuestaria y cumplir con lo indicado por la Ley N°8131 y su Reglamento.

Además, en el año 2013, la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN) realizó un análisis de la situación del presupuesto nacional de dicho ejercicio económico, apoyada con consultores externos del BID y Eurosocial (Programa para la Cohesión Social en América Latina), que determinó la necesidad de efectuar un proceso de revisión y ajuste a las estructuras programáticas, para que la programación y aprobación del presupuesto se basen en relaciones insumo-producto (MIDEPLAN & MINHAC, 2016).

Ahora bien, para lograr una verdadera sujeción de los presupuestos al PND, el MINHAC y MIDEPLAN, conjuntamente elaboran anualmente los “Lineamientos técnicos y metodológicos para la planificación, la programación presupuestaria, el seguimiento y la evaluación estratégica en el sector público en Costa Rica”, en los que se establece, entre otras cosas, la incorporación de un instrumento único de programación presupuestaria, denominado la Matriz de Articulación Plan – Presupuesto (MAPP), con lo que se busca facilitar a las entidades el suministro de información y visualizar la relación y su contribución a los diferentes sectores en que se organiza el Poder Ejecutivo (MIDEPLAN & MINHAC, 2016).

Posteriormente, el 30 de octubre de 2017, se emite la Directriz 093, “ Gestión para resultados en el desarrollo dirigido al sector público (GpRD)” que establece la Gestión para Resultados en el Desarrollo, como el modelo de gestión pública, con el propósito de que sea adoptado por el sector público costarricense, instándole a los entes públicos con autonomía política constitucional, a los entes y empresas públicas que operan en mercados abiertos y a los entes públicos no estatales, para que apliquen dicho modelo (Directriz 093-P, 2017).

En dicha Directriz se ordena al MIDEPLAN y al MINHAC, para que asuman la responsabilidad de impulsar la GpRD en el sector público conforme a la legislación pertinente, tomando en consideración el citado Marco Referencial. Para esto se establece que ambos ministerios, de manera conjunta diseñarán los instrumentos y guías que permitan la aplicación de este modelo y la inclusión de medidas de rectificación, corrección o ajuste.

También es importante señalar que en la Directriz mencionada se establece la implementación gradual del modelo a través de un Plan Piloto, a ser desarrollado por el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Justicia y Paz, el Instituto Costarricense sobre Drogas y el Instituto Nacional de las Mujeres, dejando la opción a las demás instituciones públicas, para que por iniciativa propia decidan aplicar los instrumentos y guías que publiquen dichos ministerios (Directriz N°093-P, 2017).

Posteriormente, en abril de 2018 se publica la Guía metodológica para fortalecer el proceso de revisión y ajuste de las estructuras programáticas del presupuesto de Costa Rica en el marco de la gestión para resultados en el desarrollo, que es una guía de aplicación al Plan Piloto a ser desarrollado en el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Justicia y Paz, el Instituto Costarricense sobre Drogas y el Instituto Nacional de las Mujeres (MINHAC & MIDEPLAN, 2018 a).

Posteriormente, en agosto de 2018, se presenta el informe de avance del Marco Conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la gestión para resultados, en el que se revisó el progreso de la estrategia definida para cada uno de los pilares contenidos en el Marco Conceptual.

Específicamente en el tema de Presupuesto por Resultados, se abordó el avance en cuanto a la estructura programática del Presupuesto, resaltándose la elaboración de la citada Guía metodológica y la validación que de esta se realizará con el Ministerio de Justicia y Paz y el Instituto Nacional de la Mujer, como instituciones participantes del plan piloto, se hicieron cambios a dicho documento y se conformó un equipo técnico interinstitucional MINHAC-MIDEPLAN, con el objetivo de revisar y replantear el documento, ajustar e introducir las sugerencias planteadas por las instituciones, a fin de armonizar el proceso de formulación plan – presupuesto bajo el enfoque de resultados (MINHAC & MIDEPLAN, 2018 b).

También se contempló como parte del Presupuesto por Resultados, en el referido informe de Avance, el Sistema de Costos, destacándose los siguientes avances:

- Conformación de una Comisión de Costos, a lo interno del MINHAC, integrada por funcionarios de la Dirección de Contabilidad Nacional (DCN) y de la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN).
- Se ha investigado y analizado las experiencias a nivel latinoamericano en temas de costeo de servicios públicos.
- Se definieron las instituciones que formarían parte del primer ejercicio en materia de costeo, las cuales son:
 - Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI): Tramo de la Ruta 32, específicamente el comprendido entre el sector de La República hasta el cruce de Río Frío.
 - Ministerio de Justicia y Paz: Programa de Adaptación Social (Centros de Atención Integral), específicamente el Centro de Atención Integral Luis Paulino Mora Mora, ubicado en San Rafael de Alajuela.
 - Ministerio de Seguridad Pública: Delegación Policial del sector Catedral, la cual se ubica en la Ciudad Capital San José, y es considerada de alta complejidad en comparación con otras Delegaciones Policiales.
- Análisis de experiencias de otras entidades públicas: Se desarrolló un análisis de tres instituciones que poseen e implementan un modelo de costeo y las cuales resultan ser referentes en la materia. Dichas instituciones fueron:
 - Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)
 - Banco Central de Costa Rica (BCCR)
 - Contraloría General de la República (CGR)
- Acercamiento con organismos internacionales con el fin de contar con asesoría y apoyo técnico en la materia.
- Desarrollo de un primer ejercicio en tema de costeo: Informes desarrollados por las tres instituciones en donde se realiza un primer esfuerzo sobre la definición de

flujos de información y recopilación de datos relevantes (MINHAC & MIDEPLAN, 2018 b).

Finalmente, también es importante indicar que la Gestión para Resultados en el Desarrollo constituye un elemento orientador de la Metodología del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP) 2019-2022. Al respecto MIDEPLAN (2019) indica que el PNDIP se asienta en dicho enfoque, incorporando indicadores de producto al nivel de programas o proyectos de inversión pública, de efecto en los objetivos de las Áreas Estratégicas y de Impacto en el Objetivo Nacional, de manera que se produzca una cadena de resultados, que contribuya a mejorar la calidad de vida de la población.

2.3.2.2. Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) y el vínculo al presupuesto por programas

La fundamentación de la GpRD se basa en la necesidad de una gestión enfocada en resultados de desarrollo, cuyas prácticas incluyen el uso de la información para mejorar la toma de decisiones y dirigirlos a procesos de desarrollo conducidos por los países hacia metas claramente definidas, su estrategia de gestión se centra en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados del país (OCDE & Banco Mundial, s.f.).

La gestión cotidiana de las entidades del sector público costarricense debe realizarse mediante planes razonables y mecanismos que propicien si se logran o no los resultados esperados, de tal forma, que vayan de la mano con las correspondientes responsabilidades de los que intervienen en ello, lo cual es parte de la necesidad de ponerlo en práctica para dirigirlo hacia una cultura de gestión que impera a hoy.

Hablar de planificación, establecer responsabilidades, metas, resultados, efectos, impactos, rendir de cuentas, tener presente la eficiencia y eficacia en lo que realizamos, se convierten en aspectos que van de la mano de la gestión pública.

El llamado presupuesto por resultados, presenta elementos adicionales a los que utiliza tradicionalmente la técnica del presupuesto por programas, como elemento central, el proceso presupuestario se deben expresar claramente las relaciones de insumo-producto, donde se enfatiza como parte de su metodología la relación con los indicadores de impacto o resultado y en la determinación de relaciones causales entre los resultados,

la cantidad y calidad de los bienes y servicios ligados en la producción de las instituciones públicas.

Aunado a lo anterior, en la cadena de valor público expresada por Rodríguez et al. (2015), se recoge la fase de producción pública en la que se plasma los programas presupuestarios, donde existen los medios que se asocian con los productos (bienes y servicios) que se pretenden obtener, existiendo esa relación técnica que obedece una función de producción que se moldea en actividades y proyectos para obtener los productos.

Además, como parte de ello, la razón por la que se decide producir los bienes y servicios, es con el fin de que los ciudadanos dispongan de esos bienes y servicios para su consumo sin una contraprestación en cada transacción, como es en el caso de la producción privada, es decir, que la producción adquiere su valor cuando provoca los resultados para los cuales fue concebida.

2.3.3. Presupuestación plurianual.

Los presupuestos plurianuales han venido poco a poco tomando fuerza a nivel mundial, surge como parte de la interrogante si los presupuestos anuales son suficientes. En algunos países, se ha gestionado su aplicación, Bolívar (s.f) ya exponía casos de países como Estados Unidos que planteaba que la ley requería un planteamiento plurianual de 5 años, Canadá con proyecciones generales a dos o tres años, se suman Reino Unido, Suecia, Australia y Nueva Zelanda, que proyectaban el presupuesto a más de un año.

Lo anterior, se sumaba a la ponencia del Fondo Monetario Internacional en el Manual sobre Transparencia Fiscal (1998) exponiendo que es necesario, como mínimo, enunciar las intenciones fiscales del gobierno, las implicaciones de las políticas actuales y la sostenibilidad fiscal en el tiempo, se suma que los países deberían proyectar un período de dos ejercicios posteriores al del presupuesto, además, agrega que un número cada vez mayor de países efectúan proyecciones fiscales y economías de mediano plazo.

Martirene (2007) define el presupuesto plurianual como un instrumento de la alta gerencia pública, que contiene la distribución entre las instituciones públicas y hasta un cierto nivel de detalle, de los recursos financieros del Estado que se prevén recaudar en

un período mayor al año, por lo general de tres a cinco años, con sujeción al plan estratégico del gobierno y al marco fiscal de mediano plazo.

Es decir, se entiende por presupuesto plurianual a un instrumento que sirve de guía a la política presupuestaria de un país, dentro del término de un mediano plazo, operando bajo un ámbito que pretende disminuir las fluctuaciones a nivel económico, de tal forma que contribuya al ordenamiento del gasto público.

Además, Arroyo (2016) lo concibe como un instrumento al servicio de la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, donde supone que se puede definir como un instrumento de la alta gerencia pública, que contiene la distribución entre las instituciones públicas, detalle de los recursos financieros del Estado que se prevén recaudar en un período mayor a un año, con sujeción al plan estratégico del gobierno y marco fiscal de mediano plazo.

Se visualiza como beneficio de su implementación ir más allá del presupuesto anual, que es a un año calendario, período relativamente corto, siendo insuficiente para tomar decisiones de gran peso estratégico, tanto a nivel macro como micro tienen repercusión sobre la gestión del país.

Es fundamental que un presupuesto plurianual pueda suministrar información acerca de las proyecciones de recursos rubro por rubro, las proyecciones de gastos, así como un programa de inversiones del periodo, lo que determina que las instituciones del sector público puedan realizar una mejor programación y ejecución, asimismo facilita la vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo (Monge, 2009).

El presupuesto plurianual debe operar como un mecanismo que aliente un mejor manejo fiscal, para no exceder más allá de los gastos establecidos. Es visible la necesidad de ampliar a más de un año las acciones gubernamentales, pues resulta difícil e insuficiente para una adecuada administración de los asuntos vinculados con las finanzas del Estado, que sean a corto plazo.

Buscar el saneamiento paulatino y gradual de las finanzas públicas se ha convertido en un aspecto esencial, que se puede arreglar solo en el largo plazo permitiendo distribuir sus recursos más allá del año presupuestario.

Es decir, cubrir esa necesidad que impera en la gestión pública, de tal forma que los presupuestos se puedan seguir empleando una vez que termine el periodo para el cual se establecieron, bajo los principios de sostenibilidad, transparencia y responsabilidad, procurando la continuidad en los servicios que se prestan en la gestión pública. A partir del período 2020, las instituciones deberán observar los principios de sostenibilidad y presupuestación plurianual, a raíz de la modificación que sufrió el artículo 176 de la Constitución Política mediante Ley N°9696, que constituye un deber constitucional para orientar la gestión de los recursos de la Hacienda Pública que le han sido asignados a las instituciones. La CGR incorporó en las indicaciones generales para la formulación y remisión del presupuesto institucional 2020, la inclusión de un anexo sobre presupuesto plurianual.

2.3.3.1. Los destinos específicos del gasto público en Costa Rica.

Como se indicó anteriormente, el déficit fiscal es un fenómeno complejo, ya que convergen en su generación distintas causas, tanto desde la perspectiva de la generación de ingresos y de la estructura tributaria como de la del gasto público, siendo una de las causas la inflexibilidad del gasto, de la existencia de múltiples obligaciones a cargo del Estado que no tienen su respectiva fuente de ingreso, así como el establecimiento de un uso específico a los ingresos provenientes de varios impuestos o recursos que distintas leyes han estipulado.

Los destinos específicos son en suma, todas aquellas asignaciones presupuestarias predefinidas, tanto por la Carta Magna como por las leyes, que disponen la realización de un gasto en particular, generalmente en favor de alguna institución pública o grupo de ellas y cuyo monto se determina en función de alguna variable de carácter tributario o macroeconómico (Camacho & Lankester, 2014).

Es relevante rescatar lo expuesto por el Informe Estado de la Nación (2012) sobre la existencia de varios aspectos que pueden explicar la evolución de los destinos específicos en Costa Rica. En primera instancia, en cuanto a su creación, no existe conciencia entre la clase política del impacto del gasto en las finanzas públicas y de la importancia de crear recursos para darle contenido a ese gasto. Segundo, la creación de destinos debe considerar los recursos que verdaderamente se requieren para la atención de un programa de gasto, de la mano con la capacidad de ejecución de la entidad responsable del programa a beneficiar. Esto pues los mecanismos automáticos de asignación de

recursos, pueden crear ineficiencias en la asignación de gasto, sin que esto implique mayores resultados positivos de asignar más recursos a algunos programas particulares.

La situación se ha agravado por la proliferación de más leyes y mandatos constitucionales, teniendo una posición más fuerte de la Sala Constitucional en relación a la obligación de cumplir con esas obligaciones. Cuando las instituciones reciben destinos específicos del gasto, debe plantearse aún más la rendición de cuentas, misma que ha tomado fuerza como reto en la gestión pública en los últimos años, al existir el desafío de un mejor uso de los recursos, lo que conlleva a tener una efectiva vigilancia y sanción entre la sociedad y el Gobierno, de tal forma que respondan ante sus actos.

De igual forma, la Contraloría General de la República, en su Memoria Anual 2018, expone que los destinos específicos ejecutados en 2018 alcanzaron la suma de ¢3.887.836 millones (90,3% de ejecución), con una disminución de 0,9% respecto a 2017, y representa un 11,2% del PIB y 85,1% de los ingresos tributarios. Se añade, que, en términos de importancia relativa, el gasto en educación es el principal destino específico del Gobierno Central, el cual ascendió a ¢2.438.169 millones en 2018, lo que representa un 7% del PIB, y en segundo lugar destacan los recursos destinados al Poder Judicial, los cuales ascendieron a ¢445.171 millones para 2018 (1,3% del PIB) (Contraloría General de la República, 2019 b).

Puede decirse entonces que el problema proviene desde la misma Constitución Política, pues esta contiene tres mandatos de gasto a favor del Poder Judicial, la educación pública y la deuda política, con el común denominador de que ninguno de ellos previó una fuente de ingreso para cubrir la obligación.

El legislador ordinario al parecer también obvió la regla fiscal contenida en el artículo 179 constitucional que indica que la Asamblea no puede aumentar los gastos presupuestados por el Poder Ejecutivo, sin señalar los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos. Tendencia que se observa desde los años setenta cuando se crean impuestos u otro tipo de ingresos para financiar el gasto, omitiendo en la mayoría de los casos la fuente de financiamiento o referenciando a una fuente de ingreso ya existente.

Como señalan Camacho & Lankester (2014), el conjunto de mandatos constitucionales y legales ha llegado a alcanzar una proporción significativa del

presupuesto del Gobierno y, por lo tanto, absorbe también una parte considerable de los ingresos. Es por ello que se genera un problema financiero, por un lado, y una dificultad para asignar recursos a otros usos, por el otro.

En el Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República correspondiente al período 2020, la Contraloría General de la República (2019 a) indica que los destinos específicos fueron atendidos considerando la flexibilización y derogatorias que estableció la Ley N° 9635, disminuyendo en ¢204.518 millones de las obligaciones legales que debe atender el Ministerio de Hacienda; sin embargo, señala que, pese a ello, muchas de las obligaciones persisten y se atienden mediante el giro de transferencias con cargo al Presupuesto de la República, para ese período en comparación con el presupuesto vigente 2019, no decrecen, sino que presentan un incremento del 0,2% (¢6.653 millones).

Al respecto, la citada Ley N° 9635 (2018) contempló para los destinos específicos, que la Dirección General de Presupuesto Nacional realizará la asignación presupuestaria de las transferencias utilizando los criterios del artículo 23, señalando también que la asignación no podría ser inferior al presupuesto vigente al momento de aprobarse, siendo este en el año 2018.

Como se señaló anteriormente, estos indicadores reflejan la ya mencionada rigidez presupuestaria y el poco margen de maniobra que le queda al Gobierno para actuar. Lo anterior sin tomar en consideración otro tipo de inflexibilidades de corto plazo como lo son el pago de remuneraciones, las pensiones y honrar el pago de intereses de la deuda.

Crear destinos específicos con un plazo definido puede ser una forma adecuada de enfrentar el problema, puesto que haría obligatorio justificar la necesidad de la prórroga de los mismos a través de una reforma legislativa, aspecto en el que coincide con la Contraloría General de la República (2018 d), en cuanto a que es deseable que se incorporen criterios de eficiencia y eficacia para efectos de justificar su giro en favor de los entes beneficiarios, de tal forma que la presupuestación pública en el país se oriente hacia los resultados.

La misma Contraloría General de la República (2019 a), señala que el gasto público en destinos específicos constitucionales y legales del Proyecto de Ley de presupuesto 2020 corresponde a ¢4.026.835 millones (decrece 5,1% con respecto al proyecto de

presupuesto 2019), predefinidos en un 10,4% del PIB y 73,8% corresponden a ingresos corrientes del Gobierno Central. En gran parte, compuestos por un 70,9% Educación estatal y 12% del Poder Judicial, y el restante 17,1% por destinación legal. Se evidencia el esfuerzo de realizar recortes, pues se dejó de incorporar por concepto de destinos específicos en dicho proyecto de presupuesto un saldo de ¢327.959 millones, lo que equivale a un 0,8% del PIB.

Lo anterior vuelve a dejar en evidencia, cómo el Gobierno Central, debe lidiar con un presupuesto que se convierte de forma rígida e inflexible de maniobrar. Es por ello, que consideramos necesario estudiar dicha temática, como una medida de relevancia de estudio ante la situación fiscal que vive el país, para ello requiere de una revisión puntual de los mismos.

2.4 La generación de valor en la gestión pública

Durante las últimas décadas, algunos países han afrontado procesos continuos de reforma y modernización a nivel mundial. Estos procesos no deben ser parte de un mero ejercicio de ajuste, por ejemplo a nivel presupuestario, sino tiene que sentar bases de una Administración renovada que sea sostenible, efectiva y eficiente, además, abierta al cambio.

Renovar y potenciar el papel del valor público conlleva a un cambio de misión, visión, de estructuras administrativas y de gestión estratégica. Parte de ello, surge en modificar la forma de hacer política, en como en evaluar el rendimiento del Sector público.

Los ajustes y recortes presupuestarios y las restricciones financieras, no son ajenos a la realidad costarricense que demanda al gobierno a racionalizar sus gastos y poner su foco de atención en la eficiencia. Por consiguiente, la premisa de reforzar el valor de lo público, basado en que la provisión del servicio público tiene un costo, deben ser parte de la cultura administrativa para rendir cuentas.

Moore (1998) introdujo el enfoque de valor público en 1995, con el objetivo de trazar "una estructura de razonamiento práctico para orientar a los gestores de las empresas públicas". Bajo esta perspectiva tenía como objetivo cambiar el enfoque tradicional de la gestión pública enfocada en ser eficaz y eficiente de acuerdo a los mandatos establecidos, lo que se traducía en personas gestoras del Sector público que actuaban con la mentalidad de personas administradoras y no de cuerpos directivos o

empresariales, dando como resultado la ausencia de liderazgo en la prestación de servicios públicos.

Al respecto, el enfoque de creación de valor público plantea dos aspectos fundamentales, la evaluación de políticas y el análisis costo-efectividad, los cuales se centran como definidores del valor público en relación con los objetivos derivados de la toma de decisiones públicas.

Es parte del planteamiento que no basta con decir que las personas con cargos directivos públicos crean resultados valiosos, sino que deben ser capaces de demostrar que lo conseguido se puede comparar, tanto en cuanto al costo como a la hora de producir los resultados deseados.

Al respecto, se establece una ventana de oportunidad que desde la perspectiva de los tomadores de decisiones puede aumentar el valor de una entidad pública y lograr mejores resultados, mediante la innovación. El valor público responde a la interrogante en función de los bienes y recursos disponibles: ¿Cómo pueden obtener las personas que son gestores públicos el mejor resultado para la sociedad?

De esta forma Conejero (2013) propone un enfoque RER (rendimiento, evaluación, rendición de cuentas) para medir el valor público, como se observa en la Figura No.1. Esto es, el valor público es el resultado de un proceso que combina la medición del rendimiento del servicio público, su evaluación por instituciones externas e internas y la rendición de cuentas que potencie su legitimación.

Diagrama No. 1
Enfoque para medir el valor público



Fuente: Elaboración propia, con base en *Creación del valor público: un enfoque desde la Gobernanza* de Enrique Conejero.

La Administración Pública atraviesa, en cierto modo, un esfuerzo por transformar las crecientes demandas, las preferencias y necesidades de una ciudadanía que está cada vez más informada, y que a su vez exige la provisión de bienes y servicios públicos bajo criterios de calidad, eficiencia, efectividad y eficacia, junto con una mayor transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de la acción pública.

Es difícil concretar la medición del valor público cuando no existe una sistematicidad bien definida, de evaluación de políticas públicas y de medición en el avance de su rendimiento. Asimismo, la transparencia y rendición de cuentas se encuentra aún incipiente, se debe exigir que la acción y los cargos públicos estén constantemente bajo el escrutinio público.

La sociedad civil debe tener acceso a la información oportuna, para tomar acción de los resultados del Sector público, de tal forma que la capacidad de adaptación y respuesta a las nuevas necesidades, demandas e ideas, se centre en la acción pública hacia el ciudadano con mecanismos que propicien la toma de decisiones compartida.

De la mano con la CEPAL (2021), se comprende que, desde la planificación, la definición del valor público que se quiere crear a partir de las políticas públicas, debe ser un ancla desde la cual se apalancan los otros sistemas de gestión pública.

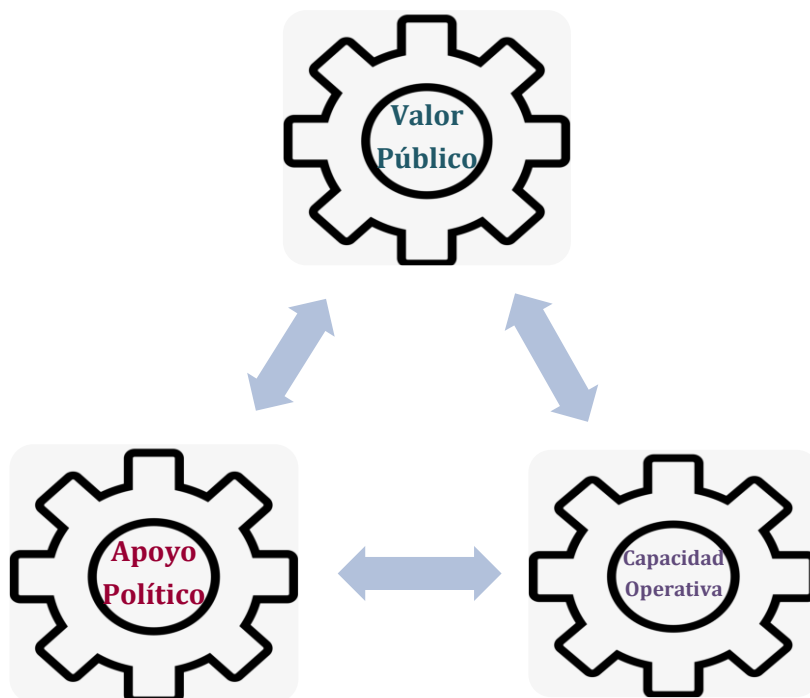
Por ejemplo, desde la presupuestación, se visualiza la producción del valor público que se pretende generar por medio del gasto público. Con respecto a la implementación, se produce oportuna y eficientemente el valor público con la calidad deseada. Desde el monitoreo se identifican las posibles correcciones, especialmente, al proceso de implementación, pero de forma paralela creando información valiosa que permite ajustar todas las etapas del ciclo, con el fin de producir valor público.

Según CEPAL (2021), en lo que respecta a la evaluación de los programas y las políticas públicas, se mide con qué calidad, eficacia y eficiencia se genera valor público para la ciudadanía. Finalmente, en la rendición de cuentas, se comunica y se hace cargo desde las instituciones públicas y el Gobierno del grado de efectividad lograda en el valor público generado.

Por su parte, MIDEPLAN (2016), define valor público como “(...) la capacidad del Estado para dar respuesta a problemas relevantes de la población en el marco del desarrollo sostenible, ofreciendo bienes y servicios eficientes, de calidad e inclusivos, promoviendo oportunidades, dentro de un contexto democrático”. Llegando a la conclusión de que la misión fundamental de Estado mediante la institucionalidad pública es definir el valor público que va a crear y la cantidad de ese valor que se espera generar en determinado tiempo.

El valor público de acuerdo con MIDEPLAN (2016), marca una visión de desarrollo, el apoyo político expresa la concertación con diferentes actores y la capacidad operativa define la coordinación y evaluación continuas para la mejora en el desempeño en la satisfacción de necesidades de la población Triángulo de Moore 1988, detallado en el Diagrama No.2.

Diagrama No. 2
Triángulo de Moore



Fuente: Elaboración propia, con base en Mideplan (2019). Metodología para el Diseño de Estrategia Institucional enfocada en la creación de valor público.

En síntesis, podemos entender como valor público, el beneficio que cada institución de la Administración Pública, ofrece a los habitantes del país, mediante la prestación de bienes y servicios de calidad, para poder satisfacer las necesidades y las expectativas con la finalidad de alcanzar un mayor bienestar humano en todas las áreas de servicio.

3. Capítulo III: Metodología

3.1. Enfoque de la investigación

El presente trabajo de investigación aplicada tiene como propósito exponer cómo los destinos específicos del gasto generan una rigidez y déficit fiscal en las finanzas públicas, que para ello se pueden adoptar mejoras que permitan solventar las necesidades presupuestarias que existen.

La investigación sigue un enfoque de tipo cualitativo, caracterizado por centrarse en “comprender los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con su contexto” (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014, p. 358).

Para el caso de estudio este enfoque ha sido de particular relevancia, pues han sido pocos los trabajos desarrollados sobre dicha temática en la gestión pública. Resulta de clara conveniencia un abordaje de esa realidad a partir de la exploración de los destinos específicos. Esta opción ha permitido analizar, así como comprender con mayor detenimiento y profundidad el comportamiento de los mismos en el presupuesto nacional.

Para ello se recopilaron datos de manera documental, mediante entrevistas semi-estructuradas con expertos en la materia. Lo anterior, con el fin de describir, comprender e interpretar los destinos específicos que se han implementado en el país. Además, se pretende conocer la relación que tiene con la parte presupuestaria, a nivel de gestión para resultados y de presupuestos plurianuales.

A partir de ello, se establecen las propuestas que contribuyan a mejorar la asignación de recursos presupuestarios de tal forma que no se encuentren sujetos a un tema de rigidez presupuestaria para su ejecución. De tal forma, que se valoren las posibles reformas a nivel legal que se deban realizar para adoptar prácticas que permitan destinar los presupuestos a las necesidades que más apremian a la sociedad, para adecuarlas a una sana gestión pública.

Con este trabajo de investigación aplicada, se busca brindar una perspectiva más amplia de la gestión de los destinos específicos actualmente, y cómo repercute en el ámbito de la asignación de los recursos presupuestarios. Mediante un enfoque cualitativo

se logra profundizar más en los datos recaudados para dar respuesta al problema de investigación planteado (Hernández, Fernández & Baptista, 2010).

3.2. Tipo o diseño de investigación

El presente trabajo de investigación se desarrolló bajo el diseño descriptivo-explicativo. Se pretende recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables de los destinos específicos, y como se encuentra asociado con el marco normativo que abarcan los destinos específicos.

Al respecto, con los estudios descriptivos “se busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis” (Hernández, Fernández & Baptista, 2010, p. 92).

Por su parte, los estudios explicativos “...están dirigidos a responder por las causas de los eventos y fenómenos físicos o sociales... su interés se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se manifiesta o por qué se relacionan dos o más variables” (Hernández, Fernández & Baptista, 2010, p. 95).

Por tanto, se determina que es el diseño adecuado para la presente investigación. De tal forma, que se lleva a cabo la recolección y análisis de datos sobre los destinos específicos que se aplican actualmente, en relación a casos de aplicación más importantes entre 2008-2018, como lo son: destino constitucional del 8% del PIB para educación, destino constitucional del al menos 6% del de los ingresos corrientes del año económico para el Poder Judicial, FODESAF Ley 8783 Impuesto sobre las ventas, el CONAVI por concepto del impuesto único a los combustibles, y de la normativa en general que se encuentra asociada a estos.

Además, una vez que se haya recopilado la información pertinente, se desarrollaron las propuestas y recomendaciones que permiten generar mejoras en el uso de los destinos específicos del presupuesto para que sean tomadas en consideración para la ejecución.

3.3. Unidades de análisis

Las unidades de análisis que se abarcan dentro del trabajo de investigación corresponden a las entidades y organizaciones que han tenido alguna participación en el

tema de destinos específicos como lo son: Ministerio de Hacienda con la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN). Además, de la Contraloría General de la República, Asamblea Legislativa, Estado de la Nación, Academia de Centroamérica, Consejo Nacional de Vialidad, Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Régimen no Contributivo), Poder Judicial, Ministerio de Educación Pública y Universidades Públicas.

3.4. Categorías de análisis

Con base en los objetivos planteados para el desarrollo del presente trabajo, se procedió a definir las principales categorías de análisis a estudiar que seguidamente se presentan: fuente jurídica de los destinos específicos estudiados, implicación de los destinos específicos con el déficit fiscal, y la relación de los destinos específicos con el PpP, GpRD y presupuesto plurianual.

Para el primer objetivo, la categoría de análisis de estudio es la fuente jurídica que se encuentra ligada con los destinos específicos en estudio. Se entiende por fuente jurídica o fuente del derecho, los actos o hechos a los que el ordenamiento jurídico reconoce la capacidad para crear Derecho; pueden ser escritas y no escritas y sirven para sistematizar y jerarquizar los procedimientos y disposiciones que producen normas. En Costa Rica, se encuentran establecidas en los artículos 6 y 7 de la Ley General de la Administración Pública.

En el artículo 6 mencionado se establecen las fuentes escritas en orden jerárquico: Constitución Política; los tratados internacionales y las normas de la Comunidad Centroamericana; las leyes; los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes y los de los otros Supremos Poderes en la materia de su competencia; los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados y las demás normas subordinadas a los reglamentos. Por su parte, el artículo 7 enuncia como fuentes no escritas del ordenamiento jurídico, la costumbre, la jurisprudencia y los principios generales de derecho (Ley General de la Administración Pública, 1978).

En la presente investigación se analizó el tema de los destinos específicos a la luz de la Constitución Política, que es la norma escrita de valor supremo, dictada por el legislador constituyente; así como las leyes, es decir, los actos normativos dictados por la

Asamblea Legislativa, siguiendo el procedimiento establecido y que requiere la sanción por parte del Poder Ejecutivo y su publicación en el diario oficial La Gaceta, y los reglamentos, que son producto del ejercicio de la potestad reglamentaria, que la Constitución o la ley otorgan a las administraciones públicas, que tienen una eficacia jurídica inferior a la ley (Jinesta, 2009).

Cabe destacar, que se hizo un estudio profundo de los expedientes legislativos que contienen las actas que dieron origen a cada una de las leyes. El estudio de dichas actas, aunque no constituyen fuentes jurídicas, sí resultan de suma importancia ya que revelan el espíritu del legislador, al crear cada destino específico.

Para el segundo objetivo, las categorías de análisis se encuentran asociadas a las implicaciones que han generado los destinos específicos en el déficit fiscal del país y que ha venido poco a poco socavando y volviendo más rígido el presupuesto.

Una definición simple del término déficit fiscal corresponde a la diferencia entre los gastos e ingresos totales del Gobierno, razón por la cual, es uno de los principales indicadores del desempeño de las finanzas públicas, ya que permite determinar la capacidad financiera del Gobierno para llevar a cabo sus compromisos y obligaciones (Ministerio de Hacienda, 2020 b).

En el presente trabajo se realizó un análisis sobre la predefinición de variables que se utilizan al momento de asociar la determinación en el cálculo de los destinos objeto de estudio, como lo son, por ejemplo, el PIB o los ingresos corrientes, los cuales de acuerdo a su peso de asignación con respecto al presupuesto nacional representan un incremento paulatino con el pasar de los años.

Adicionalmente, se realizó comparación entre la vinculación que tienen los destinos específicos con respecto a los ingresos tributarios como porcentaje del PIB, cuya relación en cuanto al período de análisis de estudio ha venido acortando su distancia.

Para el tercer objetivo, las categorías de análisis se relacionan con la definición y estudio de los diferentes sistemas y metodologías presupuestarias, tales como: Presupuesto Tradicional, Presupuesto por Programas, Presupuesto Base Cero Presupuesto para Resultados, Gestión para resultados en el Desarrollo y el presupuesto plurianual, que tienen como finalidad establecer la incidencia positiva o negativa, de los destinos específicos, en la eficacia y eficiencia pretendida y dejar sentadas las bases para

establecer la forma en que se encuentran asociados y desarrollados, en cuanto a su funcionamiento e implementación en las distintas instituciones o sectores del país, y que reciben el mayor porcentaje de la asignación presupuestaria.

A raíz de lo anterior, se determina que, el presupuesto moderno y que busca crear valor público es el presupuesto por programas enfocado a resultados, por lo que su estudio y análisis nos permite establecer que, los destinos específicos tanto constitucionales como legales, se constituyen en una limitación que impide que se cumpla cabalmente con la perspectiva que se propende, es decir, generar eficiente y eficazmente valor público, lo que a su vez, irónicamente, va en contra del espíritu del legislador que los inspiró.

3.5. Técnicas y herramientas de recopilación de información

Para recolectar los datos e información para la investigación, se dispone de la revisión documental, entrevistas semi-estructuradas con personas expertas del tema y con personas que han estado involucradas desde alguno u otro ámbito al tema, recopilación, procesamiento y análisis de información.

Con lo anterior, se pretende para el cumplimiento de los objetivos, realizar la revisión y análisis del uso de los destinos específicos en el país, y revisar algunos de los usos que se les está dando con los casos más significativos que consumen el presupuesto nacional.

Además, realizadas las tareas antes citadas, se plantearán las posibles mejoras que requiere la utilización de destinos específicos en el presupuesto, de tal forma que permita introducir mejores prácticas para su uso. Lo anterior, acompañado de las respectivas entrevistas a expertos y personas asociadas con el tema, la recopilación documental y el análisis de la información.

3.6. Métodos y técnicas para el análisis de la información

3.6.1 Revisión documental

La revisión documental se realizó con el objetivo de identificar aspectos clave sobre la investigación, que permitiera recopilar y sustentar los diferentes puntos de vista sobre el tema. Para ello se realizó un análisis de datos e información tanto a nivel nacional como internacional.

Se tomaron en cuenta referencias de publicaciones de entidades públicas a nivel nacional, organismos internacionales, expertos del tema, así como normativa vigente relacionada con el tema de estudio.

Los principales documentos publicados que se tomaron de referencia son:

Organismos internacionales:

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe.*
- Fondo Monetario Internacional. (1998). *Manual sobre Transparencia Fiscal.* Washington: Departamento de Finanzas Públicas.
- Fondo Monetario Internacional. (2020). *Elaboración de presupuestos en tiempos de crisis: Guía para preparar el presupuesto de 2021.*
- OCDE & Banco Mundial. (s.f). *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo.*
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2018). *Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018.*

Normativa costarricense:

- Asamblea Nacional Constituyente de Costa Rica. (1949). *Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de Costa Rica.*
- Asamblea Legislativa. (1970). *Expediente Legislativo N°4158 Actas de la Ley N°4777 Orgánica del Instituto Tecnológico de Costa Rica.*
- Asamblea Legislativa. (1972). *Expediente Legislativo N°5097 Actas de la Ley N°5182 de Creación de la Universidad de Nacional.*
- Asamblea Legislativa. (1976). *Expediente Legislativo N°7581 Actas de la Ley N°6044 crea la Universidad Nacional Estatal a Distancia.*
- Asamblea Legislativa. (2006). *Expediente Legislativo N°16369 Actas de la Ley Orgánica de la Universidad Técnica Nacional N°8638.*
- Asamblea Legislativa. (2004). *Expediente Legislativo N°15638 Actas de la Reforma al artículo 78 de la Constitución Política de la República de Costa Rica para el fortalecimiento del derecho a la educación.*
- Asamblea Legislativa. (1956). *Expediente Legislativo de las Actas de la Ley N°2122 Ley Orgánica del Poder Judicial.*

- Asamblea Legislativa. (1997). *Expediente Legislativo N°13056 Actas de la Ley N°7798 Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad.*
- Asamblea Legislativa. (2000). *Expediente Legislativo N°14189 Actas de la Ley N°8114 Ley Simplificación y Eficiencia Tributaria.*
- Asamblea Legislativa. (2006). *Expediente Legislativo N° Actas de la Ley N°16418 Ley para asegurar el giro oportuno de los recursos aprobados en las leyes de presupuestos de la república destinados a garantizar la máxima eficiencia de la inversión pública en reconstrucción óptima de la red vial costarricense.*
- Asamblea Legislativa. (2011). *Expediente Legislativo N°18001 Actas de la Ley N°9329 Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal.*
- Asamblea Legislativa. (1973). *Expediente Legislativo N° 5246 Actas de la Ley N°5662 Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.*
- Asamblea Legislativa. (2015). *Acta Sesión Ordinaria N 02 del 5 de junio de 2018, comparecencia de Leonardo Castellón Rodríguez, Director de la Escuela de Administración Pública. Comisión Especial Expediente N.°19584, Adición de un Párrafo Primero y Reforma del Tercer Párrafo del Artículo 176 de la Constitución Política de la República de Costa Rica (Principios de Sostenibilidad Fiscal y Plurianualidad.*
- Constitución Política de Costa Rica. (1949). Costa Rica.
- Decreto Ejecutivo N° 32988-H-P-MIDEPLAN. (2006). *Reglamento de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP).* Diario Oficial La Gaceta, San José, Costa Rica, 18 de abril de 2006.
- Decreto Ejecutivo N°33668-H. (2007). *Procedimientos para la aplicación y seguimiento de la Política Presupuestaria de las Entidades Públicas, Ministerios y demás Órganos según corresponda, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestario.*
- Decreto Ejecutivo 33823-H-PLAN. (2007). *Emite Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Elaboración del Plan Operativo Institucional: Planificación y Programación Presupuestaria Orientada a Resultados para las Instituciones Públicas.*
- Decreto Ejecutivo N°34306-H. (2008). *Procedimientos para la Aplicación y Seguimiento de las Directrices Generales de Política Presupuestaria para las*

Entidades Públicas, Ministerios y Demás Órganos Según Corresponda, Cubiertos por el Ámbito de la Autoridad Presupuestaria.

- Decreto Ejecutivo 35755-PLAN. (2010). *Sistema Nacional de Evaluación (SINE).*
- Decreto Ejecutivo N°35873. (2010). *Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.*
- Decreto Ejecutivo N°36901. (2011). *Crea la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo.*
- Decreto Ejecutivo N°38489-MP-MOPT. (2014). *Declara de interés público la intervención de las siguientes obras de infraestructura.*
- Decreto Ejecutivo N°38916-H. (2015). *Procedimientos de las Directrices Generales de Política Presupuestaria, Salarial, Empleo, Inversión y Endeudamiento para Entidades Públicas, Ministerios y Órganos Desconcentrados, según corresponda cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria.*
- Dirección General de Presupuesto Nacional. (s.f.). *Lineamientos sobre Formulación, Ejecución y Evaluación del Presupuesto de la República.*
- Dirección General de Presupuesto Nacional. (2017 a). *Ley 9514 presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2018.*
- Dirección General de Presupuesto Nacional. (2017 b). *Marco fiscal presupuestario de mediano plazo 2017-2021.*
- Dirección General de Presupuesto Nacional. (2018). *Folleto Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2019.*
- Dirección General de Presupuesto Nacional. (2019). *Folleto Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2020.*
- Directriz N°093-P. (2017). *Gestión para resultados en el desarrollo dirigido al sector público (GpRD).*
- Ley N°2. (1943). *Código de Trabajo.*
- Ley N°8. (1937). *La Ley Orgánica del Poder Judicial.*
- Ley N°362. (1940). *Ley Orgánica de la Universidad de Costa Rica.*
- Ley N°2122. (1957). *Ley Orgánica del Poder Judicial.*
- Ley N°3481. (1965). *Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública.*
- Ley N°4777. (1971). *Ley Orgánica del Instituto Tecnológico de Costa Rica.*
- Ley N°5525. (1974). *Ley de Planificación Nacional.*
- Ley N°5662 (1974). *Ley de desarrollo social y asignaciones familiares.*

- Ley N°6227. *Ley General de la Administración Pública*. Alcance N° 90 a La Gaceta N°102, San José, Costa Rica, 30 de mayo de 1978.
- Ley N°6955. (1984). *Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público*.
- Ley N°7125. (1989). *Ley Pensión Vitalicia para Personas con Parálisis Profunda*.
- Ley N°7428. (1994). *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*.
- Ley N°7798. (1998). *Ley de Creación del Consejo de Vialidad (CONAVI)*.
- Ley N°7972. (1999). *Impuestos sobre Cigarrillos y Licores para Plan de Protección Social*.
- Ley N°7983. (2000). *Ley de Protección al Trabajador*.
- Ley N 8003. (2000). *Reforma del Artículo 11 de la Constitución Política Ley N° 8003*.
- Ley N°8114. (2001). *Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias*.
- Ley N°8131. *Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*. Diario Oficial La Gaceta N° 198, San José, Costa Rica, 16 de octubre de 2001.
- Ley N°8603. (2007). *Modificación Ley N°8114 para Asegurar el Giro Oportuno de Recursos Aprobados en Leyes de Presupuestos de la República destinados a Garantizar la máxima Eficiencia de Inversión Pública en Reconstrucción y Conservación de la Red Vial Costarricense*.
- Ley N°8718. (2009). *Autorización para el cambio de nombre de la Junta de Protección Social y establecimiento de la distribución de rentas de las loterías nacionales*.
- Ley N°8769. (2009). *Reforma de los artículos 1 y 2 de la Ley de Pensión Vitalicia para personas que padecen parálisis cerebral profunda N°7125*.
- Ley N°8783. (2009). *Reforma Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N°5662, Ley Pensión para Discapacitados con Dependientes N°7636, Ley Creación del ICODER, N°7800, Ley Sistema Financiero Nacional para Vivienda N°7052 y Ley Creación Fondo Nacional de Becas*.
- Ley N°9329. (2015). *Ley Especial para la Transferencia de Competencias, atención plena y exclusiva de la Red Vial Cantonal*.
- Ley N°9371. *Ley de eficiencia en la administración de recursos públicos*. Diario Oficial La Gaceta, San José, Costa Rica, 23 de agosto de 2016.
- Ley N°9635. *Fortalecimiento de las finanzas públicas*. Diario Oficial La Gaceta, San José, Costa Rica, 4 de diciembre de 2018.

- Ley N°9696. *Reforma artículo 176 de la Constitución Política (Principios de sostenibilidad fiscal y plurianualidad)*. Diario Oficial La Gaceta, San José, Costa Rica, 07 de agosto de 2019.

Informes y publicaciones de entidades del Sector público:

- Consejo Nacional de Rectores. (2010). *Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal 2011-2015*. San José: Costa Rica.
- Consejo Nacional de Rectores. (2015a). *Informe de Seguimiento y Monitoreo al PLANES 2011-2015 Logros 2015*. San José: Costa Rica.
- Consejo Nacional de Rectores. (2015b). *Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal 2016-2020*. San José: Costa Rica.
- Consejo Nacional de Rectores. (2018). *Informe de Seguimiento de PLANES 2016-2020 Logros 2018*. San José: Costa Rica.
- Contraloría General de la República. (1988). *Manual de Normas Técnicas sobre Presupuesto*.
- Contraloría General de la República. (2016). *Informe de auditoría de carácter especial sobre el establecimiento de un sistema de administración de carreteras*.
- Contraloría General de la República. (2018 a). *Memoria Anual 2017*.
- Contraloría General de la República. (2018 b). *Informe Técnico Ley de Presupuesto de la República 2018*. San José: Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República. (2018 c). *Informe Técnico del Proyecto de Ley del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2019*. San José: Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República. (2018 d). *Los destinos específicos del presupuesto del Gobierno Central: En la búsqueda de un gasto flexible y vinculado a principios fundamentales del gasto*.
- Contraloría General de la República. (2019 a). *Informe Técnico Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2020*. San José: Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República. (2019 b). *Memoria Anual 2018*.
- Contraloría General de la República. (2021). *Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2021*.
- CONAVI, (2015). *Informe de Gestión Institucional 2015*. Planificación Institucional.
- CONAVI, (2016). *Informe de Evaluación Anual de metas Institucionales año 2016*. Planificación Institucional.

- CONAVI, (2017). *Plan Quinquenal Institucional Puentes y Estructuras de Drenaje Mayor 2018-2022*. Planificación Institucional.
- CONAVI, (2018). *Informe de Evaluación Anual de metas Institucionales - diciembre 2018*. Planificación Institucional.
- CONAVI, (2019). *Informe de Evaluación Anual de metas Institucionales diciembre 2016*. Planificación Institucional.
- Defensoría de los Habitantes de Costa Rica. (2019). *La Universalización del régimen de pensiones no contributivas para las personas mayores en situación de pobreza: No dejar a nadie atrás para cumplir con los compromisos de la agenda 2030*.
- FODESAF. (2017 a). *Ficha programa Régimen no Contributivo de pensiones 2017*.
- FODESAF. (2017 b). *Efecto de las pensiones del Régimen no Contributivo sobre Mercado Laboral de las personas y los ingresos por trabajo de los hogares*.
- FODESAF. (2018). *Ficha programa Régimen no Contributivo de pensiones 2018*.
- FODESAF. (2021). *Misión y Visión de la Desaf*.
- MIDEPLAN & MINHAC. (2016). *Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica*.
- MIDEPLAN. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014*, María Teresa Obregón Zamora.
- MIDEPLAN. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018*, Alberto Cañas Escalante.
- MIDEPLAN. (2015). *Informe de cumplimiento de las metas 2014 y final del PND-2011-2014*.
- Ministerio de Educación Pública. (2018). *Informe anual de resultados físicos y financieros 2018 del MEP*. San José: Costa Rica.
- Ministerio de Hacienda. (2013). *En Ruta hacia la Consolidación Fiscal: Agenda para un Diálogo Nacional*.
- Ministerio de Hacienda. (2018 b). *País urge aprobación de reforma fiscal*.
- MINHAC & MIDEPLAN (2018 a). *Guía metodológica para fortalecer el proceso de revisión y ajuste de las estructuras programáticas del presupuesto de Costa Rica en el marco de la gestión para resultados en el desarrollo*.
- MINHAC & MIDEPLAN (2018 b). *Informe de avance marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la gestión para resultados en el desarrollo en Costa Rica*.

- Ministerio de Hacienda. (2020 a). *Informe de rendición de cuentas Memoria Anual 2019: Informe anual sobre el estado y evolución de la deuda interna y externa*. San José: Costa Rica.
- Ministerio de Hacienda. (2020 b). Proyección del déficit financiero se mantiene en el 9,3% del PIB.
- MOPT, (2011). *Plan Nacional de Transportes de Costa Rica 2011-2035*.
- Poder Judicial. (2006). *Planes Estratégicos Corporativos y Planes Estratégico-Operativos de los Circuitos Judiciales 2007-2011*. San José: Costa Rica.
- Poder Judicial. (2013). *Plan Estratégico del Poder Judicial Costa Rica 2013-2018*. San José: Costa Rica.
- Poder Judicial. (2017). *Compendio de Indicadores Judiciales 2011-2015*. San José: Costa Rica.
- Poder Judicial. (2018). *Informe anual de resultados físicos y financieros 2018*.
- Poder Judicial. (2019 a). *Evaluación del Plan Estratégico Institucional 2013-2018*. San José: Costa Rica.
- Poder Judicial. (2019 b). *Informe de Evaluación de los Planes Anuales Operativos 2018*.
- Poder Judicial. (2019 c). *Seguimiento a los indicadores del segundo informe Estado de la Nación*.
- Procuraduría General de la República. (2019). *Dictamen C-099-2019*.
- Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. (2017). *Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) DE-492-2017 Informe Presupuesto Ordinario 2018*.
- UCYS. *Informe de ejecución anual (DECS-UCS-IGE-49-2019) Programa: Régimen no Contributivo de Pensiones Caja Costarricense de Seguro Social (2019)*.
- UEval (2019). *Informe de evaluación programa Régimen no Contributivo de pensiones- C.C.S.S.*
- UNED (s.f.). *Tema 11. El déficit presupuestario y la política fiscal*.

Organizaciones nacionales:

- Programa Estado de la Nación. (2012). *Decimoctavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: Informe Final Evolución de las exoneraciones fiscales y los destinos específicos de impuestos en los últimos 20 años*.

- Programa Estado de la Nación. (2017). *Segundo Informe de la Justicia 2017. (2)*.
- Programa Estado de la Nación. (2019). *Séptimo Informe Estado de la Educación. (7)*.

3.6.2. Entrevistas

Se aplicaron entrevistas a personas expertas de la materia (Ver Anexos del 1 al 5), con el fin de conocer, su postura en relación al comportamiento que ha tenido el uso de los destinos específicos del gasto durante el periodo 2008-2018 y su relación con el déficit fiscal y la gestión de los recursos públicos.

Las entrevistas fueron de utilidad para aclarar conceptos, y conocer más de fondo el origen de los destinos específicos y su funcionamiento, además, de la relación que tienen con los presupuestos por programas, la gestión orientada a resultados y presupuestación plurianual.

La aplicación de las entrevistas se realizó de forma semi-estructurada, contando con una guía de preguntas, dejando la posibilidad que durante el desarrollo de las mismas surgieron nuevas interrogantes a aplicar para precisar conceptos u obtener mayor detalle sobre los temas.

Se entrevistó a las siguientes personas:

- Máster. Julissa Sáenz Leiva. Gerente del Área de Fiscalización del Sistema de Administración Financiera de la República. Contraloría General de la República.
- Lic. José Luis Araya Alpizar. Director General a.i. de Presupuesto Nacional. Ministerio de Hacienda.
- Lic. Fabián Quirós Álvarez. Ex Director Nacional de Presupuesto Nacional y Ex Director General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. Ministerio de Hacienda.
- Lic. Eliécer Feinzaig Mintz. Economista, consultor y empresario.
- Lic. José María Villalta Flores-Estrada. Diputado del Frente Amplio, Asamblea Legislativa.

3.6.3 Análisis de la información:

Para la recolección de la información, se realizó por medio de revisión documental, a nivel presupuestario, en el tema de presupuesto por programas, plurianual y orientado a resultados, además, de los principales destinos específicos desde su creación hasta puesta en ejecución y cómo han afectado la asignación y ejecución del presupuesto nacional.

Se tomaron de referencia para la revisión de los destinos específicos, aquellos cuyos montos reportados entre los años 2008 y 2018, representan el 82% del total del presupuesto devengado entre esos períodos. Los destinos específicos seleccionados son: destino constitucional del 8% del PIB de gasto en educación (en ¢12.448.333,2 millones), destino constitucional de al menos el 6% de los ingresos ordinarios del año económico para el Poder Judicial (¢3.369.483,5 millones), destino del Impuesto Sobre las Ventas del Valor Agregado a FODESAF (¢1.937.459,6 millones), destino del Impuesto Único a los Combustibles para CONAVI (¢984.385,6 millones), y Régimen no Contributivo de Pensiones para FODESAF (¢572.926,2 millones).

En relación a las entrevistas con personas expertas, se procedió a realizar el análisis de los datos recopilados, buscando generar resultados, de tal forma, que se realizó comparación entre lo aportado por cada uno, para verificar los diferentes puntos de vista y ubicar aspectos en común, así como aquellos en los que difieren, que generen insumos para el análisis del tema bajo estudio. Valga señalar que debido a la situación de emergencia del COVID-19, las entrevistas que se realizaron se aplicaron de forma virtual, a partir de entrevistas mayoritariamente semi-estructuradas que partían de un cuestionario guía previamente diseñado por los entrevistadores.

Finalmente, se remitieron mediante correo electrónico, solicitudes de información con relación a los informes de planificación, presupuesto y evaluación, o bien, el informe de evaluación anual sobre la gestión institucional, correspondientes al período 2018, requeridos al Consejo Nacional de Vialidad, Poder Judicial, Ministerio de Educación Pública, Consejo Nacional de Rectores y al Fondo de Asignaciones Familiares, los cuales brindaron respuesta y fueron tomados en cuenta para el análisis respectivo de cada institución.

3.7. Alcance y limitaciones

3.7.1. Alcance

Se delimitó el análisis de destinos específicos, del período 2008 al 2018, ampliándose cuando se consideró necesario. Se tomaron de base los destinos que tiene más impacto a nivel social como lo son: destino constitucional del 8% del PIB para educación, destino constitucional de al menos el 6% de los ingresos ordinarios calculados para el año económico para el Poder Judicial, destino del Impuesto Sobre las Ventas del Valor Agregado a FODESAF para el Régimen no Contributivo de Pensiones y destino del Impuesto Único a los Combustibles para CONAVI.

3.7.2 Limitaciones

Para la revisión de los destinos específicos seleccionados, se revisaron las actas de ley sobre los proyectos discutidos y aprobados en la Asamblea Legislativa, los cuales implicaron la revisión aproximadamente de 20.000 folios en formato de imagen para ubicar y determinar cuál fue del espíritu del legislador en la creación de dichos destinos, lo cual consumió horas de revisión y limitó el avance de la culminación dado que la mayoría de los documentos están en formato imagen.

Adicionalmente, se tuvieron que solicitar más actas de leyes de las previstas inicialmente, debido a que había otras leyes, correlacionadas con el origen del objeto de estudio, lo que implicó destinar más tiempo del previsto para el análisis.

Por otra parte, el proyecto de investigación se presentó al Sistema de Estudios de Posgrado previo a la aprobación de la Ley N°9635, en la que se aprobaron modificaciones importantes e implicó realizar algunos cambios y ajustes a la redacción del documento.

Además, durante el período de la investigación, nos enfrentamos al hecho de que varias personas funcionarias expertas en el tema, que laboraban en el Ministerio de Hacienda, se pensionaron, constituyéndose en un aspecto que ha dificultado la recopilación de información.

Aunado a lo anterior, el 4 de diciembre del 2018, se publicó en el diario oficial La Gaceta, la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas que trae consigo una serie de

cambios en la regulación de los destinos específicos, incidiendo en el tema de investigación.

Finalmente, con la Emergencia Nacional de la COVID-19, se dificultó realizar sesiones de trabajo y visitas institucionales, en virtud del establecimiento de estrictas medidas sanitarias que mantuvo por ejemplo, suspendida la atención al público del Archivo de la Asamblea Legislativa que era una de las fuentes primarias para los insumos de las investigación, mediante el análisis de las actas de las leyes estudiadas. Adicionalmente, se vio limitado el acceso al personal clave para realizar entrevistas y consultas.

Capítulo IV. Fuentes jurídicas ligadas a los destinos específicos en estudio

En el presente capítulo se plasmará la intencionalidad del legislador, o como comúnmente se le llama en el argot jurídico, el espíritu de las normas, que dieron lugar a la creación de cada uno de los destinos específicos sujetos a estudio y en algunos casos a sus posteriores reformas, ya que se llevó a cabo una revisión y lectura exhaustiva de las actas legislativas, donde consta la discusión de los constituyentes o legisladores en la creación de cada uno de estos destinos, el cual se encuentra vinculado con el primer objetivo específico de este trabajo de investigación.

Lo anterior, resulta importante, ya que dentro de las reglas de interpretación jurídica, una de las más importantes es la teleológica, es decir, aquella que intenta descifrar el espíritu de la ley más allá de su significado literal, esto por cuanto no nos bastaba con señalar únicamente el porcentaje que se debe asignar, sino que, además, poder establecer que efectivamente la ejecución corresponde al motivo que dio lugar a la constitución del destino y que este se encuentra enlazado con los objetivos y metas de la planificación y presupuestación.

De esta forma, expondremos a continuación las fuentes jurídicas ligadas a los destinos específicos en estudio, no solo como las normas que los acuerpan, sino dentro del contexto de su propia creación, lo que nos va a permitir dimensionar más ampliamente y con mayor claridad su objetivo, trascendencia e impacto.

4.1. Destino del 8% del Producto Interno Bruto a la educación

La Ley N° 3481 del 13 de enero de 1965 -Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública- establece en su artículo número uno al Ministerio de Educación Pública (MEP), como el órgano del Poder Ejecutivo, en el ramo de la Educación y de la Cultura, responsable de administrar todos los elementos que lo integran.

A nivel de la educación superior pública, la creación de la Universidad de Costa Rica (UCR), Ley N°362 Ley Orgánica de la Universidad de Costa Rica del 26 de agosto de 1940, la constituye como una institución docente y de cultura superior que tendrá por misión cultivar las ciencias, las letras y las bellas artes, difundir su conocimiento y preparar para el ejercicio de las Profesiones liberales.

Con la reforma de la Constitución Política de 1949, se dio un proceso de discusión en relación con los fondos que se destinaban para ese entonces a la Universidad de Costa Rica. Parte de las discusiones planteadas por los diputados surgieron en cuanto a la necesidad de no quedar sujetos a una erogación periódica e incierta de los recursos presupuestarios.

Se planteaba la necesidad de asignar un 10% del presupuesto de la educación a la UCR. El diputado Baudrit Solera indicaba que perseguían evitarle a la Universidad la amenaza de futuros Congresos movidos por intereses politiqueros (Actas del Constituyente, 1949, p. 1377).

Además, el diputado Fournier Acuña indicaba que debían no acudir año con año a los políticos, en demanda de sus rentas, pues estarían condenando a una asfixia segura, asimismo, el diputado Acosta Jiménez recalca que era necesario dotarla de rentas propias, fundamentalmente garantizarle su plena autonomía económica (Actas del Constituyente, 1949, p. 1378-1379).

El diputado Facio Brenes, señalaba: “Tenemos que echar mano a un medio que le permita financiarse convenientemente sin tener que renunciar a su libertad. Que se establezca obligatoriamente una cantidad equivalente al 10% del presupuesto del Ministerio de Educación” (Actas del Constituyente, 1949, p.1379).

Lo anterior, culminó en la aprobación de la creación de rentas necesarias y de contribución a su mantenimiento con una suma no menor de la que represente el diez por ciento del presupuesto anual de gastos del Ministerio de Educación Pública.

Con el pasar de los años, surgen otras universidades públicas en el país. Con la promulgación de la Ley N°4777 se crea la Ley Orgánica del Instituto Tecnológico de Costa Rica del 10 de junio de 1971.

En los antecedentes del proyecto, se menciona que, a inicios de la Administración de 1970, existía en el Gobierno el firme propósito de crear un instituto tecnológico, cuyas primeras ideas fueron esbozadas por los ingenieros Rafael W. Keith y Antonio Fernández, a solicitud de la Oficina de Planificación, sirviendo de enlace entre ellos, el señor Juan Luis Valle, jefe del Departamento de Evaluación de Proyectos. En un principio el Dr. Miguel Ángel Rodríguez, (en ese momento Ministro de la Presidencia y Director de

Planificación) pidió que se estimara el posible ingreso que producirían las fuentes previstas para financiarlo (Expediente Legislativo N°4158, p. 08).

En su planteamiento se esbozaba que si los gastos del Gobierno Central en educación y el PIB seguían creciendo con el ímpetu del período 1958-1968, ambos inclusive, dentro de 66 años todo el PIB de Costa Rica tendría que destinarse a educación. Otra comparación más interesante -porque descansa intrínsecamente en los tributos- era si el presupuesto total y los gastos en educación crecieran igualmente que lo han hecho en el período 1958-1968, entonces dentro de 43 años, los segundos absorberían por completo al primero. Es por tanto, necesario que se llenaran las necesidades de inversiones en educación, para asignar con criterio selectivo los recursos en este sentido, a fin de promover un crecimiento más acelerado del PIB (Expediente Legislativo N°4158, p. 64-65).

Por su parte, la discusión en la Comisión, el Dr. Rodríguez Bou señalaba que había un impuesto que se iba a poner sobre las máquinas diesel y de ahí se tomaría el dinero, pero en ningún sitio, indicaba cuánto iría a producir ese ingreso, se decía que se iba a poner el impuesto, pero no cuánto generaría de recursos, ni cuanto es lo que se necesita, eso es lo que se llama un estudio de viabilidad (Expediente Legislativo N°4158, p. 159).

Algunos cuestionamientos sobre la financiación del ITCR surgieron del diputado Solano Chacón, para ese entonces el rector de la UCR, Carlos Monge Alfaro comentaba que era importante poner a andar programas de educación tecnológica de nivel intermedio, de tal forma, que el experto venga a aportar en la relación al obrero calificado con el profesional de alto nivel (Expediente Legislativo N°4158, p. 096).

Inicialmente el primer proyecto para la creación del ITCR, fue presentado a la Asamblea Legislativa en julio de 1966, por los diputados cartagineses, Dr. Fernando Guzmán Mata y Lic. Jorge Luis Villanueva Badilla. El proyecto creaba el Instituto como "una institución docente dependiente de la Universidad, posteriormente, el proyecto fue remitido a la Asamblea Legislativa en el mes de marzo de 1970, por el Consejo Superior de Educación, el cual funcionaría independientemente del Poder Central y de la Universidad de Costa Rica (Expediente Legislativo N°4158, p. 50-54).

En cuanto a la financiación del impuesto al diésel para el ITCR, la Comisión no la consideró adecuada por varias razones, entre las que cabe destacar que toda creación de

impuestos parcialmente generaba antipatía en el pueblo, de todos modos, cuando la institución se ampliara todo tipo de renta de esa clase resultaría inadecuada, debiendo el Estado asumir la financiación del mismo, como ha pasado con la Universidad de Costa, se estimó que una suma inicial en el Presupuesto Nacional de dos y medio millones de colones como mínimo, podría ser suficiente para empezar con la universidad. De parte del Poder Ejecutivo se obtuvo la seguridad de contar con tal aporte (Expediente Legislativo N°4158, p. 633-634).

De seguido, se presentó la creación de la Universidad Nacional (UNA), mediante Ley N°5182 de 15 de febrero de 1973, la cual surge como iniciativa del Poder Ejecutivo, mediante el Ministro de Educación Uladislao Gámez Solano y el Presidente de la República José Figueres Ferrer, se argumentó que la UCR ya no podía por sí sola y menos en el futuro, atender la creciente demanda de educación superior en el país, millares de estudiantes son rechazados por falta de espacio, es significativa la frustración que sufre la juventud, y el prejuicio social, económico y cultural que acarrea (Expediente Legislativo N°5097, p.4).

El diputado Fernández Morales del Partido Demócrata Cristiano, señalaba que no dejaba de inquietar y preocupar el financiamiento de la nueva universidad, ya que siempre seguía flanqueando los aspectos de financiamiento económico, no se podía resolver a corto plazo y debía buscarse los recursos necesarios para dotarla de independencia económica, asimismo el diputado Valverde Marín externaba que el tema de financiamiento era un asunto que pasaba casi inadvertido a todas las personas, más sabiendo las necesidades económicas que afrontaban, por lo que indicaba que daría su voto preocupado bajo una administración que se crea y le tocará al Estado pagarla (Expediente Legislativo N°5097, p.166-167,170).

El diputado de Liberación Nacional Jenaro Valverde Marín, recalca que era necesario analizar la creación de nuevas universidades con las cifras de los bachilleres, basado en carreras indispensables. Por su parte, su compañero de bancada Óscar Campos Orozco, señalaba la necesidad de una educación planificada, con estrecha relación entre educación y demanda real del potencial humano y las necesidades del incremento económico (Expediente Legislativo N°5097, p. 171, p.219).

Además, el diputado Daniel Oduber Quirós, indicaba que toda la enseñanza superior debe estar íntimamente ligada al plan nacional de desarrollo. Parte de su planteamiento,

exponía que no quería para los bachilleres que llegaran a graduarse en instituciones de educación superior, anduvieran buscando trabajo que no encontrasen por una mala planificación nacional en cuanto a las necesidades profesionales y las necesidades de la educación superior (Expediente Legislativo N°5097, p.219). Con la Ley N°5182 se crea la Universidad Nacional del 15 de febrero de 1973.

En cuanto a la Ley N°6044 creación de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) del 12 de marzo de 1977, el proyecto de ley fue presentado por el señor Fernando Volio Jiménez, Ministro de Educación y Daniel Oduber Quirós, Presidente de la República, donde se preveía inicialmente una renta específica entre 2,5 a 3 millones de colones, y luego se buscarían otras fuentes de financiamiento.

Se buscaba complementar la educación y generar un apoyo importante a la modalidad a distancia, orientado hacia la creación de carreras cortas, especialmente de carácter técnico científico, asimismo, sobre la importancia del ahorro en la contratación de personal docente y administrativo que, dentro de la universidad tradicional, ocupa el renglón más importante de gastos (Expediente Legislativo N°7581, p. 5-6,8).

El diputado Ferreto Segura indicaba que para ese entonces la enseñanza superior estaba todavía desfinanciada, y le preguntaría al diputado Brenes Castillo si él sabía cómo se iba a financiar la universidad a distancia y en qué forma ese presupuesto afectaría o no, la ya de por sí precaria financiación de la enseñanza superior, pues existía el criterio de algunos diputados de oponerse terminantemente a nuevas cargas fiscales sobre el pueblo (Expediente Legislativo N°7581, p. 23-24).

En el expediente de discusión para creación del ITCR, comunicaba el acuerdo del Consejo Director, en sesión N°515, artículo 10, celebrada el 29 de julio de 1976, el pronunciamiento favorable, y recomendaban que se establecieran suficientes rentas propias a la UNED, de modo que no habría que recurrir al Presupuesto de la República para financiarla (Expediente Legislativo N°7581, p. 158).

El diputado Herrera Carvajal señalaba que entregaban al país un proyecto que vendría a beneficiar a cientos de estudiantes de las zonas rurales, por su parte el diputado Piza Escalante, argumentó que se referiría a la moción que se aprobó garantizando que la financiación de esta nueva institución de educación superior no perjudicaría la

financiación pequeña pero segura que se ha conseguido a través de mucho esfuerzo para las tres universidades existentes (Expediente Legislativo N°7581, p. 452, 472-473).

De manera más reciente, se creó mediante la Ley Orgánica de la Universidad Técnica Nacional N° 8638 del 14 de mayo de 2008, la Universidad Técnica Nacional (UTN), impulsada por diputados de Liberación Nacional Jeanina del Vecchio Ugalde y Francisco Antonio Pacheco Fernández, de Unidad Social Cristina Lorena Vásquez Badilla y de Acción Ciudadana Luis Antonio Barrantes Castro, bajo la necesidad de ofertar carreras técnicas cortas que habiliten al joven trabajador, al estudiante, para el desempeño laboral efectivo e inmediato, pero que provean al mismo tiempo los fundamentos de una educación integral, que le permita acceder a los más altos niveles de formación (Expediente Legislativo N°16.369, p. 24).

Se pretendía integrar las cuatro instituciones: el CUNA, el CIPET, el ECAG y el CEFOF. La diputada del Vecchio señalaba que era necesario crear profesionales de nivel superior por medio de carreras universitarias que guarden armonía con los requerimientos científicos y tecnológicos del desarrollo mundial y las necesidades del país (Expediente Legislativo N°16.369, p. 326-327).

En cuanto al Estudio sobre el Impacto de las Finanzas Públicas, el Departamento de Análisis Presupuestario de la Asamblea Legislativa, señaló que la iniciativa no establecía nuevos ingresos para la UTN y dado que el Estado es quién financia la educación pública superior, el gasto adicional que se generaría por la implementación y crecimiento de esta universidad, también lo estaría asumiendo el Estado, ya que se planteaba el financiamiento futuro a través del Fondo de Educación Superior (FEES) (Expediente Legislativo N°16.369, p. 389).

El diputado José Merino del Río del Frente Amplio, así como Alberto Salom Echeverría y Elizabeth Fonseca Sibaja del Partido Acción Ciudadana, comentaban que para ello era necesario que se aprobará el otro el proyecto de ley que estaba en corriente legislativa de aumentar de un seis a un ocho por ciento del PIB el presupuesto de educación.

Se aprobó la creación de la Universidad Técnica Nacional con el cuestionamiento y preocupación de la fuente de recursos que se requerían para destinar a esta nueva institución, no obstante, tenía como recurso base los activos de cuatro instituciones:

CUNA, CIPET, CEFOF y ECAG, al respecto, señalaban que estaba en paralelo una reforma constitucional de aumento del PIB en educación del 6% al 8% con la que se vendría a solventar esa necesidad, para no afectar el presupuesto de las demás universidades públicas.

De forma paralela, a raíz del Proyecto de Ley N°15638 del 2006, se pretendía reformar el artículo 78 de la Constitución Política de la República de Costa Rica para el fortalecimiento del derecho a la educación. Se inicia en la Administración del ex presidente Óscar Arias Sánchez, el proyecto de reforma para aumentar a un 8% del Producto Interno Bruto (PIB) el destino a la educación, que estaba para ese momento en un 6% del PIB.

En la discusión en la Asamblea Legislativa, se originaron propuestas iniciales de beneficiar las regiones más desfavorecidas de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano, de fortalecer la educación nacional y reducir la brecha entre las zonas rurales y las urbanas (Expediente legislativo N°15.638, 2006, p.183).

El Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa emitió un informe técnico jurídico-económico, en el que señala que el crecimiento del PIB puede ser un indicador del crecimiento de la riqueza de un país, no necesariamente implica crecimiento en los ingresos fiscales en la misma proporción (Expediente legislativo N°15.638, 2006, p. 253).

Adicionalmente, dicho Departamento señaló que el déficit del Gobierno Central, según el Programa Monetario del Banco Central, se estimaba en 2,4% para el año 2006 y 2007, no se contaba con una estimación del déficit para los siguientes años. Parte de las advertencias aludían a no perder de vista la presión fiscal que significa una medida como la propuesta, especialmente cuando se enfrenta un déficit crónico en las finanzas públicas.

La entonces diputada de Liberación Nacional, Jeannina del Vecchio Ugalde manifestó que la educación como la salud deben ser políticas de Estado, deben ser políticas que puedan manejarse a lo largo de un período importante en el tiempo, que no tengan variaciones sustantivas con los cambios de Gobierno, parte de su planteamiento era asegurar que tenemos esa obligación de poder dar un porcentaje importante del PIB a la educación costarricense (Expediente legislativo N° 15.638, p.360).

Por su parte, la diputada Lorena María Vásquez Badilla del Partido Unidad Social Cristiana, argumentó que pedir un aumento en el presupuesto de educación, no es aumento al gasto, es un aumento a la inversión, porque lo que vemos es la educación como una inversión (Expediente legislativo N° 15.638, p. 449).

La diputada Evita Arguedas Maklouf, para ese entonces se había declarado diputada independiente, señalaba el problema que existía en el tema educativo a nivel de la infraestructura, pero a su vez recalca que existía incertidumbre si en realidad podían cumplirlo, debido a que externaba que con el seis por ciento que estaba en ese momento -como era de conocimiento público- ni siquiera se cumplía ese porcentaje para la educación (Expediente legislativo N° 15.638, p.520).

Por otra parte, las diputadas Sadie Bravo Pérez y Leda María Zamora Chaves, ambas del Partido Acción Ciudadana, discutían que no se necesitaba ninguna ley para darle a la educación el ocho por ciento, dado que la Constitución establecía un mínimo del seis por ciento del PIB, pero no un máximo, es un tema donde sería suficiente la voluntad política (Expediente legislativo N° 15.638, p. 588 y p. 699).

Posteriormente, con el cambio de legislatura parlamentaria 2010-2014, continuó el proceso de discusión para este nuevo período legislativo.

Cuestionamientos como los planteados por el diputado Adonay Enríquez Guevara del Movimiento Libertario, dejaban entrever ciertas dudas sobre la continuidad del proyecto de ley, ¿De dónde saldrán esos fondos para cubrir el dos por ciento de diferencia? ¿Podrá dársele contenido presupuestario?, ¿Cómo van a ser distribuidos y administrados dichos fondos? (Expediente legislativo N°15.638, p. 994).

La diputada Gloria Bejarano Almada del Partido Unidad Social Cristiana apuntó que la experiencia indicaba que es indispensable que el mínimo a invertir en educación sea un mandato constitucional para garantizar que con o sin voluntad de los gobernantes en turno, la educación recibirá en forma permanente el financiamiento necesario, agrega que se necesita una política de Estado, que trascienda una administración y se proyecte a veinte años plazo (Expediente legislativo N°15.638, p.1102-1103).

Por su parte, el diputado Víctor Emilio Granados Arce del Partido Accesibilidad Sin Exclusión (PASE), externaba que no existía una política educativa de Estado, por lo que era importante tenerla de la mano con la inversión que estaban promoviendo en el

Plenario legislativo, una política de Estado que promueve jóvenes críticos o con capacidad de crítica, más que con capacidad memorística (Expediente legislativo N°15.638, p.1287).

El trabajo docente debe ser estimulado mediante programas de formación y capacitación permanentes y accesibles que le permitan elevar su nivel profesional, una justa retribución salarial, hay que reconocer la labor docente realizada en zonas rurales alejadas, urbanas marginales, tienen derecho a una pensión digna y justa, acorde con su capacitación y desempeño profesional, eran las argumentaciones que brindaba el diputado Walter Céspedes Salazar del Partido Unidad Social Cristiana en el plenario legislativo (Expediente legislativo N°15.638, p. 1351).

De forma posterior, en la Administración de la ex presidenta Laura Chinchilla Miranda, mediante Ley N° 8954 del 9 de junio del 2011, se reformó constitucionalmente el aumento de la educación costarricense a un 8% del PIB, citado textualmente la reforma constitucional:

Artículo 78.- La educación preescolar, general básica y diversificada son obligatorias y, en el sistema público, gratuitas y costeadas por la Nación.

En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al ocho por ciento (8%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

El Estado facilitará el acceso tecnológico a todos los niveles de la educación, así como la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios. La adjudicación de las becas y los auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley.

El legislador brindó un margen al Poder Ejecutivo para cumplir con la reforma, de tal forma que los años fiscales anteriores al 2014, el destino podía ser inferior al 8%, no obstante, en ningún caso ser más bajo que el del año precedente.

Parte del planteamiento que se observó en las discusiones en la Asamblea Legislativa giraron en torno a que se tenía noción por parte de los diputados de la problemática fiscal, y surgía como interrogante de dónde tomar los recursos para el financiamiento. No

obstante, a pesar de ello, se tomó la decisión de seguir adelante con el proyecto de ley que impulsaba en aumentar a un 8% el PIB para educación.

Los partidos políticos mantenían en sintonía estar de acuerdo con la importancia del aumento para mejorar la educación en desarrollo integral y crecimiento económico, mejorar la infraestructura educativa, calidad de la oferta curricular, la capacitación y vocación del docente, desempeño profesional, cambios en normativa educativa, mejorar problemas de gestión, gestión de becas, así como capacitación a las Juntas de Educación.

Se concluye que, pese a las advertencias del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, en relación a que el PIB puede ser un indicador de riqueza de un país, lo cual no conlleva a que los ingresos fiscales vayan en la misma vía. Aunque surgieron los cuestionamientos de donde saldrían los recursos, los diputados nunca implementaron las recomendaciones aportadas.

Es importante señalar que, la Ley N°9635, de alguna forma aportó como cuidado paliativo, incluir los aportes a la educación que se destinan al Instituto Nacional de Aprendizaje dentro del 8% mencionado.

Finalmente, aunque no era requerida una reforma constitucional para aumentar los recursos destinados a educación, pues el Poder Ejecutivo podía destinar un mínimo como base o piso del 6% del PIB a la educación, los diputados lo vieron como una política de Estado, para dejarlo “amarrado” al Gobierno de turno.

4.2 Destino Poder Judicial

La Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley N°8 del 1 de diciembre de 1937, establece en el artículo 1 que la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales que la ley establezca ejercen el Poder Judicial.

Adicionalmente, el mencionado artículo indica que corresponde al Poder Judicial, además de las funciones que la Constitución Política le asigna, conocer de los procesos penales, penales juveniles, civiles, comerciales, de trabajo, contencioso-administrativos y civiles de hacienda, además, de familia, agrarios y constitucionales, así como de los otros que determine la ley; le corresponde resolver definitivamente sobre ellos y ejecutar las

resoluciones que pronuncie, cuando corresponda con la ayuda de la fuerza pública de requerirlo.

Para 1949, con la Fundación de la Segunda República, el artículo 177 de la Constitución Política indicaba que el Poder Ejecutivo por medio del Departamento especializado en la materia, tendría la autoridad para reducir o suprimir cualquiera de las partidas que figuren en los anteproyectos formulados por la Corte Suprema de Justicia.

De forma posterior, se presentó un Proyecto de Ley que dio origen a la Ley N°2122² que pretendía aumentar los recursos al Poder Judicial. Este fue sugerido por la Corte Suprema de Justicia, alegando que algunas de sus oficinas se encontraban con un aspecto ruinoso, era necesario que se suministraran máquinas de escribir, muebles, y demás materiales.

Además, parte del argumento expuesto a la Asamblea Legislativa era la necesidad de recibir un pago de forma equitativa a los servidores judiciales. Señalaban que se requería un Fondo de Jubilaciones y Pensiones que fuera estable, ya que estaba siendo amenazado, se requería reforzar esa partida global, adicionalmente la construcción y reparación de sus propios edificios.

Otros aspectos que indicaba la Corte, era que en otros países los jueces eran mejor retribuidos, reconociendo la alta misión que desempeñan.

Los diputados encargados del dictamen en Comisión Especial fueron: el Demócrata Otón Acosta Jiménez; de parte de Liberación Nacional: Manuel Antonio Quesada Chacón y Guillermo Chaverri Benavides. (Expediente Legislativo de la Ley N° 2122, p. 20-21).

No se realizan observaciones de fondo al proyecto propuesto, más que todo aspectos de redacción. No se ubicó un mayor detalle de las opiniones de los diputados sobre el aumento no menor al 6% del Presupuesto Nacional para el Poder Judicial. Las principales razones que se expusieron para el aumento se resumen:

1. Aumento de la población costarricense que accede a los servicios del Poder Judicial, y se mantenía la misma capacidad instalada. Señalan que la población se ha triplicado.

² Según lo indicado mediante correo electrónico del 19 de abril de 2021, por parte del Departamento de Gestión Documental y Archivo de la Asamblea Legislativa, dicha ley no contiene un número de expediente.

2. Deficiencias de infraestructura de las instituciones
3. Compra de máquinas de escribir, muebles y otros bienes
4. Mejor remuneración salarial para personal del Poder Judicial.
5. Amenaza del Fondo de Jubilaciones y Pensiones.

Se culmina con la aprobación de Ley N°2122 del 22 de mayo de 1957, Reforma Constitucional del artículo 177, en el que se asigna al Poder Judicial al menos 6% de los ingresos ordinarios calculados para el año económico:

...En el proyecto se le asignará al Poder Judicial una suma no menor del seis por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico. sin embargo, cuando esta suma resultare superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales presupuestas por ese Poder, el Departamento mencionado incluirá la diferencia como exceso, con un plan de inversión adicional, para que la Asamblea Legislativa determine lo que corresponda. (Sic).

Además, se incorpora un transitorio que señala que el porcentaje hace referencia el artículo 177 para el presupuesto del Poder Judicial se fijará en una suma que no sea menor del tres y un cuarto por ciento para el año 1958; de manera consecuente una suma no menor del cuatro por ciento para el año 1959, y finalmente en una suma no menor del uno por ciento más para cada uno de los años posteriores, hasta conseguir el mínimo del seis por ciento acordado.

Se concluye que a pesar de que los montos que se destinan al Poder Judicial establecen un mínimo del 6% de los ingresos ordinarios que se han mantenido a la fecha, no se encuentra asociada a algún ingreso en particular con fuente de financiamiento exclusivo, sino que está vinculada a una variable tributaria, independientemente de las necesidades que se tienen del gasto.

La situación en la asignación del destino al Poder Judicial ha llegado a superar ese mínimo, aspecto que sin duda en el tema de la seguridad judicial del país es fundamental, no obstante, algunos hechos hacen parecer que no se refleja la realidad de un uso

efectivo y eficiente de los recursos³, en el cual pasa hasta más de una década en resolver casos, atentando contra el principio de justicia pronta y cumplida.

4.3. Destino del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)

Con la finalidad de adentrarnos en el fundamento jurídico de los destinos presupuestarios correspondientes al CONAVI, especialmente el proveniente del impuesto a los combustibles por el interés que reviste para nuestro estudio, y así tener mayor claridad con respecto a su objetivo, trascendencia e impacto, resulta fundamental tener presentes las distintas normas que tienen y han tenido que ver, con la determinación de los ingresos y el porcentaje respectivo, de esta manera, y en orden de promulgación, se encuentran las siguientes leyes:

- Ley N°7798, Ley de Creación del Consejo de Vialidad (CONAVI), del 30 de abril de 1998.
- Ley N°8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, del 04 de julio del 2001.
- Ley N°8603, Ley Modificación Ley N°8114 para Asegurar el Giro Oportuno de Recursos Aprobados en Leyes de Presupuestos de la República destinados a Garantizar la máxima Eficiencia de Inversión Pública en Reconstrucción y Conservación de la Red Vial Costarricense, del 14 de setiembre del 2007.
- Ley N°9329 Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, del 15 de octubre del 2015.

De esta forma, como marco jurídico del Consejo Nacional de Vialidad se encuentra la Ley N°7798 del 30 de abril de 1998, publicada en el Alcance 20 de la Gaceta N°103 del 29 de mayo de 1998.

De acuerdo con el artículo 3, de la norma de reciente cita, el Consejo es un órgano con desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes

³ Para el 2021 la partida de remuneraciones asignadas representa el 82,9% del total del Presupuesto del Poder Judicial, su comportamiento entre los años 2016 y 2020 muestra un crecimiento nominal que además resulta ser superior al que presenta la variable de inflación, ver MonitoreoCGR#: <https://sites.google.com/cgr.go.cr/monitoreocgr/2021/it2021/it-si/monitoreo-it12>

(MOPT), que tiene personalidad jurídica instrumental y presupuestaria para administrar el Fondo de la Red Vial Nacional (RVN), así como para suscribir los contratos y empréstitos necesarios para el ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, cuando se discutieron los términos de esta Ley, siendo apenas un proyecto en la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos, se señaló que, el surgimiento y creación de este órgano, tendría como base una idea que se venía promoviendo en los años noventa, en el marco de la Federación Internacional de Carreteras, cuya sede estaba en Washington, además de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica, y del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de Costa Rica. Encontrándose resumida, en grandes líneas, en el texto que se llama “Caminos”, que analizó el problema Latinoamericano del mantenimiento de carreteras, un tema que, en ese contexto histórico, se encontraba bastante abandonado y que fue retomado en esta iniciativa de la Federación Internacional de carreteras (Expediente Legislativo N°13.056, 1998, pp.79-80).

En ese sentido, como parte de la discusión que se dio en la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos, se dio audiencia al Ingeniero Eduardo Barquero Solano, en ese entonces miembro del Proyecto MOPT/GTZ, el cual señaló que:

(...) Los lineamientos principales de esta propuesta, fundamentalmente son: que tenemos que arreglar el sistema de financiamiento, el marco institucional y la gestión de la conservación vial, en este caso, con participación muy activa de los usuarios.
(...).

(...) El concepto en sí, la estructura que se propone es crear un fondo de conservación vial, administrado por un consejo vial, que tenga relación con el departamento de Obras Públicas del Ministerio, que posiblemente, va a crear otros consejos, para que esta parte que es construcción de proyectos nuevos y reconstrucción, se vea aquí, en el lado del Ministerio y que este consejo se dedique, mediante contratos con empresas, a todo lo que es rehabilitación y mantenimiento de las vías.

Se propone también, un ligamen con los municipios, puesto que, si va a coger impuestos del combustible, tiene que haber un principio de justicia, para algunos de estos recursos que les llega a los municipios (...). (Expediente Legislativo N°13.056, 1998, p. 82)

Bajo este concepto, se crea el CONAVI y el Fondo de Conservación Vial, al que por medio del inciso a) del artículo 20 se instituyó una contribución especial sobre la distribución nacional o internacional de combustibles y energéticos derivados del petróleo, para financiar el Fondo y, por ende, compensar el desgaste de las vías nacionales provocadas por la flota vehicular que utiliza dichos insumos y producir un beneficio por su buen mantenimiento. Este tributo sería administrado por la Dirección General de la Tributación Directa.

Además, del inciso b) al h) del referenciado artículo 20, se otorgaron otros recursos, que tenían que ver con ingresos recaudados, respectivamente, por el impuesto a la propiedad de vehículos, donaciones y las ganancias o utilidades producidas por la inversión de excedentes en el mercado financiero, el producto de los peajes sobre puentes y vías públicas, no sujetos a concesiones de obra pública, multas por infracción de las normas sobre pesos y dimensiones de automotores, recursos por transferencia del Ministerio de Hacienda, por concepto de la aplicación de la Ley de impuesto sobre la propiedad de vehículos, N° 7088 y los demás bienes, muebles, inmuebles y derechos que lo integren.

Posteriormente, en el año 2001, se promulga la Ley N°8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, publicada en el Alcance N°53 a La Gaceta N°131 del 9 de julio del 2001, cuyas intenciones iniciales se encauzaron, en la asignación de recursos financieros a favor de programas e instituciones de especial relevancia en la vida nacional, considerando que debían tener garantizadas algunas rentas procedentes del erario público, a fin de asegurar a los contribuyentes la oportuna y suficiente prestación de los servicios que brindan tales instituciones y programas (Expediente Legislativo N°14.189, 2001, p.3).

Además, y solo como dato adicional, tuvo como objetivo que se contara con un sistema tributario simple, en la medida en que facilitara al contribuyente el conocimiento de las obligaciones tributarias a que está sujeto; eficiente toda vez que, fuera más simple, pondría a la Administración, no sólo en capacidad de recaudar y administrar adecuadamente el sistema, sino y sobre todo, potenciar sus posibilidades de fiscalización; y más equitativo en la medida en que se eliminara una serie de distorsiones existentes (Expediente Legislativo N°14.189, 2001, p. 292).

Ahora bien, con relación al destino que nos ocupa, las reformas introducidas por esta norma y consideradas de importancia para los efectos del presente estudio, serían las siguientes:

- Se deroga el impuesto especial que pesaba sobre los combustibles a favor de CONAVI. (Artículo 8, Ley N°8114).
- Se destina un 30% de los ingresos tributarios que produzca el impuesto a los combustibles, a las arcas de CONAVI, a fin de asegurar el financiamiento de los programas de rehabilitación vial. El equivalente a un 3% de ese monto deberá destinarse a optimizar la eficiencia de inversión pública en ese rubro.
- Se asigna un 25% para atender prioritariamente el mejoramiento, rehabilitación y construcción de nuevas vías pertenecientes a la red vial cantonal que deberá ser girado por CONAVI a favor de las municipalidades en proporción a la extensión de la red vial de cada cantón. (Expediente Legislativo N°14.189, 2001, p.p. 294-295).

Así las cosas, se planteó que el artículo 5, contemplara lo concerniente al Destino de los recursos, tal y como sigue:

Del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles, se destinaría un 30% a favor del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y 3,5%, exclusivamente para el pago de servicios ambientales, a favor del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO).

El destino de este 33,5% tendría carácter específico y su giro con carácter obligatorio para el Ministerio de Hacienda.

Del 30% destinado al Consejo Nacional de Vialidad, se asignaría hasta un 3% para garantizar la máxima eficiencia de la inversión pública de reconstrucción y conservación óptima de la red vial costarricense. Este 30% se distribuiría de la siguiente manera:

- a) El 75% se destinaría exclusivamente a conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación; una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se debían emplear para construir obras viales nuevas de la red vial nacional.

La suma correspondiente al 3% debía ser girada por la Tesorería Nacional al CONAVI y ser entregada a la Universidad de Costa Rica, para que la administre bajo la modalidad presupuestaria de fondos restringidos vigente en esa entidad universitaria, mediante su Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, debiendo velar porque estos recursos se apliquen para garantizar la calidad de la red vial nacional, de conformidad con el artículo 6 de la Ley. En virtud del destino específico que obligatoriamente se comprendió en esta Ley, para los recursos destinados al Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, se estableció que tales fondos de ninguna manera afectarán a la Universidad de Costa Rica en lo que concierne a la distribución de las rentas que integran el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior, según las normas consagradas en el artículo 85 de la Constitución Política.

b) El 25% restante se destinaría exclusivamente a la conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación; una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se usarían para construir obras viales nuevas de la red vial cantonal, entendiéndose como caminos vecinales, los no clasificados y las calles urbanas, según las bases de datos de la Dirección de Planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).

La suma correspondiente sería girada a las municipalidades por la Tesorería Nacional, de acuerdo con los siguientes parámetros: el 60% según la extensión de la red vial de cada cantón y un 40%, según el Índice de Desarrollo Social Cantonal (IDS) elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN); los cantones con menor IDS recibirán proporcionalmente mayores recursos.

La ejecución de estos recursos se realizará de preferencia bajo la modalidad participativa de ejecución de obras. Conforme debía establecer el Reglamento de esta Ley, el destino de los recursos lo propondría, a cada Concejo Municipal, una junta vial cantonal nombrada por el mismo Concejo, la cual estaría integrada por representantes del gobierno local, del MOPT y de la comunidad, por medio de convocatoria pública y abierta.

Ahora bien, entre las razones de la distribución hecha, se encuentra lo expresado por el Diputado Constenla Umaña, durante la discusión en Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, según consta en el Acta 074 del 11 de diciembre del 2000, quién luego de manifestarse conforme con la eliminación de algunos conceptos del primer proyecto propuesto con respecto a la Ley de Simplificación Tributaria. Este estuvo totalmente de

acuerdo en dar su voto, aduciendo que, era un proyecto que venía a aportarle al estado costarricense, no solamente en simplificación propiamente dicha, sino en el manejo de un asunto tan importante como es el impuesto a los combustibles, y además, viene a dejar muy claro el uso que deberá dar a los recursos para las obras viales, en donde con el concepto de que Costa Rica es una unidad, no solamente las carreteras nacionales, si no que se incorporó también a las vías cantonales que son muy necesarias para que la producción de este país salga adecuadamente. (Expediente Legislativo N°14.189, 2001, p.p. 2863-2864).

En resumen y como se puede observar, con respecto a los impuestos sobre los combustibles, se logró variar la estructura impositiva existente, dejando sin efecto los impuestos que, en forma desperdigada, pesaban sobre los combustibles, reemplazándolos por un impuesto específico único por cada litro y tipo de combustible, debiendo atender la asignación presupuestaria establecida en el artículo 5.

Seis años después, la Ley N°8603, “Ley Modificación Ley N°8114 para Asegurar el Giro Oportuno de Recursos Aprobados en Leyes de Presupuestos de la República destinados a Garantizar la máxima Eficiencia de Inversión Pública en Reconstrucción y Conservación de la Red Vial Costarricense”, publicada en La Gaceta 196 del 11 de octubre del 2007, como iniciativa legislativa procuró reformar el artículo 5 de la Ley N°8114. De esta forma, dejando establecido por un lado y de manera incuestionable el monto fijo que el impuesto único a los combustibles corresponde a la Universidad de Costa Rica, y por otro lado, que sea la Tesorería Nacional y no el CONAVI, quien gire directamente a la U.C.R. los montos del porcentaje del impuesto único a los combustibles que le corresponde, a fin de velar por la calidad y la máxima eficiencia de la inversión pública de reconstrucción y conservación óptima de la red vial costarricense. (Expediente Legislativo N°16.418, 2006, p. 6).

De esta forma, el fin que persiguió esta norma fue modificar exclusivamente los artículos 5 y 6 de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, Ley N°8114. En él se establecerían los cambios en la distribución porcentualmente que estaban vigentes en la Ley N°8114 en lo concerniente al CONAVI y a la Universidad de Costa Rica. (Expediente Legislativo N°16.418, 2006, p. 330).

Esta norma, desde su etapa como propuesta legislativa, planteó modificar tres aspectos contenidos en la Ley N°8114 de la siguiente manera:

1. Modificar la distribución del porcentaje asignado al CONAVI, que en ese entonces era del 30%, de los cuales hasta un 3% le correspondía a la Universidad de Costa Rica, bajo la modalidad presupuestaria de fondos restringidos, para que mediante su Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales se apliquen los fondos para garantizar la calidad de la red vial nacional.

En su lugar, la iniciativa de ley propuso que del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único a los combustibles dispuestos en la Ley N°8114 y sus reformas, se destinará un 29% a favor del CONAVI y un 1% a favor de la Universidad de Costa Rica para garantizar la máxima eficiencia de la inversión pública de reconstrucción y conservación óptima de la red vial costarricense por medio de LANAMME.

2. Que fuera la Tesorería Nacional quien girara a cada una de las instituciones beneficiarias, evitándose así que los recursos dirigidos a la Universidad de Costa Rica para el funcionamiento de LANAMME fueran canalizados por medio del CONAVI.
3. Además, que la Universidad de Costa Rica también pudiera celebrar convenios con las municipalidades con el propósito de realizar tareas equivalentes a las que desarrollaba con el CONAVI para garantizar la calidad de la red vial nacional. Expediente Legislativo N°16.418, 2006, p. 340).

De esta manera, la distribución del porcentaje de 33,5% consignado en el párrafo primero del artículo 5, de la Ley N°8114 (vigente en ese momento) fue modificado de forma tal que a CONAVI, se le destinaría el 29%, de los cuales el 75% se predestinaría exclusivamente a conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación, una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se emplearán para construir obras viales nuevas de la red vial nacional.

El 25% restante se designaría exclusivamente a conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación, una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se emplearán para construir obras viales nuevas de la red vial cantonal, que se entenderá como los caminos vecinales, los no clasificados y las calles urbanas, según las bases de datos de la Dirección de Planificación del Ministerio de

Obras Públicas y Transportes (MOPT). La totalidad de la suma correspondiente a este 25% sería girada directamente a las Municipalidades por la Tesorería Nacional.

Valga agregar que, el porcentaje del 33,5% estipulado en el párrafo primero del artículo 5 de la Ley N°8114, con esta reforma pasó a ser del 3,6%, ya que se incluyó un 0,1% al pago de beneficios ambientales agropecuarios, a favor del Ministerio de Agricultura y Ganadería para el financiamiento de los sistemas de producción agropecuaria orgánica.

El destino de este 33,6% tendría carácter específico y obligatorio para el Ministerio de Hacienda, el cual, por intermedio de la Tesorería Nacional, se lo girará directamente a cada una de las instituciones antes citadas.

Como parte de las motivaciones que se tuvieron para llevar a cabo esta modificación legal, se encuentra el hecho de que, se venían haciendo críticas con respecto al estado de la infraestructura vial, específicamente en los últimos informes del Estado de la Nación, situación que el diputado Marvin Mauricio Rojas Rodríguez, atribuyó a una mala construcción por parte de las empresas privadas y una deficiente fiscalización de la construcción por parte del MOPT y del CONAVI.

De esta forma, el diputado Rojas Rodríguez, en su intervención en la discusión en segundo debate del proyecto de ley, señaló que, el LANAMME, tiene el prestigio, los profesionales y el equipo necesario para realizar su función, aun y cuando el artículo 5 de la Ley N°8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, contiene la entrega de fondos a la Universidad de Costa Rica para velar por la calidad de esta red vial, en la práctica dicha entrega no es oportuna. Esto se debe a que, en este momento, no se da una separación clara de las partidas correspondientes al CONAVI, propiamente dicho, por un lado, y lo que se debe entregar a LANAMME, por otro.

Las entregas tardías y a cuentagotas originan grandes contratiempos para que el laboratorio LANAMME pueda cumplir adecuadamente con las obligaciones impuestas por la ley. Se está atentando contra el principio de certeza presupuestaria, lo cual se refleja en la inseguridad que está pasando actualmente en LANAMME, su personal, su planificación y la ejecución de los controles que, por ley, debe realizar.

Por esta razón es que le vamos a dar el apoyo total a este proyecto para, de esta forma, se dé un giro oportuno por parte del Ministerio de Hacienda, dé los recursos para el

Laboratorio Nacional de Modelos Estructurales y de Materiales, para que, de esta forma, pueda cumplir adecuadamente con las labores impuestas. (Expediente Legislativo N°16.418, 2006, p.p. 455-456).

Por su parte, el 1° de enero del 2016 entró en vigencia la Ley N°9329, Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, publicada en el Alcance 96, de La Gaceta 223 del 17 de noviembre del 2015, cuya finalidad fue transferir a los gobiernos locales la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal.

Dicha norma, modificó el artículo 5 de la Ley N°8114 y sus reformas, mediante esta reforma, se estableció una redistribución del impuesto único a los combustibles, de tal forma, que, del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles, se le debe girar directamente al CONAVI un 21,75% y a las Municipalidades un 22,25%, los cuales se destinarán exclusivamente a la conservación, el mantenimiento rutinario, el mantenimiento periódico, el mejoramiento, la rehabilitación y la construcción de obras viales nuevas, tanto de la red vial nacional, como de la red vial cantonal, respectivamente. Lo anterior, con carácter específico y obligatorio para el Ministerio de Hacienda, el cual, lo hará por intermedio de la Tesorería Nacional, para un total de un 48,60%.

Esta redistribución tuvo como motivación el hecho de que la colaboración del poder central con los gobiernos locales era cada vez menor, obstaculizada, además, por la insuficiencia de recursos del MOPT y CONAVI para la red vial nacional.

Desde esta perspectiva, como fundamento del proyecto, además se indicó que, la consolidación de las municipalidades como titulares plenas de todas las competencias con relación a su red vial resulta ser una tarea que se impone, no únicamente por imperativo del tema de descentralización de competencias, sino más importante aún, por tratarse de una tarea desatendida, presumiblemente por la dilución legal de responsabilidades entre lo nacional y lo local, amén de la consabida insuficiencia superlativa de recursos (Expediente Legislativo N°18.001, 2011, p.18).

Es importante resaltar que, mediante el dictamen afirmativo unánime de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y de Desarrollo Local Participativo, se indicó que el objeto del proyecto de ley, tenía como propósito fundamental, trasladar a la

municipalidades del país, los recursos necesarios para la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal, dentro del marco establecido en el artículo 170 de la Constitución Política y la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (Expediente Legislativo N°18.001, 2011, p. 1038).

Como parte de las conclusiones finales del dictamen, se señaló que la distribución que hizo la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, Ley N°8114, de los dineros del impuesto único a los combustibles, no respondía de forma adecuada a las necesidades y al rezago que tenía el país en materia de infraestructura vial, ni reflejaba la magnitud de las responsabilidades de los Gobiernos Locales sobre la red vial cantonal. Esto hacía necesario corregir este error de origen, a través de una distribución más justa y equilibrada de lo recaudado por este impuesto (Expediente Legislativo N°18.001, 2011, p. 1046).

Por último, valga aclarar que, sin ser parte del 48,60% señalado líneas atrás, se mantuvieron los porcentajes establecidos para el pago de servicios ambientales, es decir, a favor del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, FONAFIFO (3,5%), al pago de beneficios ambientales agropecuarios, a favor del Ministerio de Agricultura y Ganadería para el financiamiento de los sistemas de producción agropecuaria orgánica (0,1%) y a favor de la Universidad de Costa Rica (1%). Además, se mantiene la incorporación que el Ministerio de Hacienda debe hacer en el proyecto de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, sea una transferencia inicial de mil millones de colones (¢1.000.000.000,00), a favor de la Cruz Roja Costarricense.

Como se puede observar, el porcentaje correspondiente a los ingresos provenientes del impuesto único sobre los combustibles, desde el año 2001, a causa de las reformas legales anteriormente expuestas ha sufrido algunas reducciones, por ejemplo, del 30% establecido en la Ley N°8114, se disminuyó un 1%, pasando al 29% en el año 2007 por medio de la reforma introducida mediante la Ley N° 8603. Posteriormente, en enero del 2016, se redujo a un 21,75% de conformidad con la modificación hecha a la Ley N°8114, por medio de la Ley N°9329.

De esta forma, luego de plasmar la normativa que crea los destinos específicos del CONAVI y sus respectivas reformas, se debe tener en cuenta que en la actualidad estos, están mayoritariamente constituidos por el 50% de los ingresos recaudados por el impuesto a la propiedad de vehículos, previsto en el artículo 9 de la Ley 7088 y por el

21,75% del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley N°8114, este último, siendo el objeto de nuestro estudio, por el impacto presupuestario que representa.

En suma, la mayoría de los ingresos de CONAVI, corresponden a la clase denominada “Ingresos de Capital”, que para el 2020 representaron un 68,05% de los ingresos totales, correspondientes a los destinos legales establecidos en el impuesto a los combustibles y del impuesto a la propiedad de vehículos, cuya base jurídica y composición expusimos líneas atrás, y que desarrollaremos más ampliamente más adelante, ya con una visualización de los montos y porcentajes que representan estos destinos tanto para el presupuesto del CONAVI, como para el Presupuesto Nacional.

4.4. El Régimen no Contributivo como destino específico de FODESAF

Mediante la Ley N°17 del 22 de octubre de 1943 se creó la Caja Costarricense de Seguro Social. En 1961, mediante una reforma constitucional, efectuada a través de la Ley N°2738 se facultó a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), a la universalización de los seguros sociales.

Posteriormente, durante el gobierno de José María Figueres Ferrer, a raíz de que gran parte de la población costarricense vivía en condiciones de pobreza y se encontraba en desamparo económico por no haber cotizado para ser beneficiario de una pensión del Régimen de IVM, se inicia la discusión del Expediente Legislativo N°5246, que dio origen a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N°5662 del 23 de diciembre de 1974. Dicha Ley creó el Régimen no Contributivo de Pensiones por Monto Básico “en favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en necesidad de amparo económico inmediato, no hayan cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes, o no hayan cumplido con el número de cuotas reglamentarias o plazos de espera requeridos en tales regímenes” (Ley N°5662, 1974, artículo 4).

Asimismo, se estableció en el artículo 4 de dicha Ley que la administración del Programa estaría a cargo de la Caja Costarricense de Seguro Social, a título de programa adicional al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, que la misma administra a quien también le corresponde elaborar la reglamentación para el otorgamiento de los beneficios del programa. Este Régimen se financia a través de los fondos provenientes de impuestos sobre la planilla, ingresos tributarios y transferencias del Estado (Ley N°5662, 1974).

En la exposición de motivos del proyecto de Ley N°5246, que como se dijo anteriormente, culminó con la aprobación de la Ley N°5662, se manifiesta que este fue iniciativa del Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por decidirlo así el presidente de ese entonces, José Figueres Ferrer, en aras de una más justa distribución del ingreso nacional, al amparar a los grupos de más bajos ingresos y numerosa familia, estimulando a la vez la escolaridad de la niñez costarricense (Expediente Legislativo N°5246, 1974).

No obstante, aunque el proyecto fue dictaminado afirmativamente por mayoría en la legislatura correspondiente al gobierno del Presidente Figueres Ferrer, debido a que inició la Administración de don Daniel Oduber, el expediente fue enviado nuevamente a estudio de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, constituida por los nuevos legisladores, otorgándole un plazo de un mes para que rindiera un nuevo informe. Lo anterior, a través de una moción presentada por el Diputado Echeverría Brealey (Expediente Legislativo N°5246, 1974).

En la discusión en el Plenario, del citado Expediente Legislativo, el Diputado Sandoval Aguilar manifestó:

En el artículo 4° del dictamen de mayoría se establece que del fondo se tomará también un 20% para financiar un sistema no contributivo de pensiones en favor de aquellos ciudadanos que por diversas razones no han cotizado para disfrutar de la respectiva pensión. Esta norma, a mi juicio, es trascendental porque favorece a sectores de nuestra sociedad, que, aunque muchas veces han dado su aporte hacia las riquezas, se encuentran totalmente desamparados. Me refiero en forma especial al campesino que ha trabajado durante muchos años, que llega a la vejez sin garantías de ninguna índole, teniendo que recurrir en muchas ocasiones, como nosotros lo sabemos, hasta la caridad pública. Es el caso también de muchos artesanos y obreros, que por la naturaleza de sus trabajos sirvieron al país con devoción y sacrificio, no cotizaron para el régimen de invalidez, vejez y muerte, o cotizaron parcialmente y se encuentran también totalmente desprotegidos (...). (Expediente Legislativo N°5246, 1974, p. 1151)

Hemos pensado en una pensión básica para estas gentes, en un Régimen no Contributivo, que debiera oscilar entre el 60 y el 80% de salario mínimo del que se devenga en la actualidad. En este momento, por mes el salario agrícola mínimo está

en ₡120 por semana, alrededor de ₡500 por mes, y hemos pensando que entre ₡300 y ₡350 que se le pudiera dar a esta gente, no es para resolver sus problemas, pero algo pueden comprar y en algo puede combatirse la miseria extrema (...). (Expediente Legislativo N°5246,1974, p.1155)

Sobre el particular, cuando se determinó que la pensión del Régimen no Contributivo que reciben las personas adultas mayores en pobreza o pobreza extrema es de aproximadamente ₡80.000, es fácil darse cuenta que no se está cumpliendo con el espíritu del legislador, que pretendía que las pensiones para dicha población oscilaran entre el 60% y el 80% del salario mínimo.

Actualmente, y debido a la promulgación de distintas leyes que han incluido mayor cantidad de grupos beneficiarios pero no así una nueva fuente de ingresos adicional, el Régimen no Contributivo, beneficia a dos grupos de personas. En primera instancia, las que presentan riesgos por vejez, viudez, orfandad y situación de calle y que a su vez se encuentran en condición de pobreza o pobreza extrema, a quienes se les otorga el equivalente a ₡82.000 mensuales, lo cual corresponde a un valor cercano a la línea de pobreza extrema, según el costo de la canasta básica, y en segunda instancia a las personas con parálisis cerebral profunda (PCP) cuyo monto promedio corresponde a ₡316.964, lo cual equivale al salario mínimo de ley (UEVAL, 2019).

Por su parte, el Diputado Calderón Fournier, también hizo referencia al artículo 4 del Proyecto de Ley, que establecía el destino de los recursos de FODESAF:

Vamos a hablar un poco sobre los tres aspectos más importantes del proyecto de ley... Empezaremos con el destino de los recursos (...) Del fondo se tomará un 20% para la formación de un capital destinado a financiar un programa no contributivo de pensiones por monto básico, en favor de aquellos ciudadanos que encontrándose en necesidad de amparo económico inmediato, no hayan cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes, o no hayan cumplido con el número de cuotas reglamentarias o plazos de espera requeridos de tales regímenes. Este porcentaje se girará a la Caja Costarricense de Seguro Social, institución a la cual se le encomendará la administración de este régimen a título de programa adicional del seguro de invalidez, vejez y muerte que la misma administra. La reglamentación correspondiente para el otorgamiento de tales beneficios quedará a cargo de dicha institución. He querido empezar con este artículo ya que esto ha sido una de las

mayores inquietudes que tenía al venir a la Asamblea Legislativa, inquietudes de ver una gran cantidad de ancianos costarricenses, de ver a una cantidad de inválidos costarricenses, y de ver a una gran cantidad de viudas costarricenses, pasando miserias extremas, hambre en sus hogares, por carecer de rentas propias, de una pensión (...) A ese grupo es que hemos introducido este artículo 4° del proyecto de ley en discusión, si esto llega a convertirse en ley de la República, ningún anciano, nadie quedará desprotegido en Costa Rica (...). (Expediente Legislativo N° 5246, 1974, p. 1283- 1284)

(...) Respecto al (...) financiamiento, hubo cuatro tesis que se discutieron en la Comisión; una tesis de los señores Diputados del Partido Acción Socialista, de gravar el ingreso bruto; otra tesis, que era la de financiar este proyecto únicamente con un recargo en las planillas, que se pensó en un principio en un 15%, después en un segundo proyecto se bajaba al 11%. Otra tesis era la de financiarlo con un aumento en el 5% del impuesto de ventas, ósea que el impuesto de ventas pasase del 5% al 10%. Y la última tesis, que fue la que prosperó en el dictamen de mayoría, con un impuesto mixto. Operando (sic) los señores empresarios... con un 5% de recargo en las planillas... y a la vez recargar el impuesto de ventas, de un 5% que está ahora, subirlo a un 8% ...). (Expediente Legislativo N°5246, 1974, p.1293)

En síntesis, era la intención del legislador original destinar un 20% de los recursos de FODESAF para financiar el programa de Régimen no Contributivo de pensiones para personas adultas mayores, con discapacidad y viudas que no tuvieran la protección especial de otro régimen de pensiones o que no hubiesen alcanzado las cuotas necesarias para su disfrute.

Sobre el particular, es importante tener presente que actualmente, debido a las 21 reformas legislativas introducidas a la versión original de la Ley N°5662, el porcentaje que se asigna a las pensiones del Régimen no Contributivo, según la versión vigente del citado artículo 4, es de al menos un 10,35% del fondo de asignaciones familiares.

Este nuevo porcentaje se estableció en el año 2009, con la reforma introducida por la Ley N°8783 del 13 de octubre del 2009, publicada en el Alcance N°42 a La Gaceta N°199 del 14 de octubre del 2009. Esa reforma, además, amplía la población objetivo del programa, al reconocer como beneficiarios del FODESAF, tanto a los costarricenses como los extranjeros residentes legales del país y a las personas menores de edad que,

aunque carezcan de condición migratoria regular, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, con lo cual se amplía la población beneficiaria del Programa (Ley N°8783, 2009).

Sin embargo, los recursos también provienen de otras fuentes, como lo son:

- El artículo 14 de la Ley N°7972 (1999) “Creación de Cargas Tributarias sobre Licores, Cervezas y Cigarrillos”.
- La utilidad neta total de la Junta de Protección Social, esto según lo establecido por el artículo 8, inciso g), de la Ley N°8718 (2009) denominada Autorización para el cambio de nombre de la Junta de Protección Social y establecimiento de la distribución de rentas de las loterías nacionales.
- Las transferencias del Ministerio de Hacienda de conformidad con el artículo 77 de la Ley N°7983 “Ley de Protección al Trabajador” del año 2000 (Ley N°7983, 2000).
- Y el cobro de multas establecidas por el Código de Trabajo, según el artículo 612, inciso b), reformado mediante la citada Ley N°7983 en el año 2000 (Ley N°2, 1943).

Previamente, en el año 1989, a través de la Ley N°7125, Ley Pensión Vitalicia para Personas que padecen Parálisis Cerebral Profunda, se incorpora al Régimen no Contributivo el programa de atención a esta población en pobreza o pobreza extrema. Este nuevo programa se brinda con la misma fuente de financiamiento y un perfil de beneficios y requisitos totalmente diferente al Programa de Pensiones Ordinarias, cuyo monto corresponde al equivalente del salario mínimo legal vigente (Ley N°7125, 1989).

Asimismo, la Ley N°8769 del 1° de setiembre de 2009, reforma de la Ley de Pensión Vitalicia para personas que padecen Parálisis Cerebral Profunda, Ley N°7125, de 24 de enero de 1989, amplía la cobertura e incluye a las personas que padezcan autismo, mielomeningocele o cualquier otra enfermedad ocurrida en la primera infancia con manifestaciones neurológicas equiparables en severidad, de acuerdo con el dictamen de la Comisión Calificadora del Estado de la invalidez, que se encuentren en abandono o cuyas familias estén en pobreza básica o pobreza extrema. Lo anterior, con la misma fuente de financiamiento, es decir, dentro del 10,35% del Fondo (Ley N°8769, 2009).

En síntesis, el destino específico del Régimen no Contributivo pasó de un 20% de los recursos de FODESAF para atender a adultos mayores, viudas y huérfanos, establecido por el legislador originario, en 1974; a un 10,35% del Fondo, ampliando su cobertura a las personas que padecen parálisis cerebral profunda, autismo, mielomeningocele o cualquier otra enfermedad de similar severidad neurológica, ocurrida en la primera infancia, estableciendo montos diferentes de ayuda económica en el caso de las personas con parálisis cerebral profunda. Además, se incluyó, dentro de la población meta del Régimen no Contributivo, a los extranjeros residentes legales en el país y a los menores en situación migratoria irregular. Todo lo anterior, sin considerar el impacto que esto tendría en los alcances del programa.

Finalmente, no se puede omitir que la Ley N°9635 (2018) implicó un cambio sustancial en el tema de los destinos específicos, y en particular para FODESAF, ya que el artículo 32 derogó el destino proveniente del impuesto de ventas.

Al respecto, la Procuraduría General de la República (2019), en el Dictamen C-099-2019 afirmó que, con la reforma operada, "(...) la suma equivalente a 593.000 salarios base del Poder Judicial no puede provenir del producto del impuesto sobre las ventas. Impuesto que, por demás, ha sido transformado en un impuesto sobre el valor agregado por la Ley 9635, que reforma en forma íntegra la Ley de Impuesto General sobre las Ventas, 6826 de cita. Lo que lleva a considerar que una vez que entre en vigencia esa derogación, sea el 1 de enero de 2020 (...) Se ha eliminado el destino específico del que dependían esos 593.000 salarios (...)" (PGR, 2019, Dictamen C-099-2019).

No obstante, en virtud del artículo 24 de la Ley N°9635, el Ministerio de Hacienda y el Poder Ejecutivo están obligados a asignar a FODESAF una suma no menor a la asignada en el presupuesto de 2019. Por lo que esa asignación del presupuesto vigente se constituye en el piso mínimo que debe respetarse a favor de FODESAF (Ley N°9635, 2018).

Capítulo V. Uso de los destinos específicos y las implicaciones en el déficit fiscal

5.1 Uso de los destinos específicos.

Los destinos específicos corresponden a las asignaciones que han sido predefinidas mediante la Constitución Política o una ley en la que se disponen los recursos presupuestarios para un gasto en particular. En algunos casos los destinos específicos se determinan en función de alguna variable macroeconómica, y otros en función de una variable tributaria, que de alguna manera no siempre están vinculados con las necesidades potenciales.

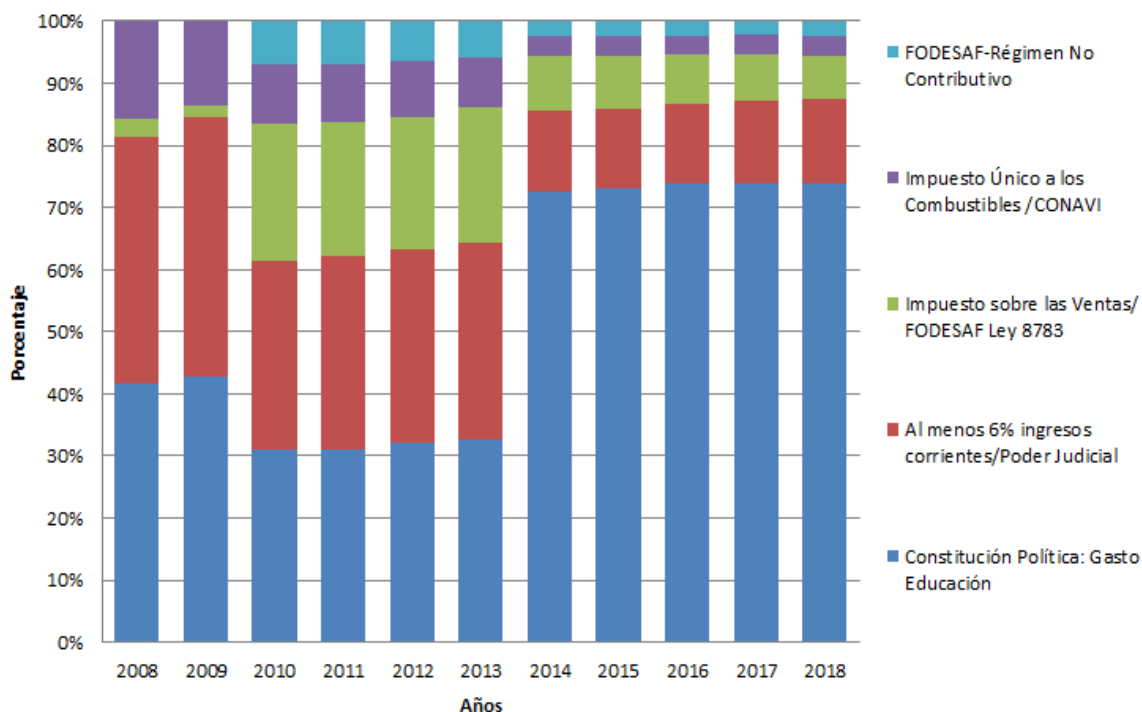
Al respecto, aplicar asignaciones asociadas a alguna variable como el PIB o los ingresos corrientes, por citar dos ejemplos, se convierte en un tema contraproducente donde no existe una vinculación que permita verificar la demanda potencial y el crecimiento de su gasto respectivo.

De alguna manera han sido creados con el objetivo de lograr obtener un grado de certeza para asegurar la asignación de los recursos a funciones que el Estado ha considerado trascendentales en el ejercicio de sus labores sociales.

Según la Contraloría General de la República (2018 d), en Costa Rica existían al 2018 un total de 153 destinos específicos, la Constitución Política da origen a 3, y 39 Leyes, a los restantes 150. Es a partir de la década de 1980 cuando se empieza a concentrar la creación de los destinos específicos, sin embargo, parte de los cuestionamientos que han surgido es si realmente se están cumpliendo los objetivos para los cuales fueron creados.

Los principales destinos específicos seleccionados para el análisis, de acuerdo con el 80% del peso del total de los destinos específicos, durante el período de estudio 2008 al 2018 son los siguientes:

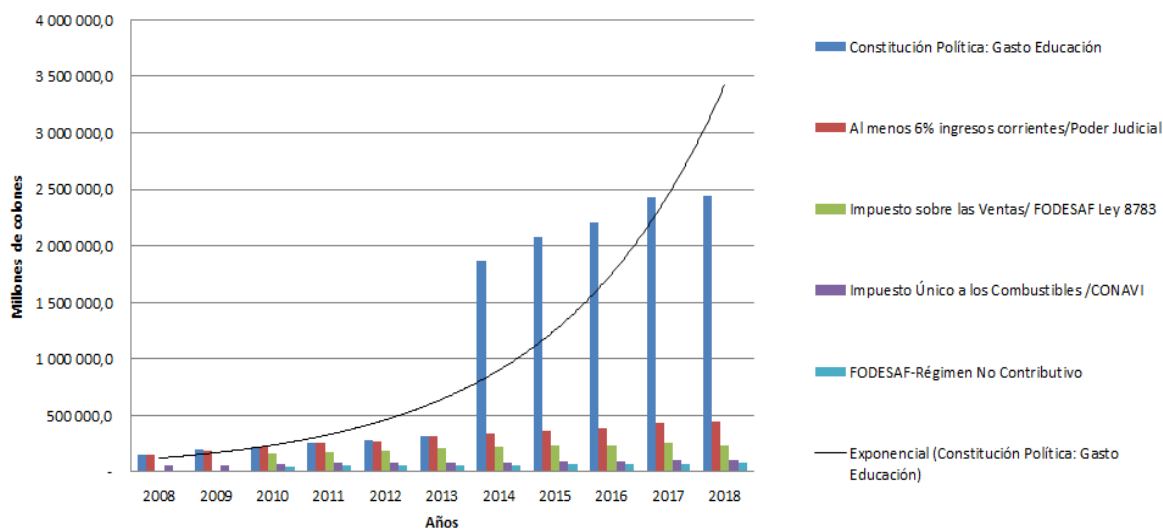
Gráfico N°1
Participación de principales destinos específicos con cargo al Presupuesto
Nacional, Período 2008 -2018



Fuente: Elaboración propia, con base en información del Ministerio de Hacienda y Memorias Anuales de la Contraloría General de la República.

Al respecto, se encuentran específicamente la asignación de los recursos a la educación, seguido de la asignación de al menos 6% de los ingresos corrientes al Poder Judicial, el Impuesto a los combustibles que se transfiere a CONAVI y de los recursos transferidos a FODESAF del Impuesto sobre las ventas, específicamente como parte del financiamiento del Régimen no Contributivo, como se observa en el siguiente gráfico que contiene la información entre período 2008-2018.

Gráfico N°2
Principales destinos específicos con cargo al Presupuesto Nacional
Período 2008-2018



Fuente: Elaboración propia, con base en información del Ministerio de Hacienda y Memorias Anuales de la Contraloría General de la República.

En el caso del destino específico para FODESAF, es importante tener presente que la Ley N°5662, reformada integralmente por la Ley N°8783, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, dispuso su financiamiento, según sus artículos 15 y 26⁴, a través de dos tipos de recursos: los provenientes de la recaudación del impuesto sobre las ventas (una asignación equivalente a 593.000 salarios base utilizados por el Poder Judicial para fijar multas y penas por la comisión de diferentes infracciones) y una contribución parafiscal a cargo de los patronos públicos y privados, de un cinco por ciento (5%) sobre el total de sueldos y salarios que paguen mensualmente a sus trabajadores (Ley 5662,1974).

Por otra parte, es importante indicar que la citada ley N°5662 y su reforma integral, estableció a su vez, más de 20 destinos específicos a favor de diferentes programas o servicios para los recursos provenientes del Fondo.

⁴ Al respecto, se reitera que a partir de la reforma introducida mediante el artículo 30 del título IV de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635, del 3 de diciembre de 2018, se desligó este destino, a partir del 1 de enero del 2020, de los recursos provenientes del impuesto sobre las ventas, aunque prevalece la obligación de presupuestar a favor del FODESAF, una suma no menor a la asignada en el presupuesto de 2019, conforme lo ordena el artículo 24 de dicha ley.

1. Al menos 2,62% al Ministerio de Salud, en sus programas de nutrición, por medio de la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS).
2. Mínimo un 4% al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y adicionalmente, no menos del 8% para el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Avancemos.
3. Mínimo 2,59% al Patronato Nacional de la Infancia (PANI) para financiar sus programas en beneficio de los menores de edad.
4. Mínimo 0,25% a la atención de personas con discapacidad internadas en establecimientos destinados a ese efecto.
5. Al menos 5,18% al Ministerio de Educación Pública (MEP), para que desarrolle y ejecute el programa nacional de los comedores escolares distribuidos en todo el país.
6. Un 2% de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios, percibidos por Fodesaf al Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu), para el cumplimiento de los fines y las atribuciones establecidos en su ley de creación, incluyendo el financiamiento de los programas de formación humana para mujeres en condiciones de pobreza y la articulación de los intereses y las necesidades de las mujeres en la oferta institucional.
7. Un 0,5% para cubrir el costo de los subsidios otorgados con base en la Ley N.º7756, Beneficios para los Responsables de Pacientes en Fase Terminal y Personas Menores de Edad Gravemente Enfermas, de 25 de febrero de 1998.
8. Un 0,25% para otorgar aportes en dinero efectivo, como asignación familiar, a los trabajadores de bajos ingresos que tengan hijos o hijas con discapacidad permanente o menores de dieciocho años, o mayores de dieciocho años y menores de veinticinco años, siempre y cuando sean estudiantes de una institución de educación superior.
9. Un 0,23% para cubrir el costo de los subsidios para atender obras de infraestructura para las zonas indígenas del país, que serán administradas por los entes creados para tal efecto por la legislación.

10. Un 0,13% a la atención de menores de edad residentes de la Ciudad de los Niños, ubicada en Cartago.
11. Un 0,25% a la creación de un Programa de Prestaciones Alimentarias a cargo del Estado, cuyas personas beneficiarias serán jóvenes de albergues operados por el Sistema Nacional de Protección Especial, egresados en razón de haber alcanzado su mayoría de edad y que presenten, entre otras características, carencia de recursos familiares, personales o laborales suficientes para cubrir sus necesidades básicas de subsistencia y educación continua, debidamente atestada por el PANI.
12. Un 0,78% al financiamiento, la construcción y el equipamiento de la Torre de la Esperanza del Hospital de Niños.
13. Al menos un 18,07% de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios al Fondo de Subsidios para la Vivienda, creado por la Ley N°7052. En ningún caso percibirá un monto inferior al equivalente al treinta y tres por ciento (33%) de los recursos que Fodesaf recaude por concepto del recargo del cinco por ciento (5%) establecido en el inciso b) del artículo 15 de esta ley y sus reformas.
14. El 0,43% de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de Fodesaf y de sus modificaciones presupuestarias al Ministerio de Educación Pública (MEP), para el otorgamiento de becas de postsecundaria.
15. Al menos un 4% de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios, a la Red de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI).
16. Un (2%) de todos los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM).
17. Al menos un cero coma uno por ciento (0,1%) de los ingresos ordinarios y extraordinarios percibidos, para el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS) para el desarrollo del Programa de Autonomía de las Personas con Discapacidad.

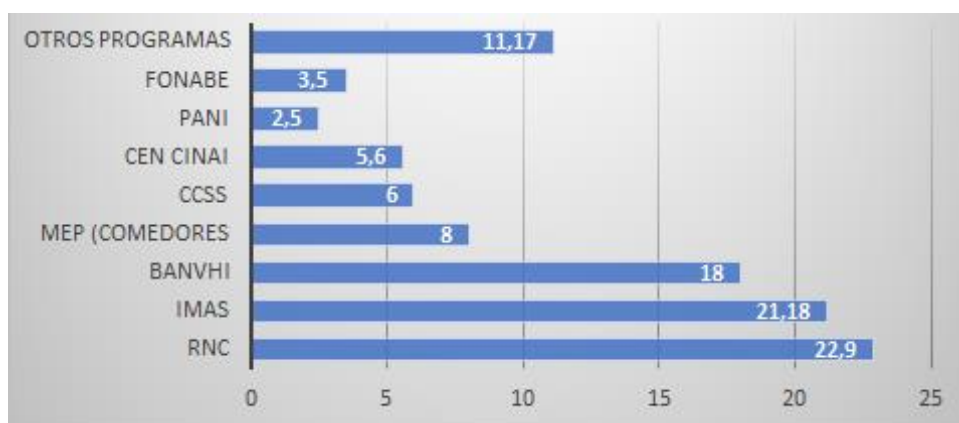
Además de los programas anteriores, se financian con recursos del Fodesaf los que se encuentren debidamente formalizados mediante convenios suscritos entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y los entes públicos que los ejecutan, así como los programas siguientes: Programa Avancemos, Régimen no Contributivo de la Caja

Costarricense de Seguro Social (CCSS), IMAS (Mujeres Jefas de Hogar), juntas de educación institucional I y II (Alimentos comedores), juntas administrativas instituciones del II ciclo y educación diversificada académica (Alimentos comedores), juntas administrativas instituciones del III ciclo y educación diversificada (Alimentos comedores escolares), juntas de educación y administrativas, instituciones y servicios de educación especial (Alimentos comedores), juntas de educación y administrativas, escuelas y colegios nocturnos, Cindeas e IPEC (Alimentos comedores), juntas de educación y administrativas (mantenimiento, remodelación y equipamiento de comedores escolares).

Sin embargo, en la presente investigación nos centraremos en los recursos atados que financian al Régimen no Contributivo, que de acuerdo al artículo 4 de dicha ley, corresponden al menos al 10,35% de los recursos del Fodesaf y que es administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social.

Lo anterior, debido a que el Informe del Presupuesto Ordinario 2018 de FODESAF, elaborado por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), indica que, del monto total asignado a Transferencias corrientes, el 22,9% se asignó al Régimen no Contributivo de la CCSS, lo que representa el porcentaje más alto en cuanto este tipo de transferencias (STAP, 2017).

Gráfico N°3
Porcentaje de transferencias corrientes de FODESAF
Período 2018



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe del Presupuesto Ordinario 2018 de FODESAF, elaborado por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP).

Además, como se indicó en el Capítulo III, cuando se hizo referencia a las actas legislativas del proyecto de ley que dio origen a la citada Ley N°5662, fue notorio para los diputados de la época, su deseo de financiar con recursos del Fodesaf, el otorgamiento de pensiones del Régimen no Contributivo en favor de los ciudadanos que, al encontrarse en necesidad de amparo económico inmediato, no hubieran cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes, o no hubiesen cumplido el número de cuotas reglamentarias o los plazos de espera requeridos en tales regímenes; siendo que la mayoría de los destinos específicos que hoy tiene el Fodesaf, se fueron agregando con los años, a través de nuevas leyes, que crearon a su vez, nuevas obligaciones y que han contribuido a la rigidez que caracteriza al Presupuesto Nacional.

En otro orden de ideas, es importante tomar en consideración que la predestinación de recursos que se otorgan a la educación, asignados mediante la Constitución Política, tienen un peso significativo sobre el presupuesto, mismo que debe prestarse atención en mejorar la calidad del gasto que contribuya por ejemplo en aumentar la calidad de resultados académicos, evaluación docente y bajar la deserción escolar.

El uso de dichos recursos no es un tema en sí que se cuestione la asignación a la educación, sino como un tema social que se considera fundamental para el progreso del país. Es fundamental tomar en cuenta que otros aspectos deben valorarse para la asignación de dichos recursos, pues la esperanza de vida del país va en aumento, y es menor la cantidad de personas menores de edad que nacen en comparación con épocas anteriores. A la vez, la sociedad y un mercado laboral competitivo exigen cada vez más conocimientos avanzados en idiomas y tecnología.

Aspectos como la calidad y eficiencia en el uso de los recursos públicos que se destinan a la educación, son aspectos que deben ser abordados, no solo por el contexto económico en que vivimos, sino pensando por una sana administración de los recursos públicos.

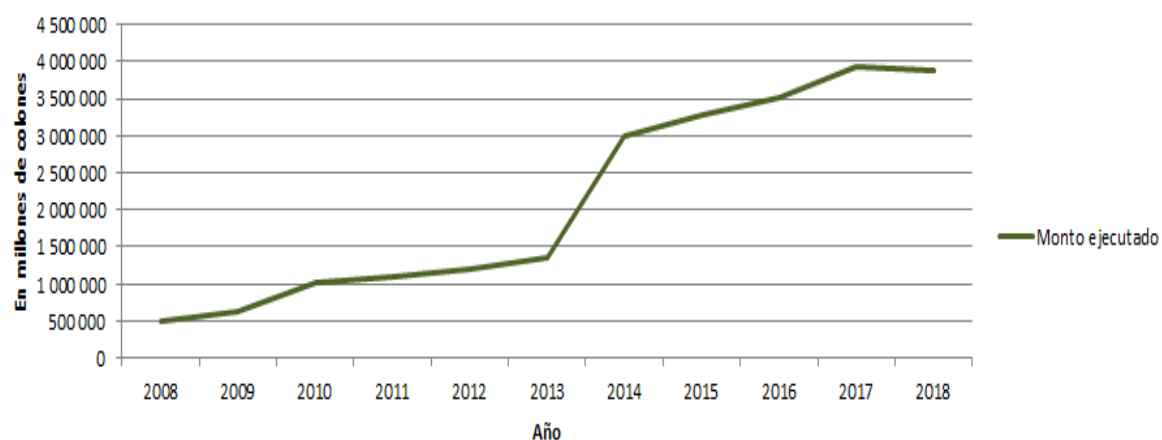
5.2 Implicaciones de los destinos específicos en el déficit fiscal.

Los destinos específicos imprimen una rigidez presupuestaria al Gobierno, que en contexto de incertidumbre fiscal requiere de un manejo más flexible del presupuesto. Ante dicha situación, las autoridades gubernamentales se enfrentan ante ciertos obstáculos

que les impide disponer de los recursos en diversos contextos socioeconómicos que así lo requieren.

Se puede observar que del total del presupuesto ejecutado en destinos específicos atados al presupuesto nacional, entre los períodos 2008-2018, se evidencia un incremento paulatino que dio un salto abrupto a partir del 2013, en especial por el aumento destinado a la educación mediante la reforma constitucional.

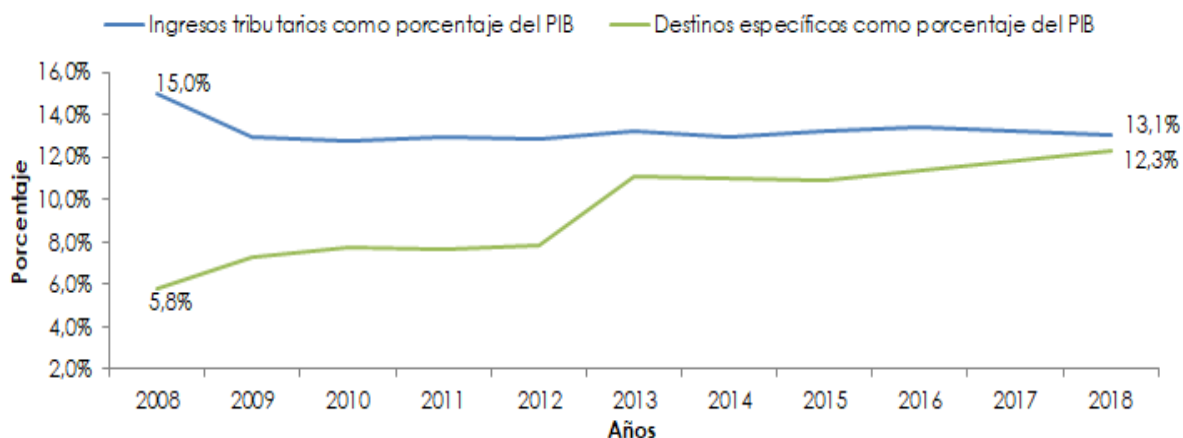
Gráfico N°4
Presupuesto Nacional ejecutado en destinos específicos
Período 2008-2018



Fuente: Elaboración propia, con base en información del Ministerio de Hacienda y Memorias Anuales de la Contraloría General de la República.

Para el 2008 los ingresos tributarios del Gobierno Central representaron aproximadamente un 15% como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), como se observa en el siguiente gráfico, en contraposición del 5,8% de los destinos específicos de igual forma como porcentaje del PIB representaron ese porcentaje para ese mismo período.

Gráfico N°5
Porcentaje de Destinos específicos e ingresos tributarios del Gobierno Central
como porcentaje del Producto Interno Bruto
Período 2008-2018

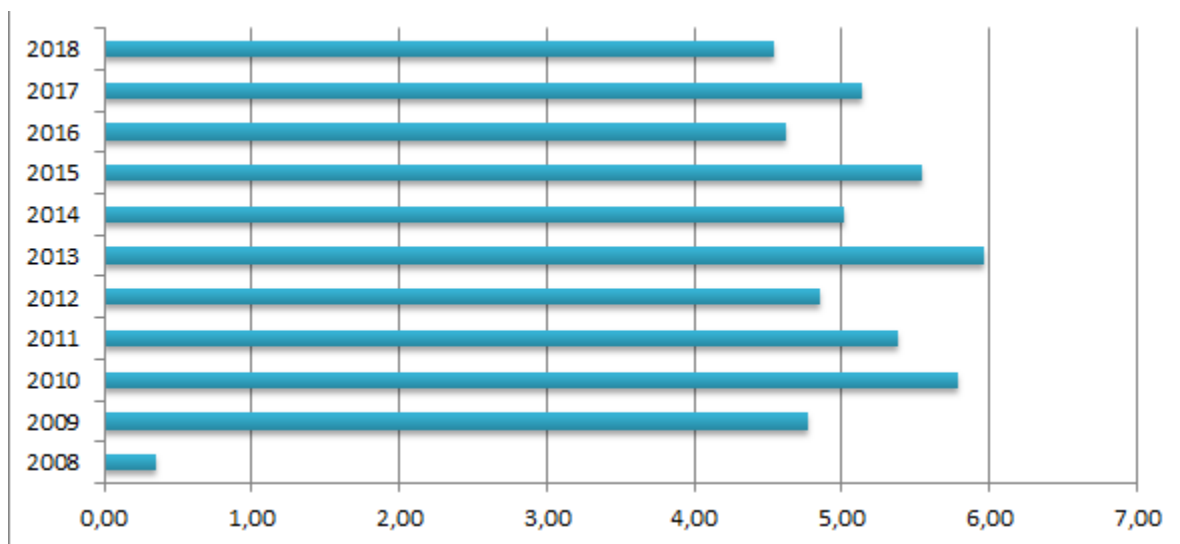


Fuente: Elaboración propia, con base en información del Banco Central de Costa Rica y Ministerio de Hacienda.

Con el transcurrir de los años, al observar el comportamiento entre los ingresos tributarios y el monto de los destinos específicos, se aprecia cada vez una brecha que empieza a cerrarse, haciendo la diferencia cada vez más pequeña. Es a tal punto que al 2018 la diferencia obtenida es menor a un punto porcentual, situación que convierte más caótica la situación de las finanzas públicas para destinarse en la atención de las necesidades que más apremian a la sociedad costarricense.

La mayor parte de los destinos específicos no tienen asociada una fuente de financiamiento, lo cual agrava aún más la situación fiscal en la que se encuentra el país. La capacidad de reacción del Estado está cada vez más limitada para hacer frente a las obligaciones del gasto.

Gráfico N°6
Déficit financiero del Sector público
-En porcentaje con respecto al PIB-
Período 2008-2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

Como se observa en el gráfico anterior, el déficit financiero del Sector público sufrió un cambio drástico del 2008 al 2009, al pasar de menos de 1% de déficit fiscal a un casi 4% del PIB. Esta situación se ha mantenido constante para los siguientes períodos, superando el 4% con respecto al PIB, e inclusive alcanzando casi el 6% en 2013.

La problemática se acentuó, ya que desde el 2009 la recaudación ha crecido a un ritmo menor en contraposición con el aumento de los gastos, la creación de nuevas obligaciones sin fuentes de financiamiento, el aumento en el pago de intereses por deudas contraídas en períodos anteriores, ingresos no recuperados tras la desgravación arancelaria de los tratados de libre comercio, así como la evasión y elusión fiscal, han contribuido a acelerar la dinámica en el aumento del déficit fiscal.

El Gobierno ha tenido que acudir con mayor frecuencia a préstamos que incrementan el monto de la deuda año con año. El riesgo se acentúa conforme se dependa en mayor medida de recursos externos, lo que también repercute en el acceso que tengamos al financiamiento, en especial cuando las clasificadoras de riesgo bajan el grado de calificación del país para acceder a nuevos recursos.

Capítulo VI. Relación de los destinos específicos y construcción de presupuestos por programas, orientado a resultados y plurianual

Como se ha venido señalando, la creación de los destinos específicos ha estado vinculada al deseo de los legisladores de garantizar el contenido presupuestario para atender necesidades que se consideran prioritarias para el Estado, de manera tal que, el Poder Ejecutivo se encuentra obligado a presupuestar los recursos necesarios para tales necesidades.

En criterio de don José Luis Araya, Director General a.i. de Presupuesto Nacional, la creación de destinos específicos ha estado ligada a la desconfianza en el Poder Ejecutivo y también a intereses políticos de los gobiernos de turno, que buscan dejar atados los recursos que financian aquellos proyectos que representan su ideología, evitando así que cuando asuma un gobierno de ideología diferente, se vean afectados los recursos financieros de tales proyectos (J. Araya, comunicación personal mediante plataforma teams, 19 de octubre de 2020).

Sin embargo, las necesidades públicas cambian a través del tiempo, y los destinos específicos imprimen rigidez en el Presupuesto Nacional, por ende, sería recomendable que su creación, estuviere aparejada a una temporalidad, de manera tal que al cumplirse el plazo establecido se revisen los resultados obtenidos, en aras de definir la continuidad o la derogatoria del destino.

Para Eli Feinzaig, economista costarricense, los destinos específicos no fueron creados para proteger la asignación presupuestaria del destino en sí mismo, sino para garantizar el proyecto partidista de un determinado grupo e imponérselo a los demás. En su criterio, los partidos políticos deben tener la posibilidad de llevar a cabo su propuesta política, en virtud de que los destinos específicos han servido para entronizar proyectos y programas que impiden la reforma del Estado, ya que la asignación presupuestaria fija, desestimula la eficiencia de la gestión pública. También indicó que la medición de los resultados no solo debe centrarse en el desempeño de los funcionarios, sino en los resultados del programa o proyecto en sí (E. Feinzaig, comunicación personal mediante plataforma teams, 1° de diciembre de 2020).

Así las cosas, reconociendo que los destinos específicos imprimen rigidez en el Presupuesto Nacional, máxime que son creados sin sujeción a una fecha determinada,

hoy más que nunca se requiere someterlos a un análisis de eficacia, eficiencia y calidad en sus resultados para la generación del valor público.

Para iniciar es importante mencionar que la LAFRPP, establece que el Ministerio de Hacienda -como órgano rector del Sistema de Administración Financiera- se encarga de elaborar el Presupuesto Nacional de la República.

De la lectura armónica de los artículos 4, 19 y 33 de la citada ley, se desprende que el presupuesto se concibe como un instrumento de sostenibilidad que debe responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo. Además, agrega que el marco de referencia de los presupuestos del sector público estará constituido por la programación macroeconómica que realizará el Poder Ejecutivo.

En Costa Rica se trabaja con el Presupuesto por Programas, como instrumento financiero, el cual resulta ser la principal herramienta en la que se expresan las prioridades del Gobierno sobre el gasto público.

Para ello, debe recordarse que el presupuesto por programas, es un sistema fundamentado principalmente en la determinación de objetivos y metas para los cuales se establecen programas, se indican costos, y se presupuestan recursos para su cumplimiento. Además, los programas se obligan a la determinación de unidades de medidas que permitan el control de avance y evaluación de los resultados de las unidades ejecutoras.

Como se afirmó al inicio de este trabajo, en la actualidad, prácticamente todo el sector público utiliza la técnica denominada presupuesto por programas, con el objetivo de orientar la forma en que se deben llevar a cabo sus presupuestos, por lo que se puede señalar que, el presupuesto forma parte del proceso de planificación; dado que coordina las relaciones anuales de la planificación, estableciendo los recursos económicos necesarios para su realización inmediata, con las orientaciones a largo y mediano plazo, permitiéndole a la organización asignar sus recursos, encausándolos con seguridad hacia el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Ante el contexto fiscal que enfrenta el país, las instituciones del sector público se encuentran ante una constante revisión de sus finanzas, por lo que la forma en que las administraciones públicas planifican y ejecutan sus presupuestos, debería estar constantemente bajo el escrutinio público.

Por lo anterior, es importante que las instituciones se esfuercen en generar valor público, aportando calidad y eficiencia en la prestación de los servicios que se brindan a la ciudadanía. Esto conlleva la revisión constante de los programas, objetivos, metas, actividades, responsables e indicadores, para determinar su alineación con la planificación, así como la revisión de las políticas públicas que satisfagan las necesidades de la población.

Se entiende por resultado, la acción final a la que se llega después de haber llevado a cabo una serie de actividades, desde la planificación, presupuestación, ejecución y evaluación de los resultados obtenidos, con el fin de conseguir un objetivo de manera satisfactoria o no.

La gestión para resultados busca un nivel de desarrollo socioeconómico mediante la generación de forma coordinada y colectiva del valor público, centrado en el servicio que el Estado brinda mediante la prestación de bienes y servicios a la sociedad.

La construcción de un presupuesto orientado a resultados no es tema nuevo para el país. El Banco Interamericano de Desarrollo (2015) comparó entre los períodos 2007 y 2013, el progreso de diversos países, entre ellos Costa Rica, sobre avances y desafíos para implementar el Presupuesto para resultados. Al respecto, se indicó que el país ha avanzado, pero no se muestran cambios sustanciales, siendo débil la implementación del presupuesto orientado a resultados, clasificado a un nivel de puntaje medio entre ambos períodos.

Al respecto, parte del planteamiento de Sanz (2016), en relación con el presupuesto por programas enfocado a resultados, señala lo siguiente:

En mi opinión el concepto que se debe utilizar es el de presupuesto por programas con enfoque de resultados. Es importante resaltar que el eje del presupuesto deben ser los programas puesto que en ellos se recogen la vinculación de los inputs o medios con los bienes y servicios que se pretenden producir. Es el consumo de estos productos por parte de la ciudadanía, el que va a producir los resultados que se pretenden y a los que sirve el programa presupuestario. Estos resultados no provienen del proceso presupuestario sino de la planificación, que debe determinar qué resultados son los precisos para poder alcanzar las metas del plan (p. 24).

Parte de esa vinculación, de agregar valor, va de la mano con la necesidad de mejorar la forma en que se desempeña el sector público, tomando en cuenta la necesidad de priorización del gasto, de medir la efectividad de los programas, así como la eficiencia presupuestaria.

El fin no trata exclusivamente de cumplir con los procedimientos sin importar en el cumplimiento de los fines, por el contrario, la gestión debe necesariamente situarse a la obtención de resultados específicos y concretos.

Bajo esa premisa, los objetivos esenciales que debe lograr toda gestión, se dirigen a institucionalizar el establecimiento de objetivos, desarrollo de indicadores de gestión y generar la medición de resultados. Además, fortaleciendo la transparencia y la rendición de cuentas, promoviendo mayor autonomía en las labores, introduciendo mecanismo que acrecienten la responsabilidad del funcionario por el cumplimiento de objetivos y metas, y asimismo mejore en la gestión de los procedimientos de asignación de recursos.

Para ejercer una efectiva y eficiente implementación de la gestión para resultados se ubicaron, la definición de planes estratégicos y planes operativos anuales o bienales; la incorporación de mecanismos de medición de desempeño y metas alcanzadas, además de mecanismos de petición y rendición de cuentas; la inserción de métodos de contratación de personal tomando de base su desempeño; finalmente, la existencia de una estructura basada en incentivos selectivos.

Al respecto, como se indicó anteriormente, MIDEPLAN (2019) afirma que el PNDIP se asienta en dicho enfoque, incorporando indicadores de producto al nivel de programas o proyectos de inversión pública, de efecto en los objetivos de las Áreas Estratégicas y de Impacto en el Objetivo Nacional, de manera que se produzca una cadena de resultados, que contribuya a mejorar la calidad de vida de la población.

Estos aspectos vinculados desde la creación de destinos específicos condicionan la asignación de recursos presupuestarios, puesto que se encuentran predestinados a un fin específico.

No obstante, conocer las necesidades a las cuales el país debe hacer frente, es fundamental para la planificación y asignación de recursos que puedan llegar a ser evaluados para medir los resultados que se pretenden alcanzar, sin someterlos a una

camisa de fuerza que obstaculice el uso de los mismos, como la que representa la existencia de destinos específicos.

Teniendo presente lo anterior, el planteamiento de la modificación del artículo 176 de la Constitución Política, bajo los principios de sostenibilidad fiscal y plurianualidad, abre la posibilidad para la presupuestación plurianual que surge como una estrategia que contribuye en la transparencia del presupuesto nacional en el sector público, con el objetivo de propiciar en éste un instrumento de control de la gestión pública que va de la mano con la orientación hacia resultados.

Parte del manejo del presupuesto plurianual, contribuye en la generación de proyecciones que van emergiendo de conformidad con las necesidades que se tengan planteadas de forma estratégica, ante los limitados recursos públicos que se disponen. Ir de la mano con la planificación a mediano y largo plazo es parte de la política fiscal que debe ir asumiendo el país con más fuerza.

Sin duda la puesta en operación del presupuesto plurianual va creando una cultura en la que la disciplina fiscal viene acompañada de aspectos que junto a una mejor coordinación y función de evaluación deben implementarse de forma más certera en la funcionalidad pública. Sobre este tema, el Fondo Monetario Internacional (2020) plantea que:

Una perspectiva plurianual permite a los gobiernos destacar y asegurar la permanencia de varias medidas de ahorro que se acumulan en el tiempo (por ejemplo, la reforma de las pensiones) o cuya aplicación se pospone hasta que la recuperación cobre impulso. Esta crisis pone de manifiesto la importancia de los marcos a mediano plazo. (pág. 5)

Los retos que enfrenta el país ante restricciones en sus finanzas públicas, como lo es el caso de los destinos específicos, restringen su accionar y lo vuelcan hacia la tendencia de solicitar financiamiento y exponerse a mayores riesgos que pueden afectar la economía como lo está sucediendo con las calificadoras de riesgo.

Lograr el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos disponibles, de tal forma que incidan en el bienestar de la colectividad, así como la planificación institucional, presupuestación y una eficaz y eficiente ejecución de los mismos fortalecen la Hacienda Pública para la generación de valor público.

Por todo lo anteriormente expuesto, en el presente capítulo, nos abocaremos a estudiar la relación que existe entre los destinos específicos establecidos, sea constitucional o legalmente, para cada una de las instituciones o sectores bajo análisis, con la planificación de resultados, teniendo en cuenta que la misma procura el logro de los objetivos de desarrollo, en un tiempo y espacio determinado, cuya finalidad es la transformación de recursos, en la atención de las distintas necesidades de las personas, lo que en principio debe traducirse en el logro de dichos objetivos y por consiguiente en la obtención de los resultados (productos, efectos e impactos). Tomando a su vez, la información de los mismos para la retroalimentación, aplicación de ajustes y medidas correctivas, y la futura toma de decisiones, que se estimen necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos y las metas, así como el uso racional de los recursos públicos.

Adicionalmente, es necesario determinar la relación que existe entre los mencionados destinos específicos y la construcción propiamente de presupuestos por programas, orientado a resultados y plurianual.

En resumen, en este aparte, observaremos si la planificación, programación, asignación de recursos presupuestarios, el seguimiento y la evaluación se encuentran alineados con los resultados (Valor Público).

6.1 Educación

En el presente acápite se analizará el sector educativo, comprendido para efectos de este estudio, sobre los aportes que se destinan al Ministerio de Educación Pública como ente rector en la materia, asimismo, el aporte presupuestario que se dirige a las universidades públicas que reciben recursos por medio de los destinos para el FEES.

El Ministerio de Educación Pública como ente rector del Sistema Educativo tiene como misión, el promover el desarrollo y consolidación de la educación, de tal forma que permita el acceso de toda la población a una educación de calidad integral, promoviendo oportunidades y equidad social; desde la perspectiva de su visión, busca plasmarse como en un ministerio renovado y moderno, al servicio de la sociedad costarricense.

El valor público que se busca desde la conceptualización de la planificación estratégica, así como del presupuesto por programas orientados a resultados en el sector, forman parte de un binomio que debe amalgamar y trabajarse de forma conjunta. La

implementación del presupuesto plurianual, debe formar parte de ese abordaje integral que tiene como fin abarcar a la sociedad costarricense con mecanismos que conduzcan hacia una mejor educación para sus ciudadanos.

Al respecto, la reforma constitucional del artículo 78 de la Constitución Política de Costa Rica en el 2011, dispuso aumentar a un 8% del PIB el aporte en la asignación de recursos por parte del Estado a la educación. Por dicho motivo, es importante determinar si dicha asignación de recursos está acorde con lo propuesto en su misión de brindar una educación de calidad, que sea integral y a su vez promueva oportunidades y equidad social, asimismo, si se realiza alguna evaluación de efecto o impacto que permita determinar si dicho incremento está acorde con el servicio que brinda a la población estudiantil y sociedad en general.

En este contexto, es relevante evaluar la formulación de planes estratégicos, así como a nivel operativo, que establezcan objetivos, metas y productos de corto, mediano y largo plazo, con la finalidad de dirigirse hacia una rendición de cuentas, en cuanto al uso de los recursos públicos que se destinan para su operación.

En primera instancia, con respecto al MEP, en los Planes Nacionales de Desarrollo 2011-2014 y 2014-2018 -que están dentro de la cobertura del alcance seleccionado- entre sus planteamientos se observan objetivos asociados a promover la permanencia de jóvenes en los centros educativos, incorporar el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) al sistema educativo, garantizar el derecho a educación de calidad, asimismo, lograr que centros educativos cuenten con infraestructura y equipamiento suficiente y oportuno, entre otros.

El Informe de seguimiento de metas de acciones estratégicas del período PND 2011-2014, para el sector educativo, refleja que, de 39 metas propuestas para el período, el 64,1% fueron cumplidas, en contraposición al cumplimiento parcial, regular e insuficiente que se presentó en las restantes (MIDEPLAN, 2015).

Al respecto, cinco metas presentaron sobreejecuciones mayores a 125%, lo cual puede ser indicativo que en el proceso de formulación fueron subvaloradas sin tomar en consideración las capacidades reales de las instituciones del sector. En especial, llama la atención la inversión efectiva en obras construidas por un monto de 90.324 millones de colones como resultado de las metas estratégicas del período 2011-2014, situación que

puede ser referente como un caso en que su planteamiento posiblemente no fue ambicioso o acorde con la necesidad real.

Asimismo, deficiencias en metas asociadas con inversión en compras de terrenos, capacitación al 100% de los docentes de I y II Ciclo sobre el nuevo enfoque de pensamiento científico por indagación, además de la implementación del 100% del Modelo Operativo para la gestión del recurso humano, con porcentajes que en ninguno de los casos supera el 46% de resultado acumulado del período.

Uno de los aspectos que apunta dicho informe al finalizar el período 2014, es la particularidad sobre diversos aspectos medulares, entre los que recomienda lo siguiente:

Determinar entre las múltiples causas que afectan la deserción, cuáles serían las variables con mayor peso, para así canalizar mejor los recursos ya que diferentes estudios acerca de la deserción han planteado que es un problema multifactorial, entre los que destacan factores socioeconómicos. Se debe poner atención también a los fenómenos que provoca el sistema educativo, donde los estudiantes adolescentes no se ven motivados a permanecer dentro del sistema educativo, además, a la retención y el éxito escolar, así como a la infraestructura educativa. (MIDEPLAN, 2015 p.191)

Adicionalmente, en dicho informe recomiendan que es relevante la formulación de metas sectoriales que fuesen medibles y evaluables, con el objetivo de fomentar la calidad en materia educativa y contribuir en el acceso a la educación superior pública, de los sectores más vulnerables.

Por otra parte, para el **período 2014-2018**, presentó una situación similar en cuanto al nivel de cumplimiento de las metas, el cual fue de un 65%, lo cual deja con un cumplimiento parcial el restante 35%. Entre las situaciones descritas de los incumplimientos se citan, falta de capacidad instalada, contratación de docentes, huelga de empleados públicos, compromiso de estudiantes con programas extensos, lo cual en cierta manera puede verse asociado a la situación socioeconómica que puedan estar enfrentando y no les permita mantenerse en las aulas por buscar trabajo.

De forma específica se da un cumplimiento parcial, referente a la cantidad de espacios para el desarrollo educativo con obra nueva o mantenimiento, además, de la cantidad de espacios educativos amueblados que señalan se vieron afectados por la falta de liquidez de la Caja Única del Estado, lo cual va de la mano con el tema de disponibilidad de

recursos que dispone el Estado y no pueden ser usados de acuerdo a las necesidades que apremian la situación.

Sobre la meta de *desarrollar capacidades en el uso de TIC en los estudiantes para innovar el proceso de enseñanza y aprendizaje*, a pesar de que se cumple, se recalca en el seguimiento la necesidad de dotar con más computadoras al sistema educativo, debido a que señalan que al aumentarse el número de estudiantes no se logró cubrir la cantidad de equipos disponibles, aspecto que demuestra rezago en cuanto a la Revolución 4.0 que implica todo el tema de la modernización en la era de la transformación digital.

Por otra parte, para la meta Tecnoeducar con habilidades en el uso de TIC, se indicó que no se contaba con suficiente recurso humano que permitiera realizar un seguimiento oportuno sobre el uso que se estuviese proveyendo a los dispositivos tecnológicos equipados en los centros educativos, situación que se complicó debido a problemas de contenido presupuestario.

Adicionalmente, de la revisión efectuada, el hecho que la Rectoría no dispusiera del dato sobre el presupuesto ejecutado en un programa referente al incremento en la cantidad de centros educativos, sigue provocando debilidades en la disposición de información que contribuya para la toma de decisiones, en razón que no dispone de un sistema de costos que facilitará obtener el gasto real en el cumplimiento de la meta.

La situación aún prevalece, según señala la Contraloría General de la República (2021), en los últimos años se han dado algunos avances referidos a la coordinación entre el Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN para el desarrollo de los primeros planes de costeo de servicios públicos, generando entre 2016 y 2020, tres⁵ pilotos para desarrollar experiencias sobre mediciones de costos en el Sector público. Además, agregan que actualmente existe una hoja de ruta al 2023 para la inclusión paulatina de más servicios que debe ser objeto de seguimiento.

⁵ En el Ministerio de Justicia y Paz (Programa de Adaptación Social, Centro de Atención Interinstitucional (CAI) Luis Paulino Mora Mora) se analizó el costo promedio de un privado de libertad. En el Ministerio de Educación Pública (Programa de Equidad, Comedores Escolares) se presentaron los resultados del estudio elaborado por la Universidad de Costa Rica del costo promedio del menú por plato servido y grupo beneficiario. En el Consejo Nacional de Viabilidad se calculó el costo de mantenimiento por kilómetro sobre el tramo de la ruta nacional 32 (de la entrada de la República hasta Río Sucio- recorrido de 39,3 kilómetros).

En temas puntuales como mejorar la calidad del sistema educativo, su cobertura, así como la infraestructura de la misma, disminuir la exclusión estudiantil, así como el tema de reformas curriculares, mejorar la calidad de la enseñanza del idioma inglés, evaluación docente, entre otros aspectos, requieren ser oportunamente atendidos para un uso correcto de los recursos públicos destinados a la educación, lo cual no debe perderse de vista como un tema de mejora continua.

El Informe del **PND 2015-2018**, para el sector educativo, también resume que parte de sus principales retos son abordar la cobertura educativa, disminuir la exclusión estudiantil, mejorar la calidad del sistema educativo, mejorar la calidad de la enseñanza del idioma inglés, situación que prevalecen de períodos anteriores.

Como parte del análisis programático del Informe anual de resultados físicos y financieros 2018 del MEP, durante dicho período, el Programa de Gestión y Evaluación de la Calidad, y Educación para jóvenes y adultos, para ambos casos en más de un 10% de los recursos propuestos se quedaron sin ejecutar, principalmente afectados por el tema de la huelga nacional, según señalan (Ministerio de Educación Pública, 2018).

Sin dudar, las partidas 1 Servicios, 2 Materiales y Suministros y 5 Bienes Duraderos, presentaron un porcentaje de ejecución del 71,5%, 55,32% y 38,29% respectivamente, se señalan aspectos de demora en fecha de entrega de productos, contingencia fiscal, demoras en trámites de contratación, entre otros. Entre algunas de las justificaciones para emprender acciones correctivas se cita que la baja ejecución presupuestaria no corresponde directamente a acciones propias del Programa por lo que no establecen medidas correctivas, aspecto que en sí no refleja una acción en su proceder de forma correcta, debido a que puede volverse una círculo reiterativo del cual se desconoce el fin que ocasionó dicha falencia y no se canaliza correctamente las acciones de mejora.

En cuanto al Informe Anual sobre recuento de los resultados físicos y financieros del 2018, el MEP realiza un análisis general sobre el porcentaje de ejecución alcanzado para cada una de las partidas, considerando lo financiado con recursos internos. Cabe citar que algunos de los casos relacionados con una baja ejecución, se debieron a que para ese período se dio el cambio de Administración, donde no previeron diferentes necesidades en la segunda mitad del año 2018.

Además, detalla el Programa Estado de la Nación (2019), la limitada capacidad de gestión que tienen las Direcciones Regionales de Educación, al señalar que las labores administrativas inciden en el cumplimiento de sus funciones de apoyo curricular, lo cual dificulta trabajar para resultados, además, citan que los asesores pedagógicos carecen de capacidad operativa para apoyar con éxito la reforma educativa, en la práctica los supervisores realizan tareas principalmente administrativas, entre otros.

Ahora bien, a la fecha persisten situaciones que no han mejorado, a pesar del aumento en el destino de los recursos a la educación. Al parecer no es un tema de aumentar los recursos per se, sino más bien, de aplicar una evaluación profunda sobre el uso eficiente de los recursos, no se logra nada con la eficacia si la eficiencia se deja de lado.

Complementariamente, se consultó el Programa Estado de la Nación (2019) que señala en dicho sector se tiene una complicada estructura, tanto organizativa como de gobernanza del sistema, presentando una serie de situaciones que afectan el acceso, calidad y pertinencia de la educación, de conformidad con lo señalado en el Séptimo Informe Estado de la Educación al 2019.

Además, el citado informe señala que al momento del estudio habían transcurrido 8 años de la reforma constitucional del 8% del PIB a la educación, sin embargo, persisten situaciones que afectan como lo son universalizar la secundaria avanza con lentitud, la educación técnica es menor comparada con países desarrollados, debilidades en formación inicial de docentes ya que la oferta de capacitación del MEP no ayuda a corregir los defectos, prevalecen procesos de contratación docente obsoletos, ausencia de procesos de evaluación formativos que impiden identificar sus debilidades y establecer mecanismos de apoyo para su oportuna atención.

Para complementar con un ejemplo lo citado en el párrafo anterior, en línea con el tema de la contratación de docentes, un estudio elaborado por Diálogo Interamericano en colaboración con la empresa Pearson en Latinoamérica, concluyó que aunque en Costa Rica se da por hecho que los profesores contratados por concurso deben tener un nivel C1⁶ de inglés, sólo el 29,5% de los sujetos examinados cumplieron con este criterio,

⁶ Según el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas, C1 es un usuario competente capaz de comprender una amplia variedad de textos extensos y con cierto nivel de exigencia, así como de reconocer en ellos sentidos implícitos. Sabe expresarse de forma fluida y espontánea sin

señalando que para mejorar las habilidades de inglés de los estudiantes, se debe tomar en serio la necesidad de medir y elevar las cualificaciones y el dominio de la lengua de sus profesores (Fiszbein & Stanton, 2019).

Por otra parte, persiste la situación de no cumplir con la meta de acceso universal a preescolar, en especial el rezago en la cobertura de la población de 0 a 3 años, siendo que resulta oneroso para el Estado brindar servicios a niños y niñas de alta calidad. Los recursos destinados a la educación requieren ser revisados, lo cual no implica en primera instancia que deban eliminarse recursos a la educación, sino por su parte un uso más eficiente de los mismos. En la Administración Alvarado Quesada se integró la Red de Cuido dentro del 8% del PIB (Programa Estado de la Nación, 2019).

Las situaciones antes descritas presentan un panorama que se encuentran influenciado bajo una presión que ejercen distintos medios en relación con los fondos destinados, parece ser un tema que repercute ante la agravada situación fiscal que cada vez se vuelve más insostenible ante la presión y rigidez que causan presupuestariamente los destinos específicos.

Es un tema que debe revisarse, dado que gran parte de los recursos se destinan a cubrir las remuneraciones y no en sí la actividad sustantiva. Es crucial analizar en qué estamos dejando de invertir, cuál es la inversión que queremos atraer, el tipo de especialización de estudiantes que buscamos, asimismo, revisarse cuáles propuestas formativas se deben activar para responder de acuerdo a las necesidades del mercado, fomentando la atracción de inversiones para reactivar la economía. Por tales motivos es relevante llevar un diagnóstico preciso de las necesidades de los recursos institucionales que requeridos, bajo escenarios de proyecciones que permitan ser analizados para la toma de decisiones y su puesta en marcha.

Es importante señalar que no se obtuvo evidencia que se realice una evaluación en sí que permitan medir el **efecto o impacto** en relación con los objetivos, metas y productos establecidos para la generación de resultados de mediano o largo plazo, producidos directa o indirectamente por la ejecución de una intervención en la materia y que implican cambios en los estilos y condiciones de vida de la población objetivo.

muestras muy evidentes de esfuerzo para encontrar la expresión adecuada. Puede hacer un uso flexible y efectivo del idioma para fines sociales, académicos y profesionales. Puede producir textos claros, bien estructurados y detallados sobre temas de cierta complejidad, mostrando un uso consistente de los mecanismos de organización, articulación y cohesión del texto.

Lo anterior, no permite medir realmente el impacto que provoca realmente la ejecución de los recursos destinados, su relación con los objetivos en perspectiva con los resultados esperados, generar valor, bienestar en la sociedad. No se evidencia que los recursos destinados, las actividades y los resultados se reflejan en efectivas transformaciones de la población beneficiaria originada, desde presupuestos públicos que se destinan para el fin para el cual fueron creados.

Por otra parte, en cuanto al **Sistema de Educación Superior Universitaria Estatal** tiene como misión facilitar que las instituciones que lo conforman, trabajen de manera articulada, coordinada y colaborativa por un objetivo compartido para el desarrollo del país. Su visión se perfila en ser un referente en la región de Latinoamérica a nivel estratégico de articulación en el sector, el cual se caracteriza por la excelencia, la pertinencia, la oportunidad, la flexibilidad y el liderazgo, cuyo fin se direcciona hacia la ampliación y creación de nuevas oportunidades que contribuyan al desarrollo social, cultural, político, económico, ambiental y científico de la nación.

El Consejo Nacional de Rectores (2010) en su Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal 2011-2015, desarrolla los ejes temáticos sobre los que versa su plan de acción: Pertinencia e impacto, Acceso y equidad, Aprendizaje, Ciencia y tecnología, y Gestión. En la educación superior universitaria del Estado, su visión sistémica está representada en el entorno de la sociedad, cuyo fin último es establecer vínculos con el medio en que está inscrito, para favorecer y contribuir a su desarrollo.

En dicho plan no se visualiza que se plasmen metas en detalle para su cumplimiento durante la vigencia de ejecución, hace referencia a las mediciones se harán a partir de un conjunto de indicadores que se definirá en un proceso participativo, sistemático y objetivo, entre quienes ejecutan los procesos y las autoridades responsables del cumplimiento de los objetivos en las distintas universidades públicas.

El Informe de Seguimiento y Monitoreo de PLANES 2011-2015, se desglosa por las cuatro universidades públicas responsables en ese momento de publicar sus resultados del período, se visualiza más que informe que recuenta las acciones llevadas por cabo por las universidades públicas, y no en sí de análisis sobre avance en cumplimiento de metas y objetivos (Consejo Nacional de Rectores, 2015a).

El panorama para el Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal 2016-2020, proyectó los indicadores de medición para las universidades en: docencia, investigación, extensión y acción social, vida estudiantil, gestión, desarrollo regional, además de dos temas transversales de calidad y ambiente (Consejo Nacional Superior de Rectores, 2015b).

El Consejo Nacional de Rectores (2018) estipuló en el Informe de Seguimiento de PLANES 2016-2020 Logros 2018, que es el período que culmina el análisis de este trabajo de investigación, muestra que existían 53.328 estudiantes inscritos para prueba de admisión a la UCR, el 52% estaba como elegible, y de estos fueron admitidos el 51%, como se muestra en la siguiente tabla.

Cuadro N° 1
Detalle de estudiantes inscritos, elegibles y admitidos para el examen de admisión por universidad pública en el 2018

Estudiantes / Universidad	UCR	UNA	ITCR
Inscritos	53.328	35.516	20.902
Elegibles	52%	35%	64%
Admitidos	51%	41%	36%

Fuente: elaboración propia con base en Informe de Seguimiento de PLANES 2016-2020 Logros 2018.

Complementariamente, se observa que en el caso del TEC de 20.902 estudiantes inscritos para realizar el examen de admisión, el 35% resultó elegible, pero solo ingresó el 41%; finalmente, en la UNA, de 35.516 estudiantes inscritos, el 64% calificó como elegible y de estos solo ingresaron el 36%.

Al respecto, las inequidades que se vislumbran para el acceso a la educación superior pública, no son solo resultados de factores que le atañen a las universidades, ya que, de cierta forma, suelen enfrentarse a factores como el fracaso en la educación secundaria que suele estar fuera de su control, donde los grupos económicos más pobres suelen tener menos éxito, es un tema que debe abordarse de manera integral.

Pese a que las universidades públicas han hecho esfuerzos para ampliar los cupos de ingreso estudiantil por año, su crecimiento no es proporcional a la demanda que se presenta, por lo que establecer metas de cobertura resulta de gran utilidad para medir su avance, además que urge hacer un manejo eficiente de las oportunidades de estudio que ofrece (Programa Estado de la Nación, 2019).

Entre las principales limitaciones que señalan las universidades, se encuentran, de no contar con suficiente información en detalle al momento de la inscripción del estudiante. Ante la era de digitalización que nos encontramos, la información es vital para la toma de decisiones, aspecto que sin lugar a duda debe prestarse la correspondiente atención para su abordaje.

Por otra parte, se señala la necesidad de un mayor involucramiento de las Unidades Académicas por medio de directores de carrera, que colaboren en el seguimiento de estudiantes de primer ingreso para disminuir la deserción universitaria, de tal forma que se desarrolle la cultura de la información para tomar decisiones.

Se mencionan limitaciones presupuestarias, falta de espacio físico adecuado, este caso en la Universidad Técnica Nacional de más reciente creación, y del presupuesto de ejecución eficiente de las actividades.

Es fundamental romper paradigmas que permitan avanzar en la definición y actuación gubernamental, por medio de establecimiento de herramientas y mecanismos efectivos que desde la planificación institucional impregnen claramente los productos finales que se quieren concretar -no lo solo para el sector educación- sino para todos los ámbitos de aplicación, de tal forma que permitan guiar de forma trazable el cumplimiento efectivo de las labores encomendadas.

Ante la realidad de los nuevos acontecimientos que se viven, se debe replantear el sector educativo en dirigir sus necesidades, por ejemplo, en temas como el avance hacia sistemas de educación virtual que han llegado para quedarse con el efecto pandemia de la Covid-19, o de revisar los casos de requerimiento de ampliaciones o nuevas infraestructuras innecesarias dado los cambios que plantea el entorno actual.

Por lo anterior, se debe partir de una planeación para el desarrollo que permita conducir a una medición sobre la cual permita concluir sobre los resultados obtenidos de la verificación, en cuanto al cumplimiento y aporte para la generación de valor público.

La medición de los efectos y/o impactos que produzcan en la ciudadanía no se están midiendo de manera oportuna, para atender las demandas reales de las necesidades que surgen, no se solicita información que permita tomar decisiones como se mencionaba en el caso de estudiantes que acuden a realizar exámenes de admisión.

Como fue comentado previamente, se desconoce realmente cuales son los costes reales con que se opera en el sector público, y del cual el sistema educativo ha dado pasos incipientes para lograrlo de manera integral.

Los fondos que se destinan a educación pueden de alguna manera no atacar de manera integral las necesidades reales que se deben atender por parte de las autoridades nacionales en la materia. Al existir rigidez presupuestaria, los recursos no se distribuyen de la manera más apropiada según las demandas requeridas. La priorización de acciones debido a dicha situación, apremian en el accionar sobre el uso de los recursos, que en algunos casos puede estar ligados a una posible injusticia distributiva, en comparación con aquellos que realmente así lo requieren.

Es crucial realizar evaluaciones que midan como esos bienes y servicios están llegando a la población meta, ¿Cómo se verifica si cumplen realmente sus objetivos y metas a conformidad con una evaluación justa? Sin lugar a duda, mejorar la calidad del gasto público de acuerdo con resultados es todo un reto, lo cual significa utilizar los recursos disponibles de manera eficiente mediante la instrumentación de estrategias y acciones que contribuyan a privilegiar el resultado hacia la ciudadanía.

Adicionalmente, la situación fiscal que experimenta el país requiere por parte del sector educativo de la incorporación y aplicación efectiva de una planificación plurianual que permita identificar con el tiempo suficiente la asignación de los recursos para el cumplimiento de las metas. Lo anterior, con el objetivo que permita tomar con antelación las medidas preventivas de manera oportuna que favorezcan la toma de decisiones, respecto de las necesidades presupuestarias y requerimientos futuros que surjan para el logro de los objetivos y metas propuestas que generen valor público.

Una planificación plurianual del sector educativo permite estudiar las tendencias con el tiempo suficiente para tomar medidas preventivas en forma oportuna, favoreciendo la toma de decisiones respecto de la demanda y de los requerimientos presupuestarios a futuro, y permite visualizar en forma global la asignación de los recursos para el

cumplimiento de metas, que siendo abarcadas durante un período anual, resultan insuficientes para el logro o el financiamiento sostenido de los gastos recurrentes.

Desde la perspectiva de la presupuestación plurianual, el sector educativo tiene grandes retos, principalmente contribuir a la solvencia fiscal y sostenibilidad del servicio público que se brinda, prever los ingresos y gastos estimula a las autoridades a evaluar comportamientos que trascienden el principio de anualidad, y cuando proceda corregir alguna desviación, se realice en el momento oportuno y pertinente.

Los avances, limitaciones y desafíos que enfrenta hoy en día la educación, en cuanto a cobertura, acceso, asistencia, calidad, oferta, marco de desempeño y evaluación, por mencionar algunos aspectos, forman parte de una serie de situaciones que requieren ser atendidos de manera impostergable. Dadas las limitaciones previamente señaladas, es fundamental planificar y presupuestar de forma sistemática, hacia una gestión para resultados plurianual, que contribuya en medir el impacto real en su desempeño, pues de lo contrario este sería incierto o difícil de precisar.

La planificación y presupuestación del sector educativo, parece no estar anclada a lo que el legislador pretendía impulsar con la reforma constitucional, gran parte de lo sugerido por los mismos se diluye en el tiempo, al no darse un seguimiento y evaluación eficaz. Los resultados esperados parecen ser no visibles -en cuanto cambios que generen logros- debido a la falta de una verdadera evaluación para resultados del desarrollo en el sector, que aborde una gestión que priorice las acciones académicas sobre las administrativas para generar valor público.

En el 2011, con la reforma constitucional del aporte a la educación, los diputados impulsaron durante los períodos legislativos 2006-2010 y 2010-2014, avanzar para lograr la universalización real de la educación diversificada en diversas regiones del país, fortalecer la infraestructura educativa y educación técnica, nombrar personal docente con idoneidad e invertir en desarrollo y tecnología, aspectos que no se han cumplido a cabalidad según su cometido.

En resumen, los diputados impulsaron el cambio con el fin de destinar más recursos a la educación para que los estudiantes accedieran a condiciones decentes y mínimas en su entorno educativo, trabajar en la deserción académica y en la falta de interés que mostraban los mismos, así como en la dificultad para estudiar y entender los contenidos.

Adicionalmente, se apoyaba la necesidad de mejorar el equipamiento tecnológico para nueva infraestructura, y poderle llegar a más población con mayor calidad de educación, rediseñando el sistema de información, fortaleciendo la formación docente, la capacitación profesional, reorganizando al Ministerio de Educación Pública, su normativa, y trabajar en eliminar las inequidades entre centros de enseñanza rural y urbana.

Finalmente, sobre las situaciones antes descritas, se requiere mayor compromiso posible para llevar a cabo una eficaz y eficiente gestión de los recursos del sector educativo, que encamine su accionar hacia una senda de sostenibilidad económica y fiscal futura, en beneficio de la colectividad, con el fin de solventar las falencias detectadas y potenciar las fortalezas que posee.

6.2 Poder Judicial

La Constitución Política establece que “ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes” (Constitución Política, 1949, art. 41).

Adicionalmente, el artículo 153 de la Constitución Política establece que corresponde al Poder Judicial, además de las funciones que la misma Constitución le señala, conocer de las causas civiles, penales, comerciales, de trabajo y contencioso - administrativas, así como de las otras que establezca la ley, cualquiera que sea su naturaleza y la calidad de las personas que intervengan, así como resolver definitivamente sobre ellas y ejecutar las resoluciones que pronuncie, con la ayuda, de ser necesaria, de la fuerza pública.

La misión del Poder Judicial de administrar justicia pronta, cumplida y accesible, de conformidad con el ordenamiento jurídico para contribuir con la paz social, el desarrollo integral y sostenible del país; así como la visión institucional enfocada en ser una entidad que garantice al país, pleno acceso a la justicia, que resuelva los conflictos de manera pacífica, eficaz, eficiente, transparente y en apego a la ley, con personas servidoras comprometidas con su misión y valores, consciente de su papel en el desarrollo de la sociedad, son pilares que de forma conjunta, buscan cumplir con su función primordial para lograr la razón de ser del Poder Judicial.

Sobre el particular, es importante no perder de vista la misión y visión del Poder Judicial, puesto que deben ir de la mano con la técnica de presupuesto por programas vinculada con los objetivos y metas que tiene la institución en sus planes institucionales.

La Ley N°2122 del 30 de mayo de 1957, reformó la Constitución Política en cuanto a destinar al menos 6% de los ingresos ordinarios calculados para el año económico al Poder Judicial. Además, dicha ley estipula que cuando la sumatoria resulte superior a la que se requiere para atender las necesidades esenciales presupuestadas por ese Poder, se incorporará la diferencia como exceso, contemplando para ello un plan de inversión adicional, con el fin de que la Asamblea Legislativa determine lo correspondiente.

Por todo lo anterior, se requiere conocer si en el caso del Poder Judicial, se planifica, se presupuesta y se evalúa a corto, mediano y largo plazo, de manera tal que la gestión pueda considerarse, de acuerdo a sus pilares institucionales, eficiente, eficaz, oportuna y transparente.

En relación con el presupuesto orientado a los resultados, resulta relevante determinar la presencia de objetivos e indicadores de gestión y de medición de esos resultados, con el propósito de establecer si se realiza evaluación de impacto en su labor, en lo referido a su misión de administrar justicia pronta, cumplida y accesible.

Dentro de este contexto resulta fundamental, la elaboración de planes estratégicos, operativos anuales o plurianuales; la introducción de mecanismos de medición de desempeño y metas alcanzadas y mecanismos de rendición de cuentas. Deben estar, igualmente claras las relaciones de insumo-producto, así como los indicadores de impacto o resultado que permitan establecer las relaciones causales entre dichos resultados, la cantidad y calidad de los bienes y servicios.

Sobre el particular, partiendo del Planes Estratégicos Corporativos y Planes Estratégico-Operativos de los Circuitos Judiciales 2007-2011 que fue ampliado a 2012, se plantean objetivos estratégicos asociados a aumentar la productividad de despachos judiciales, promover la puesta en práctica de la reforma judicial, aumentar la eficacia de los procesos de análisis y toma de decisiones, gestionar los despachos judiciales para ser más eficientes en la separación de las funciones jurisdiccional y administrativa, entre otros (Poder Judicial, 2006).

El Poder Judicial (2013) en su Plan Estratégico del Poder Judicial Costa Rica 2013-2018, abarca objetivos estratégicos relacionados con disminuir el retraso en la resolución de los procesos judiciales, sustituir las modalidades tradicionales de trabajo, aplicar la gobernanza en la gestión judicial, consolidar un sistema apropiado e integral de personal para un mejor desempeño y servicio público, entre otros. En este caso se resalta la importancia del primer objetivo, que pretendían abordarlo optimizando mecanismos de solución alterna de conflictos, agilizando las medidas cautelares, tutelares, y otras gestiones concretas para abordar la congestión judicial.

Además, se plantea la meta que al finalizar el 2018, el porcentaje de resolución de casos a través de la Justicia Restaurativa se mantenga en al menos un 50% de resolución de asuntos ingresados al proceso restaurativo, además, que, al finalizar cada año, la tasa de crecimiento de las conciliaciones sea al menos del 10% en relación con el 2012, y se resuelva al menos el 87% de los casos en los cuales se llevó a audiencia por medio del Centro de Conciliación.

Por otra parte, el objetivo estratégico de sustituir las modalidades tradicionales de trabajo, creando una gestión judicial moderna, innovadora, eficiente, sostenible, segura y de calidad, planteó la meta que al finalizar el 2018, se haya implementado el modelo de Circuito Judicial Electrónico en al menos 5 circuitos judiciales, asimismo, que, al finalizar ese mismo año, se haya diseñado e implementado un sistema de toma de decisiones sustentado en sistemas tecnológicos.

Además, el objetivo estratégico de aplicar la gobernanza en la gestión judicial, incorporando los diferentes actores involucrados con el fin de buscar soluciones que resulten satisfactorias para todas las partes, involucra entre algunas de sus metas, que al finalizar el 2018, el 100% de los circuitos judiciales hayan incorporado prácticas de participación ciudadana en los Planes Anuales Operativos. Otra meta que incorpora es que al finalizar el 2018, se cuente con la representación de instituciones, organizaciones y ciudadanía incorporada en el Programa de Participación Ciudadana, en al menos dos Circuitos Judiciales al año.

Otro objetivo estratégico planteado por el Poder Judicial, fue consolidar un sistema apropiado e integral de gestión humana para un mejor desempeño y servicio público, con metas como, que al finalizar el 2018, se haya aprobado e implementado el modelo de

desconcentración de Gestión Humana, y a su vez consolidado el Sistema de Evaluación del Desempeño (S.I.E.D.) del Poder Judicial.

El planteamiento del objetivo estratégico de fortalecer la imagen y legitimación de la Institución, mediante la transparencia y rendición de cuentas como medio para contribuir a la democracia, conllevó a la meta que al finalizar el 2018, se logre anualmente, aumentar o al menos mantener el Índice de Confianza Judicial en comparación con el dato a agosto del 2012.

Por su parte, el objetivo estratégico *Potenciar la planificación institucional participativa, con el propósito de maximizar el uso de los recursos en la gestión judicial*, involucra como meta que al finalizar el 2018, el 100% de los proyectos y acciones definidos en el Plan Estratégico del Poder Judicial Costa Rica 2013-2018 sean ejecutados, asimismo, que al finalizar ese período, anualmente se haya ejecutado al menos un 94.5% del presupuesto asignado. Finalmente, que se hayan desarrollado los proyectos de infraestructura en concordancia al Plan de Construcciones vigente.

El Departamento de Planificación, trabajó un Compendio de Indicadores Judiciales 2011-2015, como parte de los objetivos propuestos por la Sección de Estadística, que sirve como insumo para analizar la gestión judicial, así como en la toma de decisiones (Poder Judicial, 2017).

En cuanto al indicador de costo medio de los casos terminados, al 2015 se incrementó en un 10,5% respecto del año anterior, al pasar de ¢555.858,5 a ¢614.385,2. Señalan que ese incremento se debe a la variación que es origen del costo de la justicia versus el incremento registrado en el volumen de los expedientes o casos terminados, como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro N°2
Costo medio de la justicia
Períodos 2011-2015

Año	Costo Medio
2011	¢387.354,9

2012	¢507.466,2
2013	¢552.026,7
2014	¢555.858,5
2015	¢614.385,2

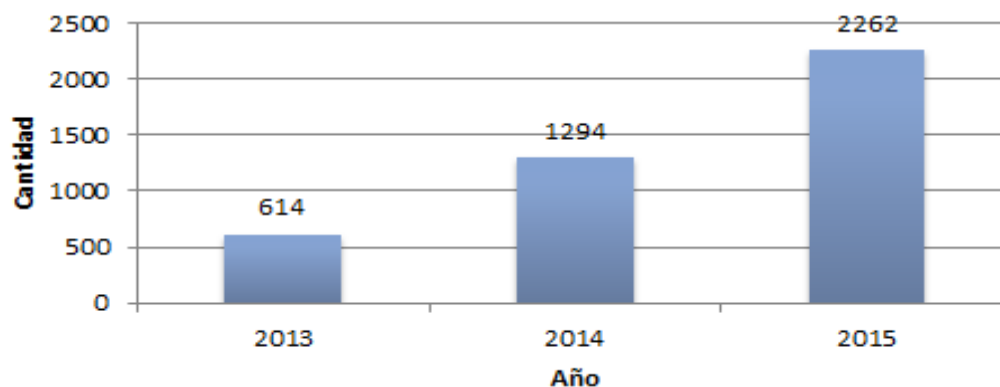
Fuente: Compendio de indicadores 2011-2015, Poder Judicial.

Se señala en el citado documento que para el 2015, un 88,4% del costo de la justicia es dedicado al pago del personal. En cuanto a las cargas de trabajo asignadas a las juezas y jueces, el cual se calcula de la siguiente manera: la carga de trabajo entre el total de asuntos resueltos durante un año en particular, para el 2015, se obtuvo una razón de congestión o retraso en los despachos judiciales de primera instancia de 2,97 en la atención en comparación con el 2,46 del 2011. Señalaron en el Poder Judicial, en dicho informe, que si los despachos judiciales de primera instancia hubiesen atendido casi el triple de lo tramitado en el 2015, no tuvieran saturación.

En materia penal, a lo largo de los últimos cinco años la duración promedio anual se ha ubicado en un intervalo que va de los 20 meses con 1 semana en el 2012 hasta 22 meses como máximo lapso registrado para el año anterior, ocasionando un rango de variación de un mes y tres semanas en el periodo objeto de estudio; el indicador del 2015 disminuyó a 21 meses, siendo un mes menos que en el 2014.

Además, en cuanto al aumento en el volumen del número de gestiones o quejas interpuestas por los usuarios ante las diferentes oficinas de la Contraloría de Servicios, desde el año 2013 se indica que queda en el olvido la estabilidad experimentada del 2009 al 2012, donde el promedio de quejas interpuestas tuvo una magnitud de 6.194. Al respecto, en los tres últimos años se presenta un comportamiento constante al alza en esta variable estadística; donde se registran para años 2013, 2014 y 2015 aumentos de 9,9% (614 quejas); 20,89% (1.294 quejas) y 36,52% (2.262 quejas) respectivamente con respecto al promedio mostrado durante el periodo 2009-2012.

Gráfico N°7
Número de quejas o gestiones interpuestas por los usuarios
Períodos 2013-2015



Fuente: elaboración propia, con base en el Compendio de indicadores 2011-2015, Poder Judicial.

La principal razón por la cual las personas usuarias realizan trámites ante la Contraloría de Servicios del Poder Judicial, es principalmente el retraso judicial que sobrelleva el 55,4% del total. En cuanto a la materia, la de Pensiones Alimentarias es la que registra el mayor volumen de las gestiones, pues alcanzar poco más de una cuarta parte (26,9%) de ellas, seguida por la laboral con un 14,4%.

Ahora bien, para el año 2017, el Programa Estado de la Nación (PEN) al amparo del Convenio Marco, entre el Poder Judicial y el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), elabora el II Informe Estado de la Justicia, mismo, que aporta al objetivo general del Convenio, el cual consiste en sentar las bases técnicas, para una cooperación de largo plazo, cuya intención busca producir estudios que decanten en un mejor desempeño del sistema de administración de justicia, en Costa Rica.

En primera instancia, con relación al segundo informe, es importante recalcar lo más relevante sobre los hallazgos del Primer Informe, mismos que fueron plasmados, siguiendo las tres grandes funciones del Poder Judicial, sean, **la administrativa, la jurisdiccional y la política.**

De esta forma, en el Segundo Informe se hace la advertencia de que no todos los hallazgos son susceptibles de seguimiento, ya que algunos tienen que ver con cambios de largo plazo, en los que los resultados no pueden apreciarse en un período de dos

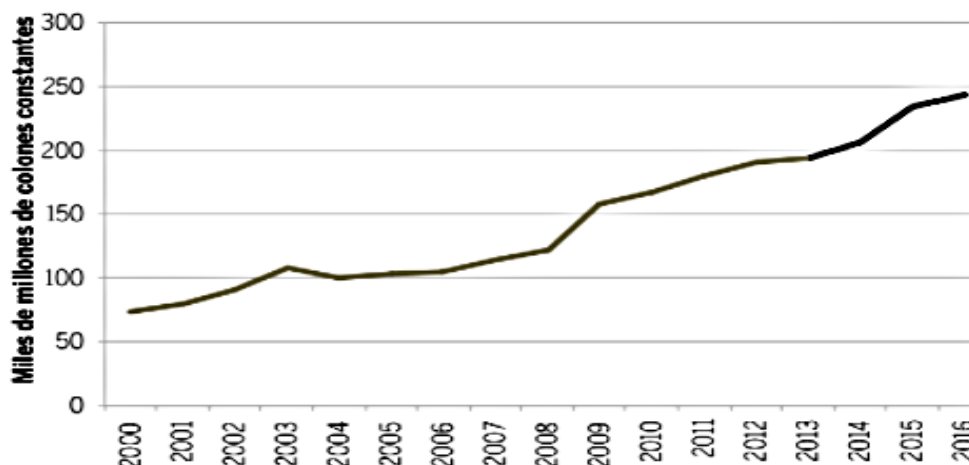
años, y algunos conciernen a otros producidos por estudios a profundidad (muestreos de expedientes, por ejemplo) que son más costosos para ser replicados en cada edición. Por dichas situaciones, fueron seleccionados temas en los que se disponía con información actualizada para 2014 y 2016 y que constituyeron desafíos de la gestión judicial con amplios márgenes de mejora.

Es así, como para futuras entregas, se solicitó a la red de investigación del Programa Estado de la Nación, identificar los temas e indicadores de desempeño que posibilitaran la actualización de los principales hallazgos y la observación de los cambios ocurridos. Con la intención de que en el tercer informe, este sistema de seguimiento se expandirá a otras temáticas, que se incluyen a modo de propuesta en el apartado final del capítulo 1 del II Informe (página 94) , denominado “Seguimiento a los hallazgos del Primer Informe.”.

Para efectos de la presente investigación, nos vamos a enfocar principalmente en la función administrativa y jurisdiccional, ya que, con respecto a la función política, esta no se encuentra vinculada con el tema de estudio. Ahora bien, con respecto a la gestión y productividad, el Primer Informe determinó que, durante el período de reformas, el presupuesto judicial se generó una expansión notable, que no venía acompañada por un crecimiento en los indicadores de resultado (casos terminados por juez de primera instancia y sentencias por juez).

Tal como se observa en el siguiente gráfico, el presupuesto judicial presenta una marcada tendencia al alza desde el año 2000, en especial a partir de 2007, y ese comportamiento se ha mantenido durante el período 2014-2016. Durante el último de estos años ascendió a 243.000 millones de colones.

Gráfico N°8
Evolución del presupuesto real asignado al Poder Judicial
(miles de millones de colones constantes, base 2006=100)a/
Período 2000-2016



a/ Cifras deflactadas con el índice de precios al consumidor base 2006.

Fuente: Il Informe de la Justicia, con datos del Departamento de Planificación, Sección de Planes y Presupuesto del Poder Judicial, página 80.

En materia de productividad, se reportaron esfuerzos en diversas áreas, se inició en el 2014 el rediseño de procesos en el Circuito Judicial de Cartago y alrededores, en el Primer Circuito de San José en materia cobratoria y en la Oficina de Recepción de Documentos Anexo "A" del Segundo Circuito de San José, en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Adicionalmente, se prosiguió incorporando nuevas tecnologías (para el 2015 el 67% de las oficinas judiciales contaba con sistemas informáticos de gestión) aprobándose el primer plan estratégico de tecnológica, para el 2015-2020. Además, se gestó la creación del Centro de Apoyo, Coordinación y Mejoramiento de la Función Jurisdiccional.

No obstante, es relevante resaltar que, mientras la litigiosidad venía reduciéndose desde el año 2010, los casos en trámite y la cantidad de causas activas al año en relación con los asuntos entrados, continuaban creciendo.

Además, no se encontraron cambios en el número de casos terminados por juez y las sentencias por juez continuaron disminuyendo. Adicionalmente, la falta de indicadores de gestión y de productividad detectada en el Primer Informe se mantuvo. Siendo este, uno

de los mayores desafíos para conseguir una evaluación a conciencia del desempeño judicial, que sirva como fuente para desarrollar procesos de mejora continua que sean efectivos.

Con la situación de no contar con indicadores precisos, en el seguimiento se presentaron algunos datos agregados, con el objetivo de explorar preliminarmente la gestión institucional entre los períodos 2014 y 2015.

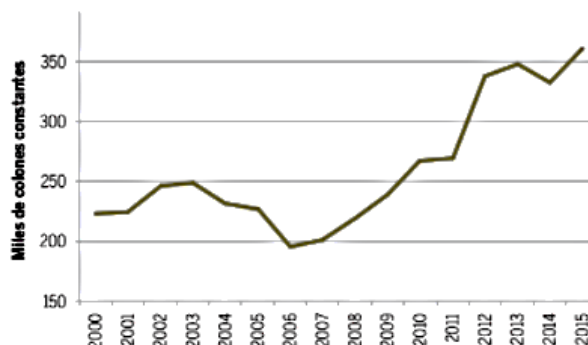
La información del siguiente cuadro, que compara los indicadores de gestión del Poder Judicial, en los años 1990, 2000, 2005, 2010, 2013 y 2015, revela que, en el período de estudio del Primer Informe, continuó creciendo el presupuesto judicial, lo mismo que los costos por caso terminado y por funcionario (Ver gráficos de costo promedio real por asunto terminado 2000-2015 y de Evolución del número de habitantes por juez 1990-2015).

Cuadro N°3
Comparación de indicadores administrativos del Poder Judicial
años específicos contemplados entre 1990-2015

Indicador	1990	2000	2005	2010	2013	2015	Tendencia
1. Porcentaje del gasto dedicado al pago de personal		85,1	92,4	87,6	88,9	88,4	▬ ▬ ▬ ▬ ▬ ▬
2. Presupuesto per cápita (dólares)	15,7	32,2	45,6	98,8	133	156	▬ ▬ ▬ ▬ ▬ ▬
3. Costo real por caso terminado (miles de colones)		223	227	267	348	361	▬ ▬ ▬ ▬ ▬ ▬
4. Casos entrados netos por juez de primera y única instancia	765	844	677	672	565	529	▬ ▬ ▬ ▬ ▬ ▬
5. Casos terminados netos por juez de primera y única instancia		841	663	595	487	491	▬ ▬ ▬ ▬ ▬ ▬
6. Casos activos por juez de primera y única instancia	709	824	622	704	826	839	▬ ▬ ▬ ▬ ▬ ▬
7. Casos en trámite por juez de primera y única instancia			467	566	587	563	▬ ▬ ▬ ▬ ▬ ▬
8. Casos activos por cada 1000 entrados	926	977	920	1047	1463	1586	▬ ▬ ▬ ▬ ▬ ▬
9. Casos en trámite por cada 1000 entrados			690	842	1044	1063	▬ ▬ ▬ ▬ ▬ ▬
10. Número de sentencias por juez de primera y única instancia		958	298	182	168	135	▬ ▬ ▬ ▬ ▬ ▬
11. Personal del Poder Judicial por 100 000 habitantes	120	160	181	228	238	246	▬ ▬ ▬ ▬ ▬ ▬
12. Jueces por 100 000 habitantes	10	15	19	25	26	27	▬ ▬ ▬ ▬ ▬ ▬
13. Fiscales por 100 000 habitantes	2	6	8	11	11	12	▬ ▬ ▬ ▬ ▬ ▬
14. Defensores por 100 000 habitantes	3	5	6	6	10	10	▬ ▬ ▬ ▬ ▬ ▬
15. Número de habitantes por juez	9965	6665	5178	4085	3889	3717	▬ ▬ ▬ ▬ ▬ ▬
16. Litigiosidad	67	105	114	144	126	124	▬ ▬ ▬ ▬ ▬ ▬

Fuente: elaboración propia con base en el II Informe de la Justicia, con datos del Departamento de Planificación, Sección de Planes y Presupuesto del Poder Judicial. Página 81.

Gráfico N°9
Costo promedio real por asunto terminado
(millones de colones constantes, base 2006=100)^{a/}
Período 2000-2015



a/ Cifras deflactadas con el índice de precios al consumidor base 2006.

Fuente: Il Informe de la Justicia, con información de la Sección de Estadística de la Dirección de Planificación del Poder Judicial, página 81.

De esta manera, los datos vinculados con el personal mostraron un aumento en 2015, en especial en la contratación de funcionarios auxiliares y administrativos, que constituyeron el 76% de las nuevas plazas registradas en 2014 y 2015.

En materia de evaluación del desempeño, el Primer Informe señaló un vacío, y la segunda edición constató que los esfuerzos aún son puntuales o se encuentran en fase de prueba.

Por su parte, la Comisión Nacional del Sistema Nacional de Calidad (Sinca-Justicia), encargada de examinar los sistemas de gestión de los despachos, únicamente había acreditado siete oficinas hasta el año 2013, y existía una amplia lista de espera.

En el año 2014 se aprobó el “Reglamento del Sistema Integrado de Evaluación del Desempeño del Poder Judicial” y en 2015 la Corte Plena dio el visto bueno al “Proyecto de ley para la evaluación de la gestión, el desempeño y la rendición de cuentas en el Poder Judicial”. Lo cual se puede engarzar con los objetivos estratégicos de los Planes Estratégicos 2007-2011 (ampliado a 2012) y 2013-2018, especialmente a los asociados a aumentar la productividad de despachos judiciales, a aumentar la eficacia de los procesos de análisis y la toma de decisiones, a gestionar los despachos judiciales para ser más

eficientes en la separación de las funciones jurisdiccional y administrativa, además de los relacionados con disminuir el retraso en la resolución de los procesos judiciales, sustituir las modalidades tradicionales de trabajo, consolidar un sistema apropiado e integral de personal para un mejor desempeño y servicio público, entre otros.

Desde el 2015, la Dirección de Gestión Humana tiene bajo compromiso la implementación del sistema de evaluación de desempeño bajo el enfoque de competencias, que se esperaba completar entre 2015 y 2019.

En 2015 habían evaluado trece oficinas, esto como parte de ese proceso, mediante la aplicación de un plan piloto (entre octubre de 2015 y junio de 2016) donde participaron 63 personas funcionarias. Basados en los resultados obtenidos se identificaron los ajustes legales, técnicos y operativos necesarios para su implementación a nivel institucional. En diciembre de 2016 se tenía un avance del 81,5% en el diseño y desarrollo del sistema de información que apoyará el trabajo en esta materia.

Ahora bien, en la segunda entrega del Informe de la Justicia, se dictamina que la creciente y sostenida inversión en los recursos del Poder Judicial, tanto humanos como de presupuesto, no se ha visto traducido en un cambio en su desempeño para la mejora, pues el número de sentencias dictadas ha disminuido, la cantidad de casos terminados no ha crecido, por el contrario, sí ha aumentado el volumen de causas activas en relación con los asuntos que se incorporan cada año.

En la institución, el tema de la evaluación de desempeño no se ha interiorizado como una práctica habitual a nivel institucional, debido a la falta de indicadores de gestión y de resultados, ya determinada en el Primer Informe, situación que obstaculiza una valoración adecuada de la labor del Poder Judicial, así como del impacto de las medidas que se adoptaron en años recientes.

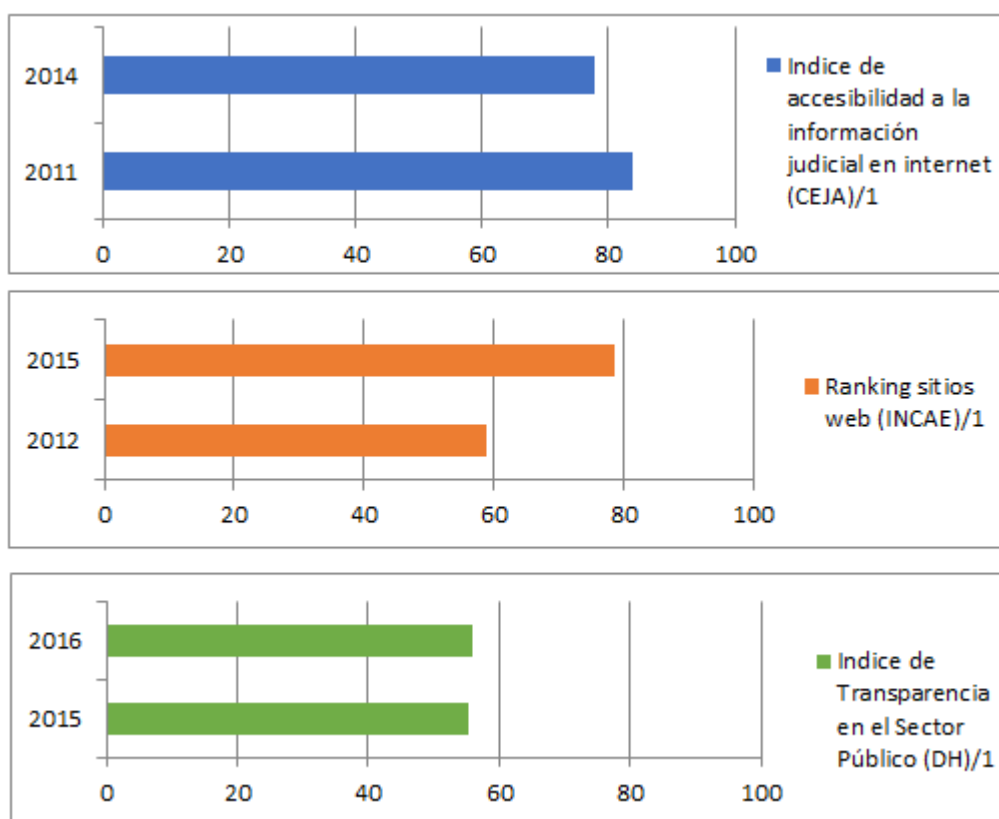
En el Segundo Informe, se verifica la existencia de oficinas judiciales a nivel nacional, que han ido ampliando tanto su cobertura y especialización. Ello se ha complementado con el Programa de Facilitadores Judiciales y su notable crecimiento en los años 2016-2017, ya que pasó de 57 colaboradores en 2014, a 474 en noviembre de 2016.

Por lo que se dictaminó que, en la creación y desarrollo de políticas, mecanismos, proyectos y campañas se ha conservado como prioridad el acceso a la justicia, con

especial énfasis en poblaciones vulnerables. A pesar que la cobertura territorial es amplia, no existen informes de evaluación sobre el impacto de estas acciones.

Sobre transparencia y participación ciudadana, se muestra en el cuadro siguiente, un desempeño variable. Según mediciones recientes, en el índice de accesibilidad a la información judicial en internet tuvo un descenso, en el ranking de sitios web mejoró y en el índice de transparencia en el sector público no presentó cambios.

Gráfico N°10
Resultados del Poder Judicial en tres Índices de Transparencia específicos
-en porcentajes-
Períodos comparativos 2011-2014, 2012-2015 y 2015-2016



1/ CEJA. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. INCAE. Instituto Centroamericano de Administración de Empresas. DH. Defensoría de los Habitantes.

Fuente: Elaboración propia, con base en el II Informe de la Justicia, (2017) a partir de Barahona et al., (2015).

Durante el período comprendido entre el 2014 y el 2016, la Comisión de Transparencia trabajó para desarrollar un sistema de información de alerta temprana (SAT-PJ) para detectar vulnerabilidad ante el riesgo de corrupción. Asimismo, se presentó el proyecto de ley para crear una jurisdicción especializada en crimen organizado y narcotráfico y se habilitó una línea telefónica gratuita (800-8000-645) para recibir denuncias sobre este tipo de casos en la función judicial.

En el área de sistemas informáticos se aprobó la implementación del Sistema de Información Georreferencial (SIG) del Poder Judicial y se colocó en internet una primera versión de este, aunque todavía con pocas variables.

Sobre el tema de participación ciudadana, cuyo abordaje el Primer Informe ubicó dentro del Plan Quinquenal 2013-2018, como parte de la “tercera ola” de reformas judiciales, el seguimiento indica que, en 2015, se aprobó la Política Institucional de Participación Ciudadana y se elaboró la Guía práctica para la incorporación de la participación ciudadana en el Poder Judicial (Poder Judicial, 2015).

Adicionalmente, en el II Informe del Estado de la Justicia, se señala que para el año 2015, se inició con la promoción del enfoque denominado “Poder Judicial Abierto”, aprovechando el rediseño de procesos en el Circuito Judicial de Cartago para ejecutar un plan piloto, creándose un sitio web específico para la iniciativa, afirmándose en dicho informe que estaba en proceso de aprobación una política de “justicia abierta”.

Sobre el tema de participación ciudadana, se dictaminó que aún no se ha materializado en la creación de zonas obligatorias, permanentes y efectivos (de doble vía) dentro del Poder Judicial, y su implementación está sujeta al criterio de las y los jerarcas de cada circuito y despacho. No se reportaron cambios significativos en cuanto a transparencia.

Con relación a la función jurisdiccional, en materia laboral no se reportan cambios importantes en las duraciones promedio de los juicios, a pesar que el presupuesto que disponía esta jurisdicción ha tenido un ritmo creciente. Por otro lado, en esa coyuntura de estudio, el Poder Judicial se preparaba para la entrada en vigencia del Código Procesal Laboral, que incluía medidas para reducir el riesgo para la tutela efectiva de los derechos laborales.

Por su parte, en cuanto a la justicia penal, se indica que logró visibilizar y generar incidencia en las jerarquías con el fin de que prestaran mayor atención a los casos cerrados por desestimación y archivo fiscal, en especial los asociados a ciertos delitos. El fortalecimiento de las unidades de control en el Ministerio Público es una señal de ese esfuerzo. Se registró un descenso en las desestimaciones, no así en los asuntos enviados a archivo fiscal. Sobre los múltiples programas piloto y planes implementados, se afirmó que no había datos que permitieran medir su impacto.

De esta manera, luego de que el Primer Informe registrara el dinámico crecimiento del tamaño y la complejidad del sistema de administración de justicia, para la segunda entrega se planteó la necesidad de examinar con más detalle el diseño institucional del Poder Judicial, con el fin de valorar su capacidad para dar respuestas y conducción oportuna a las cambiantes demandas del contexto nacional e internacional. En esta ocasión el estudio se enfocó **en tres aspectos** que ayudan a comprender la dinámica interna de este conglomerado: **la estructura del gobierno judicial, la distribución territorial de los servicios y el área de gestión humana.**

Es así, como en el **Segundo Informe Estado de la Justicia** se constata la capacidad del Poder Judicial costarricense, para asegurarle a la población del país el ejercicio de su derecho a la justicia. No obstante, paralelamente, registraron importantes limitaciones en la estructura y el funcionamiento del gobierno judicial para responder a las demandas ciudadanas por más transparencia y eficacia en la forma en que se administra la justicia.

Eso sí, los alcances de esta apreciación deben ser contextualizados. Por un lado, el Poder Judicial de Costa Rica muestra un robusto desarrollo institucional y es uno de los más avanzados y modernos de América Latina, tal y como lo reseñó este Informe en su edición anterior (2015), teniendo en cuenta que, esa fortaleza es la consecuencia de un extenso proceso de construcción institucional que se desarrolló durante todo el siglo XX.

En el período comprendido entre los años 1997 y 2017, el Poder Judicial experimentó una serie de reformas dirigidas a mejorar su capacidad para ofrecer una justicia pronta, cumplida e igual para todos y todas, con especial énfasis en poblaciones en situación de vulnerabilidad. También procuró someter los resultados de su trabajo al escrutinio público, mediante políticas de transparencia y participación ciudadana, mismos que forman parte del concepto de “justicia abierta”.

La inversión en justicia por habitante al 2017, era cuatro veces mayor, a la de dos décadas atrás, aunque la población para ese año había crecido en un 37%. En ese período, la planilla judicial se cuadruplicó y se amplió la cobertura territorial y la diversidad por materia que atienden los despachos judiciales. Lo que permitió aumentar el acceso ciudadano a los servicios del sistema generando una de las tasas de litigiosidad más altas de América Latina (sólo por debajo de Chile).

Por otra parte, esta ventaja del Poder Judicial en el ámbito latinoamericano no es invariable, ni está exenta de problemas.

En el informe al 2017, se cuestionó la capacidad de la estructura de gobierno del Poder Judicial, para gestionar las demandas de la ciudadanía. Lo anterior, en virtud de que se mantiene una jerarquía establecida de forma vertical, que centraliza la toma de decisiones políticas, administrativas y jurisdiccionales en la Corte Suprema de Justicia y de sus integrantes, incluso a nivel de “microadministración”, en un marco de dispersión territorial, por materias y por órganos auxiliares que tienen diferentes grados de autonomía, y crecientes recursos humanos y financieros.

Esta estructura de gobierno, que fue relevante en el siglo XX para alcanzar los logros que hoy se exhiben, actualmente es inadecuada. La situación se reporta aún más compleja, cuando se observa que el Poder Judicial está a merced de una ciudadanía cada vez más demandante y sensibilizada sobre su derecho de acceso a la justicia y que no confía mucho en la institución.

Lo anterior, de acuerdo con los resultados de la encuesta denominada “Barómetro de las Américas”, de la Universidad de Vanderbilt (2006) y que fueron citados en el Segundo Informe de la Justicia donde se desprende que la confianza en el Poder Judicial es notoriamente menor a la de hace dos décadas, pese a los esfuerzos de modernización y las políticas de apertura y transparencia que se han impulsado. Asimismo, el desempeño institucional es comunicado y por lo tanto, sometido al escrutinio público con mayor frecuencia que antes, por los medios de comunicación y las redes sociales. Sin embargo, pese a esta pérdida de apoyo, el segundo Informe del Estado de la Justicia subraya que, la demanda por servicios judiciales sigue siendo alta (alrededor de medio millón de nuevos casos cada año).

Con relación a la desconcentración de decisiones administrativas, se planteó como pregunta de investigación: ¿Se logró en la última década desconcentrar las decisiones administrativas de la Corte Suprema y delegarlas en el Consejo Superior?

Sin embargo, pese a la desconcentración, la Corte Suprema no ha sido relevada de las competencias administrativas, que siguen ocupando tiempo de las magistradas y los magistrados, con su consecuente injerencia.

Los motivos señalados en este informe son tres: en **primer lugar**, la normativa separó para este órgano, importantes funciones de esta índole, como los nombramientos en los puestos más altos en la escala de la judicatura (niveles 4 y 5), la aprobación del presupuesto anual y la decisión final sobre asuntos disciplinarios e irregularidades en nombramientos, entre otros.

De esta forma, con el crecimiento exponencial que ha tenido la institución, estas funciones han ido aumentando, en cantidad y complejidad, con respecto a la situación que prevalecía a principios de los años noventa, cuando se aprobó la actual Ley Orgánica del Poder Judicial.

En **segundo lugar**, los y las magistrados participan directamente en la toma de decisiones administrativas en los distintos consejos (presiden el Consejo Superior, el de la Judicatura y el Laboral) y además, en las comisiones de trabajo que lideran o integran junto con otros funcionarios. Con distintos alcances, estas instancias gestionan recursos y dan directrices para áreas de trabajo relevantes, con bastante independencia y en forma paralela a la Corte Suprema.

Y, en **tercer lugar**, mediante la figura legal del **avocamiento** y con la solicitud expresa de sus integrantes, la Corte puede entrar a conocer cualquier asunto de la agenda del Consejo Superior que considere pertinente. Si bien no es utilizado frecuentemente, mantiene abierta la posibilidad de influir en decisiones administrativas en cualquier momento. Como, por ejemplo, cuando en el período de estudio del segundo informe de la justicia, se avocaron los nombramientos en direcciones de diversas áreas.

Por los motivos expuestos anteriormente, se confirmó para el 2017, un proceso de desconcentración de funciones sin traslado de poder, el cual en última instancia se reserva a la Corte Suprema según el diseño institucional actual.

Por su parte, con relación a los regímenes internos de sanciones del Poder Judicial y cómo evolucionaron en la década comprendida entre el 2007 y 2017, se señaló que la función disciplinaria está distribuida en diversos órganos. Todos ellos reportaron aumentos en los casos ingresados en 2014 y 2015, pero solo un pequeño porcentaje de las denuncias finalizó con una sanción efectiva: en 2015 un 13% en el Tribunal de la Inspección Judicial, un 18% en la Inspección Fiscal del Ministerio Público, un 13% en la Oficina de Asuntos Internos del OIJ y un 27% en la Unidad Disciplinaria de la Defensa Pública.

En esta área hay amplias oportunidades de mejora, en asuntos como la tipificación de las faltas, la estandarización de los procedimientos y los registros estadísticos de cada unidad. En particular, la investigación del II Informe de la Justicia se centró en detectar los riesgos de corrupción interna que podrían existir en el conglomerado judicial. Sin embargo, la manera en que la institución registra la información, no permite conocer con precisión, si las denuncias contra funcionarios corresponden a faltas administrativas o tienen características de actos corruptos. Con ello, a partir de insumos que aporta el régimen sancionatorio, las autoridades se ven limitadas para la toma de decisiones y poder aplicar medidas dirigidas a prevenir que la corrupción penetre la institución. Por ejemplo, el retraso en la tramitación de un asunto podría deberse a negligencia o a corrupción, lo mismo que un adelanto de criterio o una fuga de información.

Por su parte, con respecto a las brechas territoriales en el acceso y la demanda judicial por circuito, se debe considerar, cuánto varían los indicadores relevantes del Poder Judicial, si se desagregan por circuitos.

La principal conclusión en este tema, a la que llegó el informe de marras, es que, a pesar de las disparidades en los perfiles de demanda, la variedad no es tal como para afirmar que existen contrastes marcados entre los circuitos judiciales. La información disponible arrojó una clara concentración en tres materias: cobro judicial, penal y tránsito. No obstante, desde el punto de vista territorial la concentración en cobros judiciales y los asuntos de tránsito es menor.

En cuanto a las capacidades institucionales, en el período 2010-2015 se incrementó a nivel general, el personal encargado de brindar los servicios judiciales, aunque en distintas magnitudes.

En términos presupuestarios, la vinculación entre la demanda efectiva y los fondos asignados fue la previsible, pues a mayor número de casos ingresados, mayores recursos. Sin embargo, hay considerables asimetrías. Por ejemplo, la dotación que recibe el Primer Circuito de San José es muy superior a la de las otras sedes, cuando se considera el indicador de costo por caso. Lo cual se debe a la presencia de los órganos de dirección y administración de la Defensa Pública, el Ministerio Público y el OIJ.

Con relación a las brechas territoriales de productividad judicial y justicia pronta, bajo el análisis de los indicadores de desempeño constataron la existencia de importantes diferencias territoriales en la productividad del sistema, es decir, existen grupos de despachos altamente productivos, que coexisten con amplios segmentos de más bajo desempeño, pese a asignaciones de recursos y perfiles de demanda similares.

Finalmente, con respecto a este tema, cabe señalar que, si bien en este II Informe se propuso analizar la capacidad del Poder Judicial para dispensar **una justicia pronta**, sin embargo, los vacíos de información y la deficiente calidad de las bases de datos impidieron llevar a cabo ese estudio.

La principal conclusión del esfuerzo realizado es que, el Poder Judicial carece de un sistema de información que permita producir, a tiempo, reportes detallados para medir y evaluar su desempeño, más allá de indicadores agregados y generales para el conjunto de la institución.

Para saber con precisión la duración de los procesos judiciales, se requiere una mejora sustancial en este ámbito, pues por ahora una iniciativa en tal sentido demandaría esfuerzos extraordinarios (estudios especiales de campo, como por ejemplo un muestreo de expedientes).

En lo que corresponde a la calidad del recurso humano en el Poder Judicial, el informe se planteó como pregunta de investigación ¿Cuál es el nivel de coherencia entre la preparación académica que brindan las universidades y el perfil de los puestos del Poder Judicial?

Del análisis de los perfiles de puestos del Poder Judicial versus los programas de las carreras de Derecho se encontraron vacíos importantes en la formación profesional básica. Reportando bajos porcentajes de aprobación en la prueba de ingreso al Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica y el examen de admisión al curso "Formación

inicial para aspirantes a la judicatura” (FIAJ), de la Escuela Judicial. También incluye un estudio realizado por CONESUP sobre la variabilidad del número de cursos y créditos entre 23 carreras de Derecho.

Estos son indicadores que preocupan ya que tienen que ver con la calidad en la formación de la disciplina sustantiva en el Poder Judicial, lo que representa un gran desafío en el diseño de procesos de inducción, para cubrir las brechas que se presentan entre el perfil profesional requerido y el que egresa de las universidades.

En lo concerniente a los procesos de reclutamiento, el planteamiento se dirigió sobre la forma de evolución de los procesos para reclutar, seleccionar y preparar del recurso humano para atender los requerimientos originados de las reformas judiciales en el período 2011-2015.

La investigación realizada determinó la necesidad de actualizar el marco jurídico que tutela estos procesos, debido a que algunas de las normas, como el Estatuto de Servicio Judicial, tienen más de cuarenta años de antigüedad. También se recomendó revisar los perfiles por competencias, en razón de que algunos casos se exige un gran número de ellas, casi todas con niveles de cumplimiento altos, aspecto que da lugar a perfiles poco realistas y difíciles de alcanzar para las personas que aspiran, cuya evaluación incrementa el costo y la duración del reclutamiento.

Este Informe también detectó que existe una alta rotación interna de personal, y que los funcionarios y funcionarias judiciales desarrollan su carrera profesional dentro de la institución. El 50% de los defensores y el 18% de los jueces nombrados en el período bajo análisis contaban con experiencia laboral fuera del Poder Judicial. Llama la atención que ningún fiscal o fiscalía estaba en esa situación.

En virtud de lo anterior, el II Informe de la Justicia (2017) recomendó desarrollar un planeamiento estratégico del proceso de reclutamiento, de modo que no se enfoque tanto en su efecto presupuestario, sino en cubrir a mediano y largo plazos las necesidades de personal para cumplir con los objetivos de la institución y garantizar recursos humanos de la misma calidad en todo el país.

En cuanto a la existencia de instrumentos de evaluación en el Poder Judicial, es importante indicar que se ubicaron los siguientes:

1. Informe anual de resultados físicos y financieros 2018

Este informe se elaboró en cumplimiento a lo dispuesto por la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN) del Ministerio de Hacienda, en los Lineamientos sobre Formulación, Ejecución y Evaluación del Presupuesto de la República, que en el artículo 79 del capítulo VI denominado “Seguimiento y Evaluación” dispone la remisión a dicha Dirección del informe de evaluación anual por parte de cada entidad, a más tardar el 31 de enero del siguiente año al que se realiza la evaluación (DGPN, s.f.).

Dicho informe parte del reconocimiento de su misión institucional. En ese sentido debe recordarse que la misión del Poder Judicial es administrar justicia en forma pronta y cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con el ordenamiento jurídico, de manera tal que se garantice la calidad en la prestación de los servicios para las personas usuarias que lo requieran.

Por lo anterior, se establece en dicho informe que el Plan Estratégico del Poder Judicial del periodo 2013-2018, estipula, entre otras acciones estratégicas prioritarias, el disminuir el retraso judicial, modernizar la gestión judicial mediante rediseños e innovación de procesos, propiciar la participación ciudadana e implementar una cultura de comunicación organizacional.

En este informe se evaluaron los resultados físicos y financieros de los siguientes 3 programas: 930, Defensa Pública; 950, “Servicio de Atención y Protección a Víctimas y demás sujetos intervinientes en el Proceso Penal”; y 927 Servicio Jurisdiccional.

De este informe resulta importante destacar dos temas que se encuentran directamente relacionados con la misión institucional y la garantía constitucional de acceso a una justicia pronta y cumplida: la tasa de pendencia y la tasa de resolución.

La tasa de pendencia es la cantidad de expedientes que están a la espera de ser tramitados o bien que ya iniciaron su tramitación, pero aún no se encuentran terminados y “resulta de dividir el circulante final de un año entre la carga de trabajo, entendiéndose por carga de trabajo, la sumatoria del circulante al iniciar el año + expedientes entrados + expedientes reentrados” (Poder Judicial, 2018, p.57).

Sobre el particular, al finalizar el año 2018 el cálculo de la Tasa de Pendencia fue de un 59,98%, la tasa de pendencia se encuentra estrechamente relacionada con la tasa de

resolución, en razón de que, a mayor tasa de resolución, menor será la tasa de pendencia.

Al respecto, afirma el Poder Judicial que el circulante, incluyendo asuntos inactivos, en el Servicio Jurisdiccional al finalizar diciembre 2018, se ubicó en 1.335.611 expedientes, de esa cantidad 1.141.852 expedientes se encuentran a la espera de ser tramitados o en trámite, representando el 86% de ese circulante.

Se indica en el mencionado informe, en cuanto a la tasa de resolución, que para el 2018, se estableció que los casos terminados debían representar el 36,17% de toda la carga de trabajo de los Tribunales y Juzgados del país. No obstante, el porcentaje obtenido fue del 29,77%; lo que significó que la meta establecida alcanzara un 82,3% de cumplimiento.

Sobre el particular, el Poder Judicial justifica la situación alegando que la huelga nacional de empleados públicos perjudicó de manera sustancial el cumplimiento de esta meta, asociado a que este indicador se ve afectado por las medidas alternas de solución de conflictos, que le otorgan a la parte demandada un plazo para que lleve a cabo una reparación integral del perjuicio, una suspensión del proceso a prueba o una conciliación. En razón de ello, los procesos no pueden darse por terminados hasta que esa medida alterna agote el referido plazo, provocando que estadísticamente los asuntos no se den por concluidos, ya que este tipo de procesos se trasladan del circulante en trámite al circulante con resolución provisional o pasivo, lo cual afecta de manera directa los porcentajes de resolución.

Además, no se consigna en el informe, el porcentaje de expedientes que se encuentran en dicha condición, de manera tal que pueda valorarse efectivamente, cuánto impacta lo alegado en el porcentaje de cumplimiento.

Llama la atención que se afirme en el citado informe que los resultados obtenidos en la tasa de resolución y la tasa de pendencia no implican una afectación a la población:

(...) En los proceso judiciales (sic) de manera tangible no se puede hablar de afectación a la población, razón por la cual al presentar la tasa de resolución un cumplimiento medio o bajo, no necesariamente se ha causado una afectación a la población, ya que, los procesos judiciales se van señalando a juicio cuando el expediente se encuentre debidamente proveído, lo cual no depende solo del Poder

Judicial, sino también de las partes intervinientes en el proceso en lo que a presentación de pruebas se refiere, aunado a que existe la particularidad de que si los procesos se señalan a juicio, en un porcentaje alto estos no se llevan a cabo porque la persona acusada se encuentra rebelde, lo cual no se puede prever antes de llevar el señalamiento, razón por la cual el juicio debe ser señalado nuevamente, de ahí que no se pueda hablar de incumplimiento, dado que el proceso en algún momento va a concluir, por lo que la única afectación que se causa a la población es que el proceso se mantiene activo porque es imposible para el tribunal terminarlo (Poder Judicial, 2018, p. 57)

Al respecto, se considera que lo alegado por el Poder Judicial, más que una justificante denota una total negación del problema y requiere un profundo cambio de paradigma a lo interno, ya que no se profundiza en las razones por las cuales una persona acusada se encuentra en rebeldía, y por ende, evadiendo el proceso, ni la forma en que esto impacta en la duración de los mismos; sin embargo, lo más preocupante es que se afirme que la tasa de resolución no produce afectación ciudadana.

Lo mismo ocurre con la tasa de pendencia, pues en el citado informe se manifiesta que “en ese tipo de indicador no procede hablar de afectación a la población objeto, ya que, si el expediente se mantiene pendiente es porque requiere de tiempo para que esté listo para el debate” (Poder Judicial, 2018, p.58). Aducen, además, que el Poder Judicial no puede controlar la cantidad de casos nuevos que ingresan. Sin embargo, que el 86% del circulante, esté sin tramitar o en trámite, pero sin concluir, no es una situación que pueda tomarse a la ligera, ya que, si la justicia no es pronta y cumplida, se está muy lejos de lograr la misión institucional y se incumple, evidentemente, con ese derecho constitucional. Además, no se presentó en el estudio de repetida cita, la estadística que demuestre que el aumento de demandas es tal, que efectivamente afecta la respuesta institucional.

Este tipo de afirmaciones por parte del Poder Judicial en este informe anual de resultados físicos y financieros denota que no se ha interiorizado adecuadamente, por parte de sus funcionarios, la visión institucional que lo concibe como una entidad que garantice al país, el pleno acceso a la justicia, que resuelva los conflictos de manera pacífica, eficaz, eficiente, transparente y en apego a la ley, con personas servidoras comprometidas con su misión y valores, conscientes de su papel en el desarrollo de la sociedad.

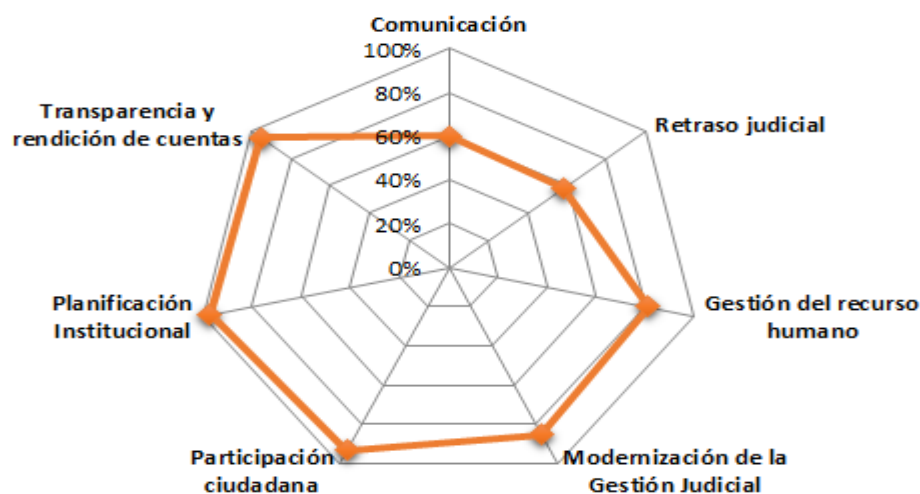
Por lo anterior, pareciera necesario capacitar y sensibilizar a las personas funcionarias, de manera tal que realmente tengan conciencia del papel que el Poder Judicial desempeña en la sociedad costarricense, en el fortalecimiento de la democracia y en la cultura de paz social que se pretende fortalecer.

2. Evaluación del Plan Estratégico Institucional 2013-2018

Este informe se elaboró el 8 de julio de 2019, dirigiéndose a la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia y tiene como finalidad determinar la medida en que se ha logrado el cumplimiento de los objetivos estratégicos establecidos en el Plan Estratégico Institucional 2013-2018, mediante un contraste de la meta planteada y el valor final obtenido de los indicadores establecidos para controlar el avance sobre la programación a lo largo del periodo de vigencia.

En el citado Plan Estratégico se incluyeron siete temas estratégicos:

Gráfico N°11
Resultados obtenidos por tema estratégico en el Poder Judicial,
-en porcentaje-
Período 2014-2018



Fuente: elaboración propia con base en la Evaluación del Plan Estratégico Institucional 2013-2018, Poder Judicial.

Sobre el particular, llama la atención que se haya obtenido un 95% de cumplimiento en el tema de Transparencia y rendición de cuentas. En ese sentido, debe recordarse que

el Plan Estratégico 2013-2018 estableció como un objetivo estratégico el fortalecer la imagen y legitimación institucional, mediante la transparencia y rendición de cuentas como medio para contribuir a la democracia y se estableció como meta que al finalizar el 2018, se debía lograr anualmente, aumentar o al menos mantener el Índice de Confianza Judicial en comparación con el dato a agosto del 2012.

Sin embargo, el informe de evaluación en análisis manifiesta que desde el 2016 se dejó de realizar la encuesta de Percepción de la Confianza Judicial, expresando textualmente lo siguiente:

(...) Los indicadores “Índice de Confianza Judicial” y “Subíndice Perceptual”; producto de la encuesta de percepción y realidad de la justicia y servicios recibidos en el Poder Judicial, se dejaron de realizar, por instrucciones de la Presidencia de la Corte, dadas las limitaciones presupuestarias que se presentan en el Poder Judicial para la contratación de una empresa que realice las encuestas. Lo anterior, según lo indicado en oficio 10329-DE-2017. (Poder Judicial, 2019a, p.56)

Lo anterior, pareciera indicar que el tema de la percepción ciudadana en cuanto al Índice de confianza que le genera el Poder Judicial es prescindible para la Presidencia de la Corte, lo que una vez más, en nuestro criterio, aleja a la institución del cumplimiento de su misión y visión, máxime en una institución que cuenta con un Departamento que se encarga específicamente del tema de la evaluación. Si los jefes son los llamados a velar por el cumplimiento de los objetivos institucionales, y de llevar a la institución al cumplimiento de su misión y visión, resulta contradictorio que, cuando se debe tomar una decisión presupuestaria se prescindiera de un tema importante como el de la Percepción de Confianza Judicial.

Por otra parte, según el informe de evaluación en análisis, los temas con menor avance en el cumplimiento de los indicadores planteados en el citado Plan Estratégico son: Retraso Judicial y Comunicación.

En este sentido, al igual que como lo hicimos con el informe de evaluación anterior, nos centraremos en el tema del retraso judicial, ya que, desde el punto de vista de la percepción ciudadana, es el que más afecta el derecho constitucional a una justicia pronta y cumplida.

En términos generales el tema estratégico “**Retraso Judicial**” muestra un avance del 58%. Sobre el particular el citado informe de evaluación del plan estratégico indica lo siguiente:

Con respecto al objetivo del tema de **Retraso Judicial** se pretendía disminuir el retardo en la resolución de los procesos judiciales, optimizar mecanismos alternos de resolución y otras acciones para abordar esa congestión. Se observa del análisis global de los indicadores que si bien es cierto se han llevado a cabo esfuerzos importantes en materia de Justicia Restaurativa y en los Centros de Conciliación, en términos generales la cantidad de asuntos pendientes que se encuentra a la espera de trámite en los despachos judiciales sigue siendo un indicador que amerita atención, esto a pesar de que si bien es cierto han aumentado los casos terminados, el ingreso de causas es cada vez mayor en la corriente judicial, por lo que se han realizado esfuerzos mediante planes de trabajo de reducción de circulante en diversas materias como Civil y Laboral, sin embargo, aún sigue siendo el principal aspecto que reclama la sociedad costarricense y que continúa presente como un pendiente que nuevamente fue considerado para ser abordado por medio del nuevo plan estratégico 2019-2024. (Poder Judicial, 2019a, p. 8)

Así las cosas, se evidencia que al término del periodo del Plan Estratégico 2013-2018, la tasa de pendencia y la tasa de resolución mostraron un cumplimiento del indicador de 60% y 20% respectivamente.

Específicamente, en el caso de la tasa de resolución solo en el año (2014) se logró aumentar los casos terminados en 1,8%, pero en el 2015 disminuyó 1,2%; en 2016 disminuyó 1,9%; en 2017 se redujo en 5,5% y en el 2018 decreció en 11,7%.

En lo que respecta a la tasa de pendencia, solo en dos años (2014 y 2016) se alcanzó lo estimado, que era disminuir en 0,5% dicha tasa. Con respecto a este punto, se indica en el informe que el promedio de tasa de pendencia ha sido de 56%. No obstante, en el año 2017 incrementó a 60,1% y aunque, para el 2018 disminuyó, con respecto al año 2017, la misma se ubicó en un 55,4%.

Al leer el informe citado, el Poder Judicial aduce que la cantidad de expedientes a la espera de ser tramitados ha experimentado un aumento sostenido en la mayoría de las materias a lo largo de los años, justificado en gran medida por la entrada de asuntos que

del 2013 al 2018 han reportado un incremento de 17% en el ingreso de manera general. Lo cual aunado a que la tasa de resolución decreció en un 5% desde el 2014 hasta el 2018, ha culminado en que a partir del 2017, se tiene un circulante que sobrepasó la barrera de un millón de casos pendientes al finalizar ese año en la primera instancia en todo el país, (incluyendo todas las materias).

Al comparar ese año con el 2013, se observa un incremento en un 31% en la cantidad de casos pendientes, lo que demuestra una repercusión y un impacto en las tasas de pendencia y resolución. En el 2018 se presentó la disminución más drástica con la menor tasa de resolución reportada en el periodo de evaluación pasando de una tasa de 34 en 2014 a un 27 en el 2018. (Poder Judicial, 2019a, p.23)

En síntesis, en cuanto al tema estratégico del retraso judicial, que como se indicó anteriormente, constituye el aspecto más reclamado de la ciudadanía, no se cumplieron la metas establecidas en el Plan Estratégico 2013-2018, lo cual coloca al Poder Judicial en una difícil situación con respecto al cumplimiento de su misión, que como se recordará consiste en administrar justicia pronta, cumplida y accesible, de conformidad con el ordenamiento jurídico para contribuir con la paz social, el desarrollo integral y sostenible del país. Lo anterior resulta preocupante pues se corre el peligro de que al percibirse por parte de la ciudadanía que el sistema de justicia no responde a sus necesidades, se empiecen a presentar situaciones relativas a tomar la justicia por propia mano, lo que implica pérdida de la paz social.

Finalmente, se reitera que relacionado con la imagen y el índice de confianza de la ciudadanía en el Poder Judicial, por decisión de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia, se dejó de realizar la encuesta respectiva, por lo que desde el 2015 no se registran datos sobre la medición de dicho índice, lo que también dificulta avanzar en el cumplimiento de la visión institucional de hacer del Poder Judicial una institución que garantice el pleno acceso a la justicia y que resuelva los conflictos de manera pacífica, eficaz, eficiente, transparente y en apego a la ley.

3. Informe de Evaluación de los Planes Anuales Operativos 2018

Este informe de evaluación se elaboró en virtud de lo dispuesto en la circular 262-2014 del 16 de diciembre de 2014, denominada "*Obligación de realizar evaluaciones semestrales y anuales de Planes anuales y operativos*", a partir de lo acordado por el

Consejo Superior, en la Sesión N°100-14 celebrada el 18 de noviembre de 2014, artículo XXXIII.

En este sentido, en el informe de evaluación se advierte que el proyecto de automatización por medio del Sistema de Formulación y Seguimiento de los Planes Anuales Operativos (PAO), que se implementó a nivel nacional para la formulación de los PAO's del 2017 y 2018, es la fuente de información primaria para conocer el nivel de cumplimiento del PAO en el Poder Judicial. Es decir, con anterioridad al 2017 no se encuentran registros de evaluaciones de los PAO de los años anteriores (Poder Judicial, 2019b).

El informe abarca los siguientes 6 Programas del Poder Judicial: 950, Servicio de Atención y Protección de Víctimas y Testigos; 928, Organismo de Investigación Judicial; 930, Defensa Pública; 926, Dirección, Administración y Otros Órganos de Apoyo; 929, Ministerio Público y 927, Servicio Jurisdiccional.

El cumplimiento más bajo con respecto a las metas formuladas en el PAO para el año 2018, se reporta en el Ministerio Público (88,10%) y en el Servicio Jurisdiccional (81,54%).

En términos generales, el nivel de avance logrado a nivel nacional fue de un 80,15% el restante 19,85% corresponde a metas no completadas en su totalidad o sin registro de avance. Lo anterior, representa un crecimiento de un 4,15% en el nivel de cumplimiento, dado que para el 2017 el avance general fue de un 76%. (Poder Judicial, 2019b, p. 8)

Adicionalmente, se indica en el citado informe que el cumplimiento para el año 2018 de los temas estratégicos del PEI 2013-2018 mediante las metas operativas, superó el 86%, encabezado por el tema de "Transparencia y Rendición de Cuentas" seguido del tema "Participación Ciudadana", ambos con 90% de cumplimiento. Sin embargo, los temas que reportan mayor rezago son la "Gestión del Recurso Humano" con 87,21% y el "Retraso Judicial" con un 86,94%.

Al respecto, se afirma en dicho informe que en el tema estratégico "Retraso Judicial" dos acciones estratégicas consiguieron un nivel porcentual de cumplimiento mayor a 90%, ubicándose en primer lugar el tema de "Potenciar la aplicación de las medidas cautelares y tutelares en los diversos procesos, para asegurar la efectividad de la justicia y valorar la pertinencia de reformas legales" (93,27%) de seguido por la acción estratégica "Colaborar

en la ejecución de soluciones integrales de proyectos dirigidos a disminuir el retraso judicial” (92,15%). Por otra parte, las acciones estratégicas que reportaron menores avances son “Valorar los mecanismos actuales de convocatoria de citación a las personas usuarias” con 80,00% y “Ampliar el modelo oral-electrónico a todos los despachos que conocen la materia de pensiones alimentarias” con un 71,67% (Poder Judicial, 2019b).

Así las cosas, nuevamente se detecta que el mayor problema que afecta al Poder Judicial es el Retraso Judicial y aún y cuando se hayan establecido metas en los PAO y en el Plan Estratégico Institucional, esta continúa siendo el área con menos avances.

Sobre el particular, no deja de preocupar el hecho de que el Ministerio Público y el Servicio Jurisdiccional obtengan los porcentajes de cumplimiento de metas más bajos, ya que un inadecuado desempeño del Ministerio Público puede generar la percepción por parte de la ciudadanía de inseguridad ciudadana y que no vale la pena denunciar si el Ministerio Público no va a tramitar con eficiencia esas denuncias.

Lo mismo ocurre con el Servicio Jurisdiccional, que brindan los distintos juzgados y tribunales, constituidos por jueces de la república, puesto que, si no se mejora en el cumplimiento de las metas y de indicadores del PAO, esto repercute en el servicio público que se brinda, y por lo tanto en el acceso a una justicia pronta y cumplida. Siendo la percepción ciudadana con respecto a la justicia, que la misma resulta onerosa, lenta e infructuosa, con el consecuente peligro de que se tienda a tomar dicha justicia por la propia mano.

4. Seguimiento a los indicadores del Segundo Informe de Estado de la Nación

Este informe fue presentado el 1° de agosto del 2019 por la Oficina de Subproceso de Evaluación del Poder Judicial y está dirigido a la Secretaría de la Corte, ya que mediante el oficio 10690-18, la Corte Plena transcribió el acuerdo tomado en la sesión 47-18, artículo XXXII, sobre el Segundo Informe del Estado de la Justicia, que ordenó a la Dirección de Planificación, en primer lugar, crear el objetivo “Compromisos Informe Estado de la Justicia” en el Sistema PAO y de forma semestral informar a la Corte Plena el cumplimiento o avance correspondiente de cada instancia, como parte del Informe Semestral de Cumplimiento de los PAOs y en segundo lugar, que dicha Dirección debía realizar el primer seguimiento, mediante consulta directa a las instancias responsables en

el último trimestre del 2018 y a partir del 2019, incluirlo en el PAO, para verificar el avance en el sistema (Poder Judicial, 2019c).

Llama la atención que se indique en el referido informe que como limitantes para su elaboración, durante el proceso de compilación de información de algunos indicadores, no se logró recabar total o parcialmente la información requerida; lo anterior, debido a que las personas responsables de su cumplimiento, no disponían de la información, principalmente, por desconocimiento de los requerimientos planteados en el Segundo Informe del Estado de la Justicia.

De igual manera, una parte de los indicadores con fecha de cumplimiento al 2018, se encontraban en proceso de construcción y que, además, en algunos casos la información brindada no era precisa, se encontraba incompleta o presentaba inconsistencias, y a la fecha de la presentación del mismo, algunas oficinas no habían brindado las aclaraciones correspondientes.

Lo anterior evidencia que existe un serio problema para la evaluación, ya que es imposible ejecutar lo planificado, si las personas responsables del cumplimiento de las metas y de los indicadores desconocían los requerimientos planteados en el Segundo Informe del Estado de la Justicia, a pesar, de que, como se indicara anteriormente, fue dispuesto mediante un acuerdo de Corte Plena.

El informe muestra los resultados obtenidos del seguimiento de los indicadores generados para cada uno de los siete capítulos, durante el trienio 2016- 2018, contruidos con la información que remitió cada oficina del Poder Judicial.

En el tema denominado “**Gobierno Judicial**” en el informe de seguimiento mencionado, se plantearon 6 indicadores:

1. Número de comisiones conformadas por magistrados y magistradas.
2. Avocamiento de asuntos del Consejo por parte de la Corte Plena.
3. Tipología de asuntos administrativos decididos en Corte Plena.
4. Tipología de asuntos atendidos en el Consejo Superior.
5. Cantidad de acuerdos según tipo de asunto

6. Mecanismos de seguimiento de las políticas institucionales

Sobre el particular, debe indicarse que el citado informe de seguimiento se limita a brindar, en algunos casos, datos recopilados de forma aislada y sin realizar un análisis de los mismos, por ejemplo, en cuanto al indicador N°1, se establece que no se tiene registros para el 2016 y en el 2017 y 2018 se consigna que existen 135 comisiones integradas por Magistrados.

En el tema de avocamiento (indicador N°2) no se consigna en ninguno de los años (2016 al 2017) registro alguno. No obstante, aunque se hubiesen establecido los datos, el informe omite pronunciarse sobre la importancia que puede tener el avocamiento para el acceso a la justicia.

Por lo anterior, en la presente investigación únicamente destacaremos, en cuanto al sexto indicador, que el informe señala que con la entrada en vigencia del Plan Estratégico 2019-2024, se está generando una vinculación entre las políticas institucionales y las metas estratégicas, con el objetivo de individualizar las acciones institucionales que darán cumplimiento a las metas y cuyo seguimiento ha sido sistematizado por mecanismos de información automatizados que permitirá en el futuro generar reportes anuales. Lo anterior, en nuestro criterio, es un paso fundamental para poder alinear los distintos instrumentos de planificación y lograr incorporar en los mismos las políticas institucionales.

Adicionalmente se manifiesta en el citado informe que se han identificado 18 políticas institucionales, de las cuales se han logrado vincular, a través de los Planes Anuales Operativos tres de ellas: Política de Igualdad de Género, Política Axiológica y la Política de Justicia Abierta, a las cuales se les podrá dar seguimiento a partir de los reportes de avance que se generen en el 2019.

Por todo lo anteriormente dicho, para efectos de la presente investigación, podemos concluir, en sentido contrario que, para el periodo de estudio que nos ocupa (2008-2018) no existió vinculación alguna entre las políticas institucionales y las metas estratégicas.

En el tema **indicadores territoriales de justicia**, cuyo responsable es la Dirección de Planificación, se plantearon 2 indicadores:

1. Duración de los procesos por despacho, según fase, características de los intervinientes y tipos de casos (materia laboral).

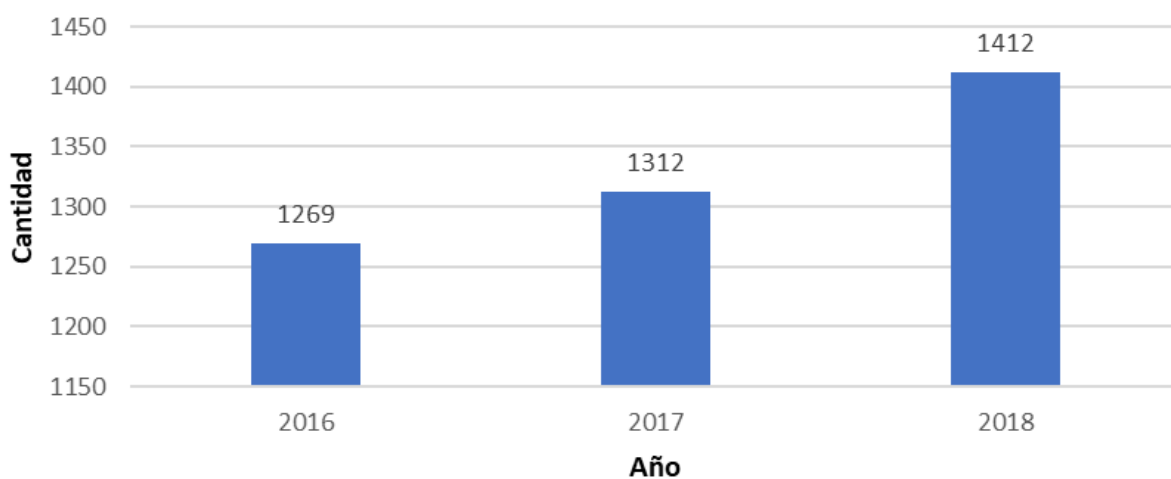
Al respecto, si bien el informe muestra que se obtuvieron avances en cuanto a la información sobre la duración de los procesos por despacho y características de los intervinientes, no se logró progresar en el registro de datos sobre la duración de los procesos por fase; variable que según se indica, sería incluida para el anuario 2018. En nuestro criterio, medir la duración de los procesos por fases, es un control indispensable que le facilitaría al Poder Judicial determinar las áreas críticas a intervenir y así avanzar con la misión de ofrecer a la ciudadanía, una justicia pronta y cumplida.

2. Personal por tipo de funcionario, presupuesto asignado, casos ingresados, casos terminados y circulante, a nivel de despacho, tribunal y circuito.

Este indicador es muy importante porque tiene relación directa con el tema del retraso judicial y con el costo de la justicia.

El citado informe refleja, para los años 2016, 2017 y 2018, que la cantidad de jueces (ordinarios y extraordinarios) incrementó (Ver gráfico 12). Lo mismo sucedió con los fiscales y defensores ordinarios.

Gráfico N°12
Total de juezas y jueces del Poder Judicial
Período 2016-2018

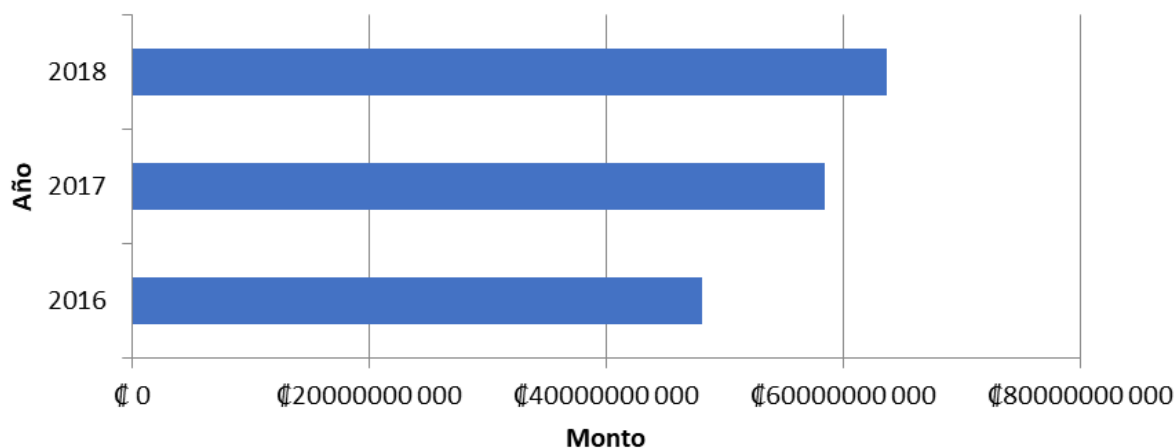


Fuente: elaboración propia con base en los datos del Informe de Seguimiento a los indicadores del Segundo Informe de Estado de la Nación.

En cuanto al presupuesto asignado este refleja también una tendencia incremental. Por ejemplo, del 2016 al 2018 el presupuesto asignado al pago de jueces ordinarios creció en casi ₡11.500 millones, pasando de ₡47.392,2 millones a ₡58.886,4 millones (Ver gráfico 13).

No obstante, el mayor crecimiento se tiene en el presupuesto para cubrir jueces extraordinarios que pasó de ₡648,8 millones a ₡4.796,5 millones.

Gráfico N°13
Presupuesto destinado al pago de juezas y jueces de la República
-en millones de colones-
Período 2016-2018

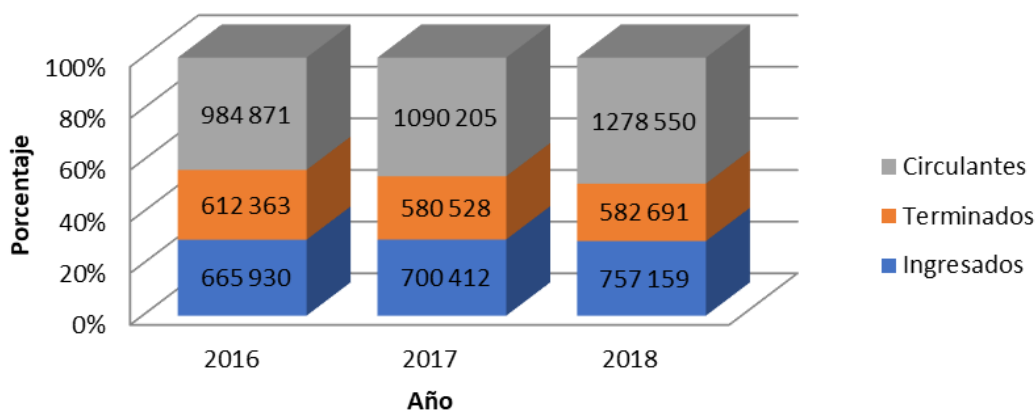


Fuente: elaboración propia con base en los datos del Informe de Seguimiento a los indicadores del Segundo Informe de Estado de la Nación.

No obstante, a pesar del crecimiento en la cantidad de jueces y el presupuesto, no se refleja un aumento en la cantidad de casos concluidos, ya que mientras en el 2016 se terminaron 612.363 expedientes, en el 2018 solo fueron 582.691.

En lo que respecta al circulante de expedientes, en el 2016 este era de 984.871; en el 2017, 1.090.205 y para el 2018 alcanzó 1.278.550 (Ver gráfico 14)

Gráfico N°14
Total de casos ingresados, terminados y el circulante de expedientes
-en porcentaje y cantidad-
Período 2016-2018



Fuente: elaboración propia con base en los datos del Informe de Seguimiento a los indicadores del Segundo Informe de Estado de la Nación.

En lo que concierne al tema denominado **Calidad del Recurso Humano del Poder Judicial**, se establecieron 8 indicadores. Sin embargo, para la presente investigación destacaremos únicamente el indicador 3, relativo al Costo del proceso de reclutamiento y selección por candidato (Costo del proceso de selección / Cantidad de recurso contratado), que según el informe se ubica entre 526.000 y 574.000 colones.

Al respecto, hubiese sido adecuado, que el informe en estudio, se hubiese referido al costo promedio por expediente judicial y no únicamente en el tema del reclutamiento. Lo anterior, debido al crecimiento que, como se indicó anteriormente, se dio en la contratación de personal profesional y el presupuesto, en los años que van del 2016 al 2018, lo que debería conllevar el diseño de estrictos indicadores de eficacia, eficiencia y calidad, que permitan conocer el costo de la justicia costarricense.

Finalmente, llama la atención que en el citado informe se indique que el Programa de Inducción se dejó de implementar en su totalidad en el mes de abril del 2018, debido al recorte presupuestario en las plazas destinadas para dicha labor, por lo que únicamente se ejecutó de forma parcial la etapa 2 que consistía en el curso virtual Inducción General, y se suspendieron los talleres de Sensibilización a Jefaturas (Etapa 1) y el seguimiento a la Inducción Específica (Etapa 3).

Sobre el particular y tomando en consideración el problema que existe en cuanto a la tasa de resolución y la tasa de pendencia en el Poder Judicial, consideramos que esta medida presupuestaria podría afectar aún más el problema de retraso judicial, ya que si no se cuenta con un proceso de inducción adecuado para los nuevos funcionarios, la curva de aprendizaje se ve afectada, lo que repercute en el servicio público que se brinda.

En lo que respecta al **Régimen disciplinario**, debe recordarse que el Programa Estado de la Nación (2017) en el Segundo Informe del Estado de la Justicia, manifestó que en esta área había amplias oportunidades de mejora, en asuntos como la tipificación de las faltas, la estandarización de los procedimientos y los registros estadísticos de cada unidad.

En este tema, el informe de seguimiento planteó en el primer indicador, la incorporación de indicadores trazables por caso que incluyan variables tales como: personal denunciado según categoría de puesto, inicio de los procedimientos, resolución y apelación o consulta.

Sobre el particular, se indica que para el caso de personal denunciado se verificó los anuarios estadísticos y se observa que a partir del año 2017 se cuenta con las variables solicitadas. Sin embargo, no se tienen registros sobre el inicio de los procedimientos, siendo un dato, en nuestro criterio, muy importante ya que los procesos disciplinarios tienen plazos de caducidad que deben considerarse para evitar que se genere impunidad.

En ese sentido, el informe de seguimiento es omiso, una vez más, en cuanto al análisis de la información recopilada, limitándose únicamente a exponer los datos encontrados, pero sin generar los elementos reflexivos que destaquen la importancia de los hallazgos para la toma de decisiones.

También llama la atención, en lo que respecta al primer indicador, que el informe de seguimiento refleje -en cuanto a los datos de resolución y apelación- que la mayoría de las denuncias que generaron procesos disciplinarios terminan en lo que se denomina “otras resoluciones”. Por ejemplo, en el año 2018, un total de 284 casos fueron declarados con lugar; 245 sin lugar y 2190 concluyeron por “otras resoluciones” (Poder Judicial, 2019c, p.37).

Lo anterior por cuanto, si existen denuncias contra funcionarios judiciales, los procesos deberían mayoritariamente terminar en un “con lugar” o “sin lugar”. En este

aspecto, nuevamente el informe de seguimiento omite profundizar en el tema, por lo que se desconoce las variables incluidas en lo que se denomina “otras resoluciones”. Sin embargo, lo que está claro es que son abrumadoramente pocos los casos relativos al régimen disciplinario que concluyen con una resolución sancionatoria o absolutoria.

Además, el Programa Estado de la Nación (2017) se refirió con especial importancia, a la necesidad de detectar los riesgos de corrupción interna que podrían existir en el conglomerado judicial. Al respecto, señaló que la forma en que el Poder Judicial registraba la información, no permitía conocer con precisión, si las denuncias contra funcionarios correspondían a faltas administrativas o si tenían características de actos corruptos, lo cual era indispensable conocer para la adecuada toma de decisiones, ya que por ejemplo, el retraso en la tramitación de un asunto podría deberse a negligencia o a corrupción, lo mismo que un adelanto de criterio o una fuga de información.

Así las cosas, en el mencionado informe de seguimiento, el Poder Judicial indica que para febrero de 2017 y en cumplimiento del cuarto indicador que se planteó en el tema de Régimen disciplinario que “mediante el sistema de gestión se estableció un indicador para diferenciar ciertos casos de corrupción con las siglas CEP (Conductas sobre la Ética y Probidad) y el tipo de falta” (Poder Judicial, 2019c, p.36).

Además, se indica que se creó una Carpeta con prioridad-CEP, lo cual pareciera dar a entender que existe un avance en este tema. No obstante, se desconoce cuál es la ventaja de crear esa carpeta de prioridad, ya que el informe no profundiza al respecto.

Finalmente, se reconoce en el citado informe de seguimiento que a pesar de que se cuenta con esta modificación en el sistema, a la fecha de emisión del mismo, no existía un reporte para identificar la cantidad total de asuntos relacionados con conductas contra la ética y la probidad, indicando que es indispensable que la Inspección Judicial gestione con Tecnología de la Información el reporte pertinente.

En síntesis, podemos deducir, que previo al año 2018, que es el periodo de estudio de esta investigación, no existía la clasificación de las faltas relacionadas con temas de corrupción, ni datos sobre el inicio de los procedimientos disciplinarios y tampoco existen explicaciones sobre las razones por las cuales la mayoría de los procesos disciplinarios terminan en “otras resoluciones” y no condenatorias o absolutorias.

En síntesis, para el periodo de estudio que nos ocupa (2008-2018) no existió vinculación alguna entre las políticas institucionales y las metas estratégicas. Sin embargo, encontramos en el Poder Judicial, especialmente a partir del año 2018, distintos informes de evaluación, tanto de los resultados físicos y financieros como de los Planes anuales y operativos y de los Planes estratégicos y de Seguimiento a los informes del Programa Estado de la Nación. Dichos instrumentos contemplan una serie de indicadores para el seguimiento de los objetivos estratégicos.

No obstante, luego de una revisión de los mismos, consideramos que estos, además de describir los datos obtenidos, deberían contener un análisis integral de los mismos que sirva de insumo para la toma de decisiones, especialmente para atacar el problema del retraso judicial, que afecta la imagen y la percepción ciudadana en cuanto a la confianza del Poder Judicial, fortaleciéndose el tema de transparencia y participación ciudadana, para lograr cumplir con la misión y avanzar hacia el cumplimiento de la visión institucional.

6.3. Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)

Para poder determinar bajo la metodología que orienta a resultados, la relación existente entre los recursos en la construcción del sistema de presupuestos por programas, con el posible valor público generado, debemos posicionarnos o tener en cuenta el Marco Estratégico Institucional del CONAVI, constituido por la misión, visión, los valores institucionales, las políticas generales y los objetivos estratégicos definidos por la entidad.

Teniendo como base el Marco Estratégico Institucional, debe contemplarse necesariamente, que el Consejo de Administración del CONAVI, mediante el artículo cuarto del Acta de la Sesión Ordinaria N°588-08, celebrada por el Consejo de Administración del Consejo Nacional de Vialidad, el día 24 de junio del 2008, aprobó las Políticas de Atención de la Red Vial Nacional, mismas que orientan el quehacer institucional para garantizar la seguridad de todos los usuarios del sistema vial y contribuir con el desarrollo socio económico del país.

Estas políticas establecen en primera instancia, que el CONAVI debe garantizar la movilización a través de la red vial nacional, para lo cual implementará los programas de mantenimiento y conservación que requieran tanto carreteras como puentes y otras estructuras.

Además, tiene dos prioridades fundamentales: recuperar la capacidad funcional de la red vial nacional (proyectos de mejoramiento como ampliaciones de calzada, mejoras en el diseño geométrico, etc.) y recuperar la capacidad estructural de la red vial nacional (proyectos de rehabilitación, reconstrucción, construcción); con el fin de dotar al país de la infraestructura vial requerida para lograr un mayor desarrollo económico y social.

Así las cosas, se tiene que las políticas de atención de la red vial nacional, consisten en:

- Brindar condiciones de seguridad vial.
- Garantizar la transitabilidad segura en la red vial nacional.
- Mejorar la capacidad funcional y/o estructural de la red vial nacional.
- Recuperar la capacidad funcional y estructural de puentes.

De esta forma, se debe considerar, según CONAVI (2019), que en el Consejo se desarrollan proyectos estratégicos que se enfocan en contribuir con el desarrollo del país, mismos que contemplan la conservación, rehabilitación, reconstrucción, mejoramiento y construcción de carreteras y puentes en la Red Vial Nacional, con el objetivo primordial de mejorar el nivel de servicio de las vías y la seguridad de quienes transitan en ellas, la comunicación entre poblaciones acortando distancias y tiempos de viaje, permitiendo el tránsito fluido y seguro, tanto de personas como de mercancías.

Por otra parte, bajo este análisis de las cosas, contemplamos tanto la misión como la visión del CONAVI, para tener claridad con respecto a la vinculación de la producción de los bienes y servicios con los objetivos y metas previstas en los planes institucionales.

Con respecto a la misión, se tiene que de acuerdo con el Plan Quinquenal Institucional 2018-2022; Puentes y Estructuras de Drenaje Mayor, que a su vez remite a CONAVI (2016) el Consejo Nacional de Vialidad es la entidad pública especializada en infraestructura vial, comprometida con el bienestar y desarrollo de Costa Rica, capaz de asegurar la sostenibilidad de la Red Vial Nacional, a través de contratos y convenios con terceros para garantizar condiciones óptimas de operación, mediante un proceso de mejora continua y en armonía con el ambiente.

En cuanto a la visión, y siguiendo la misma fuente, se tiene que el CONAVI debe ser una entidad eficiente y oportuna en la administración de recursos, con alto compromiso de servicio y calidad, reconocida a nivel nacional e internacional, que promueva la

incorporación de innovaciones tecnológicas, para consolidar la Red Vial Nacional en términos adecuados de niveles de servicio y seguridad acordes con el desarrollo socioeconómico de Costa Rica.

Encontrándose a su vez vinculadas tanto la misión como la visión, con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre del 2015, y al ser Costa Rica uno de los 193 países firmantes de la Declaración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, asumió el compromiso para movilizar los medios necesarios para implementar esta agenda a nivel nacional. De esta forma, se tiene que el objetivo 9 de la Agenda 2030, denominado “Industria, Innovación, e Infraestructura” se circunscribe en construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

De las metas para el Objetivo 9, y que se encuentran relacionadas con Infraestructura, se deben citar las siguientes:

9.1. Desarrollar infraestructuras fiables, resilientes y de calidad, (...), para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos.

9.4. De aquí a 2030, modernizar la infraestructura y reconvertir las industrias para que sean sostenibles, utilizando los recursos con mayor eficacia y promoviendo la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales, y logrando que todos los países tomen medidas de acuerdo con sus capacidades respectivas.

9.6. Facilitar el desarrollo de infraestructuras sostenibles y resilientes en los países en desarrollo. (...).

Ahora bien, para efectos de nuestro análisis nos vamos a centrar en el objetivo establecido en el inciso a) del artículo 4 de la Ley N° 7798, Ley de Creación del Consejo de Vialidad (CONAVI) ya que se enfoca en la planeación, programación, administración, financiamiento, ejecución y control de la conservación y la construcción de la Red Vial Nacional, en concordancia con los programas que elabore la Dirección de Planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Adicionalmente, incluimos los objetivos estratégicos, los cuales se encuentran publicados en la página oficial del CONAVI, siendo los que se describen a continuación:

- Mejorar la transitabilidad de la red nacional estratégica para facilitar la conectividad con las principales zonas productoras y/o turísticas.
- Mejorar la seguridad de los usuarios de la infraestructura vial mediante la incorporación del componente de seguridad vial en todos los proyectos que desarrolla el CONAVI.
- Ejecutar proyectos orientados a mantener la transitabilidad (movilización) en la Red Vial Nacional para garantizar a los usuarios la libre circulación.
- Ejecutar proyectos de mejoramiento, rehabilitación, reconstrucción y construcción de la Red Vial Nacional para rescatar la capacidad funcional y/o estructural de la infraestructura a cargo del CONAVI.
- Incorporar el análisis de riesgo y la vulnerabilidad por cambios hidrometeorológicos extremos en el ciclo de vida del proyecto para identificar medidas correctivas prioritarias en la Red Vial Nacional existente y desarrollar nuevas obras de infraestructura resilientes.

Como parte del área estratégica de la planificación, el país cuenta con un instrumento que consiste en un plan nacional de mediano plazo llamado Plan Nacional de Desarrollo, (en adelante PND), que contiene el análisis de situación, objetivo y metas a lograr, siendo este, el marco de referencia para la formulación de Planes Operativos Institucionales, Presupuestos Públicos y programas de Inversión Pública.

Este plan tiene la particularidad que se circunscribe a un período gubernamental (cuatro años), lo que dificulta la continuidad de las políticas públicas, por lo que la planificación de largo plazo es un camino en el que se tiene que avanzar, pese a que el Reglamento a la Ley N° 5525 dispone como instrumento del Sistema de Planificación un Plan Estratégico Nacional de largo plazo, lo cual no se ha concretado.

De esta manera, teniendo en cuenta el período de estudio, debemos circunscribirnos, tanto en el PND 2011-2014, como en el del período 2015-2018, es así como el Plan Nacional de Desarrollo (2011-2014) María Teresa Obregón Zamora, se constituyó con la finalidad de orientar un adecuado proceso de toma de decisiones, una racional asignación de los recursos y una ordenada gestión gubernamental.

Este instrumento de planificación, enmarcó la agenda de trabajo en cuatro grandes ejes, en torno a los cuales, se articula el accionar institucional, a saber, bienestar social, seguridad ciudadana y paz social, ambiente y ordenamiento territorial, competitividad e innovación.

Según lo establecido por este mismo instrumento, en el eje “Competitividad e Innovación”, con la finalidad de mejorar la productividad y contribuir al crecimiento, pero, sobre todo, al desarrollo económico, fija la atención en áreas prioritarias como el fortalecimiento del capital humano y la innovación; la construcción de infraestructura física; la diversificación, la inserción con éxito en los mercados internacionales y la eliminación y simplificación de trámites.

Es importante indicar que, para cada uno de los ejes se definieron metas concretas y mecanismos de monitoreo que se plantearon con el objetivo de que contribuyeran a identificar el nivel de avance en el cumplimiento, lo que en principio garantiza y fortalece la transparencia y la rendición de cuentas.

Como parte de los programas y proyectos de interés de este acápite, se encuentran los de Inversión Pública, que fueron enmarcados dentro del eje de Competitividad e Innovación.

En concordancia con lo anterior, es importante señalar que las acciones previstas en materia de inversión, articulan programas y proyectos que buscan aumentar el crecimiento y la productividad.

Según lo cual se estableció que se invertiría, teniendo como prioridad, los proyectos de desarrollo y modernización de carreteras, puertos marítimos y aeropuertos internacionales, corredores viales claves para la conectividad y transporte nacional, de la mano con un plan de ordenamiento vial para la mejora de la productividad del transporte público urbano e interurbano.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante” tanto la visión, como la misión propuesta en este instrumento se ancló en los valores que han hecho singular a Costa Rica entre las que se destacan: la convivencia democrática, el patriotismo, el respeto y la vocación de servicio.

La estrategia para impulsar ese estilo de desarrollo se sustentó en tres pilares:

- Impulsar el crecimiento económico y generar empleo de calidad.
- Combate a la pobreza y reducción de la desigualdad.
- Un Gobierno abierto, transparente, eficiente, en lucha frontal contra la corrupción.

Estos tres pilares son sustantivos e interdependientes, constituyendo la base sobre la cual se estructura el PND y los programas y proyectos que lo operacionalizan, debiendo estos tres puntos, servir de partida para impregnar los resultados buscados.

Con respecto al Sector Transporte e Infraestructura, se plasmó, como de gran importancia dentro de la economía nacional, debido a que constituye uno de los medios para promover actividades económicas generadoras de divisas, como es el caso del turismo y las exportaciones. Asimismo, contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, por medio de la construcción y conservación de obras de infraestructura en el campo vial, aéreo, portuario, fluvial, ferroviario, transporte público y de seguridad vial, que proporcionan servicios más eficientes y seguros para los usuarios.

El sector está conformado por las siguientes instituciones:

1. Ministerio de Obras Públicas y Transportes y sus entes adscritos.
2. Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER).
3. Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP).
4. Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA).

Dentro de las propuestas estratégicas sectoriales de este instrumento, se encuentra el Sector Transportes e Infraestructura, en concordancia con lo que establece el Plan Nacional de Transporte (PNT) 2011-2035 y que ha dirigido la estrategia hacia la mejora en la competitividad por cada modo de transporte, como mecanismo que propicie impulsar el desarrollo económico, teniendo en consideración que es donde se han establecido los parámetros geométricos y de servicio que deben cumplir las principales vías de comunicación terrestre de Costa Rica. Además, valga resaltar que dicho plan fue declarado de interés público y con rango de Política Pública Sectorial, el 29 de mayo de 2013, mediante el Decreto Ejecutivo N°37738, orientándose y rigiendo en él, las distintas

acciones de corto, mediano y largo plazo del Sector Transporte y la institucionalidad que lo apoya.

De esta forma y de regreso al enfoque conceptual de Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante” en su propuesta estratégica sectorial, con respecto a las carreteras, se planteó mejorar la transitabilidad y fluidez de la red vial nacional, por medio de proyectos importantes para la construcción y mejoramiento de vías, puentes, inclusive se propuso realizar un túnel e intercambios viales.

Por otra parte, debemos recordar que entre otras cosas, el artículo 5 de la Ley N°8114 y sus reformas, establece que del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles, se le debe girar directamente al CONAVI un 21,75% los cuales deben ser destinados exclusivamente a la conservación, el mantenimiento rutinario, el mantenimiento periódico, el mejoramiento, la rehabilitación y la construcción de obras viales nuevas, de la red vial nacional, con carácter específico y obligatorio para el Ministerio de Hacienda.

Lo anterior, dentro del presente capítulo, constituye el marco de referencia que tiene como finalidad verificar si en el caso del CONAVI, se ha llevado a cabo la efectiva orientación dentro del proceso de creación de valor público (resultados) comprobando la consecución de sus objetivos y, por consiguiente, la mejora continua, la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño.

Es por ello, que a continuación, con base en aportes académicos y de instrumentos de control, llevaremos a cabo el ejercicio de verificación, con la finalidad de determinar si la intencionalidad del legislador en la creación del destino específico contenido en la Ley N°8114 y sus reformas, en cuanto a si los objetivos y metas del CONAVI son consecuentes con la planificación y ejecución de los recursos presupuestados por dicho órgano. Y si con esto se produjo el resultado deseado, teniendo en cuenta que este, debe corresponder al cambio social que conlleve al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Sin perder de vista que, desde el inicio, este destino y de acuerdo con el espíritu del legislador expuesto en el capítulo 4, se creó con la finalidad de garantizar la máxima eficiencia de la inversión pública de reconstrucción y conservación óptima de la red vial costarricense.

Para cumplir con el planteamiento de verificación apuntado, resulta fundamental, tener en cuenta los informes anuales de gestión del CONAVI, mismos que se encuentran publicados en su página web, a partir del informe del año 2007, sin que se incluyeran los de los años 2008 y 2017, tomándose en cuenta para este estudio, los emitidos en el 2015, 2016 y 2018.

Debe tenerse en consideración que, la intención de estos informes es mostrar el avance en el cumplimiento de las metas definidas tanto en los Planes Nacionales de Desarrollo, así como en el Plan Operativo Institucional del periodo presupuestario respectivo. A su vez son diseñados como un instrumento que debe servir para la toma de decisiones, donde se evidencien los elementos de éxito que tuvieron los proyectos, de igual forma, las limitaciones que afectaron el cumplimiento de las metas establecidas para el año respectivo.

En estos informes, se hace énfasis en los programas del área sustantiva, los que concentran la mayor asignación presupuestaria, además de ser los responsables y administradores de los proyectos de inversión y por lo tanto, del cumplimiento de las metas institucionales incorporadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 y en el Plan Operativo Institucional correspondiente.

En los informes anuales de gestión del CONAVI, los criterios de evaluación utilizados para su elaboración son los extendidos tanto por el MIDEPLAN, como por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda, los cuales de forma independiente, miden el cumplimiento de las metas institucionales; donde el primero, da especial seguimiento a los avances y logros alcanzados en las metas PND, mientras que el segundo, respecto a la ejecución presupuestaria y al uso racional de los recursos públicos institucionales.

De esta manera, los parámetros sobre los criterios de evaluación definidos por MIDEPLAN en el 2018, se establecieron por, metas cumplidas, parcialmente cumplidas y no cumplidas, cuyos rangos de criterio y porcentajes respectivos, pueden variar de un año a otro de acuerdo con la determinación de los lineamientos de MIDEPLAN.

Por su parte, la STAP para el mismo año, utilizó criterios de evaluación tales como: cumplimiento alto (CA), cumplimiento medio (CM) y Cumplimiento Bajo (CB), donde igualmente, los porcentajes en cada rango de criterio pueden variar de un año a otro, de

acuerdo con la determinación que se haga en los requerimientos del informe evaluación del POI del año a evaluar.

Teniendo por establecidos los parámetros de evaluación de los últimos 3 informes anuales de gestión del CONAVI (2015, 2016 y 2018), emitidos dentro del período bajo estudio (2008-2018), hemos considerado los proyectos que tienen que ver con el fundamento jurídico del destino y de los objetivos que por ley, le corresponden al CONAVI, y dentro de los que se enmarcan, los programas de conservación de vías y puentes, las obras de mantenimiento rutinario, periódico, demarcación, mantenimiento de puentes e imprevisibilidades además de los que tienen que ver con obra nueva.

De esta manera, con respecto al Informe anual de gestión del año 2015, consideramos importante a los efectos del presente estudio, el programa de conservación vial y el programa construcción vial.

Con respecto al programa de conservación para el 2015, se incluyeron nueve metas, de las cuales, seis obtuvieron un porcentaje de cumplimiento mayor al 100%, dos entre el 60% y el 90%, y una de ellas con menos del 60%.

Por su parte, en el programa construcción vial, se encuentran las metas establecidas por el Plan Operativo Institucional y las que aportan al Plan Nacional de Desarrollo, que corresponden a obra nueva, teniendo en cuenta el período cuatrienal del PND, estaríamos frente a proyectos, que requieren posiblemente una planificación y presupuestación plurianual.

En este programa se incluyeron nueve metas, las cuales se indican a continuación, junto con el porcentaje de cumplimiento o grado de avance alcanzado:

- Intervenir 10 km de la Red Vial Nacional estratégica: como proyectos nuevos, de construcción, rehabilitación, reconstrucción y/o mejoramiento. Indicador: km intervenidos como proyectos nuevos, de mejoramiento y/o construcción, rehabilitación. La meta se alcanzó en el año 2015, con un cumplimiento de un 112,8 %.
- Construir / reconstruir 13 puentes de la Red Vial Nacional. (2015) Indicador: N° de puentes de la Red Vial Nacional estratégica construidos y/o reconstruidos. El logro

en esta meta fue de 9 puentes construidos, con un cumplimiento de un 69,2% de la meta anual establecida.

- Realizar 5 diseños de proyectos de infraestructura vial. Indicador: N° de diseños concluidos, de carreteras y puentes. El cumplimiento de esta meta fue de 2 diseños concluidos para el año 2015.
- Ampliación y Rehabilitación de la Ruta Nacional No 1, Carretera Interamericana Norte, sección Cañas – Liberia (Carretera, pasos a desnivel y puentes) Indicador: Porcentaje de avance de obra. La Unidad Ejecutora reportó que el proyecto en su totalidad tuvo un 92% de avance; para un cumplimiento de la meta anual del 42,77%. Por lo que se esperaba tener concluido el proyecto en abril del 2016.
- Ampliación y Rehabilitación de la Ruta Nacional No 3, sección Intersección Pozuelo – Jardines del Recuerdo Indicador: Porcentaje de avance de obra. No se cumplió con la meta programada y su avance fue de 0%, a pesar de que se inició la etapa de construcción en noviembre de 2015.
- Construcción de la Nueva Carretera a San Carlos en la Ruta Nacional No 35, sección Sifón-San Carlos: Indicador: Porcentaje de avance de obra. El proyecto no cumplió con la meta anual de un 20% de ejecución de obra, debido a que estuvo suspendido más de 10 meses debido a una serie de denuncias ambientales ante la Fiscalía Agraria Ambiental y ante el Ministerio Público, además de la conformación y participación de la Comisión de Geotecnia para atender algunas dudas en el tema geotécnico en los puentes sobre la Quebrada Laguna y sobre el Río La Vieja.
- Diseño y Construcción del corredor vial Circunvalación Norte Indicador: Porcentaje de avance de obra. Este proyecto al igual que otros estuvo suspendido desde diciembre 2014 hasta agosto 2015, se presentaron una serie de situaciones que hicieron imposible alcanzar la meta programada.
- Construcción de los tres Intercambios (Paso Ancho, Garantías Sociales, Guadalupe-Derecho UCR). Indicador: Porcentaje de avance de obra. En esta meta se incluyeron cuatro proyectos (Intercambio Rotonda de las Garantías Sociales, Intercambio La Bandera - UCR, Paso a desnivel Intersección Guadalupe y Paso a desnivel Intersección Paso Ancho) de los cuales los tres primeros, tenían el diseño

concluido, y contaban con viabilidad ambiental, sin embargo, se presentaron otros inconvenientes que impidieron el avance de los proyectos en el 2015 y el último de ellos, la fase de Construcción dio inicio el 16 septiembre del 2014, y los principales inconvenientes que provocaron retrasos al proyecto fue la adquisición del derecho de vía.

En el caso del Informe anual de gestión del año 2016, dentro de los **proyectos de inversión** se contemplaron los siguientes programas:

1- En el Programa de Obras Viales de la Red Vial Nacional Estratégicas, se introdujeron 4 proyectos cuya clasificación de la meta por parte de MIDEPLAN para dos de ellos fue de, meta cumplida y a los otros dos, se les clasificó con meta no cumplida. Por su parte, la STAP clasificó uno con meta cumplida, otro con meta parcialmente cumplida y dos con meta no cumplida.

2- Por su parte, en el Programa de Obras Urbanas de la Red Vial Nacional, se incluyeron 3 proyectos, cuyos resultados para dos de ellos de acuerdo con los parámetros de MIDEPLAN y de la STAP fue de, meta no cumplida y el restante se clasificó con meta cumplida.

3- En el Programa de Construcción de Puentes de la Red Vial Nacional y Cantonal, se estableció un proyecto el cual fue calificado por ambas instituciones con meta cumplida.

En lo que corresponde a los proyectos de conservación vial se incorporó un programa denominado, Programa de Conservación de la Red Vial Nacional integrado por dos proyectos, cuyos resultados para ambos, de acuerdo con MIDEPLAN y la STAP fue de meta no cumplida.

Adicionalmente, en **otros proyectos en POI 2016**, que de acuerdo con el PND vigente en ese período, existía por parte del CONAVI un compromiso para su desarrollo, en este ítem se incorporó en el POI 2016 una serie de proyectos para los cuales se establecieron metas de acuerdo con la etapa del ciclo de vida en la que se encontraban, mostrando para cada uno de ellos la meta planteada, su cumplimiento, ejecución presupuestaria, aspectos relevantes y la evaluación correspondiente.

De esta forma para este año, se presentó información de cuatro de los proyectos de carácter estratégico en la gestión institucional, esto, por el impacto de las inversiones e

intervenciones a nivel nacional, incluyendo el de mantenimiento de la red vial nacional en lastre y tierra, único al que se evaluó de acuerdo con el cumplimiento de la meta PND 2015-2018 / POI 2016, calificado por MIDEPLAN con meta cumplida y por la STAP con meta parcialmente cumplida.

Con respecto a los otros tres, no se les calificó ya que por ejemplo, el de Mantenimiento de la ruta 32, sección Cruce ruta 4 – Limón, no tenía meta en PND para el periodo 2016, por su parte, el proyecto de mejoramiento de la ruta N° 1, sección San José – San Ramón, en el 2016 se trabajó en la elaboración y formalización del contrato del fideicomiso, mismo que fue presentado a la Contraloría General de la República en agosto 2016, y en ese momento, estaba a la espera de ser refrendado. Por último, el proyecto de construcción del acceso definitivo a TCM, Ruta No 257, el cual contaba con la debida autorización de la Contraloría General de la República, incluyendo una contratación de estudios, diseño y construcción, la cual inició en agosto del 2016, teniendo a ese momento un 47,50% del diseño del proyecto, y en el que se tenía programada la conclusión de las obras, en diciembre de 2017.

Por último, como parte de la planificación y presupuestación plurianual, se presenta como resumen, dentro del informe anual de gestión 2016, sobre el cumplimiento de metas PND 2015-2018 – POI 2016, que, de los diez proyectos incorporados, cinco alcanzaron la meta cumplida, de acuerdo con lo programado, esto es, cuando la ejecución del programa/proyecto avanza de acuerdo con lo previsto por el sector y la Institución.

Por su parte, con relación a cuatro de los proyectos, la calificación fue de, meta no cumplida, es decir, que tenían un atraso crítico, en cuanto al avance del programa/proyecto, siendo este menor a lo previsto por el sector y la Institución, representando una seria amenaza para el cumplimiento al final del cuatrienio.

Finalmente, se incluye un único proyecto cuya calificación es de meta parcialmente cumplida, con riesgo de incumplimiento. Esto es que el avance del programa / proyecto es menor a lo previsto por el sector y la Institución, y representa una amenaza controlable para su cumplimiento al final del cuatrienio.

En lo que corresponde al informe anual de gestión 2018, este agrupó las metas en dos grupos, uno que tiene que ver con el cumplimiento de metas PND 2015-2018 / POI 2018 y

el otro, las que contiene el cumplimiento de metas POI 2018, no incluidos en el PND 2015 - 2018.

En el primer grupo se incluyeron once metas, de las cuales, cuatro (100% de construcción de la radial La Abundancia - Ciudad Quesada, Mejoramiento de la ruta 3, sección: Pozuelo-Jardines del Recuerdo, Atender 3.450 km de mantenimiento rutinario y Atender 970 km de mantenimiento periódico) recibieron como criterio de evaluación por parte de MIDEPLAN y de la STAP, cumplida y cumplimiento alto, respectivamente.

Adicionalmente, cuatro metas (Ampliación del 30% de la Ruta Nacional N°32, sección Santa Clara de Guápiles (intersección Ruta Nacional N°4) – Limón, Ampliación del 30% de la Ruta Nacional N°1, sección San José – San Ramón, 100,0% Construcción de Tres Intercambios en Carretera de Circunvalación Paso Ancho, Garantías Sociales, Guadalupe, Bandera Derecho UCR y Construcción del 100% tramo norte de la carretera Circunvalación) obtuvieron como criterio de evaluación, no cumplida o cumplimiento bajo, y tres de las metas (35% de construcción del tramo Sifón - La Abundancia, 30% de Mejoramiento de la Ruta Nacional N°160, tramo Nosara-Samara y Construcción de 36 puentes en la Red Vial Nacional) se calificaron como parcialmente cumplida o cumplimiento Medio (CM).

En lo que respecta al segundo grupo de metas, es decir, las incluidas en el grupo de cumplimiento de metas POI 2018, no incluidos en el PND 2015 - 2018, de un total de ocho, cuatro (11 Estudios de Pre inversión, 6 diseños de proyectos viales, Duplicación del puente sobre el Río Virilla en la Ruta Nacional N° 147 y construcción del acceso definitivo a la Terminal de Contenedores de Moín TCM, Ruta Nacional No 257) recibieron como criterio de evaluación por parte de MIDEPLAN y de la STAP, cumplida y cumplimiento alto, respectivamente.

Además, tres de ellas (Duplicación del puente sobre el Río Virilla en la Ruta Nacional N°32, ampliación de la Ruta Nacional N°147: radial Lindora y la construcción del puente binacional Sixaola sobre la Ruta Nacional N°36) obtuvieron como criterio de evaluación, no cumplida o cumplimiento bajo, y una meta (Atender 1000 km conservación en lastre y tierra) se calificaron como parcialmente cumplida o cumplimiento medio (CM).

Luego de observar el resultado vertido en los informes anuales de gestión del CONAVI (2015, 2016 y 2018), se puede determinar que el cumplimiento de las metas, sea con relación al PND 2015-2018 o con respecto al POI del año respectivo, no es satisfactorio.

Se evidencia un divorcio entre lo planificado y lo ejecutado, en especial, porque en el diseño de los proyectos, no se toman en consideración, ni se planifica, teniendo en cuenta la retroalimentación, que comprenda los posibles inconvenientes o imprevistos para el óptimo desarrollo de los proyectos, en especial aquellos, en los que estos obstáculos han sido reiterativos a través de los años.

Resalta el hecho de que, estos inconvenientes al no ser considerados a tiempo, muchas veces se transforman en el pretexto, per se, para el incumplimiento de las metas establecidas, ya que son reiterados los señalamientos a los mismos impedimentos o inconvenientes, tales como; lento proceso de expropiaciones, remoción de vallas publicitarias dentro del derecho de vía, demoliciones en terrenos del Estado, invasiones a propiedades del Estado o desmantelación de las mismas, reubicación de servicios públicos, suspensiones por denuncias ambientales, aprobación tardía de decretos de conveniencia nacional, trámite de permisos en el Área de Conservación del MINAE, modificaciones a los planos que se realizan en la Dirección de Puentes en el MOPT, el tiempo consumido en la gestión repetida de procesos licitatorios, entre otros factores de incumplimiento.

Generando lo anterior, una imposibilidad práctica, si se quiere llevar a cabo la reforma operada al artículo 176 de nuestra Carta Magna en agosto del 2019, la cual persigue que, la gestión pública se conduzca de forma sostenible, transparente y responsable, basándose en un marco de presupuestación plurianual, en procura de la continuidad de los servicios que presta.

Aspectos a los que, durante el proceso de discusión del proyecto de reforma constitucional anteriormente apuntado, se refirió el señor Leonardo Castellón Rodríguez, en audiencia concedida por la Asamblea Legislativa en su condición de Director de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, criterio plasmado en el acta de la sesión ordinaria N°02, de la Comisión Especial, del 5 de junio de 2018, refiriéndose a la presupuestación plurianual, tal y como sigue:

(...) Claro que, en la práctica han habido aspectos negativos como, vamos a ver, se requiere una participación activa de las organizaciones, mayor responsabilidad y seriedad, llamémosle así, en los procesos de planificación, hay un mayor esfuerzo a nivel administrativo, para tener claro esta visión de largo plazo de plurianualidad con el ejercicio anual, y pues los ajustes que de alguna manera se tienen que realizar (...). (Asamblea Legislativa, 2015, p.6)

Ahora bien, Vásquez (2019) señala que, de conformidad con el Foro Económico Mundial, pese a que el país mejoró en competitividad, para el periodo 2006-2014, así como la infraestructura general del país, la infraestructura vial nacional se encuentra en los últimos lugares a nivel mundial, lo que es congruente con los estudios del LANAMME que señalan la pésima calidad de la red vial nacional; esto último bajo el concepto de carretera como obra y no carretera como servicio, siendo a la postre la red vial nacional el mayor activo con que cuenta el país.

Las investigaciones de la red vial, en el campo del proceso de manufactura: materiales, modelos, utilización de equipo y maquinaria novedosa, han fructificado, principalmente en el LANAMME.

Adiciona Vásquez (2019) que la obra vial nacional es un tema de atención cotidiana para la ciudadanía costarricense, lo cual ha incidido en que este asunto se encontrara contenido en los programas de gobierno de cada partido político en las últimas campañas electorales. El tema es tan importante, que, en el traspaso de poderes del 8 de mayo de 2014, se emite el primer Decreto Ejecutivo de la Administración Solís Rivera (2014-2018), bajo el número 38489-MP-MOPT, el cual declaraba de interés público la intervención de 12 puentes y 9 alcantarillas que se encontraban en pésimo estado.

Sin embargo, luego de transcurrir el período presidencial Solís Rivera, solo se logró que se realizaran mejoras o intervenciones en dos de las estructuras y cuatro alcantarillas de las contempladas en el Decreto. De las 21 obras que se debían realizar, solamente 6 vieron algún tipo de mejora o cambio, lo que representa una ejecución de alrededor del 35%, muy por debajo de lo que se había prometido.

Ante la situación descrita, en entrevista hecha al otrora presidente Luis Guillermo Solís por el Diario Extra, el 08 de mayo del 2018, este respondió que, "El proceso de atención de puentes y alcantarillas es gigantesco, el país tiene más de 2.000 puentes, muchos en

condiciones deplorables, se ha hecho el mayor esfuerzo, hemos tenido recursos limitados para avanzar lo posible” (Bonilla, 2018). La situación antes descrita, a pesar de haberse promulgado el Decreto Ejecutivo N°38489-MP-MOPT (2014), mismo que declaraba de interés público la intervención de algunas obras de infraestructura.

Además, agregó que, “Eran prioridades, pero también había otras prioridades que fueron satisfechas, me parece que cuando uno hace un balance general lo contrasta con lo que dice el Plan Nacional de Desarrollo más de tres cuartos de lo prometido se hizo”.

Ante una deficiente eficacia y eficiencia en la gestión vial, y teniendo en cuenta que este, es medular para nuestro país, ha provocado que la ciudadanía constantemente exija el cierre del CONAVI, ente ejecutor de la política, creado con la reorientación de la misma, lo que se interpreta como un signo de no resolución del problema público de la deficiente red vial nacional.

Dicha exigencia ciudadana, se ha visto reforzada con casos de corrupción como el de Cochinilla, revelado el 14 de junio de 2021, donde se cuestiona una red de crimen organizado dentro del CONAVI, destinada a favorecer a empresas privadas específicas, en procesos licitatorios de construcción, rehabilitación y mantenimiento de la red vial costarricense, a cambio de sobornos y favores para funcionarios públicos.⁷

Siguiendo con Vásquez (2019), este asevera que, el estudio de la política de la calidad de la infraestructura vial nacional ha estado ausente. No ha sido examinada, en fases tan delicadas, como su formulación e implementación, aunque existieron leves estudios, en dicha materia por parte de la Contraloría General de la República, y el Estado de la Nación.

Ahora bien, de la mano de lo anterior se tiene que, de acuerdo con las conclusiones del informe de la Contraloría General de la República, sobre la eficiencia y economía del proceso de construcción y mejoramiento de carreteras de la red vial nacional (RVN), N° DFOE-IFR-IF-03-2016, emitido el 14 de enero del 2016, la gestión de CONAVI en los proyectos de construcción y mejoramiento de carreteras de la Red Vial Nacional presenta falencias en términos de la eficiencia y economía, postergando el uso de las vías en las

⁷ El presente estudio comprende el período 2008-2018, razón por la cual no profundizamos sobre el caso Cochinilla y sus implicaciones, ya que su investigación judicial inició en junio del 2021. Sin embargo, sería interesante un estudio futuro del mismo, con la finalidad de verificar, las posibles fallas en el sistema, a pesar de los esfuerzos que se hacen con respecto a la planificación de los presupuestos.

mejores condiciones para los usuarios, lo que provoca el detrimento de los recursos financieros, y consecuentemente, mayores erogaciones para concluir las obras, así como el riesgo de exigibilidad de la garantía de la calidad de los trabajos ejecutados.

Siguiendo con lo concluido por la Contraloría General de la República, se tiene que, los problemas que se presentan durante la etapa de ejecución de los proyectos, tienen su génesis en las primeras etapas de la gestión de los proyectos, sin que se evidencien esfuerzos tendentes al establecimiento de procesos de mejora continua de las políticas, sistemas, prácticas u otros con base en las lecciones aprendidas.

La gestión de la Administración en las fases previas a la construcción de las vías requiere una profunda transformación, con el propósito de que, al iniciar la fase constructiva, se cuente al menos con los recursos financieros, materiales y humanos necesarios. Lo anterior, a fin de minimizar los retrasos respecto de la fecha de finalización de las obras y la cantidad de adenda y modificaciones de los contratos, así como realizar de manera oportuna el finiquito del proyecto.

Sumado a lo anterior, resalta el desaprovechamiento de recursos públicos en diseños de proyectos, de los cuales no se garantiza la ejecución en el corto o mediano plazo.

Por lo anteriormente señalado, es necesario dar una pronta solución a las falencias en la gestión del CONAVI para garantizar un mejor aprovechamiento de los recursos públicos, ejecutando sus funciones en concordancia con lo establecido en la legislación vigente y mejores prácticas estratégicas de la presupuestación.

Por su parte, en el Informe DFOE-IFR-IF-09-2016 del 29 de julio del 2016, emitido por el ente contralor, este encontró que CONAVI continúa ejecutando las obras viales sin fundamento en criterios técnicos sólidos, que demuestren la optimización de la inversión a partir de un proceso integral, que tenga en cuenta la evaluación del estado de la red vial nacional, la delimitación de necesidades, costos de las intervenciones viales y prioridades de inversión con base en criterios de rentabilidad (Contraloría General de la República, 2016).

En virtud de lo explicado, añade el informe de reciente cita que, el CONAVI ha venido ejecutando las obras viales, considerando un conjunto de acciones de planificación parcialmente coordinadas, sin la implementación de un sistema de administración de carreteras, a pesar de que dicho sistema debe dar sustento a la razón de ser del CONAVI

según se indica en su misma ley de creación, lo cual no garantiza que los programas de obra nueva y conservación vial respondan razonablemente a criterios de rentabilidad social y económica.

Esa carencia, según la Contraloría General de la República, se explica por la falta de determinación de las autoridades del CONAVI para ejecutar el proyecto de diseño e implementación del sistema de administración de carreteras; evidencia de lo anterior, es el escaso apoyo para implementar un Sistema de Administración de Pavimentos, pues el recurso humano asignado no contó con la experticia y el tiempo requeridos, lo cual demuestra que, no hay un nexo causal entre el Marco Estratégico y Jurídico del CONAVI con la ejecución de los proyectos diseñados a partir la Misión, Visión y de los Objetivos Institucionales.

Por su parte, en el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2018, se emitió un diagnóstico sobre el estado de la Infraestructura vial en Costa Rica, y la movilidad de bienes y servicios, el cual tuvo como objetivos principales, no solo desarrollar un diagnóstico de la condición de la Red Vial Nacional (RVN), sino brindar los elementos técnicos necesarios para formular estrategias de intervención, conociendo los principales elementos que la componen, su condición, problemas y retos que la conforman.

De esta forma, el informe partió del hecho de que, la Red de Alta Capacidad es el principal y más importante conjunto de corredores de toda la Red Vial de Costa Rica, constituida por 1672 km de vías pavimentadas y un total de 379 estructuras de puentes.

Contando con un entramado de pavimentos con una buena condición estructural y funcional, donde más de un 90% al 2018, requerían de intervenciones de tipo mantenimiento de bajo costo para conservarse, sin embargo, más de un 90% de estos corredores no cumplen los estándares estructurales del PNT 2011-2035, incumpliendo con el número de carriles y la configuración geométrica mínima requerida, por lo que su capacidad es apenas suficiente para brindar la movilidad requerida de bienes y servicios.

El informe adicionalmente, señaló que, hasta el 2018, se contaba con un número importante de estructuras de puentes con muy poca o casi ninguna información sobre sus características constructivas y de diseño, una gran cantidad de estos puentes fueron diseñados o construidos antes de 1977, convirtiéndolos en estructuras vulnerables a los

constantes fenómenos naturales. Esto por no incluir criterios modernos de sismo-resistencia o haber sido diseñados con cargas inferiores a las requeridas, y por último, ninguna de estas estructuras ha estado sometida a procesos constantes de mantenimiento o monitoreo.

De esta forma y como parte de las conclusiones del Informe Estado de la Nación citado, se establece que la Red Vial de Costa Rica es una de las redes viales más densas del mundo, por ello, para poder gestionar adecuadamente sobre un activo vial de esta magnitud, se deben desarrollar planes estratégicos, tácticos y operativos de corto, mediano y largo plazo. Por lo que concentrarse de forma prioritaria en la atención de los pavimentos y los puentes de la denominada Red de Alta Capacidad (RAC), es sin duda, una decisión razonable y proporcionada con respecto a los recursos y la capacidad institucional disponible.

El Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2018, en el informe de marras denota que en términos del desarrollo de los principales corredores viales de Costa Rica, como ejes de transporte logístico de bienes y servicios, así como ejes de comunicación entre regiones altamente pobladas, la falta de recursos disponibles, la inestabilidad de las políticas de asignación presupuestaria y la ausencia de principios básicos de gestión de proyectos (mala o nula planificación) se constituyen como los principales problemas a enfrentar.

Asimismo, se señala en este informe que el principal reto consiste en rediseñar la estructura institucional MOPT-CONAVI de forma que se puedan tomar acciones concretas para no solo aumentar y estabilizar la cantidad de los recursos disponibles, sino también incorporar sistemas de gestión de activos viales que permitan una inversión eficiente de los recursos públicos disponibles y ejecutar estos fondos en plazos razonables de forma que se potencie la competitividad del país en la región, lo cual es coincidente con lo apuntado por la Contraloría General de la República.

En conclusión, a pesar del marco jurídico y del diseño estratégico del CONAVI, antes de pretender una efectiva y eficiente gestión, debe considerarse que la política pública de la infraestructura vial nacional, definitivamente se encuentra inmersa en una institucionalidad bastante compleja, que no se puede dejar de lado.

Sin embargo, si lo que se requiere es resolver el problema público de la deficiente red vial nacional, debe trabajarse en los primeros estadios de la gestión de los proyectos, tomando acciones concretas para aumentar y hacer más, con la cantidad de los recursos disponibles de manera tal que sea más eficiente, al incorporar sistemas de gestión de activos viales, que permitan una inversión eficiente de los recursos públicos disponibles y en especial, ejecutar estos fondos en plazos que sean razonables de acuerdo con las necesidades a solventar. Todo lo anterior, llevando a cabo esfuerzos que procuren el establecimiento de procesos de mejora continua de las políticas, sistemas, prácticas u otros, que contemplen un exhaustivo proceso de evaluación, donde se tenga en consideración las lecciones aprendidas.

6.4 El Régimen de Pensiones no contributivo

Para iniciar, es importante tener presente la misión y la visión de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), ya que, como se dijo anteriormente, la técnica del presupuesto por programas vincula la producción de los bienes y servicios con los objetivos y metas previstas en los planes institucionales, puesto que la estructura programática debe estar relacionada con los propósitos de la existencia de la institución, es decir, su misión y visión y con los servicios o productos que demanda de ella la comunidad en general.

De esta manera, los programas buscan cumplir con las funciones primordiales para lograr la misión y visión institucionales, que establecen la razón de ser de la entidad. El presupuesto forma parte del proceso de planificación, ya que establece los recursos económicos necesarios para su realización inmediata con las orientaciones a mediano y largo plazo, dando soporte a la organización para asignar, con seguridad, sus recursos hacia el cumplimiento de los objetivos.

Así las cosas, la FODESAF (2021), describe su misión de la siguiente manera: “somos el ente público que administra los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, FODESAF, a través de una gestión eficiente, eficaz, oportuna y transparente, con la finalidad de facilitar la inclusión social y la eliminación de la pobreza en Costa Rica”.

Como visión, dicha Dirección establece que “seremos una organización ágil y transparente, que cuenta con funcionarios con una cultura de calidad y métodos

modernos para el seguimiento y evaluación de los programas sociales que reciben recursos del FODESAF y la recuperación de las deudas de los patronos morosos” (FODESAF, 2021).

Sin embargo, en el caso del Régimen no Contributivo, debemos tener presente que el artículo 4 de la citada ley N° 5662 (1974) y su reforma integral, dispuso que, para el financiamiento del Régimen no Contributivo de pensiones, por el monto básico que administra la CCSS, se asignaría del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, al menos un 10,35%.

Tampoco se puede perder de vista que este porcentaje se gira a la CCSS, institución a la cual se le encomendó la administración de este Régimen, a título de programa adicional del seguro de invalidez, vejez y muerte (Ley N°5662, 1974).

Por todo lo anterior, se requiere conocer si en el caso del Régimen no Contributivo se planifica, se presupuesta y se evalúa a corto, mediano y largo plazo, de manera tal que la gestión pueda considerarse eficiente, eficaz, oportuna y transparente, tal y como lo plantea la misión institucional.

En relación con el presupuesto orientado a los resultados, es importante determinar la presencia de objetivos y el desarrollo de indicadores de gestión y de medición de esos resultados, con el propósito de establecer si se avanza en la visión institucional que como indicamos propone, para la DESAF, ser una organización ágil y transparente, que cuenta con funcionarios con una cultura de calidad y métodos modernos para el seguimiento y evaluación de los programas sociales.

También es necesario establecer si existe algún tipo de evaluación de impacto que permita determinar si el programa de pensiones del Régimen no Contributivo facilita la inclusión social y la eliminación de la pobreza.

Dentro de este contexto resulta fundamental, la elaboración de planes estratégicos y planes operativos anuales o plurianuales; la introducción de mecanismos de medición de desempeño y metas alcanzadas, así como también mecanismos de petición y rendición de cuentas. Deben estar, igualmente claras las relaciones de insumo-producto, así como los indicadores de impacto o resultado que permitan establecer las relaciones causales entre dichos resultados, la cantidad y calidad de los bienes y servicios, que, en este caso

en particular, son las pensiones del Régimen no Contributivo, y que son de dos tipos: las pensiones ordinarias y las pensiones por parálisis cerebral profunda.

4.1.1 El Programa del Régimen no Contributivo de pensiones: planificación, presupuesto, ejecución y evaluación.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, denominado María Teresa Obregón Segura, se establecieron 4 Ejes o Pilares de Gestión: bienestar social, seguridad ciudadana y paz social; ambiente y ordenamiento territorial, y competitividad e innovación.

En este sentido el Plan Nacional de Desarrollo citado indica que "(...) se procura, en términos generales, construir una Costa Rica más solidaria e inclusiva (...)" (MIDEPLAN, 2010, p.21).

Dentro del eje denominado Bienestar Social, se incluyó como acción estratégica, el programa de atención integral de la pobreza, argumentando que el crecimiento y la generación de empleo de calidad no son suficientes para reducir la desigualdad y la pobreza. Por lo anterior, se indica que es necesario un aumento del gasto social y una modernización de la política social para que se usen más eficientemente los recursos que el país asigna a la reducción de las desigualdades y el combate a la pobreza y se logre verificar que la asistencia llegue, generando efectos en la población meta (MIDEPLAN, 2010).

Se plantea como objetivo de la acción, la "atención integral, sinérgica y sistemática en el seno de las familias en situación de extrema pobreza o alta vulnerabilidad social, mediante diversos servicios públicos universales y selectivos, así como de la capacitación para el trabajo y el apoyo para el empleo, que propicie la integración y movilidad social" (MIDEPLAN, 2010, p.248).

Como meta del periodo se estableció el otorgamiento de 10.000 nuevas pensiones del Régimen no Contributivo, otorgadas a personas adultas mayores, personas con discapacidad, mujeres viudas desamparadas y personas en indigencia, siendo el indicador seleccionado el "número de nuevas pensiones del Régimen no Contributivo otorgadas" (MIDEPLAN, 2010, p.248).

Para cumplir con dicha meta se estimó presupuestariamente la suma de 22.000 millones de colones, siendo el responsable de la ejecución la Caja Costarricense de Seguro Social.

Con respecto al Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, Alberto Cañas Escalante, el programa de Pensiones del Régimen no Contributivo se ubica dentro de la estrategia sectorial denominada, “Desarrollo Humano e inclusión social”, para la cual se planteó como objetivo, “Adjudicar pensiones del RNC a los ciudadanos en situación de pobreza, con énfasis en extrema pobreza y en función de los recursos previstos por ley” (MIDEPLAN, 2014, p. 147).

La meta propuesta para el periodo 2015-2018 fue otorgar 15.000 nuevas pensiones y el resultado que se espera obtener son mejores condiciones socioeconómicas de los ciudadanos en situación de pobreza y pobreza extrema, a partir de las pensiones del RNC adjudicadas.

Llama la atención de que la estimación presupuestaria se haya establecido en 18.000 millones de colones, ya que, si se toma en cuenta lo estipulado en el plan nacional de desarrollo anterior, se proyectaron 22.000 millones para el otorgamiento de 10.000 nuevas pensiones. Es decir, en esta oportunidad se planteó otorgar 15.000 nuevas pensiones (un 50% más), pero se proyectó presupuestar 4.000 millones menos.

De lo anterior se desprende, que el tema de las pensiones del Régimen no Contributivo, ha estado presente en los dos Planes Nacionales de Desarrollo citados, ya que se considera, parte importante para atender el problema de la pobreza en la población más vulnerable. No obstante, se desconoce cómo se fija la meta, es decir, la cantidad de pensiones que se planifica otorgar para lograr la reducción de la pobreza y pobreza extrema.

Ahora bien, con respecto a la planificación desde el punto de vista institucional, recordando que el Régimen no Contributivo es administrado por la C.C.S.S., debe indicarse que revisando las fichas del programa se determina que este tiene como objetivo general, “proteger a todas aquellas personas que se encuentran en necesidad de amparo económico inmediato y no califican en alguno de los regímenes contributivos o no contributivos existentes” (FODESAF, 2018, p. 3).

En relación con los objetivos específicos (FODESAF, 2017 a) indica en la ficha descriptiva del programa del año 2017 los siguientes:

1. Otorgar Pensiones del Régimen no Contributivo a todos aquellos costarricenses y extranjeros residentes legales en el país, y menores de edad, quienes a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional se encuentran en pobreza o pobreza extrema y que cumplan los requisitos reglamentarios correspondientes, dando prioridad a la población adulta mayor.
2. Otorgar Pensiones vitalicias a las personas que padezcan parálisis cerebral profunda, autismo, mielo meningocele u otra enfermedad ocurrida en la primera infancia con manifestaciones neurológicas equiparables en severidad y que se encuentren en necesidad de amparo económico por parte del Estado.

Al respecto, es necesario señalar que en la ficha descriptiva correspondiente al 2018 no aparece el segundo de los objetivos, lo cual probablemente obedeció a un error involuntario ya que la ley que estableció la creación de pensiones vitalicias para las personas con parálisis cerebral profunda, Ley N°7125 y su reforma, continúa vigente.

La meta establecida para este programa es entregar 15.000 pensiones nuevas durante el período 2015-2018. Para financiar las nuevas pensiones se asignaron 18.000 millones de colones para todo el periodo a razón de 4.500 millones por año. Lo anterior coincide con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo del periodo citado.

Los productos otorgados por el programa de pensiones del Régimen no Contributivo son los siguientes:

- 1- Pensión Ordinaria
- 2- Pensión Ley N°8769
- 3- Seguro de Salud
- 4- Aguinaldo

Con respecto a la evaluación, la citada Ley N°5662 y su reforma integral (1974), estableció en su artículo 17 que se debe destinar el 0.5% de los recursos del FODESAF para que, entre otros propósitos, la DESAF pueda pagar las actividades destinadas a la evaluación de la ejecución, eficiencia y eficacia de los programas financiados por el Fondo.

En relación con el proceso de evaluación, los artículos 62 y 63 del Decreto Ejecutivo N°35873 (2010) Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, le asignan al Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento de la DESAF, principalmente dos competencias, la primera dirigida a ejecutar los ciclos de evaluación y la segunda a recopilar la información necesaria para el oportuno y efectivo control de la ejecución de la programación de acuerdo con los planes-presupuestos aprobados a las unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados con FODESAF. Para ello se indica que ese Departamento estará integrado por un equipo de profesionales a cargo del desempeño eficaz y eficiente de los procesos y contará con dos Unidades: la Unidad de Evaluación (UEval) y la Unidad de Control y Seguimiento (UCYS).

Adicionalmente, el artículo 65 del citado Reglamento, establece que el ciclo de evaluación comprende tres fases, la evaluación ex ante, la evaluación durante y la evaluación ex post.

No obstante, y aunque en las fichas descriptivas del programa, tanto del 2017 como del 2018, se indica que se cuenta con un sistema de monitoreo, siendo que mensualmente se realiza el seguimiento sobre el cumplimiento de las metas en el otorgamiento de beneficios, así como cruces para detectar posibles casos que podrían haber dejado de cumplir con los requisitos establecidos. Al respecto, se trató de ubicar dichos informes mensuales, tanto en la red como en las solicitudes que se dirigieron a FODESAF, al correo electrónico del Director General de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), pero lo cierto es que no fue posible su ubicación y tampoco fueron enviados por la entidad.

No obstante, sí se determinó la existencia de los siguientes documentos, que se ubican en la sección denominada “transparencia” del sitio oficial de FODESAF:

- Del 2010 al 2015 liquidaciones presupuestarias anuales de todos los programas de Fodesaf en su conjunto.
- A partir del 2016 se encuentran informes trimestrales de ejecución presupuestaria, de todos los programas de FODESAF en su conjunto, así como la liquidación presupuestaria de cada año.

Ahora bien, en cuanto a informes anuales de ejecución presupuestaria, propiamente del Régimen no Contributivo de Pensiones, solamente fue posible encontrar los correspondientes a los años 2016, 2018 y 2019.

En el tema de evaluación de los programas sociales del FODESAF, en su conjunto, se ubican informes anuales en el 2011, 2012, 2013 y 2014.

No obstante, en cuanto al Régimen no Contributivo de Pensiones sólo fue posible determinar la existencia de un Informe de evaluación de impacto del año 2017, que utilizó la Encuesta Nacional de Hogares, de los periodos que van del 2001 hasta el 2016 para estimar, mediante la aplicación de un modelo denominado diferencias en diferencias, el impacto del aumento del monto de la pensión, medido como la probabilidad que alguno de los miembros del hogar de un beneficiario, consiga un empleo o labore una mayor cantidad de horas, además del incremento en el ingreso familiar derivado del trabajo o de fuentes ajenas a las ayudas monetarias del Estado (FODESAF, 2017 b).

Dicho informe fue preparado por el Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento (DECS) y la Unidad de Evaluación (UEval), ambas de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF).

Sobre el particular, es importante indicar que el propósito principal de la evaluación fue “estimar el efecto que tiene el otorgamiento de las pensiones del RNC sobre la participación en el mercado laboral de las personas y los ingresos por trabajo de los hogares” (FODESAF, 2017b, p. 6).

En dicha evaluación se establece como uno de los hallazgos el siguiente

(...) Impacto del incremento del monto del RNC básico en el 2007 sobre las personas mayores de 64 años.

Se encuentra un efecto estadísticamente muy significativo y positivo sobre la probabilidad de que una persona mayor de 64 años se encuentre activa en el mercado laboral. Este efecto consiste en un aumento de alrededor de 4.5 puntos porcentuales en dicha probabilidad. En otras palabras, el aumento en el monto de las pensiones del RNC hace que las personas adultas mayores que lo reciben estén más dispuestas a incorporarse en el mercado laboral, ya sea como empleados o desempleados. Sin embargo, en el segundo panel, que introduce el efecto sobre la probabilidad de

trabajar o no, se encuentra que no hay efectos sobre la probabilidad de trabajar de los adultos mayores, si estos ya están incorporados en la población económicamente activa. (FODESAF, 2017b, p. 20)

Al respecto, no se comprende cómo el aumento en el monto de la pensión del Régimen no Contributivo fomenta la incorporación de la población adulta mayor que la recibe, en el mercado laboral y menos aún, cómo es posible que se indique que dicha incorporación laboral se puede dar como personas desempleadas.

Ese estudio concluyó que “específicamente, el aumento en las pensiones del RNC aumentan la probabilidad de que las personas tengan trabajo y que trabajen más horas. En particular, se estima que en promedio una persona trabaja entre 8 y 10 horas más por mes debido al aumento en el subsidio del RNC” (FODESAF, 2017b, p. 29). Sin embargo, luego de la lectura de dicho informe, no queda claro cómo se llegó a esa conclusión.

Adicionalmente, se considera que se debió aprovechar esta evaluación para medir el impacto del otorgamiento de las pensiones para reducir el porcentaje de hogares en pobreza o pobreza extrema, tal y como visualizó el legislador al promulgar la mencionada Ley N° 5662 y su reforma integral.

Adicionalmente, en el año 2019, se realizó un estudio denominado “Informe de evaluación del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones – CCSS”, elaborado por la citada UEval con la colaboración de la Universidad de Costa Rica. En dicho estudio llama la atención el hecho de que, contrario a lo que se concluyó en el informe de Evaluación del Impacto del 2017, específicamente con respecto al criterio de pertinencia, el programa de pensiones del Régimen no Contributivo, reconoce que el mismo, si bien resulta adecuado para contribuir a la solución del problema que atiende (pobreza y pobreza extrema), puesto que el ingreso mensual permite salir de la línea de pobreza a la persona beneficiaria, no sucede lo mismo con respecto al grupo familiar en el caso de que existan personas dependientes del beneficiario.

De la lectura del estudio evaluativo del (UEval, 2019) se considera importante destacar que el mismo encontró, a partir de la revisión documental y las entrevistas que realizó en distintas sucursales de la C.C.S.S., que el Programa RNC no cuenta con procedimientos sistemáticos para identificar y realizar una estimación de la demanda que facilite la definición de metas, sino que la sostenibilidad financiera y operativa histórica se

ha caracterizado por mantener incrementos presupuestarios anuales que oscilan entre el 4% y 5% con respecto al periodo anterior.

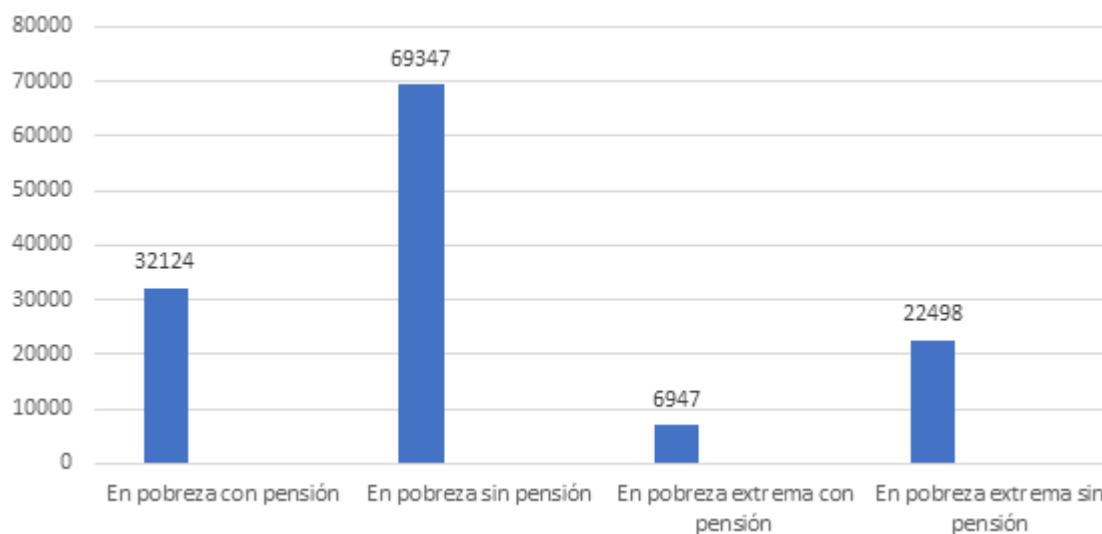
No hay procedimientos sistemáticos y formales para la proyección de la demanda. ¿Por qué 5.000 pensiones por año? Porque es lo que el Plan Nacional de Desarrollo es capaz de dar. Las metas son para mantener la cantidad de pensionados, más 5 000. Pero la demanda se acumula. Por ejemplo, tenemos 19.000 casos pendientes, y ya se acabaron las 5 000 de este año. (UEval, 2019, p.114)

Lo anterior repercute directamente en la problemática que atiende el Programa de Pensiones del Régimen no Contributivo, es decir, el desamparo de aquellas personas vulnerables, en condiciones de pobreza y pobreza extrema, que no cuentan con algún ingreso económico y que no se encuentran cubiertos por los regímenes de pensiones existentes en el país, especialmente la población adulta mayor.

Otro aspecto, que destaca el estudio evaluativo del 2019, producto de las entrevistas realizadas, es que suele ser frecuente que la población objetivo que sí cumple con los requisitos para el otorgamiento de la pensión por el RNC, desconoce el proceso y por tanto no se acerca a la sucursal de la CCSS respectiva y por el contrario, personas que no cumplen con los requisitos (principalmente la condición de pobreza de acuerdo con Sinirube) son las que mayormente acuden a las plataformas de las sucursales (UEval, 2019).

Con respecto a la pregunta, cuántos adultos mayores en pobreza tienen pensión del RNC, se puede observar que, para el caso de pobreza extrema, la Enaho (2019) demuestra que alrededor de 6 947 PAM sí tienen acceso a ingresos por medio del Régimen no Contributivo en comparación con 22 498 PAM en la misma condición que no forman parte de este programa. En cuanto a pobreza básica, 32 124 PAM sí tienen ingresos por RNC, mientras que más del doble (69 347 personas) no lo tienen. Esto permite cuantificar la brecha de cobertura del Programa RNC. (UEval, 2019, p.110)

Gráfico N°15
Comparativo de personas adultas mayores en pobreza o pobreza extrema
con y sin pensión
Período 2019



Fuente: Comparativo de personas adultas mayores en pobreza o pobreza extrema con y sin pensión. Elaboración propia con base en el estudio de Evaluación realizado por la Unidad de Evaluación de la Desaf (UEval) en el año 2019.

Lo anterior refleja un grave inconveniente del programa para poder contribuir a la reducción de la pobreza y pobreza extrema en el país, a través del otorgamiento de pensiones del Régimen no Contributivo, ya que pareciera que no se está aplicando un adecuado sistema de planificación, presupuesto, ejecución, monitoreo y evaluación y menos aún desde un enfoque de gestión para resultados.

A nuestro juicio, no se evidencia que se haya hecho el ejercicio de planificar proyectando, por ejemplo, los objetivos, las metas las acciones estratégicas y los indicadores que permitieran, establecer un plan de reducción de la pobreza en un determinado porcentaje (3%, 5%, 7%) en un plazo establecido (cuatro, seis, ocho años) y menos aún, a más largo plazo. Lo mismo sucede con la presupuestación de los recursos necesarios para poder lograr las metas, ya que como se indicó anteriormente para el periodo 2011-2014 se presupuestaron 22.000 millones para el otorgamiento de 10.000 nuevas pensiones y para el 2015-2018 únicamente 18. 000 millones para una meta de 15.000 nuevas pensiones.

Por lo anterior pareciera que el problema de cobertura del programa es preocupante y que, en esas circunstancias, resultaba muy difícil dar cumplimiento al objetivo estratégico planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, que como se indicó, propuso adjudicar las pensiones del RNC a los ciudadanos en situación de pobreza, con énfasis en extrema pobreza. No obstante, ¿Cómo se puede dar énfasis a la extrema pobreza, si no hay una identificación proactiva de la población meta? ¿Cómo se garantiza esa priorización?

Adicionalmente, la Defensoría de los Habitantes (2019) en su estudio denominado “La Universalización del régimen de pensiones no contributivas para las personas mayores en situación de pobreza: No dejar a nadie atrás para cumplir con los compromisos de la agenda 2030”, indicó lo siguiente, en cuanto al tema de la fijación de las metas:

Algo importante es que el Órgano Contralor desde el período 2006-2010 viene resaltando la necesidad de que todos los actores participen en la formulación de las metas del PND desde su conceptualización inicial, lo cual ya para los siguientes PND generó controversia, al menos en lo relacionado con el RNC, por cuanto los representantes de la CCSS a cargo del tema, han advertido en diferentes espacios, su ausencia en la definición de las metas de los PND correspondientes a 2011-2014 y 2015-2018; pese a lo cual, se observa que la meta del 2015-2018, obedeció a una recomendación de las autoridades de la CCSS.

Aun así, en la participación inicial que tuvo la Defensoría en el desarrollo del PND 2019-2022, como observadora, tampoco se contó con la presencia de la CCSS, pues en una primera etapa únicamente participaron las instituciones que conforman el sector Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social. En ese sentido, el Área de Gestión del RNC indicó que para la elaboración del PNDIP actual, se tomó en cuenta a la Gerencia de Pensiones, no así a quienes tramitan directamente el RNC, por lo que la participación que se le ha brindado a la CCSS ha carecido de los cuerpos técnicos en los procesos de construcción de las metas. (Defensoría de los Habitantes, 2019, p.49)

De esta manera, se evidencia que el programa no identifica a su población objetivo, lo que imposibilita la fijación de metas adecuadas para el abordaje de la pobreza y pobreza extrema en el país, máxime si se deja por fuera del proceso de establecimiento de dichas metas a la CCSS, quien, por disposición legal, es la responsable de administrar el

Régimen no Contributivo de pensiones. Por lo anterior, no estamos de acuerdo con lo planteado por la UEval (2019) al concluir, en cuanto a la política pública de abordaje a la pobreza, que el programa RNC se alinea con el aspecto de priorización, ya que no se puede priorizar a la población adulta mayor en pobreza extrema o pobreza básica, cuando se trabaja con base en la demanda y el sistema no es capaz de identificar proactivamente a la población meta a la que va dirigido el programa.

A pesar de los problemas de cobertura a los que se ha hecho referencia, al analizar el Informe de Ejecución Anual del Programa, realizado por la Unidad de Control y Seguimiento (UCYS) de la DESAF en junio de 2019 y que consideró el periodo 2018, se indica, en cuanto a la ejecución programática lo siguiente:

Tabla N°1
Distribución de beneficiarios programados y atendidos del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones, por trimestre y acumulado, según modalidad de atención
Período 2018

Producto	I Trimestre		II Trimestre		III Trimestre		IV Trimestre		Acumulado	
	Programado	Ejecutado	Programado	Ejecutado	Programado	Ejecutado	Programado	Ejecutado	Programado	Ejecutado
Pensiones ordinarias para adultos mayores y otros beneficiarios	113 557	113 557	114 743	114 743	115 414	115 414	115 460	115 460	114 794	114 794
Pensiones parálisis cerebral profunda	4 068	4 068	4 098	4 098	4 128	4 128	4 160	4 160	4 114	4 114
Total	117 625	117 625	118 841	118 841	119 542	119 542	119 620	119 620	118 908	118 908

Fuente: Elaboración propia con base en DESAF, Sistema de Indicadores, 2018.

Como se establece en la tabla anterior, en todos los trimestres hay una coincidencia del 100% entre las metas programadas y ejecutadas, en cuanto al otorgamiento de pensiones.

Adicionalmente, según UCYS (2019) en cuanto a la relación entre la ejecución programática y presupuestaria, los indicadores de resultado demuestran que la Unidad Ejecutora programó atender a 118.907 beneficiarios en el periodo 2018 y siendo que los datos muestran 118.907 beneficiados en ese año; concluyen que el programa presenta el 100% en el índice de efectividad en beneficiarios.

No obstante, lo anterior resulta contradictorio con lo indicado por la UEval (2019) que de igual forma, con base en la Enaho (2019) manifestó que para el caso de pobreza extrema, alrededor de 6 947 PAM sí tenían acceso a ingresos por medio del Régimen no Contributivo en comparación con 22 498 PAM en la misma condición que no lo tenían y en lo que respecta a la pobreza básica, 32 124 PAM sí tenían ingresos por RNC, mientras que más del doble (69 347 personas) no los tenían.

Otro hallazgo del mencionado estudio de la UEval tiene que ver con la medición de la pobreza, ya que para el otorgamiento de las pensiones del Régimen no Contributivo, se utiliza como criterio de medición los ingresos familiares de la persona beneficiaria y no el índice de pobreza multidimensional que se usa en el Plan Nacional de Desarrollo. Al respecto, en dicho estudio se indica que “si bien es cierto, el Programa RNC es una de las principales ofertas programáticas del Estado para reducción de pobreza, se mantiene determinado por la medición de los ingresos del grupo familiar pero no se articula con el enfoque del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), a pesar de la existencia y uso del sistema Sinirube como mecanismo de localización focalizada para el otorgamiento de las pensiones” (UEval, 2019, p. 77).

Sobre el particular, hay que tener presente que, por una parte, la línea de pobreza es el indicador que representa el monto mínimo requerido para que una persona pueda satisfacer las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias, incluidas en una canasta de bienes y servicios. Por otra parte, el Índice de Pobreza Multidimensional es una herramienta estadística que va más allá de medir la pobreza de forma unidimensional, pues considera diferentes aspectos sobre la condición de vida de los costarricenses para entender la pobreza multidimensional y sus determinantes, e identificar las mejores maneras de erradicarla como lo son la salud, protección social, trabajo, educación y vivienda e internet (UEval, 2019).

En nuestro criterio, lo anterior evidencia una falta de congruencia en los instrumentos de planificación estratégica, pues determinan el nivel de pobreza de formas distintas y esto dificulta aún más la identificación de la población objetivo. De esta manera, aunque el programa del Régimen no Contributivo se ofrezca a lo largo y ancho del país y se haga una distribución de las cuotas que se asignan a las sucursales de la C.C.S.S. con base en los índices de pobreza regionales, el hecho de que el programa no identifique su población meta impide contextualizar el impacto de la cantidad de pensiones otorgadas y de las cuotas estipuladas en el Plan Nacional de Desarrollo. Esto a su vez impide que

puedan identificarse puntos críticos que favorezcan anticipar decisiones estratégicas en materia de capacidad operativa y requerimientos, entre otros, por ejemplo, de recursos tecnológicos.

Por lo anterior, la carencia de métodos y procedimientos que estimen la demanda real para definición de metas, impide determinar si el rumbo de la toma de decisiones es el adecuado en el mediano y largo plazo.

En otro orden de ideas, la Defensoría de los Habitantes (2019) también resaltó el problema de la rigidez que se presenta en el Presupuesto de FODESAF, al indicar que la Ley N° 5662 y sus reformas establece que para el Programa del Régimen no Contributivo de Pensiones se debe destinar el 10,35% de los recursos totales del FODESAF, sin embargo, dado el crecimiento de la población adulta mayor en condición de pobreza, y sin acceso a una pensión del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, actualmente el Fondo dedica no menos que el 23% de su presupuesto ordinario a tal programa, lo cual lo convierte en el más importante en términos financieros. No obstante, advierte que este porcentaje podría estar llegando a su tope dada la poca flexibilidad que tiene el FODESAF en el uso de sus recursos, a causa de la gran cantidad de destinos específicos establecidos en el artículo 3 de su Ley.

Lo anterior, convierte en indispensable hacer una revisión también de los destinos específicos que atan los recursos del FODESAF, de manera tal que se flexibilice el presupuesto para atender de forma prioritaria a la población más necesitada. A nuestro juicio, dicha rigidez dificulta la capacidad de la DESAF de mejorar la eficiencia estableciendo y revisando prioridades de política pública y aplicando la rendición de cuentas de las instituciones responsables de ejecutar los programas, ya que la existencia de destinos específicos legales y constitucionales implica la obtención de los recursos independientemente de si se gestionan con eficacia, eficiencia y calidad.

Por todo lo anteriormente expuesto, podríamos concluir que aunque se evidencia la existencia de planificación tanto a mediano plazo (en los Planes Nacionales de Desarrollo) como a corto plazo (plan presupuesto anual) mediante los cuales se establece, como meta el otorgamiento de una determinada cantidad de pensiones adicionales cada año y se asigna presupuesto para cubrir dichas pensiones, lo cierto es que se desconoce la manera en que se determina la cantidad de nuevas pensiones que se requieren.

En este sentido, tanto la Defensoría de los Habitantes como la misma UEval encontraron en sus informes de evaluación del 2019 que no existe participación de la C.C.S.S. en la fijación de las metas y que la población adulta mayor en pobreza extrema o pobreza básica sin pensión, es abismalmente mayor que aquella que sí la tiene. Lo cual contraviene el espíritu del legislador originario, que buscaba al crear el Régimen no Contributivo, que un 20% de los recursos de FODESAF se dedicaran para financiar el programa de Régimen no Contributivo de pensiones para personas adultas mayores, con discapacidad y viudas que no tuvieran la protección especial de otro régimen de pensiones o que no hubiesen alcanzado las cuotas necesarias para su disfrute.

Sin embargo, como se indicó anteriormente, debido a las múltiples reformas que ha sufrido la citada Ley N°5662, creando cada vez más compromisos para los recursos del FODESAF sin crear la nueva fuente de financiamiento, no solo se ha reducido el porcentaje asignado al Régimen no Contributivo en casi la mitad (10,35%) sino que este destino específico es, a su vez y en sí mismo, rígido también. Esto impide a la DESAF distribuir los recursos con base en las prioridades del contexto y de acuerdo a los resultados obtenidos por cada uno de los programas existentes, que al tener garantizado sus recursos, independientemente de la gestión que realicen de los mismos, torna en ilusoria una verdadera planificación y presupuestación para resultados.

Otro aspecto que consideramos importante destacar es que, si bien es cierto, existe en la DESAF, un Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento, que ha realizado algunas evaluaciones en torno al Programa del Régimen no Contributivo, no se evidencia que se hayan implementado las acciones necesarias para abordar un tema trascendental como el de la identificación adecuada de la población objetivo.

Capítulo VII Conclusiones y recomendaciones

7.1 Conclusiones

Las conclusiones se basan en los resultados obtenidos del análisis efectuado sobre los destinos específicos que financian al Ministerio de Educación Pública y las universidades públicas, al Poder Judicial, Consejo Nacional de Vialidad y Fondo de Desarrollo de Asignaciones Familiares (Régimen no Contributivo), las cuales se detallan en seguida.

El destino específico para financiar la educación costarricense encuentra su fundamento en el artículo 78 de la Constitución Política, que originalmente estaba ligado en un porcentaje del 6% con relación del PIB. Sin embargo, mediante modificación constitucional incluida mediante Ley N° 8954 del 9 de junio de 2011, se aumentó este a un 8% del PIB. A nuestro criterio, dicho aumento no solo era innecesario, sino inconveniente desde el punto de vista de la rigidez presupuestaria, pues la Constitución Política ya establecía un tope mínimo que se debía otorgar a la educación. Al respecto, era cuestión de consenso político como parte de un análisis de las condiciones de las finanzas públicas imperantes.

En lo que respecta al Poder Judicial, la Constitución Política establece en el artículo 41 que a través de las leyes todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales, para lo cual deberá hacérseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes. Adicionalmente, el artículo 153 estipula que corresponde al Poder Judicial, además de las funciones que la misma Constitución le señala, conocer de las causas civiles, penales, comerciales, de trabajo y contencioso - administrativas, así como de las otras que establezca la ley, cualquiera que sea su naturaleza y la calidad de las personas que intervengan, así como resolver definitivamente sobre ellas y ejecutar las resoluciones que pronuncie, con la ayuda, de ser necesaria, de la fuerza pública. Finalmente, la Ley N°2122 del 30 de mayo de 1957, reformó la Constitución Política en cuanto a destinar al menos 6% de los ingresos ordinarios calculados para el año económico al Poder Judicial.

Cuando se pensó en la creación del CONAVI, se hizo fundamentalmente con la idea de mejorar el sistema de financiamiento, el marco institucional y la gestión de la conservación vial.

Bajo este concepto, se creó el CONAVI y según la normativa que constituye los destinos específicos y sus respectivas reformas, de los cuales es beneficiario, se debe tener en cuenta que en la actualidad, están mayoritariamente constituidos por el 21,75% del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles. De acuerdo con el artículo 5 de la Ley N°8114, para la atención de la red vial nacional, los cuales se destinarán exclusivamente a la conservación, el mantenimiento rutinario, el mantenimiento periódico, el mejoramiento, la rehabilitación y la construcción de obras viales nuevas de la red vial nacional.

El espíritu del legislador, al crear el Régimen no Contributivo de pensiones, fue brindar amparo económico a aquellos trabajadores (campesinos, artesanos y obreros) que a pesar de haber trabajado, no cotizaron o no lo hicieron suficientemente, para acceder a una pensión del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte; de tal manera que, ningún anciano quedara desprotegido en Costa Rica y pudieran gozar de una pensión básica que oscilaría entre el 60% y el 80% del salario mínimo. Si se toma en cuenta que actualmente dicha pensión es de aproximadamente ₡80.000, resulta evidente que no se está cumpliendo con el deseo del legislador originario.

Las veintiún reformas legales introducidas a la Ley N° 5662, no solo implicaron una ampliación de la población objetivo de FODESAF, sino una reducción del porcentaje asignado al Programa del Régimen no Contributivo de Pensiones, que en el 2009, con la reforma operada por la Ley N° 8783, pasó de un 20% a un 10,35%. Lo que aunado a la ampliación a su vez de la población meta del programa en sí, al incluir también a los extranjeros residentes y a los menores de edad en situación migratoria irregular, así como a las personas con parálisis cerebral profunda y otros padecimientos neurológicos de la primera infancia, afectó el monto y la cantidad de pensiones que pueden otorgarse con dichos recursos a los adultos mayores, viudas y huérfanos, que constituían la población para la cual, originalmente, se creó el Régimen no Contributivo.

En Costa Rica, el total del presupuesto ejecutado en destinos específicos atados al presupuesto nacional, entre los períodos 2008-2018, evidenció un incremento paulatino, que pasó de un 5,8% del PIB en 2008 a un 12,3% en el 2018, con un salto abrupto a partir del 2013 superando el 10% del PIB, en especial por el aumento en el destino constitucional a la educación. Con el transcurrir de los años, al observar el comportamiento entre los ingresos tributarios y el monto de los destinos específicos, se aprecia una brecha que tiende a cerrarse y que en el 2018 fue menor a un punto

porcentual, aspecto que convierte en más caótica la situación de las finanzas públicas, máxime si se toma en cuenta que la mayor parte de los destinos específicos no tienen asociada una fuente de financiamiento, lo cual agrava aún más la situación fiscal en la que se encuentra el país.

Los destinos específicos generan una rigidez presupuestaria que contraviene al principio de flexibilidad presupuestaria, por cuanto la necesidad de dar respuesta desde el Poder Ejecutivo a la atención de necesidades prioritarias se ve limitado, aspecto sobre el que debe cambiarse la visión por parte del legislador de dejar atado la asignación de un recurso, en su lugar debe sopesar el control legislativo y de otras instancias de control.

A pesar que la reforma fiscal del 2018, eliminó una serie de asignaciones importantes vinculadas a algunos destinos específicos, la capacidad del Gobierno para asignar los recursos presupuestarios sigue siendo limitada, pues se han tomado decisiones que implican un retroceso en la ruta correcta de flexibilizar el gasto, debido a presiones ejercidas por sectores que han logrado ser excluidos de su ámbito de aplicación.

Las variables demográficas, sociales, medioambientales, tecnológicas, entre otras, han cambiado la dinámica del país. Sin embargo, no se evidencia que se haya llevado a cabo un análisis que permita, de acuerdo a las necesidades presentes y futuras, realizar una asignación acorde con la realidad de los recursos que se deben destinar de manera óptima.

En Costa Rica el ejercicio de los destinos específicos, responde sin lugar a dudas al modelo presupuestario tradicional, en el que se asignan los recursos para gastarlo en ciertos insumos. Debiendo tenerse en cuenta que este presupuesto informa no sólo qué insumos utilizan sino cuánto gastan en ellos los organismos públicos. El control presupuestario tradicional vigila que los actos sean legales y que el gasto se encuentre dentro de los límites autorizados. Es por ello que, si en nuestro país se pretende llevar a cabo, una verdadera transición al modelo de Presupuesto para Resultados, debe pensarse en la creación de normas de administración financiera que permitan la flexibilidad necesaria, entre ellas que eliminen los destinos específicos, en una armonización de los instrumentos de planificación como el Plan Nacional de Desarrollo, establecer una temporalidad, con el objetivo de que las dependencias utilicen con eficiencia sus recursos para el logro de resultados, de lo contrario, habría un divorcio

entre lo que se quiere hacer, es decir, crear valor público, con lo que permite la práctica presupuestaria actual.

La presupuestación plurianual estimula la forma de conocer, evaluar y corregir el direccionamiento que llevan el uso de los recursos, analizando las desviaciones para corregirlo, adicionalmente, incrementa la flexibilidad en la asignación de recursos una vez que se ha cumplido una actividad, se hayan generado ahorros o reducidos costos/gastos por nuevas formas que surjan más eficientes de hacer las tareas, lo cual libera recursos hacia otros proyectos. Finalmente, contribuye a un control del gasto, bajo un esquema de seguimiento y cumplimiento de proyectos que van más allá de un período, con el fin de orientar el uso de los recursos a un mejor resultado acompañado de enfoque de planeamiento estratégico global y por institución.

Según los resultados obtenidos para el sector educación, se concluye que la reforma constitucional aprobada entre los períodos legislativos 2006-2010 y 2010-2014, no ha cumplido a cabalidad los fines para los cuales el legislador aprobó el aumento del destino específico a la educación. Persisten a través de los años una serie de deficiencias que no han sido solventadas por las autoridades responsables en cuanto a cobertura, acceso, asistencia, calidad, oferta y marco de desempeño, pues se diluye el cumplimiento en el tiempo, al no darse un seguimiento y evaluación orientada para resultados de forma eficiente y eficaz.

Los resultados esperados del sector educativo, en cuanto al cumplimiento de las metas y objetivos que se plantean, no han logrado del todo un avance de mejora en su cumplimiento, que aborde una gestión que priorice las acciones académicas sobre las administrativas para generar valor público. De tal forma que se aporte desde la planificación y presupuestación de forma sistemática hacia una gestión para resultados plurianual, que contribuya en medir el impacto real en el desempeño de las instituciones (como Ministerio de Educación Pública y las universidades públicas) y el uso de los recursos, de tal forma que no sea incierto o difícil de precisar los efectos e impactos que genera el sector.

En cuanto al Poder Judicial, para el periodo de estudio que nos ocupa (2008-2018) se encontró que no existió vinculación alguna entre las políticas institucionales y las metas estratégicas. Sin embargo, existen en el Poder Judicial, especialmente a partir del año 2018, distintos informes de evaluación, tanto de los resultados físicos y financieros como

de los Planes anuales y operativos y de los Planes estratégicos y de Seguimiento a los informes del Programa Estado de la Nación. Dichos instrumentos contemplan una serie de indicadores para el seguimiento de los objetivos estratégicos. No obstante, luego de una revisión de los mismos, consideramos que estos, además de describir los datos obtenidos, deberían contener un análisis integral de los mismos que sirva de insumo para la toma de decisiones, especialmente para atacar el problema del retraso judicial, que afecta la imagen y la percepción ciudadana en cuanto a la confianza del Poder Judicial.

Además, las justificantes presentadas en los distintos informes sobre el retraso judicial, minimizando el problema de la reducida tasa de resolución y la creciente tasa de pendency, denota que no se ha interiorizado adecuadamente, por parte de las personas funcionarias la visión institucional. Se requiere expresamente de su compromiso con respecto al cumplimiento de su misión y valores, así como una plena conciencia de su papel en el desarrollo de la sociedad, que eventualmente al ver insatisfechas sus demandas, podría acudir al ejercicio de la justicia por su propia mano, lo cual decantaría no solo en la pérdida de confianza en el Poder Judicial sino en la pérdida de la paz social.

Ante el contexto de incertidumbre fiscal que posee el país, tener atado un destino específico al presupuesto de la República, como lo es el caso del Poder Judicial, genera en cierta medida, un grado de inflexibilidad presupuestaria, que entrelazado al poco avance en materia de brindar una justicia pronta y cumplida, hace reflexionar sobre capacidad limitada del Gobierno para la asignación de recursos y del avance en evaluación para resultados en cuanto a la generación de los efectos e impactos que se pretende alcanzar de acuerdo a sus fines.

Por su parte, el CONAVI presenta situaciones muy similares en tanto, se rompe el nexo causal esperado entre el Marco Estratégico y Jurídico con el desarrollo y ejecución de los proyectos diseñados a partir de la visión, misión y de los objetivos institucionales, en resumen, hay un desfase entre el diseño planteado y el ejecutado.

Lo anterior se presenta, especialmente, porque en el diseño de los proyectos, no se toman en consideración, ni se planifica, teniendo en cuenta la retroalimentación, que comprenda los posibles inconvenientes o imprevistos para el óptimo desarrollo de los proyectos, en especial aquellos, en los que estos obstáculos han sido reiterativos a través de los años.

Los inconvenientes apuntados, se pueden observar en los informes anuales de gestión, imprevistos que se han ido transformando más en un pretexto para justificar el incumplimiento de las metas establecidas. Son reiterados los señalamientos a los mismos impedimentos o inconvenientes, tales como; lento proceso de expropiaciones, remoción de vallas publicitarias dentro del derecho de vía, demoliciones en terrenos del Estado, invasiones a propiedades del Estado o desmantelación de las mismas, reubicación de servicios públicos, suspensiones por denuncias ambientales, aprobación tardía de decretos de conveniencia nacional, trámite de permisos en el Área de Conservación del MINAE, modificaciones a los planos que se realizan en la Dirección de Puentes en el MOPT, el tiempo consumido en la gestión repetida de procesos licitatorios, entre otros factores de incumplimiento.

Generando a partir de lo anterior, una imposibilidad práctica, si se quiere llevar a cabo la reforma operada al artículo 176 de nuestra Carta Magna en agosto del 2019, la cual persigue que, la gestión pública se conduzca de forma sostenible, transparente y responsable, basándose en un marco de presupuestación plurianual, en procura de la continuidad de los servicios que presta.

Aunque FODESAF tiene una misión y visión claramente establecidas, así como una planificación que contiene objetivos y metas para el Régimen no Contributivo de pensiones; además de recursos, establecidos por ley, para realizar las correspondientes evaluaciones del programa, lo cierto es que durante el periodo de estudio y en lo que respecta al Programa del Régimen no Contributivo, únicamente se logró determinar la existencia de una “evaluación de impacto” en el año 2017 y dos informes evaluativos, realizados en el año 2019.

El primero de ellos elaborado por la UEval con colaboración de la Universidad de Costa Rica y el segundo, de la Defensoría de los Habitantes de la República. Lo anterior evidencia la carencia de una planificación estratégica robusta, tanto de parte de MIDEPLAN como del FODESAF y que fue denunciado por la Defensoría de los Habitantes, en su informe evaluativo del 2019, cuando indica que a pesar de consultar dos veces a dicho Ministerio, sobre la forma en la cual se determinaron las metas del Régimen no Contributivo en los Planes Nacionales de Desarrollo, no obtuvo respuesta concreta a dicha interrogante. Además, en el estudio Evaluativo de la UEval, se manifestó que el programa no dispone de procedimientos sistemáticos para identificar y realizar una estimación de la demanda que posibilite la definición de metas, sino que la sostenibilidad

financiera operativa histórica refleja el establecimiento de incrementos presupuestarios anuales que oscilan entre el 4% al 5%.

En este sentido, si el programa no es capaz de identificar a su población objetivo, y por ende, no se pueden fijar metas adecuadas para el abordaje de la pobreza y pobreza extrema en el país, máxime si se deja por fuera del proceso de establecimiento de dichas metas a la C.C.S.S., quien por disposición legal, es la responsable de administrar el Régimen no Contributivo de pensiones. Consideramos, al contrario de lo manifestado por la UEval, que no solo existe un problema de cobertura sino de priorización, ya que no se puede priorizar a la población adulta mayor en pobreza extrema o pobreza básica, cuando se trabaja con base únicamente en la demanda de la población que accede a las sucursales pero que el sistema no es capaz de identificar proactivamente.

Por lo anterior pareciera que se dificulta no solo el cumplimiento de los objetivos planteados en los planes de desarrollo sino la misión y visión en sí de FODESAF, en lo que respecta al Régimen no Contributivo. ¿Cómo se puede dar énfasis a la extrema pobreza, si no hay una identificación proactiva de la población meta? ¿Cómo se garantiza esa priorización? Esto a su vez impide que puedan identificarse puntos críticos que favorezcan anticipar decisiones estratégicas. Por lo anterior, la carencia de métodos y procedimientos que estimen la demanda real para la definición de metas, impide determinar si el rumbo que se está siguiendo es el idóneo, tanto en el mediano como en el largo plazo.

A nuestro juicio, no se evidencia que se haya hecho el ejercicio de planificar proyectando, por ejemplo, los objetivos, las metas las acciones estratégicas y los indicadores que permitieran, establecer un plan de reducción de la pobreza en un determinado porcentaje (3%, 5%, 7%) en un plazo establecido (cuatro, ocho, diez años) y menos aún, a más largo plazo. Lo mismo sucede con la presupuestación de los recursos necesarios para poder lograr las metas. Por lo anterior, la carencia de métodos y procedimientos que estimen la demanda real para definición de metas, impide determinar si el rumbo de la toma de decisiones es el adecuado en el mediano y largo plazo.

Por todo lo anteriormente expuesto, podríamos concluir que aunque se evidencia la existencia de planificación, tanto a mediano plazo (en los Planes Nacionales de Desarrollo), que es plurianual para un periodo de 4 años, como a corto plazo (plan presupuesto anual) mediante los cuales se establece, como meta el otorgamiento de una

determinada cantidad de pensiones adicionales cada año y se asigna presupuesto para cubrir dichas pensiones, lo cierto es que se desconoce la manera en que se determina la cantidad de nuevas pensiones que se requieren.

Por otra parte, debido a las múltiples reformas que ha sufrido la citada Ley N° 5662, creando cada vez más compromisos para los recursos del FODESAF sin crear la nueva fuente de financiamiento, no solo se ha reducido el porcentaje asignado al Régimen no Contributivo en casi la mitad (10,35%) sino que este destino específico es, a su vez y en sí mismo, rígido también. Esto impide a la DESAF distribuir los recursos con base en las prioridades del contexto y de acuerdo a los resultados obtenidos por cada uno de los programas existentes, que al tener garantizado sus recursos, independientemente de la gestión que realicen de los mismos, torna en ilusoria una verdadera planificación y presupuestación para resultados.

Otro aspecto que consideramos importante destacar es que si bien es cierto, existe en la DESAF, un Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento, que ha realizado algunas evaluaciones en torno al Programa del Régimen no Contributivo, no se evidencia que se hayan implementado las acciones necesarias para abordar un tema trascendental. Como lo son la identificación adecuada de la población objetivo, o la realización de estudios o proyecciones para determinar la cantidad requerida de nuevas pensiones adicionales por año, con base en datos demográficos que le permita realizar una gestión eficiente, eficaz, oportuna y transparente que faciliten la inclusión social y la eliminación de la pobreza, tal y como lo establece la misión de la DESAF.

Menos aún que, la evaluación que se realiza del programa de pensiones del Régimen no Contributivo, encamine a la DESAF a ser una organización ágil y transparente, pues como se indicó anteriormente, la demanda actual (aún y cuando se encuentra desvinculada a una identificación proactiva de la población meta) supera en mucho, las pensiones que efectivamente pueden otorgarse. Siendo que los procesos se tornan largos y complejos y en muchos casos, aunque se cumplan con todos los requisitos, la falta de contenido presupuestario hace que la espera se prolongue mucho más.

En general, del análisis efectuado sobre el comportamiento de los destinos específicos y su relación con el déficit fiscal y con la gestión de los recursos públicos, se concluye que es necesaria y urgente su flexibilización. Si bien, se han realizado esfuerzos plasmados en los artículos 15 y 25 del Título IV de la Ley N° 9635 que incorporaron reformas en la

materia, aún falta camino por recorrer para aplicar modificaciones a los destinos creados mediante leyes y aún más si hablamos de reformas para los constitucionales.

7.2 Recomendaciones.

Generar capacidades en el sector público que incentiven la recolección y procesamiento información para la toma de decisiones, aspecto clave de la presupuestación y planificación orientada a resultados y plurianual, con el fin de contribuir al control del gasto público, bajo un esquema de seguimiento y cumplimiento de proyectos que orienten el uso de los recursos a un mejor resultado acompañado de enfoque de planeamiento estratégico global y por institución.

Revisar la asignación, ejecución, seguimiento y evaluación de los destinos específicos expuestos en este documento, con el fin de verificar su funcionamiento de cara al contexto demográfico, social, ambiental, tecnológico y económico que tiene el país, de modo que permita su sostenibilidad y la de las finanzas públicas.

Los destinos específicos deben ser condicionados al momento de su aprobación sobre la existencia de una fuente de financiamiento identificable, de tal forma que su puesta en operación no esté a la libre y afecte el uso de los recursos disponibles, siendo responsabilidad de los legisladores de turno velar por su correcto funcionamiento.

Los destinos específicos no deben perpetuarse en el tiempo de manera deliberada, pues de los destinos que se han analizado en este estudio fueron creados y han permanecido en el tiempo durante años o décadas, sin una debida evaluación que permita evidenciar el uso eficiente de los recursos públicos.

Rendir cuentas de manera periódica, por parte de las instituciones que reciben los recursos específicos del presupuesto, ante las autoridades competentes, de manera que contribuya a la toma de decisiones sobre los recursos que no son ejecutados, cumplimiento de metas y objetivos y eficiencia y eficacia en su uso.

Incentivar en las autoridades la priorización de las necesidades hacia un marco fiscal de mediano y largo plazo, contribuyendo a obtener resultados que hayan sido definidos de forma previa en la planificación, con una proyección plurianual para generar una estabilidad financiera de los fondos públicos.

Promover un mayor compromiso de las autoridades en la gestión de los recursos del sector educativo, bajo una hoja de ruta que conduzca hacia el cumplimiento de objetivos y metas de forma eficaz y eficiente, que encamine su accionar hacia una senda de sostenibilidad económica y fiscal, en beneficio de la colectividad, con el fin de solventar las falencias detectadas y potenciar las fortalezas que posee.

Propiciar una revisión constante de la planificación y presupuestación de la educación, hacia un marco de gestión para resultados del desarrollo, mediante la evaluación de los efectos e impactos de forma progresiva y continua, con el fin de corregir cualquier desviación en el uso de los recursos públicos que se destinan para atender el sector educativo.

En cuanto al Poder Judicial se debe enfocar su accionar hacia un proceso de rendición de cuentas más activo, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la Constitución Política, pues este se ha visto debilitado en los últimos años, y requiere de tener un mayor acercamiento con la ciudadanía.

Es importante que se retome el tema de monitorear el índice de confianza ciudadana y se establezcan de manera urgente, medidas que permitan reducir el retraso judicial, como establecer métricas de eficacia, eficiencia y calidad en la evaluación del desempeño de las personas funcionarias; retomar los procesos de inducción del nuevo personal, fortalecer los mecanismos de resolución alterna de conflictos y realizar un seguimiento adecuado del costo de la justicia. De igual manera, debe darse un seguimiento riguroso a los procesos disciplinarios, especialmente aquellos relacionados con faltas a la ética pública y fortalecer la rendición de cuentas.

Además, pareciera necesario capacitar y sensibilizar a las personas funcionarias, de manera tal que realmente tengan conciencia del papel que el Poder Judicial desempeña en la sociedad costarricense, en el fortalecimiento de la democracia y en la cultura de paz social que se pretende fortalecer.

También sería importante que, se realicen evaluaciones de efecto y evolucionar hacia evaluaciones de impacto con base en una debida recopilación de datos, ya que para el periodo en estudio no fue posible encontrar los vacíos de información debido a la deficiente calidad de las bases, razón que impidió llevar a cabo el análisis sobre la capacidad del Poder Judicial para dispensar una justicia pronta.

Adicionalmente, es fundamental revisar las asignaciones en la distribución de los recursos al Poder Judicial, sin menoscabo de afectar la esencial labor que realizan sus diferentes instancias, pues es vital un replanteamiento en la forma de hacer las labores. De tal manera que se pueda contribuir a impulsar nuevas formas de trabajo que ayuden a avanzar en atenuar la limitante en el avance de resolución de casos que se han acumulado en los últimos años, y en la atención para evaluar cómo se hacen las cosas, y verificar si realmente está generando un efecto o impacto en la sociedad sobre su labor realizada.

Para resolver el problema público de la deficiente red vial nacional, tal y como fue la intención del legislador en las distintas normas que dotan de recursos al CONAVI, debe trabajarse en las primeras etapas de la gestión de los proyectos, llevando a cabo esfuerzos encaminados al establecimiento de procesos de mejora continua de las políticas, sistemas, prácticas u otros, que contemplen un exhaustivo proceso de evaluación, donde se tenga en consideración las lecciones aprendidas.

Por lo tanto, debe planificarse la presupuestación y la ejecución, teniendo en cuenta la retroalimentación de períodos anteriores, y que ésta comprenda los posibles inconvenientes o imprevistos conocidos, y que han sido identificados previamente y de forma reiterada por la propia institución, para el óptimo diseño y desarrollo de los proyectos y cumplimiento de las metas planteadas.

En cuanto al Régimen no Contributivo de Pensiones debe implementarse a la brevedad posible una verdadera evaluación de impacto, que permita determinar, la medida en que el otorgamiento de este tipo de pensiones, ha impactado en los porcentajes de reducción de la pobreza extrema y pobreza básica, especialmente en la población adulta mayor. Así como, la realización de estudios actuariales que partiendo de los datos demográficos como el crecimiento de la población adulta mayor, permitan determinar un horizonte adecuado para el Régimen no Contributivo, a partir del establecimiento de diferentes escenarios de demanda y de respuesta institucional a dicha demanda.

También es importante que se avance en el tema de identificar la población objetivo del programa y que se planifique con base en los datos obtenidos, ya que actualmente pareciera que las metas establecidas se encuentran desvinculadas de las proyecciones en cuanto al crecimiento de la población adulta mayor en situación de pobreza. Además,

es importante incluir en dicha planificación a los funcionarios de la Caja Costarricense de Seguro Social que trabajan directamente las labores relacionadas con el Régimen no Contributivo.

En este orden de ideas, resulta fundamental que MIDEPLAN coordine la realización de estudios técnicos que consideren aspectos básicos como el citado crecimiento en el envejecimiento de la población costarricense, para la revisión de las actuales metas, así como de la adecuada proyección de las metas futuras.

Adicionalmente, debería revisarse y gestionarse las reformas legislativas necesarias del FODESAF, de manera tal que se valore la eliminación de varios de los destinos específicos que fueron creados sin la correspondiente fuente de financiamiento y que mantienen también atado al Fondo. Lo que está repercutiendo en la cantidad de recursos disponibles para la atención del Régimen no Contributivo de pensiones, de manera tal que FODESAF recupere flexibilidad y que puedan las autoridades correspondientes, con base en las necesidades imperantes y a partir de datos demográficos y técnicos, decidir los porcentajes de asignación para las diferentes necesidades sociales que la población costarricense demanda en la actualidad, exigiendo, para el otorgamiento de los recursos, una verdadera planificación plurianual, a partir de objetivos, del desarrollo de indicadores de gestión y de medición de los resultados.

De esta manera, si queremos que las instituciones caminen hacia el marco de una Nueva Gerencia Pública (NGP) debe fortalecerse su planificación estratégica, de manera tal que la Administración Pública se encamine a lograr mayor eficiencia y eficacia del aparato administrativo estatal, con un mejor uso de los recursos presupuestarios que efectivamente se deban asignar, a corto, mediano y largo plazo para el logro de los resultados propuestos que generen valor público mediante mecanismos de evaluación que midan los efectos e impactos de las políticas públicas, bajo la óptica de la participación ciudadana con espacios para la rendición de cuentas.

8. Bibliografía

- Academia de Centroamérica. (2017, agosto). Gestión y riesgos de la deuda pública de Costa Rica. *Visión Costa Rica*. Recuperado de: <https://www.academiaca.or.cr/wp-content/uploads/2017/09/Gesti%C3%B3n-y-riesgos-de-la-deuda-p%C3%ABlica-de-Costa-Rica.pdf>
- Asamblea Nacional Constituyente de Costa Rica. (1949). *Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de Costa Rica*.
- Asamblea Legislativa. (1970). *Expediente Legislativo N° 4158 Actas de la Ley N° 4777 Orgánica del Instituto Tecnológico de Costa Rica*.
- Asamblea Legislativa. (1972). *Expediente Legislativo N° 5097 Actas de la Ley N° 5182 de Creación de la Universidad de Nacional*.
- Asamblea Legislativa. (1976). *Expediente Legislativo N° 7581 Actas de la Ley N° 6044 crea la Universidad Nacional Estatal a Distancia*.
- Asamblea Legislativa. (2006). *Expediente Legislativo N° 16369 Actas de la Ley Orgánica de la Universidad Técnica Nacional N° 8638*.
- Asamblea Legislativa. (2004). *Expediente Legislativo N° 15638 Actas de la Reforma al artículo 78 de la Constitución Política de la República de Costa Rica para el fortalecimiento del derecho a la educación*.
- Asamblea Legislativa. (1956). *Expediente Legislativo de las Actas de la Ley N° 2122 Ley Orgánica del Poder Judicial*.
- Asamblea Legislativa. (1997). *Expediente Legislativo N° 13056 Actas de la Ley N° 7798 Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad*.
- Asamblea Legislativa. (2000). *Expediente Legislativo N° 14189 Actas de la Ley N° 8114 Ley Simplificación y Eficiencia Tributaria*.
- Asamblea Legislativa. (2006). *Expediente Legislativo N° Actas de la Ley N° 16418 Ley para asegurar el giro oportuno de los recursos aprobados en las leyes de presupuestos de la república destinados a garantizar la máxima eficiencia de la inversión pública en reconstrucción óptima de la red vial costarricense*.

-Asamblea Legislativa. (2011). *Expediente Legislativo N°18001 Actas de la Ley N° 9329 Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal.*

-Asamblea Legislativa. (1973). *Expediente Legislativo N° 5246 Actas de la Ley N° 5662 Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.*

-Asamblea Legislativa. (2015). *Acta Sesión Ordinaria N° 02 del 5 de junio de 2018, comparecencia de Leonardo Castellón Rodríguez, Director de la Escuela de Administración Pública. Comisión Especial Expediente N.° 19584, Adición de un Párrafo Primero y Reforma del Tercer Párrafo del Artículo 176 de la Constitución Política de la República de Costa Rica (Principios de Sostenibilidad Fiscal y Plurianualidad.*

-Arenas, A. (2016). *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina.* Santiago: CEPAL-BID.

-Arias, J. (17 de abril de 2018). *20 recomendaciones de la OCDE a Costa Rica. CRHOY.* Recuperado de: <https://www.crhoy.com/economia/20-recomendaciones-de-la-ocde-a-costa-rica/>

-Arroyo, J. (2016). Propuesta para implementar el presupuesto plurianual en Costa Rica como medida para gestionar adecuadamente las finanzas públicas. *Revista Nacional De Administración, 7(1), 7-31.* <https://doi.org/10.22458/rna.v7i1.913>

-Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (2015). *¿Qué es el déficit público y por qué hay que reducirlo?* Recuperado de: <https://www.bbva.com/es/deficit-publico-reducirlo/>

-Banco Central de Costa Rica. (2020). *Programa Macroeconómico 2020-2021.* Recuperado de: [https://activos.bccr.fi.cr/sitios/bccr/publicaciones/DocPoliticaMonetariaInflacin/Programa Macroeconomico 2020-2021.pdf](https://activos.bccr.fi.cr/sitios/bccr/publicaciones/DocPoliticaMonetariaInflacin/Programa%20Macroeconomico%202020-2021.pdf)

-Banco Interamericano de Desarrollo. (2011). *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales.* Recuperado de: [https://indesvirtual.iadb.org/file.php/349/modulos/Modulo_1_-_Gestion para resultados en el ambito publico.pdf](https://indesvirtual.iadb.org/file.php/349/modulos/Modulo_1_-_Gestion_para_resultados_en_el_ambito_publico.pdf)

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Recuperado el 15 de diciembre de 2020 de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Construyendo-gobiernos-efectivos-Logros-y-retos-de-la-gesti%C3%B3n-p%C3%BAblica-para-resultados-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Barahona, J. et al. (2015). *Evaluación de la Calidad de Prestación de Servicios Públicos por Medios Digitales en Costa Rica*. Alajuela: Incae Business School.
- Bolaños, R. (2014). *Planificación presupuestaria en la administración pública costarricense: Su implicancia en el desarrollo nacional*. (Tesis de doctorado Philosophiae, Universidad Estatal a Distancia). Recuperado de <http://repositorio.uned.ac.cr/reunited/bitstream/120809/1603/1/PLANIFICACI%C3%93N%20PRESUPUESTARIA%20EN%20LA%20ADMINISTRACI%C3%93N.pdf>
- Bolívar, M. (s.f). *El Presupuesto Público Plurianual*. Recuperado de: <http://200.16.86.50/digital/33/revistas/blse/blse-bolivar34.pdf>
- Bonilla, J. (8 de mayo de 2018). Primer decreto de Solís quedó en nada. Para arreglar puentes, el 8 de mayo de 2018. *Diario Extra*. Recuperado de: <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/358733/primer-decreto-de-solis-queda-en-nada>
- Boza, J. (2005). *Los impuestos con destino específico análisis jurisprudencial*. San José: Revista IVSTITIA Publicación Jurídico Económica.
- Camacho, E. & Lankester, V. (2014). *Evaluación de los destinos específicos del gasto del Gobierno Central*. San José: Academia de Centroamérica.
- Conejero, E. (2013). *Creación del valor público: un enfoque desde la Gobernanza*. Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Enrique-Conejero-Paz-2/publication/271726801_Creacion_de_valor_publico_un_enfoque_desde_la_gobernanza/links/54d08fbe0cf29ca81101c1cf/Creacion-de-valor-publico-un-enfoque-desde-la-gobernanza.pdf
- Centrágolo, O. & Jiménez, J. (2009). *Rigideces y espacios fiscales en América Latina*. *Compiladores de la CEPAL*. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3714/1/S2009649_es.pdf

-CEPAL. (2021). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Enfoque de Resultados y Valor Público*. Recuperado de https://www.cepal.org/sites/default/files/courses/files/enfoque_de_resultados_y_valor_publico_web.pdf

-Chaves, R. (2020). *Consolidemos las finanzas públicas para reactivar la economía y generar empleo*. San José: Ministerio de Hacienda.

-Comisión ad hoc de Ex Ministros de Hacienda. (2002). *Agenda de transformación fiscal para el desarrollo*. Recuperado de: <https://www.google.com/search?q=Agenda+de+transformaci%C3%B3n+fiscal+para+el+desarrollo%3A+Informe+de+la+Comisi%C3%B3n+ad+hoc+de+exministros+de+Hacienda&oq=Agenda+de+transformaci%C3%B3n+fiscal+para+el+desarrollo%3A+Informe+de+la+Comisi%C3%B3n+ad+hoc+de+exministros+de+Hacienda&aqs=chrome..69i57j6572j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

-Consejo Nacional de Rectores. (2010). *Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal 2011-2015*. San José: Costa Rica.

-Consejo Nacional de Rectores. (2015a). *Informe de Seguimiento y Monitoreo al PLNES 2011-2015 Logros 2015*. San José: Costa Rica.

-Consejo Nacional de Rectores. (2015b). *Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal 2016-2020*. San José: Costa Rica.

-Consejo Nacional de Rectores. (2018). *Informe de Seguimiento de PLANES 2016-2020 Logros 2018*. San José: Costa Rica.

-Constitución Política de Costa Rica. (1949). Costa Rica. Recuperado el 29 de mayo de 2020 de: https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871

-Contraloría General de la República. (1988). *Manual de Normas Técnicas sobre Presupuesto*. Recuperado de: <https://vlex.co.cr/vid/manual-cnicas-deben-unidades-sujetos-485035966>

-Contraloría General de la República. (2016). *Informe de auditoría de carácter especial sobre el establecimiento de un sistema de administración de carreteras*. Recuperado de: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2016/SIGYD_D_2016012869.pdf

-Contraloría General de la República. (2018 a). *Memoria Anual 2017*. Recuperado el 21 de mayo de 2020 de <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2017/memoria-anual-2017.pdf>

-Contraloría General de la República. (2018 b). *Informe Técnico Ley de Presupuesto de la República 2018*. San José: Contraloría General de la República.

-Contraloría General de la República. (2018 c). *Informe Técnico del Proyecto de Ley del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2019*. San José: Contraloría General de la República.

-Contraloría General de la República. (2018 d). *Los destinos específicos del presupuesto del Gobierno Central: En la búsqueda de un gasto flexible y vinculado a principios fundamentales del gasto*. Recuperado el 13 de diciembre de 2020 de: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/informes_rec/DFOE-SAF-OS-00002-2018.pdf

-Contraloría General de la República. (2019 a). *Informe Técnico Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2020*. San José: Contraloría General de la República.

-Contraloría General de la República. (2019 b). *Memoria Anual 2018*. Recuperado el 25 de abril de 2020 de: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2018/memoria-anual-2018.pdf>

-Contraloría General de la República. (2021). *Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2021*. Recuperado el 26 de junio de 2021 de: <https://sites.google.com/cgr.go.cr/monitoreocgr/2021/it2021>

-CONAVI, (2015). *Informe de Gestión Institucional 2015*. Planificación Institucional. Recuperado de: <https://conavi.go.cr/documents/20126/39536/2016+02+05+Informe+de+gesti%C3%B3>

[n+20154+de+febrero.pdf/8223b9c4-4632-62c9-aadc-cbe1f17d0c75?t=1571418835857](https://conavi.go.cr/documents/20126/39536/Informe+anual+de+evaluaci%C3%B3n+del+cumplimiento+de+metas+institucionales.pdf/8223b9c4-4632-62c9-aadc-cbe1f17d0c75?t=1571418835857)

-CONAVI, (2016). *Informe de Evaluación Anual de metas Institucionales año 2016*. Planificación Institucional. Recuperado de: <https://conavi.go.cr/documents/20126/39536/Informe+anual+de+evaluaci%C3%B3n+del+cumplimiento+de+metas+institucionales.pdf/a42ecc3d-6aed-f41c-44a7-ad21620ef45e?t=1571418899783>

-CONAVI, (2017). *Plan Quinquenal Institucional Puentes y Estructuras de Drenaje Mayor 2018-2022*. Planificación Institucional. Recuperado de: <https://conavi.go.cr/documents/20126/36922/Plan+quinquenal+2018-2022.pdf/73d931f4-683f-de89-dc1e-361393f02476?t=1571418646140>

-CONAVI, (2018). *Informe de Evaluación Anual de metas Institucionales - diciembre 2018*. Planificación Institucional. Recuperado de: <https://conavi.go.cr/documents/20126/36964/Informe+anual+de+evaluaci%C3%B3n+de+metas+institucionales-2018.pdf/fbc51a91-aac7-22a1-4fa8-79dd6afd602f?t=1571418791463>

-CONAVI, (2019). *Informe de Evaluación Anual de metas Institucionales diciembre 2016*. Planificación Institucional. Recuperado de: <https://conavi.go.cr/documents/20126/39536/Informe+anual+de+evaluaci%C3%B3n+del+cumplimiento+de+metas+institucionales+21ene2020+%2B+AA.pdf/55c3a9d0-a5e9-68d4-b810-910e40caf900?t=1587493436250F>

-Decreto Ejecutivo N° 32988-H-P-MIDEPLAN. (2006). *Reglamento de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP)*. Diario Oficial La Gaceta, San José, Costa Rica, 18 de abril de 2006.

-Decreto Ejecutivo N°33668-H. (2007). Procedimientos para la aplicación y seguimiento de la Política Presupuestaria de las Entidades Públicas, Ministerios y demás Órganos según corresponda, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestario. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=59683&nValor3=71792&strTipM=FN

-Decreto Ejecutivo 33823-H-PLAN. (2007). *Emite Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Elaboración del Plan Operativo Institucional: Planificación y Programación Presupuestaria Orientada a Resultados para las Instituciones Públicas.*

Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=60388&nValor3=72745&strTipM=TC

-Decreto Ejecutivo N°34306-H. (2008). *Procedimientos para la Aplicación y Seguimiento de las Directrices Generales de Política Presupuestaria para las Entidades Públicas, Ministerios y Demás Órganos Según Corresponda, Cubiertos por el Ámbito de la Autoridad Presupuestaria.* Recuperado de:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=62714&nValor3=75970&strTipM=TC

-Decreto Ejecutivo 35755-PLAN. (2010). *Sistema Nacional de Evaluación (SINE).* Recuperado de:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=67309&nValor3=79671&strTipM=TC

-Decreto Ejecutivo N°35873. (2010). *Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.* Recuperado de:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=67607&nValor3=105961&strTipM=TC

-Decreto Ejecutivo N°36901. (2011). *Crea la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo.* Recuperado de:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=71726&nValor3=87149&strTipM=TC

-Decreto Ejecutivo N°38489-MP-MOPT. (2014). *Declara de interés público la intervención de las siguientes obras de infraestructura.* Recuperado de:

<http://repositorio.mopt.go.cr:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/3391/D-38489.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

-Decreto Ejecutivo N°38916-H. (2015). *Procedimientos de las Directrices Generales de Política Presupuestaria, Salarial, Empleo, Inversión y Endeudamiento para Entidades Públicas, Ministerios y Órganos Desconcentrados, según corresponda cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria.* Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=79186&nValor3=100032&strTipM=TC

-Defensoría de los Habitantes de Costa Rica. (2019). *La Universalización del régimen de pensiones no contributivas para las personas mayores en situación de pobreza: No dejar a nadie atrás para cumplir con los compromisos de la agenda 2030.* Recuperado de: http://www.dhr.go.cr/informacion_relevante/publicaciones/informe_regimen_no_contributivo.pdf

-Dirección General de Presupuesto Nacional. (s.f.). *Lineamientos sobre Formulación, Ejecución y Evaluación del Presupuesto de la República.* Recuperado de: https://www.hacienda.go.cr/docs/5ad11d0856a3e_Lineamientos_DGPN_2019.pdf

-Dirección General de Presupuesto Nacional. (2017 a). *Ley 9514 presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2018.* Recuperado de: http://www.hacienda.go.cr/docs/5a3944837edcf_Comentarios%20Ley%20de%20Presupuesto%202018.pdf .

-Dirección General de Presupuesto Nacional. (2017 b). *Marco fiscal presupuestario de mediano plazo 2017-2021.* Recuperado de: https://www.hacienda.go.cr/docs/59a817f248e6e_Marco%20Presupuestario%20de%20Mediano%20Plazo%202017-2021%20con%20indice.pdf

-Dirección General de Presupuesto Nacional. (2018). *Folleto Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2019.* Recuperado de: https://www.hacienda.go.cr/docs/5b88709f27892_Folleto%20Presupuesto%20Nacional%202019.pdf

-Dirección General de Presupuesto Nacional. (2019). *Folleto Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2020.* Recuperado de:

https://www.hacienda.go.cr/docs/5d66ecb19846c_Folleto%20Presupuesto%20Nacional%202020.pdf

-Directriz N° 093-P. (2017). *Gestión para resultados en el desarrollo dirigido al sector público (GpRD)*. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=85438&nValor3=110467&strTipM=TC

-Economipedia (2015). *Definiciones*. Recuperado de: <http://economipedia.com/definiciones/deficit-financiero.html>

-Enciclopedia Financiera. (2012). *Déficit presupuestario*. Recuperado de: www.encyclopediainanciera.com/definicion-deficit-presupuestario.html

-Fallas, H. (2015). *Causas estructurales del déficit fiscal*. Recuperado de: <http://www.hacienda.go.cr/noticias/13337-causas-estructurales-del-deficit-fiscal>

-Fiszbein, A. & Stanton, S. (2019). *Una obra en avance: Los docentes y la enseñanza del inglés en América Latina*. Washington, DC: Diálogo Interamericano

-FODESAF. (2017 a). *Ficha programa Régimen no Contributivo de pensiones 2017*. Recuperado de: http://www.fodesaf.go.cr/prog_soc_selectivos/programacion_anual/fichas_cronogramas/2017/fichas/Ficha%20descriptiva%20RNC%202017.pdf

-FODESAF. (2017 b). *Efecto de las pensiones del Régimen no Contributivo sobre Mercado Laboral de las personas y los ingresos por trabajo de los hogares*. Recuperado de: https://www.fodesaf.go.cr/acerca_del_fodesaf/transparencia/estudios_iice/Informe%20de%20evaluacion%20de%20impacto%20RNC%202017.pdf

-FODESAF. (2018). *Ficha programa Régimen no Contributivo de pensiones 2018*. Recuperado de: https://www.fodesaf.go.cr/prog_soc_selectivos/programacion_anual/fichas_cronogramas/2018/fichas/Ficha%20descriptiva%20RNC%20%202018.pdf

-FODESAF. (2021). *Misión y Visión de la Desaf*. Recuperado de: https://www.fodesaf.go.cr/acerca_del_fodesaf/desaf/mision_vision.html

-Fondo Monetario Internacional. (1998). *Manual sobre Transparencia Fiscal*. Washington: Departamento de Finanzas Públicas.

-Fondo Monetario Internacional. (2020). *Elaboración de presupuestos en tiempos de crisis: Guía para preparar el presupuesto de 2021*. Recuperado el 17 de diciembre de 2020 de: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/Spanish/sp-special-series-on-covid-19-budgeting-in-a-crisis-guidance-for-preparing-the-2021-budget.ashx>

-García, D. (2016). *Déficit Público: características y tipos*. Recuperado de: <http://www.econesta.com/2016/05/07/deficit-publico-parte-1/>

-Ginestar, A. (1996). *Fundamentos para un sistema de inversiones públicas integrado con un sistema presupuestario*, en LECTURAS SOBRE ADMINISTRACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO, vol. 1, UBA/CITAF-OEA, Buenos Aires.

-Glosario de Economía Simple. (2016). *Tipos de déficit*. Recuperado de: <https://www.economiasimple.net/glosario/deficit>

-González, S. & Chavarría, L. (2013). *La Gestión del Presupuesto en la Administración Pública*. (Trabajo Final de Graduación, Tecnológico de Costa Rica). Recuperado de https://repositoriotec.tec.ac.cr/bitstream/handle/2238/7170/gestion_del_presupuesto.pdf?sequence=1&isAllowed=y

-Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2010). *Metodología de investigación*.

Ciudad de México: Mcgraw-Hill / Interamericana Editores, S.A. de C.V.

-Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2014). *Metodología de investigación*. Ciudad de México: Mcgraw-Hill / Interamericana Editores, S.A. de C.V.

-Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2017). *El presupuesto de Costa Rica: entre la falta de acuerdos políticos y la escasez de recursos públicos para promover el desarrollo*. Centroamérica: ICEFI.

-Jiménez, M. & Rojas, I. (2010). La reforma tributaria posible en Costa Rica. *Ciencias Económicas*, 28 (2), 154-163. Recuperado de: <http://calidadacademica.conare.ac.cr/infiscal/images/docs/citada/Jimenez%20M.%20>

[Y%20Rojas%20I.%202010-%20La%20reforma%20tributaria%20posible%20en%20CR.pdf](#)

-Jinesta, E. (2009). *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I*. San José: Editorial Jurídica Continental.

-Lewis, C., Ramírez, M. & Valerín, F. (2016). *Viabilidad de la implementación de una metodología de presupuesto basado en resultados*. (Seminario de Graduación, Universidad de Costa Rica). Recuperado de <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/3541/1/40307.pdf>

-Ley N°2. (1943). *Código de Trabajo*. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=8045

-Ley N°8. (1937). *La Ley Orgánica del Poder Judicial*. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=33635

-Ley N°362. (1940). *Ley Orgánica de la Universidad de Costa Rica*. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=36484&nValor3=38467&strTipM=TC

-Ley N°2122. (1957). *Ley Orgánica del Poder Judicial*. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=9215&nValor3=9880&strTipM=TC

-Ley N°3481. (1965). *Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública*. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=6176&nValor3=6565&strTipM=TC

-Ley N°4777. (1971). *Ley Orgánica del Instituto Tecnológico de Costa Rica*. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=6766

-Ley N°5525. (1974). *Ley de Planificación Nacional*. Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=34439&nValor3=109848&strTipM=FN

-Ley N°5662 (1974). *Ley de desarrollo social y asignaciones familiares*. Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=2687&nValor3=122594&strTipM=TC

-Ley N°6227. *Ley General de la Administración Pública*. Alcance N° 90 a La Gaceta N° 102, San José, Costa Rica, 30 de mayo de 1978.

-Ley N°6955. (1984). *Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público*. Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=6199&nValor3=80883

-Ley N°7125. (1989). *Ley Pensión Vitalicia para Personas con Parálisis Profunda*. Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=6062&nValor3=78212¶m2=1&strTipM=TC&Resultado=2&strSim=simp

-Ley N°7428. (1994). *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*. Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=21629&nValor3=114407¶m2=1&strTipM=TC&Resultado=2&strSim=simp

-Ley N°7798. (1998). *Ley de Creación del Consejo de Vialidad (CONAVI)*. Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=44660&nValor3=0&strTipM=TC

-Ley N°7972. (1999). *Impuestos sobre Cigarrillos y Licores para Plan de Protección Social*. Recuperado de:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=41967

-Ley N°7983. (2000). *Ley de Protección al Trabajador*. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=43957

-Ley N°8003. (2000). *Reforma del Artículo 11 de la Constitución Política Ley N° 8003*. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=29804&nValor3=31496&strTipM=TC

-Ley N°8114. (2001). *Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias*. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=80581

-Ley N°8131. *Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*. Diario Oficial La Gaceta N° 198, San José, Costa Rica, 16 de octubre de 2001.

-Ley N°8603. (2007). *Modificación Ley N°8114 para Asegurar el Giro Oportuno de Recursos Aprobados en Leyes de Presupuestos de la República destinados a Garantizar la máxima Eficiencia de Inversión Pública en Reconstrucción y Conservación de la Red Vial Costarricense*. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=61334&nValor3=69531&strTipM=TC

-Ley N°8718. (2009). *Autorización para el cambio de nombre de la Junta de Protección Social y establecimiento de la distribución de rentas de las loterías nacionales*. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=64909&nValor3=124535&strTipM=FN

-Ley N°8769. (2009). *Reforma de los artículos 1 y 2 de la Ley de Pensión Vitalicia para personas que padecen parálisis cerebral profunda N° 7125*. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=66483&nValor3=78211&strTipM=TC

-Ley N°8783. (2009). *Reforma Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662, Ley Pensión para Discapacitados con Dependientes N° 7636, Ley Creación del ICODER, N° 7800, Ley Sistema Financiero Nacional para Vivienda N° 7052 y Ley Creación Fondo Nacional de Becas.* Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=66464&nValor3=98194&strTipM=TC

-Ley N°9329. (2015). *Ley Especial para la Transferencia de Competencias, atención plena y exclusiva de la Red Vial Cantonal.* Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=80581&nValor3=115260&strTipM=FN

-Ley N°9371. *Ley de eficiencia en la administración de recursos públicos.* Diario Oficial La Gaceta, San José, Costa Rica, 23 de agosto de 2016.

-Ley N°9635. *Fortalecimiento de las finanzas públicas.* Diario Oficial La Gaceta, San José, Costa Rica, 4 de diciembre de 2018.

-Ley N°9696. *Reforma artículo 176 de la Constitución Política (Principios de sostenibilidad fiscal y plurianualidad).* Diario Oficial La Gaceta, San José, Costa Rica, 07 de agosto de 2019.

-Loría, M. & Martínez, J. (2017). *Gestión y riesgos de la deuda pública de Costa Rica.* Recuperado de: <https://www.academiaca.or.cr/wp-content/uploads/2017/09/Gesti%C3%B3n-y-riesgos-de-la-deuda-p%C3%ABblica-de-Costa-Rica.pdf>

-Makón, M. (2000) *El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional.* Ponencia presentada en el V Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, República Dominicana, 24 al 27 de octubre.

-Martirene, R. (2007). *Manual de Presupuesto Plurianual.* Santiago, Chile: CEPAL.

-MIDEPLAN & MINHAC. (2016). *Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión para Resultados en el Desarrollo en Costa Rica.* Recuperado de http://www.hacienda.go.cr/docs/5b61d2fe3e3ba_Marco%20conceptual%20y%20estrat

[egico%20para%20el%20fortalecimiento%20de%20la%20GpRD%20en%20Costa%20Rica.pdf](#)

-MIDEPLAN. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014*, María Teresa Obregón Zamora. Recuperado de: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/cFm1AnffRG6AL-5L8lfgGg>

-MIDEPLAN. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018*, Alberto Cañas Escalante. Recuperado de: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/L4VkAE53TyOWyPR9BAB-qA>

-MIDEPLAN. (2015). *Informe de cumplimiento de las metas 2014 y final del PND-2011-2014*. Recuperado de: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/fS2TQbwFTxOe1Y1qdDmvWg>

-MIDEPLAN. (2016). Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. *Manual de Planificación con Enfoque para Resultados en el Desarrollo MIDEPLAN*. Recuperado de https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/Tc1cuf30TOWL8_iBSxdl8Q

-MIDEPLAN. (2019). *Plan nacional de desarrollo e inversión pública del bicentenario 2019-2022*. Recuperado de: <https://sites.google.com/expedientesmideplan.go.cr/pndip-2019-2022/documentos?authuser=0>

-Ministerio de Educación Pública. (2018). *Informe anual de resultados físicos y financieros 2018 del MEP*. San José: Costa Rica.

-Ministerio de Hacienda. (2013). *En Ruta hacia la Consolidación Fiscal: Agenda para un Diálogo Nacional*. Recuperado de: https://www.hacienda.go.cr/docs/527b8da0d2859_Documento_FInal.pdf

-Ministerio de Hacienda. (2018 b). *País urge aprobación de reforma fiscal*. Recuperado de: <http://www.hacienda.go.cr/noticias/14674-pais-urge-aprobacion-de-reforma-fiscal>

-MINHAC & MIDEPLAN (2018 a). *Guía metodológica para fortalecer el proceso de revisión y ajuste de las estructuras programáticas del presupuesto de Costa Rica en el marco de la gestión para resultados en el desarrollo*. Recuperado de: https://www.hacienda.go.cr/docs/5ae72ac0798bc_Guia%20de%20estructuras%20programaticas.pdf

-MINHAC & MIDEPLAN. (2018 b). *Informe de avance marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la gestión para resultados en el desarrollo en Costa Rica*. Recuperado de:

https://www.hacienda.go.cr/docs/5b6215fad8300_Informe%20de%20Avances%20final.pdf

-Ministerio de Hacienda. (2020 a). *Informe de rendición de cuentas Memoria Anual 2019: Informe anual sobre el estado y evolución de la deuda interna y externa*. San José: Costa Rica.

-Ministerio de Hacienda. (2020 b). Proyección del déficit financiero se mantiene en el 9,3% del PIB. Recuperado el 13 de junio de 2021 de: <https://www.hacienda.go.cr/noticias/16050-proyeccion-de-deficit-financiero-se-mantiene-en-el-93-del-pib>

-Monge, B. (10 de enero de 2009). *Los presupuestos plurianuales*. Recuperado de: <https://www.larepublica.net/noticia/los-presupuestos-plurianuales>.

-Monge, B. (13 de agosto de 2019). Presupuesto Moderno Enfocado a Resultados. Recuperado de: <https://semanariouniversidad.com/opinion/presupuesto-moderno-enfocado-a-resultados/>

-Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós: Barcelona.

-MOPT. (2011). *Plan Nacional de Transportes de Costa Rica 2011-2035*. Recuperado de: <https://www.mopt.go.cr/wps/wcm/connect/f2d40391-ce50-4013-9d73-d1dd56262820/Marco-Economico-Financiero.pdf?MOD=AJPERES>

-OCDE & Banco Mundial. (s.f). *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*.

-Olivieri, A. (2001). Hacia la mejor Técnica Presupuestaria: *¿Presupuesto por Programas vs Presupuesto Base Cero?* Recuperado de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0279_OlivieriAlbertiA.pdf

-Olivieri, A. (s.f). *Capítulo IV, Reforma del Estado y Presupuesto Público. Una relación necesaria*. Síntesis revisada de la tesina de la Carrera de Especialización en

Administración Financiera del Sector Público (UBA/ASAP). Recuperado de http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/1/olivieri_alberti_Alicia.htm

-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2018). *Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2018*. París: OCDE.

-Poder Judicial. (2006). Planes Estratégicos Corporativos y Planes Estratégico-Operativos de los Circuitos Judiciales 2007-2011. San José: Costa Rica.

-Poder Judicial. (2013). *Plan Estratégico del Poder Judicial Costa Rica 2013-2018*. San José: Costa Rica.

- Poder Judicial. (2015). *Guía práctica para la incorporación de la participación ciudadana en el Poder Judicial*. San José: Costa Rica,

-Poder Judicial. (2017). *Compendio de Indicadores Judiciales 2011-2015*. San José: Costa Rica.

-Poder Judicial. (2018). *Informe anual de resultados físicos y financieros 2018*. Recuperado de: <https://planificacion.poder-judicial.go.cr/index.php/evaluacion/evaluacion-de-ejecucion-presupuestaria>

-Poder Judicial. (2019 a). *Evaluación del Plan Estratégico Institucional 2013-2018*. San José: Costa Rica.

-Poder Judicial. (2019 b). *Informe de Evaluación de los Planes Anuales Operativos 2018*. Recuperado de: <https://planificacion.poder-judicial.go.cr/index.php/evaluacion/plan-anual-operativo>

-Poder Judicial. (2019 c). *Seguimiento a los indicadores del segundo informe Estado de la Nación*. Recuperado de: <https://planificacion.poder-judicial.go.cr/index.php/component/phocadownload/category/63-observaciones-del-informe-del-estado-de-la-justicia?Itemid=0>

-Procuraduría General de la República. (2019). *Dictamen C-099-2019*. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=21143&strTipM=T

- Programa Estado de la Nación. (2012). *Decimoctavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: Informe Final Evolución de las exoneraciones fiscales y los destinos específicos de impuestos en los últimos 20 años*. San José: Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. (2017). *Segundo Informe de la Justicia 2017*. (2). Recuperado de: <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- Programa Estado de la Nación. (2019). *Séptimo Informe Estado de la Educación*. (7). Recuperado de: <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- Rodríguez, C. (2009). *Diccionario de economía, etimológico, conceptual y procedimental*. Recuperado de: <http://www.eumed.net/diccionario/dee/dee.pdf>
- Rodríguez, J. (2009). *La constitucionalidad de los recursos con destino específico y la lesión de derechos fundamentales por la omisión del giro íntegro*. San José: Universidad de Costa Rica.
- Rodríguez, J., del Blanco, A., de Angelis, A., Torrejón, L., & Sanz, A. (2015). *Presupuesto por Programas con enfoque de Resultados en un marco de Planificación El caso de Ecuador*. Madrid: Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.
- Rojas, A. (2002). *Análisis y propuesta de la etapa de formulación del presupuesto del Ministerio de Educación Pública para el año 2002*. (Tesis Posgrado en Administración y Dirección de Empresas, Universidad de Costa Rica). Recuperado de <http://kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/73089/Ana%20Lucrecia%20Rojas%20Rojas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Sabino, C. (1991). *Diccionario de Economía y Finanzas*. Recuperado de: <http://paginas.ufm.edu/Sabino/ingles/book/diccionario.pdf>
- Sanz, A. (2016). *Vinculación Plan Presupuesto en América Latina*. Recuperado el 15 de diciembre de 2020 de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38940/1/S1500812_es.pdf
- Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. (2017). *Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) DE-492-2017 Informe Presupuesto Ordinario 2018*. Recuperado de: https://www.hacienda.go.cr/docs/5a1f446350ab4_DE-

492-

2017%20FODESAF%20Informe%20sobre%20Presupuesto%20Ordinario%202018.pdf

f

-Serra, A., Figueroa, V. & Saz, A. (2007). *Modelo Abierto de Gestión para resultados en el Sector Público*. Recuperado de: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-bogota-2011/8.-modelo-abierto-qprd-sector-publico>

-Soto, E. (17 de noviembre de 2013). *20 destinos específicos no reciben todos los recursos que establecen las leyes. El Financiero cr*. Recuperado de: <https://www.elfinancierocr.com/finanzas/20-destinos-especificos-no-reciben-todos-los-recursos-que-establecen-las-leyes/Y5OU3ERSNJEPRKGBZPIVFRIRG4/story/>

-Soto, M. (2017). *Análisis de las finanzas públicas en Costa Rica Origen y estado de una crisis latente*. Recuperado de: https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/023/Economicas/Soto-2017.pdf

-Torrealba, A. (2002). *Reforma tributaria y fiscalidad internacional: el caso de Costa Rica*. Recuperado de: http://www.ucipfg.com/Repositorio/MAF/MAF12/Unidad1/Mat_Lect/007.pdf

-UCYS. *Informe de ejecución anual (DECS-UCS-IGE-49-2019) Programa: Régimen no Contributivo de Pensiones Caja Costarricense de Seguro Social (2019)*. Recuperado de: http://fodesaf.go.cr/acerca_del_fodesaf/transparencia/estudios_iice/Informe%20ejecucion%20anual%202018%20-%20RNC-CCSS.pdf

-UEval (2019). *Informe de evaluación programa Régimen no Contributivo de pensiones- C.C.S.S.* Recuperado de: https://www.fodesaf.go.cr/acerca_del_fodesaf/transparencia/estudios_iice/RNC-Informe%20Estudio%20Evaluativo%202019.pdf

-UNED (s.f.). *Tema 11. El déficit presupuestario y la política fiscal*. Recuperado de: <portal.uned.es/pls/portal/url/ITEM/A20B471D021894B7E040660A34707791>

-Universidad para la Cooperación Internacional (s.f). *Curso de gestión financiera, presupuesto por programas*. Recuperado de:

<http://www.ucipfg.com/Repositorio/MAES/MAES-05/BLOQUE-ACADEMICO/Unidad-5/lecturas/Unidad-5 Presupuesto por Programas el caso de costa rica.pdf>

F-Vargas, J. et al. (2006). *Cultura política de la democracia en Costa Rica: 2006*. San José: CP-UCR y Lapop-Universidad de Vanderbilt.

-Vásquez, J. (2019). *La Política Pública de la Infraestructura Vial Nacional de Costa Rica, 1998-2014*. (Tesis doctoral Política Pública, Universidad de Costa Rica).

Recuperado

de:

<https://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/79257/Tesis%20doctoral%20Pol%C3%ADtica%20P%C3%BAblica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

9. Anexos

Anexo 1. Entrevista N°1

Entrevista N°1	
Nombre del entrevistado	Fabián Quirós Álvarez
Puesto	Ex director de la Dirección de Administración de Bienes y Contratación Administrativa y ex Sub director de la Dirección General de Presupuesto Nacional.
Institución	Ministerio de Hacienda
Lugar	Sesión presencial
Día	31/05/2018
Hora Inicial y Final:	De 12:00 pm a 12:36 pm

Nunca sobra una reconceptualización, estas primeras líneas, voy a ocuparlas metodológicamente, cuando hablamos de destinos, la gente presupuestariamente puede estar pensando en dos cosas distintas, una que también tiene una ley, que lo sabemos e incluso un título presupuestario que se creó al efecto para partidas específicas, pero no estamos frente a ese fenómeno de partidas específicas que es una forma también de incluir autorizaciones de crédito o de gasto en el presupuesto sobre todo, para apoyar el desarrollo en el nivel local, Asociaciones de Desarrollo Comunal, ASADAS, todo este tema, que regló el legislador cuando por un tema de desorden, el presupuesto metía partidas en todo lado, entonces, quiero metodológicamente separar eso, de que cuando hablamos de destinos son asignaciones presupuestarias que tienen su origen en una norma constitucional o legal y eventualmente incluso en votos de la Sala, que ha ordenado al ministro de Hacienda de turno, que no solo, por ejemplo, los destinos asociados o atados a la 8114 de Simplificación y Eficiencia Tributaria, ósea los recursos que se le dan a CONAVI o la LANAMME que incluso la Sala ha llegado a decir, vea, le tiene que no solo presupuestar el 100% de la renta certificada por la Contraloría, como

ingreso probable, sino que adicionalmente se la tiene que en pase de ejecución presupuestaria girar en el 100%, independientemente de que, rebase el 31 de diciembre que es la regla constitucional como principio de anualidad, incluso vea usted, que son las cosas que uno se ha quedado pasmado, el caso de CONAVI y LANAMME el caso de FODESAF, que también tiene un voto, o del PANI, que tiene desde luego una norma constitucional. Entonces, hablamos de esos destinos que, predisponen, o pre asignan el gasto y ojo porque aquí yo tengo, siempre lo he tenido, no siendo abogado, este razonamiento, curioso, la Sala Cuarta, que por su Ley de la Jurisdicción Constitucional es la que debe interpretar eventualmente, todos los temas de constitucionalidad y de legalidad como sabemos con la competencia y la facultad que tiene, de derogar parcial o totalmente una ley cuando considere que violenta la constitución, entonces uno dice, que curioso en la lectura y en la tutela de la constitución, del derecho de la constitución, me como la constitución, porqué, te lo explico mejor, los votos que sistemáticamente emitió la Sala, desde luego, a pedido de los mismos directores de turno, cuando les rebajábamos asignaciones en el presupuesto, y fueron a la Sala, la Sala viene con el voto y nos dice, usted les respeta el 100 por ciento lo que dice la norma legal o la constitución. Pero debió haber visto la Sala en su momento, que tutelando el derecho de la Constitución no se puede uno comer en el medio, ese derecho, ahora lo explico mejor, cuando nos dice usted le presupuesta y le gira el cien por ciento a las municipalidades por la 8114, verdad, que es un poco lo que va a CONAVI o a las municipalidades para la reparación de la red vial cantonal o nacional según sea, independientemente del ejercicio, nosotros dijimos pero un segundito, es que el 176 y siguientes de la Constitución, dice, el presupuesto de la República, incluirá los ingresos y gastos, verdad, del ejercicio presupuesto, para un ejercicio que va del 01 de enero al 31 de diciembre, principio de anualidad constitucionalidad y luego lo desarrolla la 8131, como sabemos, la ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, verdad, en el artículo quinto, las asignaciones de gasto, caducarán, llegarán, fenecerán hasta el 31 de diciembre. ¿Qué hacemos? Liquidamos el presupuesto, retornamos los saldos no utilizados al disponible y matamos las cuentas. La Sala nos dice, presupuéstelo y se lo puede girar incluso 2 años después con cargo a la misma liquidación de presupuesto de un año anterior, pero usted se comió la Constitución también. Segunda regla que violó la Sala Constitucional, cuando emite estos votos y lo digo porque lamentablemente, estos son los que han blindado, esos destinos específicos y que los han hecho intocables, verdad, como sabemos. El segundo error que me parece a mí garrafal y que desde luego ha tenido, porque es tu

preocupación, y cuánto ha impactado esto a nivel de la gestión pública, claro y ahorita vamos a reparar sobre esto. El segundo, no es una preocupación menor, Tesorería lo llama el principio de concentración de bancos, así se llama financieramente, en español bueno se llama, Caja Única, todos y es también de rango constitucional, porque la Tesorería Nacional se crea en la Constitución verdad, en un título y le da las competencias exclusivas y excluyentes, verdad, como el único que puede ordenar pagos en nombre del Gobierno, esta es la Tesorería y dice a la letra para darle justamente, para darle un buen blindaje también, como centralizador de las operaciones financieras del gobierno. Todas las rentas que perciba el Estado, independientemente de la fuente por la que son creadas, es decir sea una multa, un impuesto, una transferencia, una donación, independientemente de, deberán ir a formar un gran fondo único, fondo general, contra el cual se asignarán los gastos de acuerdo con la política pública que defina cada gobierno.

1. ¿Por qué el constituyente es tan claro, tan preclaro con estos temas?

Porque sabía que tenía que generar un principio de equilibrio, económico, contable y financiero, en las finanzas del Estado y que lo tenía que blindar desde la Constitución. Primero, entonces, nos dice a nosotros, principio de especialidad en el presupuesto, el presupuesto nunca es un presupuesto de obligaciones, el presupuesto público es un presupuesto de autorizaciones máximas, un conjunto de créditos que como sabemos, solo constituyen una condición, necesaria, pero no suficiente, para que yo esté obligado hacer una erogación, le marca el límite en que se puede comprometer el Estado en obligaciones, nos dice que es anual, que llega hasta el 31 de diciembre, también se lo come la Sala y nos dice adicionalmente, de que solo el Tesorero ordena pagos, con arreglo a ese principio de Caja Única, es decir, usted puede crear diez mil impuestos, pero no los puede atar, el impuesto como una fuente de ingreso para financiar un gasto en particular, eso no es dable constitucional, ni técnica ni legalmente, lo dice la misma Constitución. Todas las rentas van, sí, por eso es que cuando hacemos la estimación de los famosos ingresos del Estado en el presupuesto, yo los indiferencio, es decir, para efectos contables sí, separamos cuáles vienen del impuesto de renta, ventas, combustible, de los jabones, de textiles, de licores, alimentos, ósea, todas las cosas que hay, pero desde punto de agarro toda esa masa de ingresos, que me permite financiar el gasto que tengo distribuido a través de todos los ministerios y no debo yo, atar un ingreso específico a un gasto específico, es lo que nos dice la Constitución, grasso error, porque igual la Sala nos viene y nos dice, mire, la ley que crea por ejemplo, a FODESAF, con

cuántos salarios base, que es como se calcula, tiene que usted girárselos y nosotros decimos, ¡ey!, pero como me dice eso, si la Constitución me dice lo contrario. Y la propia ley, justamente la 8131, esta ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, es también tan clara en cuanto a aplicación de técnicas modernas de finanzas públicas, que se encarga de meter un transitorio, en donde le dice no se podrán afectar ingresos y es un principio presupuestario, de no afectación de los ingresos, no puede predestinar ingresos, no importa que los haya creado una ley, eso es absolutamente indiferente, yo solo los debo meter a la corriente de ingresos para que me puedan atender los distintos gastos que tengo. Resumen del cuento, yo no necesito saber de dónde me vino la plata con la que le estoy pagando una partida de salarios al MEP, al MOPT, o al Ministerio de Justicia, o que la plata que metimos para la compra de un bien de capital, un equipo o un terreno en Justicia o en el Ministerio de Hacienda, da lo mismo si vino de la recaudación del impuesto a los licores o cigarrillos o de la ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, es un ingreso más, que bajo el principio de Caja Única, debería tener esa flexibilidad. Entonces yo creo que el Estado Costarricense, asistió en los últimos años lamentablemente a una confusión y a errores, a una seguidilla de errores, y lo diré con todo respecto pero es mi criterio, generados en la misma interpretación del derecho constitucional, con gravísimas consecuencias, no solo para el Erario Público, hoy tenemos todos los titulares en La Nación, de una interpelación de la señora Ministra de Hacienda, tratando de buscar medidas contingentes, ya sencillamente de última mano, para ver como paliamos un problema que se nos vino creciendo como una bolita de nieve. Entonces, como si fuera poco, atender los destinos, vamos a ver, ya reconocemos que es porque efectivamente la Sala nos ha ordenado hacer esto, la consecuencia ha sido indudablemente, de presionar a que esa bolita de nieve, que se llamaba deuda, que en los últimos 15 años pasó del 32%, hoy en día ocupa un 51%, para explicarlo en palabras claras, el 51% de todos los gastos que financia el Gobierno en el presupuesto, estamos hablando del Gobierno Central, están financiados con deuda.

¿Por qué? Porque no nos alcanza la generación del ingreso sano, que sería el que viene básicamente de impuestos de fuentes tributarias, no tributarias, pero sanos, para atender ni siquiera la mitad del gasto, mucho de este endeudamiento, está explicando justamente poder atender votos de la Sala, para atender estos destinos específicos, que para mí, de nuevo, son inconstitucionales, porque el límite del Estado, con toda la pena, yo entiendo el animus del legislador, un destino con una finalidad bastante loable por ejemplo el tema

de la tutela de los derechos de la niñez y la adolescencia, el PANI, si pero el PANI, tendría que ajustarse, porque está también en la Constitución y es otro de los principios que vulnera la Sala Cuarta con sus votos, es el principio de equilibrio, el presupuesto debe tener un equilibrio entre fuentes y gastos y usos. Es decir, y ese equilibrio, no es solo de carácter contable, que es decir, que ingresos iguales a gastos, sino que nos dice la Constitución que también debe ser un equilibrio económico, económico en el sentido de que los ingresos corrientes estén igualados a los gastos corrientes y los ingresos de endeudamiento de capital también estén financiando estrictamente gastos de capital, entonces, vea usted todas las reglas que hemos destrozados y que tienen una génesis en la Constitución, expresamente. La consecuencia, mandar a un gobierno a endeudarse en niveles que son absolutamente insostenibles, el nivel de endeudamiento que exhibe el Gobierno, tiene una consecuencia mucho más nefasta para la sociedad en conjunto, lo explico mejor, el mercado financiero, el mercado doméstico que es el que tenemos dentro de fronteras, en donde se tranzan títulos valores de deuda, pero no solo el gobierno lo hace, lo que pasa es que cuando el gobierno tiene que salir a colocar el 51% de su gasto, que estamos hablando de más de 8–9 billones, es decir más de 9 millones de millones de colones, cuando sale al mismo mercado en donde compiten actores privados que sí van a buscar financiamiento, para hacer gastos de capital, es decir, para incrementar la capacidad productiva, el gobierno va a pedir plata prestada, para pagar gastos corrientes que son esencialmente salarios de todas estas transferencias de destinos, porque eso es lo que tenemos, la consecuencia es que se disparan las tasas de interés, entonces todo el crédito en conjunto no solo para el gobierno sino para toda la ciudadanía, el suyo que paga un crédito para una casa o por una cuota de un carro, se le dispara, producto de que está compitiendo un actor muy grande, que está colocando mucha deuda, entonces el primer efecto desde el punto de vista de la economía, reduce la demanda agregada, es decir, tiene una contracción la producción interna, dispara los precios, que son precios finalmente de las tasas de interés domésticas y todos perdemos. El mercado manda malas señales, todo esto es inducido por estos votos de la Sala, ahí hay una primera consecuencia, pero como si fuera poco, en gestión pública uno puede también analizar, temas que normalmente se hablan de drenación en las políticas públicas, es decir, si todavía tendría gracia que yo me endeude que distorsione la estructura financiera del país, que dispare tasas de interés, que tenga un déficit estructural que está creciendo exponencialmente, porque atender esos votos significa que el sendero fiscal, es decir el crecimiento del gasto, crece exponencialmente, cuando los ingresos siguen una línea,

incluso, cayendo, porque no hay aprobación de nuevas leyes de impuestos, porque como si fuera poco, hay serios problemas y todos los sabemos hay alguna elusión, alguna evasión, y porque como si fuera poco también el entorno macroeconómico que tenemos, viene justamente de una crisis en donde todavía la economía internacional no se ha terminado de recuperar y eso significa que los crecimientos de la producción siguen siendo muy frágiles y muy pequeñitos. Entonces vea usted, un escenario que todavía nos lo complica más, todavía tendría sentido entonces que nosotros en la atención de esos votos, que tendremos que hacerlo, porque si no, reducen a la cárcel al Ministro de Hacienda, esa es la consecuencia. Como si fuera poco, todas las externalidades negativas que he mencionado, uno diría pues que valga la pena por lo menos porque entonces la plata que dirijo específicamente al PANI, tenga un impacto mejorando la línea de base, haciendo que, a través de esas intervenciones públicas, porque yo estoy mandando plata al PANI, específicamente para mejorar la foto de los problemas de la niñez... y tenemos más problemas. Eso es lo que tiene que ver con la gestión pública, propiamente, porque igual que el gasto en educación, atendemos una orden también, porque ya tenemos un voto de la Sala en materia de educación, no menos que el 8% del PIB, con la última reforma que hubo, que lo sabemos, que pasamos del 6 al 8, ya estamos en el 8. Y hoy en día el gasto en educación en este país, es el gasto más regresivo que hay, porque las tasas de repitencia aumentan, porque la tasa de deserción aumenta, tenemos más chiquillos en la calle y estamos colocando un esfuerzo fiscal de dos puntos adicionales del PIB, casi 700,000 millones, es esto por año. Al mismo fondo Especial de la Educación Superior, sea el costo de oportunidad de darle casi dos puntos del PIB, al FEES, verdad, y no necesariamente tampoco estamos teniendo mejoras dramáticas en el proceso de Educación Superior, con todo el respeto. Qué pasa que el mayor componente de esos destinos específicos se está yendo a financiar gasto corriente, no inversiones de capital, no hay aumentos en la cobertura, en las inversiones de las universidades y estamos teniendo todos estos problemas. El país se da el lujo de estar atendiendo destinos que son masa salarial, parte del contrato social o pacto como Estado solidario que tenemos es invertir en niñez, para administración de justicia de privados de libertad, todo eso tenemos que tenerlo, pero no puede pasarle por encima a un principio constitucional que debe garantizar el pacto social que sea sostenible financiera y económicamente.

2. ¿Cuál es la posible solución ante dicha problemática en la asignación de destinos específicos?

Hay dos temas en los cuales hay que avanzar, 1) Hay que hacerle entender a la Sala Constitucional que en la tutela del derecho de constitución no pueden seguirse “comiendo” el derecho de la constitución los principios constitucionales que tienen detrás de sí mucho de la gobernabilidad democrática que sostiene este país. 2) El país se merece desde el punto de vista económico -no solo es Gobierno sino sector privado que mueve empleo e inversión- que el Gobierno presione menos ese mercado doméstico parte del problema generado de endeudamiento pueda sostenerse y bajarse. No es un tema solo de aprobar más impuestos y rebajar gastos, pues automáticamente con los aumentos que la masa salarial requiere cada año los va a consumir ante un déficit estructural insostenible, a la vuelta de dos años no hay ni si quiera como pagar los intereses de la deuda (conocido como déficit primario) menos a una amortización.

Es importante explicar que está tomando destinos específicos, pensiones, y cómo sabemos el tema de remuneraciones, pero en destinos específicos lo que tenemos detrás es básicamente el pago de remuneraciones, solo que van en la forma de transferencias. La solución no es despedir a los empleados ni cercenar las convenciones, hay que moderar el crecimiento y buscar mecanismos.

¿Qué debemos llevar a cabo para solventar dichas situaciones en el país?

Señala que aquí nadie lo ha planteado, pero es importante tomar los mismos votos y verlos hoy a la luz de las condiciones especiales que tiene el país a nivel estructural, fiscal y económico. Por ejemplo, señala que a veces es más importante atender un voto de la Sala para darle dinero a CONAVI que tiene un gran superávit, pero tiene incapacidad de ejecutar lo que tiene, y por dicho voto estamos obligados a seguirle aumentando el superávit aunque eso redunde en una absoluta ineficiencia en la gestión pública, o que esté obligado a darle un 8% del PIB al MEP que ni siquiera ejecuta el 80% de lo que se brinda. Por otra parte, frente a las situaciones mencionadas, tiene derechos constitucionales fundamentales de distintas generaciones, por ejemplo, en materia de las condiciones de hacinamiento que tienen hoy en día los privados de libertad con un índice que rebasa el 36% cuando la máxima de sobrepoblación debe ser un 16% como límite, el problema se traslada a la sociedad, porque no hay donde tenerlos reclusos, generan un daño más grave a la sociedad. Pero prefiere darle más 700 mil millones al MEP que ni

siquiera ejecuta bien, y además, los resultados son tremendamente adversos a nivel de la gestión y política pública, más estudiantes repiten, más deserción. Complementando lo anterior, no tengo como reparar carreteras, pero eso incide en la competitividad del país, aunque coloquen una terminal de última generación en Moín, los productos se quedan en el “cuello de botella” porque hay carreteras como deben ser, la Sala no nos ha dicho que existe esa obligación, pero si en otros temas ya citados. Comenta que la Sala debe haber un redimensionamiento de los votos emitidos a la luz de las condiciones que hoy tengo, revise esos votos porque voy a apelar o invocar principios constitucionales como lo son el equilibrio económico y contable en el presupuesto como es el principio de especialidad porque el presupuesto no es una obligación es de autorizaciones máximas, y qué pasa con el principio de anualidad cuando exige que gire 15 meses después cuando cerró una liquidación, qué pasa con el otro principio de no afectación de ingresos y de caja única, todos la Sala los absorbió. Señala que es importante recomendar plantear una revisión de esa situación ante el estado actual de necesidad que es distinto a un estado costarricense que merece y necesita evaluar su modelo de gestión y liberar recursos donde se requiere, la Sala me condena a asignar donde es ineficiente y no asignar donde se requiere. No hay plata por ejemplo para seguridad.

3. ¿Qué otro (s) desafío (s) es relevante abordar ante la situación de crisis fiscal que aborda actualmente el Gobierno?

Existe otro desafío, desde el 2006, se hizo un Marco Fiscal de Gasto de Mediano Plazo, desde ese momento visualizaban lo que iba a pasar, pero el asunto del endeudamiento se vino dando. Esta es una herramienta de prospección que permite ver cuál es la trayectoria o sendero intertemporal a determinados años (10, 20, 100 años), tanto de ingresos, gastos y nivel de financiamiento. La herramienta permitiría ver con otros coeficientes en economía, como la brecha de Blanchard, que es indicador que señala hasta donde aguanta que la deuda siga creciendo, hasta que año permite pagar el servicio. Dicha herramienta permite revelar la política pública a quiénes son los “policy makers” hacedores/decisores de política, lo cual les permitiría por ejemplo visualizar que el gasto a la vuelta de 10 años no va a permitir continuar con el pago, se debe realizar con anticipación, años atrás, por ejemplo en pensiones, ir aumentando el nivel de retiro y aumento de la cotización.

4. ¿Pros y Contras del Marco Fiscal de Mediano Plazo?

Ventaja: Genera sostenibilidad financiera intertemporal, genera equilibrio en el nivel de ingresos, gasto y financiamiento en el mediano y largo plazo. Problema: en política pública, ninguna política suma cero, entonces van a generarse disidencias y fracturas políticas en la economía política del mismo gobierno, incluso en la misma línea de gobierno. Es decir, el Marco Fiscal revela la prioridad de la política pública porque es un ejercicio de priorización, pero revela también quiénes pierden en el proceso y tener esa madurez política en un país como Costa Rica es muy difícil, porque es difícil generar pactos. Es muy difícil concertar acuerdos para promover una ley, máxime que los Planes Nacionales de Desarrollo se cambian cada cuatro años. Los países desarrollados los hacen para 40 y 50 años. Tienen un pacto que les permite hacer eso y no son normas legales, es una madurez política e institucional. El problema del Marco es que es muy bonito técnicamente para los economistas pero los problemas empiezan cuando se quiere implementar. En el 2006 se hizo este ejercicio robusto que tiene coeficientes e indicadores que permiten medir su consistencia, el problema es que cuando don Guillermo Zúñiga lo llevó a la Asamblea Legislativa, porque si por ejemplo, se requiere cerrar 2 de los 18 Ministerios porque no están agregando o no son prioridad, eso va a generar un conflicto. Lo que ha pasado y sigue pasando es que el criterio con el cual se manda la formulación presupuestaria es que se definen techos para todos por igual, "nadie crecerá más allá del porcentaje de inflación esperado en el programa macroeconómico". Ese es el famoso techo presupuestario, pero eso es injusto desde el punto de vista de gestión pública porque tiene la misma prioridad en política pública el MICITT que el Ministerio de Vivienda, el de Justicia, el de Seguridad o el de Transportes y eso no debería ser así. La implementación del Marco Fiscal implica asumir un costo político pero genera a futuro sostenibilidad, eficiencia y mayor consistencia con el PND.

Pero hay un problema mayor que no lo entienden los Diputados ni sus asesores, ni en la Comisión de Económicos, ni Hacendarios ni en la de Control de Gasto Público y si un Diputado ni sus asesores entienden un Marco de Gasto entonces ¿Para qué se les envía? Hay un problema de alfabetización de carácter económico-financiero de las finanzas públicas. Es decir, se sigue mandando a la Asamblea el Marco de Gasto porque se sigue actualizando todos los años pero no hay una disposición normativa que lo vincule con carácter obligatorio y en esto también hay que avanzar. Hoy en día la regla está en el artículo 176 y siguientes de la Constitución Política y se refiere más al plazo y la forma

que al contenido del Presupuesto, que debe estar equilibrado y está equilibrado contablemente (iguales gastos, iguales ingresos) pero económicamente está desequilibrado. Se sigue financiando gasto corriente con ingreso de capital, rompiendo la propia regla de la Ley de la Administración Financiera y no pasa nada. Pero no hay nada que obligue a los mismo legisladores a que incorporen la programación, entonces termina siendo un ejercicio de academia, pero hoy en día, no se está considerando para nada ese Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo, por lo que aquí hay un enorme desafío para enrumbar este tema y aplicar correctivos. Como el grueso del gasto termina destinándose al gasto corriente no se generan beneficios reales para la niñez o las personas en pobreza porque de mil millones se gastan 990 en salarios y al final solo 10 millones a los pobres.

Recapitulando:

- 1- Hay un problema de filtración, por ejemplo el PANI paga casa de lujo en Barrio Dent para funcionarios pero los niños se albergan en casas viejas y así se sacrifica el equilibrio presupuestario y la economía del país, pagando tasas de interés por el endeudamiento para atender los destinos específicos pero aún asignando los destinos las instituciones no tiene la capacidad para ejecutar y no está llegando el grueso de los recursos para lo que fundamentalmente se dispusieron porque si fuera así los programas de avancemos tendrían gran éxito porque sigue habiendo deserción estudiantil.
- 2- Hay un problema en el diseño de la política pública o en el resultado o los controles pero el resultado es lo que interesa. Hoy ese gasto es regresivo, porque a las áreas que se privilegia con los destinos específicos no está llegando concretamente al destinatario final.
- 3- Se debe redimensionar el tema de los Votos de la Sala Constitucional por la misma Sala, reevaluando lo dispuesto en votos anteriores.
- 4- El Marco de Mediano y largo plazo debe ser considerado una herramienta de carácter obligatorio, como referente para hacer la asignación del presupuesto porque como sigamos asignando el presupuesto, con un crecimiento porcentual, seguiremos igual.

Anexo 2. Entrevista N°2

Entrevista N°2	
Nombre del entrevistado	Julissa Sáenz Leiva.
Puesto	Gerente de Área de Fiscalización del Sistema de Administración Financiera de la República.
Institución	Contraloría General de la República.
Lugar	Sesión virtual.
Día	11/9/2020.
Hora Inicial y Final	De 5:30 pm a 6:15 pm.

1. ¿Cómo afectan los destinos específicos la ejecución del presupuesto de la República?

Al entrar Costa Rica a la OCDE nos hace plantearnos que debemos generar una reforma constante en nuestra mentalidad ¿qué es lo que debe cambiar ante el tema del déficit fiscal?

El asunto es que se ha repartido de más, se crean destinos legales sin fuentes de financiamiento, donde están referenciados a variables macroeconómicas como es el caso de la educación. Lo que genera una rigidez al presupuesto y su manejo no permite manejarlo de manera flexible.

Se han creado inclusive recientemente destinos como el Impuesto del internet a la Cruz Roja⁸ y la pregunta es ¿se conoce cuánto realmente es el monto que se va a recaudar? ¿cuánto se necesita para atender las funciones de la Cruz Roja? Se están tomando los

⁸ Ley No. 8690 “Creación de la contribución parafiscal al servicio de la telefonía móvil y convencional, prepago, postpago o cualquier otra modalidad de telefonía destinada al financiamiento de la Asociación Cruz Roja Costarricense”.

recursos y destinando sin saber realmente si se necesitan en el destino en el que se han enfocado.

Cuestionarnos ¿cuáles son los temas que debemos atender? Para ello debe existir una priorización de acciones a ejecutar a nivel país. Todos los recursos deben entrar al presupuesto, para brindarse un debate político para asignación y destinarse.

La rigidez del presupuesto, incluso ha repercutido en que tengamos que salir a endeudarnos más. Si bien, se han dado pasos que se dirigen hacia la sostenibilidad con la Ley N° 9635 no se soluciona por completo, pues lo introducido en el artículo 15 del capítulo III, le ha dado al Ministerio de Hacienda un margen, pero sigue siendo insuficiente.

Es importante que se generen consensos políticos, que exista un apoyo voluntario, inclusive de la ciudadanía, y los diferentes actores de la Administración Pública.

2. ¿Son los destinos específicos constitucionales los que más impactan en la rigidez presupuestaria costarricense?

El caso de educación, cita por ejemplo que en el estudio de Cambio Demográfico: Retos para una Costa Rica que envejece proyecta que al 2030 lo que debe destinarse es un 5,2%⁹ del PIB según las condiciones demográficas.

Señala que es importante que se revisen recursos que no se usan conforme las necesidades, por ejemplo los fondos de FONATEL que están sin usar.

Se debe avanzar hacia la gestión para resultados, los recursos son pocos y más aún en tiempos de pandemia se deben utilizar de forma más eficiente.

3. ¿Considera recomendable establecer destinos específicos a nivel constitucional?

No, por lo comentado previamente. Deben cumplirse ciertos criterios, es muy importante el tema de la temporalidad, pues dado el ambiente de volatilidad e incertidumbre, se debe establecer un término para los mismos y discutirse nuevamente si deben mantenerse.

⁹ Ver estudio de la Contraloría General de la República: [DFOE-SAF-OS-00001-2019 Impacto fiscal del cambio demográfico: Retos para una Costa Rica que envejece.](#)

4. ¿Qué acciones podrían implementarse en el caso de los destinos específicos constitucionales?

Una reforma constitucional, no obstante ese aspecto implica voluntad política, se debe empezar a ver la verdadera magnitud del gasto. En el caso de las universidades se han dado acciones como la situación del Impuesto del Valor Agregado que en este caso devuelven al Estado, es decir es un gasto que retorna al Gobierno.

5. Desde la fiscalización de la Hacienda Pública ¿Qué acciones serían recomendables para abordar para una mejor asignación de los recursos presupuestarios?

Generar información ha sido clave, se están emitiendo reportes de monitoreo CGR en la página web de forma constante, reportamos como se van usando esos recursos, cierre del ciclo presupuestario.

6. ¿Por qué se indica en el informe que han nacido¹⁰ como producto de la intención de asegurar en alguna medida el financiamiento a importantes funciones que son consustanciales de todo Estado, o que el Estado Costarricense ha asumido en el contexto de su tradicional vocación social?

Estamos en la era de los derechos, estamos en la capacidad de financiar esos derechos, pero a qué le vamos a poner la plata, debate completo, pero no tenemos recursos para todos.

7. ¿Qué relevancia tiene aplicar los principios de: a) flexibilidad presupuestaria, b) equilibrio presupuestario (gasto igual a ingreso), c) gasto óptimo y d) temporalidad o término en el tiempo que mencionan en dicho informe?

Esos informes son asesorías a la Hacienda Pública, no son informes de disposiciones, asesoramos al Legislador para la toma de decisiones.

8. Cuando la CGR afirma que” la ausencia de análisis que permita determinar las asignaciones óptimas en materia de destinos específicos en función de variables económicas, demográficas, ambientales y sociales y con aplicación de criterio de temporalidad ...” ¿Significa que no hay garantía de que se estén atendiendo a las

¹⁰ Es referencia a los destinos específicos.

poblaciones realmente vulnerables del 2020? ¿Piénsese, por ejemplo, en el caso de la niñez versus la población adulta mayor?

El hecho que no se revise genera un descalce entre la asignación y la realidad, en la niñez el problema no es la asignación, el PANI por ejemplo mala planificación y atención de los recursos y estudios de la CGR revelan que se requiere mejoras en planificación.

- 9. ¿Qué variables considera se deben abordar para el cumplimiento en la ejecución de dichos fondos públicos que en algunos casos no se ha cumplido en sus ejercicios presupuestarios el porcentaje establecido? Lo anterior pensando en que la población y circunstancias actuales han cambiado.**

Sistemas de Inversión pública, sería óptimo que tengamos un tema de variables proyectadas, como el caso de un plan estratégico nacional, plan de largo plazo. Solo cubre el primer año de gobierno, no está bien armado para que podamos planificar bien.

- 10. En el escenario actual de endeudamiento, teniendo en cuenta la aprobación de los últimos créditos por parte de la Asamblea Legislativa, y ante la rigidez presupuestaria, cuál es la posición de la CGR con respecto a la necesidad de llevar a cabo otras reformas legales (además de la introducida mediante la Ley N° 9635) y constitucionales, a los destinos específicos del Presupuesto, pudiendo de esta forma tener mayores recursos para inversión pública.**

Lo que quedó en la ley 9635 fue políticamente viable. Recientemente se trabaja en una nueva gestión financiera pública, con enfoque a brindar bienes y servicios al ciudadano, estudiar como entra el dinero y a dónde van. Espacios de eficiencia. Mejora regulatoria en Europa, reforma del Estado. Requiere de muchas voluntades simplificar.

- 11. Con la finalidad de atender con mayor eficacia y eficiencia los gastos presupuestarios, es viable desde el punto de vista del Ente Fiscalizador, que se introduzcan variantes en el destino de los recursos específicos, como parte de las reformas legales y constitucionales a introducir, teniendo en cuenta para su determinación de previo la evaluación de la ejecución de las instituciones.**

Ver el presupuesto como un todo. Destinos acorde con las situaciones y necesidades. Está interesante como una propuesta alternativa, el asunto es que sea ejecutable, operacionalizable. La formulación del presupuesto pasa por muchos procesos, nivel

político, nivel gerencial, administrativo, teoría de valor público de Moore. Pasa por las personas, pasa por las voluntades de las personas.

- 12. Teniendo en cuenta por un lado la intención de nuestros constituyentes, de que los destinos específicos fueran un medio de control al Ejecutivo, pero, teniendo en cuenta la rigidez de nuestro presupuesto, ¿Deben desaparecer por completo los destinos específicos o por el contrario deberían prevalecer algunos y si es así, bajo qué criterios se determinaría cuáles deben subsistir?**

Personalmente los eliminaría, esto varía de país en país, pasa por la calidad de los debates. No podemos estar de acuerdo en que ayude la plata. Quisiera vivir en un país con capacidades para lograr consensos. Tampoco deben existir en términos fiscales.

Anexo 3. Entrevista N°3

Entrevista N°3	
Nombre del entrevistado	José Luis Araya Alpizar
Puesto	Director de la Dirección General de Presupuesto Nacional
Institución	Ministerio de Hacienda
Lugar	Sesión virtual
Día	19/10/2020
Hora Inicial y Final:	De 4:30 pm a 6:00 pm

- 1. ¿Cómo afectan los destinos específicos la ejecución del presupuesto de la República?**

Más que a la ejecución afecta a la asignación de los recursos para las políticas públicas, tanto económica como social. Los países deben tener libre disposición de los recursos para asignarlos y darles contenidos a las políticas públicas. No deben existir rentas atadas para un propósito específico porque estos pueden cambiar en el tiempo, además, por ejemplo, en determinado momento puede ser importante la construcción de viviendas u otra situación, no

deben existir dichas situaciones porque nos llevan a cuestiones perversas. Por ejemplo, las transferencias que se destinan a las instituciones donde el monto transferido va más allá de su capacidad de gestión, situación que es nefasta para la buena asignación de recursos públicos que las rentas estén previamente determinadas en su uso.

2. ¿Son los destinos específicos constitucionales los que más impactan en la rigidez presupuestaria costarricense?

En realidad son todos los destinos, los constitucionales y legales. La que más consume es el destino específico a la educación, el cual consume 2,8 millones de colones, el Poder Judicial que es al menos un 6% de los ingresos corrientes de gobierno, lo cierto es que tipo de problemas los tenemos además sobre otras políticas que no se han realizado de forma correcta, por ejemplo cuando se establece la política salarial dentro del sector público, de órganos descentralizados, por ejemplo, universidades, el mismo Poder Judicial así como otros poderes que presentan muchas diferencias en la materia, distintos a la Administración Central, tienen un crecimiento inercial distinto al gasto que le demanda más recursos de Gobierno para su asignación, va un aspecto ligado al otro.

Señala que existe un antes y un después con la Ley No. 9635, por ejemplo con la cesantía que antes estaba a la libre, ahora está regulada a un máximo de 12 años. Añade que el destino del 10% ingresos para las municipalidades, no se cumple. Cuando se liga un destino específico, como es el caso de educación al Producto Interno Bruto es más perverso porque no genera ingresos per se, es decir, no genera un renta.

En los artículos del 31 al 33 de la Ley No. 9635 eliminó la asignación del 7% que se tenía establecida al Patronato Nacional de la Infancia (PANI).

3. ¿Qué acciones podrían implementarse para dotar de recursos a este tipo de destinos?

Cuando se asigna el gasto, si se va a disminuir un gasto los grupos de interés generan un reclamo, presiones de los grupos de presión. Una sana gestión de los recursos públicos, es complejo el proceso, se habla de un piso de asignación, en especial para el caso de otros poderes, que inclusive se habla del tema en otros países, tal vez un destino específico, pero sí cierta base de gasto que no permita ser disminuida. Este aspecto fue contemplando en la Ley No. 9635 donde limitó a dejar una base de asignación a los destinos específicos que eliminó, como el caso del PANI, es una medida “menos mala”. En resumen, tenemos una serie de destinos que limitan la asignación de recursos públicos.

4. ¿Considera que la reforma del artículo 176 de la Constitución Política sobre el principio de sostenibilidad presupuestaria, plurianualidad, es una herramienta eficiente para el Poder Ejecutivo?

Señala que la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos habla de esos principios, son correctos los principios, no solo debemos establecerlos sino que debemos ver el problema de fondo que tenemos, por ejemplo, el desde cubrir el gasto del servicio de la deuda, intereses, que no se pueden rebajar y no despedir funcionarios, donde hace el equilibrio, ese sano principio, ir a las políticas que hay detrás del gasto. La cantidad de transferencias que asignan en el fondo son remuneraciones. Debemos atacar las causas de los problemas no las consecuencias. En sí son buenas prácticas, debemos tener las políticas apropiadas.

5. Desde la rectoría del presupuesto nacional ¿Qué acciones serían recomendables para abordar para una mejor asignación de los recursos presupuestarios?

Indica que sí es importante que se tengan las herramientas sino también la flexibilidad, porque si se pide que se cumpla con el equilibrio presupuestario, los gastos corrientes deben ser financiados con ingreso corriente y a la vez se imponen una serie de destinos específicos, ¿a dónde se hace el ajuste?

Porque lo primero que se va a señalar, es que no se puede incumplir la ley, porque estamos en un Estado de Derecho, entonces con esto se ponen de una vez las manos amarradas hacia atrás.

Entonces, deben soltarle las amarras, para que se cumpla con ese equilibrio presupuestario, mientras usted lo amarre, no se puede cumplir, igual pasaría con todos los temas que ustedes pueden ver dentro de un presupuesto.

Manifiesta, que por lo tanto, es del criterio de que se ahorraría una gran cantidad de recurso público, si existiera una norma para el equilibrio, para iniciar lo que nos falta en ingresos, para ese gasto, lo podamos tener por el Estado o el Gobierno, que esté de turno, para que tenga la potestad de ir a colocar bonos internacionalmente, que es diferente a un préstamo, y que muchas veces no se pueden colocar porque no existe esa herramienta, lo que llamamos eurobonos.

Esta, es una forma utilizada en otros países, en estos, existe la potestad de que al Ejecutivo se le autorice determinado monto de endeudamiento, se toma el Presupuesto de la República, que dirá, le autorizo tanto porcentaje de endeudamiento pueda ser colocado en el mercado internacional para que se busque el menor costo posible, por supuesto, calculando riesgos y todas las cuestiones que se hacen con una política de endeudamiento.

Considera que es importante tener ciertas medidas que puedan acompañar la toma de decisiones, entonces, por ejemplo, si los intereses no se pueden rebajar, pero hay un instrumento que permita colocar esos recursos a un costo más barato, de esta forma partiendo de un abanico de posibilidades, entonces habría flexibilidad para cumplir ese principio, pero de lo contrario, dadas las condiciones en el país, es una cuestión que no tiene lógica, porque se exige que se cumpla con estos principios, pero tengo al Ejecutivo amarrado de todas las manos, entonces, eso es un sinsentido.

- 6. ¿Por qué cree han surgido a lo largo de los años tantos destinos específicos? Nota en caso de ser necesario preguntar: ¿han surgido como producto de la intención de asegurar en alguna medida el financiamiento a importantes funciones que son consustanciales de todo Estado?**

El entrevistado, lo resume en una sola palabra, desconfianza.

Desconfianza, de que el Ejecutivo de turno no se vaya a “portar adecuadamente”, esto ante la posibilidad que el gobierno que suceda, y que pueda estar representado por un partido político diferente, vaya por otra hoja de ruta y no sea proclive a cierto gasto, entonces se le deja predeterminado el presupuesto, amarrándole las manos, estableciéndole con una ley, el destino de las rentas y ante la duda de que no se quiera privilegiar la política pública promovida por el gobierno de turno, a la cual podrían darle contenido, pero no en el monto inicialmente propuesto, privilegiando otra, así se deja amarrado el destino, entonces eso, es un asunto de desconfianza, por eso yo se lo resumo en desconfianza y extiéndalo en todo, en un sentido de amplio. Entonces a través de los años, el gobierno que seguía le iba poniendo ciertos obstáculos, al siguiente y al siguiente, para propiciar que, tenga ese piso de cumplimiento de esa política pública y así sucesivamente en todas, entonces era, por eso lo resumo en que es una cuestión de desconfianza, en el sentido amplio de la palabra.

- 7. La CGR reciente emitió en informe sobre la relevancia que tiene aplicar los principios de:**
a) flexibilidad presupuestaria, b) equilibrio presupuestario (gasto igual a ingreso), c)

gasto óptimo, ¿d) temporalidad o término en el tiempo en relación con los destinos específicos? ¿Qué opina usted al respecto?

Señala que, cuando la Contraloría habla de poner cierta temporalidad, es parte de lo que ha venido indicando, es decir, por ejemplo, se le da prioridad a la política de la niñez y la adolescencia, el PANI, entonces, se le asigna equis cantidad de dinero por un período de tiempo esos recursos, pero después ya, se quita ese destino hacia la niñez y la adolescencia, eso es ponerle esta temporalidad, que no sean asignaciones de por vida.

Porque modificar una ley no es sencillo, porque hay que reunir un montón de voluntades en la Asamblea Legislativa, como en cualquier parlamento del mundo y eso no es sencillo, ¿por qué? porque los grupos políticos, los diputados de cada grupo van variando en el tiempo, entonces no se puede lograr la mayoría necesaria para modificar una ley con destino.

Por eso es que debe ponerle cierta temporalidad al destino, no es lo más apropiado, poner alguna renta con algún destino, pero por lo menos, aunque no es lo recomendable es mejor, ponerle una temporalidad.

Manifiesta que tampoco es correcto, por lo que señaló, de que es importante que exista esa libertad presupuestaria, que dependiendo de los objetivos, así se establezcan los destinos temporales, entonces los principios si son adecuados, pero sí hay que verlos con ese prisma, por eso es que la Contraloría opinaba, prefiere entre lo menos malo, la temporalidad, que una asignación al infinito y más allá de una renta, es preferible que se acorte, en un período más reducido de tiempo.

- 8. La CGR afirma que: “se observa una ausencia de análisis que permita determinar las asignaciones óptimas en materia de destinos específicos en función de variables económicas, demográficas, ambientales y sociales y con aplicación de criterio de temporalidad (término), sin perjuicio de la importancia de las funciones estatales que se financian con este mecanismo, las cuales contribuyen, en diversas formas y medida, al bienestar colectivo y al desarrollo económico y social” ¿Qué opina sobre dichas afirmaciones? ¿Significa que no hay garantía de que se estén atendiendo a las poblaciones realmente vulnerables del 2020?**

Efectivamente, el problema que tienen los destinos específicos, es que las necesidades van cambiando en el tiempo, entonces, hay política pública, por ejemplo, escuelas que tienen cero

estudiantes, ¿Por qué? Porque ahí ya no hay niños y niñas que vayan a esa escuela, entonces así las necesidades van cambiando en el tiempo.

Por ejemplo el mundo moderno, va hacia al mundo digital, entonces si se privilegia la política pública en educación, se van a permitir muchas oportunidades para la población, caso contrario si se tienen los recursos amarrados previamente a equis tipo de educación. Es por ello, que se tiene que ir observando, como se mueven las formas de hacer las cosas en un país o en todo el mundo e ir evolucionando, el país no se puede quedar con cosas viejas, digámoslo así, se tiene que ir adecuando al mundo, por eso es que era importante visualizar el futuro y mucho de lo que nosotros tenemos hoy, fue mucho gracias a la visión de políticos previos a nosotros.

Con un solo ejemplo, contesto lo que están preguntando, puedo generar empleo trayendo maquilas, privilegiar la maquila, que la gente confeccione ropa y cosas de estas, ya sabemos que, en este tipo de actividades, existen bajos salarios, ¿verdad? Porque requieren, nada más “equis” tipo de entrenamiento muy básico, pero entonces, si como país, se quiere posesionar de se pueda acceder a oportunidades con altos salarios, entonces se ubica como política pública, como, por ejemplo, hizo el país, en determinado momento, con la instalación de INTEL se crearon puestos con salarios o empleos de calidad. Entonces, este tipo de cosas son las que se tiene que ir viendo cómo van evolucionando y saber hacia dónde quiere llegar como derrotero.

Por ejemplo, el BID tiene como lema “Mejorando la calidad de vida de los habitantes”. No dice, prestar para hacer carreteras, no, por qué la carretera es el medio para que los ciudadanos sean felices, porque podrían ir a “equis” punto de referencia a descansar y si llegan rápidamente con una carretera de primera línea, ese es el medio para mejorar su calidad de vida. Por eso es que el lema del BID es “Mejorando la calidad de vida”, porque no es la carretera en sí, la que le va a dar la calidad de vida, no, ese el medio que le va a dar la calidad de vida.

Así debe ser el tema en cualquier parte de la educación, de la salud, por esta razón en alguna oportunidad le pregunté a los personeros de la Junta Directiva, de la Caja Costarricense de Seguro Social, que, cuál era el objetivo de la Caja, sí era construir hospitales o si era la calidad de vida de los ciudadanos costarricenses, entonces, me respondieron que era la construcción de hospitales, sin embargo les repliqué indicándoles que, ojalá los hospitales estén vacíos todos, porque eso lo que indica es que hay una población sana.

De esta manera, si se privilegian los EBAIS, se atiende la salud primaria, entonces ahí se ataja para que la gente no me llegue a los hospitales. Po otra parte, tiene al lado al ICODER que diseña programas para la gente se ejercite, entonces aprovéchese esas instituciones, denle recursos al IAFA, para que la gente no consuma s, que hacen que las personas acudan a los hospitales, entonces, es un poco de esos ejemplos, pero es para que la gente piense primero, para qué está la Administración llamada, cuál es la política pública que tiene en sus manos, y cómo la debe llevar lo más adecuadamente posible.

Recuerdo, que hace varios años, existía lo que se llamaba, el hospital sin paredes, diseñado por el doctor Guillermo Ortiz Guier, y entonces él llegaba a las casas, mandaba a todo un equipo de enfermeras y de médicos a las diferentes casas, por ejemplo, decían, hoy vamos a ir a San Juan de San Ramón o allá al centro de Grecia, para poner un ejemplo, e iban casa por casa, revisaban ahí a los muchachos y muchachas y les daba medicamento para matar todos los parásitos, les hacían el exámen de sangre y después regresaban, trayendo los medicamentos.

¿Para qué? Para que, no fueran al hospital, le mataban los parásitos que tenían y les decían ahora usted tiene que lavar bien las manos, enseñándole e higiene. Entonces, ese tipo de decisiones, son en las que se tiene que pensar, primero, de esta manera se economizan muchos recursos y se optimizan mucho los recursos, si se piensa así.

9. ¿Qué variables considera se deben abordar para evitar la subejecución que algunas instituciones beneficiarias de los destinos específicos que le son asignados no han cumplido en sus ejercicios presupuestarios el porcentaje asignado?

Ver respuesta 4, donde menciona que deben de revisarse cosas que vienen desde más atrás. Desde ahí podemos abordarlo.

10. Considera usted que, ¿La capacidad del Gobierno para asignar el gasto presupuestario a las necesidades cambiantes sigue siendo limitada, a pesar de lo establecido en el artículo 15 del capítulo III de la Ley N° 9635, y de los criterios de asignación establecidos en el artículo 23 de la citada ley?

11. (Como se planteó la pregunta en la entrevista) Don José, usted antes hablaba de que la Ley N°9635, vino a ser un parteaguas, desde ese punto de vista, la capacidad del gobierno para asignar el gasto presupuestario a las necesidades cambiantes, usted considera que sigue siendo limitada, a pesar de lo establecido en el artículo 15 del

capítulo III de la Ley N°9635 y de los criterios de asignación establecidos en el artículo 23.**¿Nos vino ayudar en algo esta incorporación?**

Manifiesta que muchísimo. También, ese artículo dice que cuando supera el 60% no se pueden dar aumentos salariales y, entonces, esto vino a dar cierto grado de flexibilización, lo que indicaba, sobre lograr cierto equilibrio, en las finanzas, es bueno seguir en esa hoja de ruta.

Pero por supuesto que esto no pasa solo, el equilibrio no solo pasa sobre cómo recortar sino por un tema de sano financiamiento de las políticas públicas, eso pasa también por ahí.

12. En el escenario actual de endeudamiento, teniendo en cuenta la aprobación de los últimos créditos por parte de la Asamblea Legislativa, y ante la rigidez presupuestaria, cual es la posición de la DGPN con respecto a la necesidad de llevar a cabo otras reformas legales (además de la introducida mediante la Ley N° 9635) y constitucionales, a los destinos específicos del Presupuesto, pudiendo de esta forma tener mayores recursos.

Sí, es importante hacer una reforma de Estado, cuando hablo de reforma de Estado me refiero a ver cuáles instituciones, se pueden fusionar con otras, cuáles otras perdieron vigencia, porque ya no son necesarias, por ejemplo, eliminar el CNP, porque lo que hace o lo poquito que hace él lo puede hacer otra institución como el MAG, con los órganos que tiene, por ejemplo, el PIMA, (Programa Integrado de Mercadeo Agropecuario), hace más o menos, lo que hace el CNP, es decir, comprador de productos, facilita el mercado hacia los productores y estas cosas por el estilo, entonces, sí hay que hacer este tipo de reformas.

Ahora bien, sin duda que hay que avanzar y dotar de mayores ingresos provenientes de rentas adicionales, no se puede bajar la política pública de educación, tanto, así como hacerla anulatoria.

Porque, las escuelas públicas, están abiertas tanto para el que tiene cero recursos como para el que tiene montones de recursos, porque esa es la verdad de una política pública general, que establece como piso el Estado Costarricense, pero como persona pudiente puede tenerlo en el sector privado, en colegios y en escuelas privadas, pero la población más necesitada, a donde sus ingresos son muy escasos, pues la necesidad de enseñanza hacia los hijos, no la pueda suplir llevando a un niño o niña a las escuelas privadas, va a buscar la pública, porque

los ingresos a penas le van a alcanzar para las necesidades básicas de alimentación, comida y vivienda.

Entonces, sí es importante que se defina, qué actividades propiamente tiene que tener ahora el Estado y cuáles, no debe tener el Estado, o que no tienen que tener tanta preferencia o prevalencia de tenerlas en estas coyunturas, si es importante que un Estado, debe crear oportunidades a los ciudadanos, las oportunidades, se dan teniendo individuos con buena salud, individuos con buena educación. Hay veces se dice que una buena educación lleva a prácticas de salud adecuadas, ¿cierto?

Si usted tiene educación es más fácil que entienda, si va al servicio sanitario, tiene que lavarse las manos, a una persona que no lo es, y eso lo adquiere con educación, entonces, todo este tipo de cosas, estas dos políticas básicamente, porque por supuesto luego están las otras, que hay que tener, como electricidad o al menos generar las otras políticas que suministren energía en términos generales, no solo para vehículos, sino también los distintos equipos tecnológicos de los que se pueda hacer uso, que se tenga adecuadamente esa política, igual que el agua, es fundamental, el agua es parte de la salud, si usted tiene buena agua, tendrá menos enfermedades asociadas a tener agua de mala calidad.

Entonces, hay políticas que se ven como políticas privilegiadas, en las cuales el individuo mismo, después se puede desarrollar, a propósito, he escuchado que, si se quiere más democracia, dé más democracia, si quiere que los individuos tengan criterio de la educación, educación y educación.

- 13. Con la finalidad de atender con mayor eficacia y eficiencia los gastos presupuestarios, desde su experiencia, ¿Es viable introducir reformas legales y constitucionales cuyo objetivo sea variar el destino de recursos específicos, a partir de los resultados de la evaluación de la gestión de las instituciones?**

Sana gestión para resultados. Si se deben evaluar los resultados.

- 14. Teniendo en cuenta por un lado, la intención de nuestros constituyentes, de que los destinos específicos fueran un medio de control para el Ejecutivo, pero, por otra parte considerando la rigidez de nuestro presupuesto, ¿Deberían desaparecer por completo los destinos específicos o por el contrario deben prevalecer algunos y si es así, bajo qué criterios se determinaría cuáles deben mantenerse?**

El Destino específico no es lo adecuado, pero si quiere una política por cierto tiempo, le pone temporalidad asigna un destino con temporalidad. Prefiere la temporalidad con evaluación de resultados.

- 15. Tomando en consideración que la presión en el gasto público es cada vez mayor, en contraposición a la baja recaudación de ingresos, lo que a su vez incide en la velocidad en la que se incrementa el nivel de deuda del Gobierno Central, el cual aumentó al mes de mayo del 2020 en 3,9 puntos porcentuales con respecto a diciembre 2019, alcanzando en mayo el 62,4% del PIB. De esta forma y desde su experiencia, ¿cuál sería una decisión inmediata a tomar, con la finalidad de que los destinos específicos no sigan causando mayor presión al gasto?**

Se debe flexibilizar aún más los destinos específicos, más de lo que ya se hizo con la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. La situación es compleja, existe culpabilidad de todos, esta situación pudo corregirse desde el año 2000. En el gobierno de don Abel Pacheco se planteó una reforma que no pasó; en el gobierno de doña Laura se planteó otra reforma, la cual pasó el tamiz legislativo pero la Sala Constitucional se la trajo abajo entonces fuimos propiciando esta situación.

Si no se corrige un problema en su momento, se acumula y se hace más grande. Es de tal magnitud que no queda más que hablar de acciones tanto en el gasto como en el ingreso. Aunque el gasto es más complejo en términos de reducir por ejemplo 7000 puestos activos, cubriendo el pago de la cesantía y tiene un impacto inmediato, pero es complejo.

Los problemas no se corrigen en el corto plazo sino en el mediano y largo plazo. Hay que atacar los problemas para disminuir sus efectos en el corto, mediano y largo plazo. Por ejemplo, si se corrige el tema de la cesantía, como se hizo con la Ley No. 9635, eso me va a reducir el gasto en el corto, mediano y largo plazo.

Por ejemplo, si se compara el gasto en remuneraciones con respecto al PIB, después de la Ley No. 9635, la proporción de las remuneraciones, en el Gobierno Central con respecto al PIB, se estacionaron, se quedaron prácticamente iguales desde el 2019, 2020 y van a ir disminuyendo en el tiempo, y por ejemplo, en el 2024 se habrá economizado dos puntos del PIB. Es decir, en el 2024 solo en remuneraciones el déficit habrá rebajado 2 puntos del PIB.

Entonces hay medidas que causan efecto en el mediano y largo plazo pero que deben tomarse ahora.

Por ejemplo, en 1996, hubo una huelga, con el tema de las jubilaciones. Se elaboró una ley marco de pensiones, se cerraron los regímenes especiales que había con cargo al Presupuesto Nacional, de esa fecha al 2055, ya no existirán jubilaciones con cargo al Presupuesto Nacional porque ya no existirán beneficiarios. Esa fue una política pública con efecto a muy largo plazo.

Pero hay políticas públicas que deben tomarse, aunque causen sus efectos a largo plazo, por ejemplo se adoptó en 1996 la reforma a los regímenes con cargo al presupuesto nacional y hasta el 2055 se produce el efecto deseado, que implica un ahorro de dos puntos del PIB.

Por ejemplo, en el 2029 si se toman varias acciones se lograría que la deuda volviera a bajar. Si se tomaran medidas más duras podría lograrse que en el 2024 el déficit primario sea de un 1 a un 2%.

Las medidas con efecto a largo plazo se deben tomar ahora. Una situación como la crisis fiscal que tenemos hoy requieren medidas cuyos efectos se verán, en el mejor de los casos, dentro de 4 años.

En síntesis, la flexibilidad de los destinos ayuda, pero aunque se flexibilizará hoy todos los destinos la DGPN está amarrada de manos porque los ingresos se cayeron, la actividad económica está estancada y hay un mínimo de políticas públicas que deben sostenerse; lo que tenemos es otro problema que no ha solucionado, de ingresos, de reforma del Estado, de falta de liquidez, porque se puede pensar en venta de activos pero tardan en venderse, porque hay pocos con la capacidad de poder comprarlo y si los quieren comprar lo van a querer a la mitad de su precio.

Es decir, la flexibilización de los destinos no me daría una solución, hay que acudir a la Reforma del Estado, salario único, impuestos a las transacciones financieras pero que no afecten los depósitos de los salarios, y otras acciones, pero no la del impuesto a los bienes inmuebles porque si la gente tiene problemas de ingresos, cómo va a pagar, sería prácticamente confiscatorio, porque se pueden tener activos pero no liquidez.

Anexo 4. Entrevista N°4

Entrevista N°4	
Nombre del entrevistado	Diputado José María Villalta Flores Estrada
Puesto	Diputado Frente Amplio
Institución	Asamblea Legislativa
Lugar	Sesión virtual vía Zoom
Día	29/01/2020
Hora Inicial y Final:	5:20 p.m. – 6:30 p.m.

1. ¿Qué tanto considera usted que los destinos específicos afectan la ejecución del presupuesto de la República?

La afectación tiene un impacto sobre el proceso de ejecución puede ser positiva o negativa, habría que valorar el tipo de afectación, depende del ángulo con que se mire el destino. Ciertamente los destinos específicos limitan o restringen en cierto lugar el margen de acción del órgano ejecutor, es decir no permite ejecutar libremente los recursos, en todos los destinos y actividades que la Administración Pública de acuerdo al principio de legalidad puede aplicar.

De algún modo se establece un límite a la discrecionalidad o capacidad de la Administración de asignar esos recursos según su criterio. Es cierto que la finalidad de esos destinos establecidos por ley es que se cumplan ciertos objetivos, en muchos casos responden a obligaciones asumidas por el Estado.

Además, estos garantizan que, en esa definición de prioridades, se atiendan aquellos fines de la política pública que han sido considerados prioritarios, que busca proteger a sectores más vulnerables que pueden quedar delegados, por ejemplo, el caso de la niñez con el Patronato Nacional de la Infancia.

El asunto es que se ha abusado de la práctica, introduciendo más destinos específicos, casos de rigidez mayor, tributos que fueron creados con una legislación específica, considerando como parte del tributo para un fin específico sin que cuente con el financiamiento requerido.

Existen casos de tributos creados bajo una legislación específica, parte de esa creación del tributo se da para un fin específico, se puede relacionar con parte del incumplimiento que se puede dar cuando se incumple un fin específico.

Resume que habría que revisar el caso específico de cada destino específico para caracterizarlo como algo bueno o malo.

2. ¿Estima que los destinos específicos constitucionales, son los que más incidencia tienen en la rigidez presupuestaria costarricense o lo atribuye a otros tipos de destinos específicos u otros factores?

Los destinos constitucionales no se pueden ignorar, tienen ese rango superior. La jurisprudencia de la Sala Constitucional ha venido cambiando esto, tampoco que son muchos los destinos específicos que tienen este rango, expresamente en la constitución, bajo el cumplimiento con base en artículo 50 de las obligaciones del Estado asociados con poblaciones vulnerables.

Existe un antes y después de la Ley 9635, la ley relativizó la obligación del Ministerio de Hacienda de cumplir la mayoría de destinos con rango legal, le da un margen discrecional para incumplir muchos de estos destinos específicos. En su opinión resolvió parte de las preocupaciones, quedó lo que no pueden pasar por alto que es lo constitucional.

Hay dos casos problemáticos: porcentaje destinado a educación con al menos el 8% del PIB; además, del 6% de ingresos corrientes al Poder Judicial. No son destinos específicos, son generales, obligan a gastar en lo definido. La Ley 9635 incluyó al Instituto Nacional de Aprendizaje en el tema de educación. La negociación es otro caso constitucional del FEES, tiene una característica del artículo 85 que introduce cierta rigidez, pues no permite reducir rentas de las universidades públicas.

El constituyente fue cuidadoso de llenar la Constitución Política con normas de este tipo, no debería ser un problema su cumplimiento, es un problema cuando se junta con otros problemas, como unas finanzas sanas equilibradas, o no haber hecho tantos destinos específicos a nivel legal. El caso más polémico es el del 8% para educación, la forma en cómo

se hizo el cálculo, puede que a futuro podría implicar una complicación, al momento no se ha cumplido, menos en momentos de crisis fiscal.

3. ¿Qué acciones podrían implementarse para dotar de recursos a este tipo de destinos?

Al crear un destino, hay una decisión política clara, en primer lugar, hay que reivindicar es la definición de prioridades debe resguardarse su cumplimiento, si el Estado no puede cumplir, debe priorizar ese rango constitucional, es difícil cumplirlo, es polémico y difícil de cumplir, todos los sectores reclaman.

Lo segundo es replantear la revisión de la norma, las autoridades del Gobierno no se atreven a realizar el cambio, se debe plantear revisar el planteamiento de la reforma legal o constitucional.

El ejemplo de reformar el caso del PANI que no se cumplió, se hizo en los años 70, estimaciones desfasadas. No giraban ni el 3%, luego se subió un poco más el cumplimiento. Con la Ley 9635 modificó a un monto nominal, no equivale al 7% de la ley. Ahora se aprobó la ley de la Red de Cuido que lo volvió a cambiar a montos porcentuales.

Debe hacer una revisión de los destinos específicos, cuales se justifican, que tengan una fuente de financiamiento. En el momento actual el Gobierno está incumpliendo, no quieren abrir un debate sobre la norma, dicho esto, aceptando que deben cumplir las obligaciones es la revisión de cuales se justifican y que tengan una fuente de financiamiento, con una fuente que garantice los ingresos.

Un caso de incumplimiento es la Ley antitabaco, destinada a financiar programas de salud y prevención. En este momento han sido recortadas y se incumple el destino específico. Se deben plantear las derogatorias que aquellos no se consideran prioritarios. El Gobierno no quiere asumir un riesgo con la población de realizar un cambio para no asumir un tema como algo que refleje que no es prioritario.

Con la Ley 9635 es un juego que es un camino equivocado, no plantea el problema diferente, es como decir que el Ministerio de Hacienda puede no cumplir la ley.

4. ¿Considera que la reforma del artículo 176 de la Constitución Política sobre el principio de sostenibilidad presupuestaria, plurianualidad, es una herramienta eficiente y suficiente para el Poder Ejecutivo?

Puede ayudar mucho sobre todo con el tema de los proyectos que requieren años de ejecución, para que instituciones no acumulen superávits, el Principio de Sostenibilidad refuerza lo dicho por la Sala Constitucional.

5. ¿Qué acciones se podrían abordar, para una mejor asignación de los recursos presupuestarios?

Es todo una discusión, lo que se ve que la Administración Pública, planifican poco, y planifica muy mal, las instituciones mantienen el mismo presupuesto, año con año, tratan de subirle al del año pasado, se observan partidas infladas, otras que no presupuestan lo que van a usar, instituciones que inflan la partida, otras que guardan su dinero.

Por ejemplo, con el tema de contratación administrativa, el nuevo proyecto de ley lleva un apoyo multipartidista, espera que ayude a ser más eficientes los recursos.

La ampliación de la figura de presupuestos participativos es muy tímida, muy pobre. Los esfuerzos que se hacen son pocos, algunas municipalidades han dado pasos con presupuestos de obras, el caso incipiente del INDER con los consejos territoriales para definir prioridades de recursos, otras instituciones aún no plantean esa necesidad local, regional, nacional.

Esto ayuda a construir un contrato social más sólido, algunos países como Brasil, Uruguay han avanzado.

Se deben aterrizar los Planes Nacionales de Desarrollo que sean más específicos. A cada diputado se le ocurre un destino específico y busca la fuente de financiamiento, lo cual va introduciendo esa rigidez, debe existir mayor coordinación, no se hace ese análisis, definir prioridades, pensarlo a mediano y largo plazo.

6. ¿Cuál estima usted, que es la razón o razones, por las que han surgido a lo largo de los años tantos destinos específicos? ¿Han surgido como producto de la intención de asegurar en alguna medida el financiamiento a importantes funciones que son consustanciales de todo Estado?

La intención se genera de buena intención de legisladores o Poder Ejecutivo de un determinado gobierno para garantizar que se ejecute, el problema es el tema de planificación.

Algunos destinos específicos tienen justificación, algunos nacen por sectores que ejercen presiones. Recientemente se aprobó una ley con el fin que la Junta de Protección Social (JPS) brinde una plata a una asociación religiosa, no es destino al presupuesto nacional, pero si es a la JPS, es un caso extremo. La JPS debe dar plata como a 100 organizaciones.

La Ley de Red de Cuido, como un destino que le cae encima a la Ley 9635. No estuvo de acuerdo con la Ley 9635, pero el destino específico del PANI, contradice lo que hizo en el 2020. Es un tema de irracionalidad, no obedece un plan, son improvisaciones que se suman en la Asamblea Legislativa (AL), algunos diputados votaron de una forma y ahora cambian de opinión, no estuvo de acuerdo con la Ley 9635, pero con el cambio reciente sí, señala que no vamos a encontrar justificación de votaciones contradictoria de diputados, no hay una lógica, es un tema de irracionalidad, no obedece a un plan, improvisaciones que se van sumando.

Señala que han logrado que haya más conciencia en la AL que no aprueben destinos con las fuentes indefinidas, no obstante, se dan casos aún.

7. La Contraloría General de la República (CGR) emitió un informe sobre la relevancia que significa aplicar los principios de: a) flexibilidad presupuestaria, b) equilibrio presupuestario (gasto igual a ingreso), c) gasto óptimo, ¿d) temporalidad o término en el tiempo en relación con los destinos específicos? ¿Qué opina usted al respecto?

Señala que ha escuchado los criterios de la CGR, coincide en que la asignación debe atender criterios de temporalidad, mayor margen de flexibilidad, que se cumplan, que estén en constante revisión, que se plantee que se reforme, es lo saludable, buscarse un equilibrio.

Hemos caído en un escenario que no es saludable, se debe buscar ese equilibrio y margen de flexibilidad, no escritos en piedra, mecanismo de revisión, si está justificado o no, sin embargo, se debe resguardar para algunos casos en el cumplimiento del fin para el cual fue creado.

Se debe tener valor de poner el debate sobre la mesa, por ejemplo, con el caso de la educación, si debe modificarse, se debe actuar.

8. La CGR afirma que: “se observa una ausencia de análisis que permita determinar las asignaciones óptimas en materia de destinos específicos en función de variables económicas, demográficas, ambientales y sociales y con aplicación de criterio de temporalidad (término), sin perjuicio de la importancia de las funciones estatales que se financian con este mecanismo, las cuales contribuyen, en diversas formas y

medida, al bienestar colectivo y al desarrollo económico y social” ¿Qué opina usted, sobre dichas afirmaciones? ¿Significa que no hay garantía de que se estén atendiendo a las poblaciones realmente vulnerables del 2020?

Coincide que estos se han fijado sin tener ese análisis, sin tener el dato duro, en algunos casos se asigna un rango, otros casos donde hay un monto ridículo e insuficiente. Además, de casos extremos donde se hace asignación excesiva de recursos que no se logran ejecutar.

Es decir, se crean de forma improvisada, sin estudios, sin análisis por medio del cual se hicieron las asignaciones, es importante buscar esa priorización, además, buscar otras formas como presupuestos participativos que coadyuven, las necesidades puede ser cambiante, generando más flexibilidad, pero que no se entienda como “carta blanca” para el MINHAC.

En el caso del PANI a nivel presupuestario deben ejecutar primero el 60% de los recursos para luego destinar el otro 40%, observando cómo se está dando la ejecución de los recursos.

9. ¿Qué variables considera se deben abordar para evitar la subejecución, que algunas instituciones beneficiarias de los destinos específicos han presentado, esto, al no cumplir en los respectivos ejercicios presupuestarios con el porcentaje asignado?

Debe realizarse estudios de casos sobre la subejecución que no son acorde. Se debe lograr demostrar cómo se logra el fin público que no se ocupa tanta plata, con menos recursos. La CGR debe exigir más en cuanto a este tema.

Se han encontrado casos de la subejecución son ineficiencia de diversos casos, puede ser responsabilidad de los jefes, recursos que no se ejecutan por la Autoridad Presupuestaria restringe, es un círculo vicioso. Hay casos como el de FONATEL, con necesidades tan urgentes en este contexto.

Se debe intervenir para tomar las medidas, sentar las responsabilidades que correspondan. Existen casos que pueden rozar la corrupción de funcionarios que no ejecutan a tiempo, contrataciones de emergencia, contrataciones de emergencia, contrataciones a sector privado, puede ser un problema de gestión.

10. Considera usted que, ¿La capacidad del Gobierno para asignar el gasto presupuestario a las necesidades cambiantes sigue siendo limitada, a pesar de lo establecido en el artículo 15 del capítulo III de la Ley N° 9635, y de los criterios de asignación establecidos en el artículo 23 de la citada ley?

No, cree que la Ley 9635 ha favorecido al Ministerio de Hacienda, le da flexibilidad. Factores como la deuda o el tema salarial son los que están afectando hoy en día. Se deben ajustar los recursos a las necesidades que se requieren, como hacerlo sin premiar la inoperancia. No cree que la Ley 9635 lo defendió en medida, hoy el gasto excesivo por el gasto de la deuda, salarios del sector público, son casos que afectan la asignación de los recursos.

11. En el escenario actual de endeudamiento, teniendo en cuenta la aprobación de los últimos créditos por parte de la Asamblea Legislativa, y ante la rigidez presupuestaria, cuál es su posición con respecto a la necesidad de llevar a cabo otras reformas legales (además de la introducida mediante la Ley N° 9635) y constitucionales, a los destinos específicos del Presupuesto, pudiendo de esta forma tener mayores recursos.

Ver respuesta número 3, plantea que se deben realizar los cambios que se consideren necesarios. Ver respuestas 10, señala que el endeudamiento es un tema que afecta.

12. Se podría pensar en una legislación que contemple por un lado cierta temporalidad de acuerdo al cumplimiento de los programas, y por otro, la evaluación de resultados, teniendo eso sí, claro los indicadores, teniendo en cuenta que si la evaluación no sale bien en términos de ejecución, se podrían tomar esos recursos y direccionarlos hacia instituciones que tengan necesidades prioritarias que solventar, de acuerdo con la realidad o contexto del país en ese momento.

Ver respuesta número 3 y número 7.

Anexo 5. Entrevista N°5

Entrevista N°5	
Nombre del entrevistado	Eliécer Feinzaig Mintz
Puesto	Economista liberal
Institución	No aplica.
Lugar	Sesión virtual

Día	01/12/2020
Hora Inicial y Final:	6:00 p.m. – 7:15 p.m.

1. ¿Cómo afectan los destinos específicos la ejecución del presupuesto de la República?

Le diría que más allá de la ejecución del presupuesto de la República, cómo afectan los destinos específicos la posibilidad de gobernar, buena parte del problema de ingobernabilidad que hay en este país, se debe precisamente a la inflexibilidad del Presupuesto de la República, se supone que cuando un gobernante es electo en un sistema democrático, tiene que haber presentado una plataforma, una propuesta a la ciudadanía, que la ciudadanía ha respaldado y que entonces debería poder, al llegar al poder, ejecutar las cosas que prometió, pero resulta que si solo el 3% del Presupuesto está disponible para hacer lo que dijo que iba hacer y el otro 97% está prefijado con Destinos Específicos, compromisos ineludibles, salarios, intereses, etc... Entonces, realmente limita mucho la acción de gobernar y por supuesto, eso también tiene un efecto sobre la ejecución presupuestaria.

¿Por qué? Porque el legislador muchas veces asigna recursos, sin saber exactamente, qué quiere decir eso, 8% del PIB, 6% del Poder Judicial...

Recuérdese el día que los Tribunales fallaron a favor del PANI, que el PANI no recibía la asignación completa, y entonces, los tribunales le dijeron tiene que darle toda la plata y ese mismo año, al final del año el PANI fue y compró 140 carros nuevos, para que sus funcionarios se pudieran trasladar con toda comodidad.

Empezaron a contratar empleados, aumentaron la planilla, aumentaron la cantidad de carros, pero, no mejoró la atención de los niños. No vemos la diferencia en resultados y aun así el PANI, sigue sub ejecutando el 35%, 40% de los recursos que tienen.

Por supuesto, cuando se le asigna a una institución plata a ciegas prácticamente, sin saber exactamente cuánto necesita y qué va hacer con esa plata, cuáles son los objetivos y las metas, y las métricas para medir el cumplimiento, por supuesto, que eso afecta la ejecución.

2. ¿Son los destinos específicos constitucionales, los que más impactan en la rigidez presupuestaria costarricense?

Por la magnitud, sobre todo del destino específico de la educación, la respuesta es que sí, solo el 8% de la educación, es básicamente, más de la mitad de lo que recauda el gobierno todos los años, entonces ciertamente eso introduce un elemento de rigidez, que es un escollo insuperable para la Administración Pública, pero no solo eso, sino el hecho de que sean constitucionales, realmente no tiene ningún sentido tener destinos específicos constitucionales, es más yo diría desde mi posición de economista liberal, ni siquiera legales, pero constitucionales, realmente no tiene ningún sentido, porque la Constitución Política, es casi una norma pétrea, es muy difícil cambiarla y sobre todo cuando usted genera una serie de beneficios para algunos sectores de la sociedad, les da un incentivo para defenderlos con todo lo que tienen, entonces la dificultad de modificar la Constitución, sumado a la defensa de los intereses particulares, hace que esas normas prácticamente se conviertan en pétreas, o no son pétreas si es para arriba, pero son pétreas si fuera para abajo.

Cuál es la realidad que estamos viviendo en Costa Rica en la última década, la población estudiantil viene disminuyendo y no por abandono de las aulas, cada generación de primer grado, es más pequeña que la del año anterior, la tasa de natalidad, la tasa de reproducción en Costa Rica ha venido disminuyendo y eso hace que cada vez hayan menos niños incorporándose a las aulas, entonces decimos, tenemos el 8% fijo por constitución, pero si desde aquí a quince años, tenemos 25% menos alumnos.

¿Realmente necesitamos seguir destinando el 8%?

Porque, de la mano de tener menos alumnos, vamos a tener más ancianos, que van a vivir más tiempo, que van a necesitar pensiones por períodos mucho más prolongados y atención médica mucho más cara, y entonces no podemos desviar recursos de eso, hacia a la atención de la tercera edad, porque hay un destino constitucional.

Entonces, si bien la intención de haber creado ese destino específico constitucional, es loable, porque es la defensa de la educación y asegurarse de que no llegue mañana un Donald Trump y diga, a no para mí la educación no es importante, o la educación pública no es importante, vamos a recortar el presupuesto a la mitad, creo que hay otras maneras de defender el presupuesto de la educación, sin caer en esas rigideces tan exageradas que

tampoco han redundado en beneficio de la educación, no han redundado en mejora de la población estudiantil, que es lo que nos debería de interesar.

3. ¿Qué acciones podrían implementarse para dotar de recursos a este tipo de destinos?

Yo soy de los que creen que tiene que haber una caja única, donde ingresan todos los recursos, lo que implica poner a Hacienda a recaudar todas las cargas parafiscales que nos hemos inventado en este país, que son impuestos que no se llaman impuestos porque los recauda alguien más y de esa caja única el gobierno puede hacer el ejercicio de determinar cuáles son las prioridades. Creo que debe haber un acuerdo nacional, entre los principales partidos políticos en los que se diga, bueno, no le vamos a recortar a Educación, pero no la vamos a hacer crecer tanto para ir erosionando un poco ese porcentaje; pero en principio tiene que ingresar el dinero a la Caja única pero el gobierno precisamente hacer la acción de gobernar, que es definir prioridades y asignar los recursos para atender esas prioridades. Deberíamos hacer desaparecer prácticamente todos los destinos específicos y permitir que la asignación de los recursos se haga no solo por las prioridades sino con criterios de cumplimiento de metas, con métricas, indicadores porque esa es la manera en que un gobierno eficiente debe manejarse.

4. ¿Considera que la reforma del artículo 176 de la Constitución Política sobre el principio de sostenibilidad presupuestaria, plurianualidad, es una herramienta eficiente para el Poder Ejecutivo?

Considero que hay que hacer dos reformas principales, la primera es eliminar la interpretación de que los ingresos probables incluyen el endeudamiento, y deberíamos de dejar bien claro en la Constitución que los gastos corrientes no se pueden financiar con deuda, únicamente la inversión. La Constitución así lo dice, es un problema de interpretación, pero no podemos seguir con la mentalidad de que los ingresos probables incluyen la capacidad de endeudamiento del gobierno porque entonces no hay límite al gasto público.

Con respecto a la plurianualidad, me tocó vivirlo porque fui Presidente del Consejo Técnico de Aviación Civil y en las épocas previas a ALTERRA y los ingresos de Aviación Civil, dependían del buen humor del Ministro de Hacienda. No como ahora que dependen de los

impuestos que se pagan en el aeropuerto. Yo llegué cuando Leonel Baruch era Ministro y no era fácil negociar con él, pero mantenía las cosas bajo control.

Nosotros teníamos un proyecto de ir remodelando los aeródromos locales, pero como no se tenía toda la plata se hizo una programación para remodelar cada año 3 o 4 y un día el Ministerio de Hacienda pidió que se le devolvieran superávits a Caja única y yo dije pero es un superávit comprometido y a Hacienda no lo importó. Si hubiésemos tenido una presupuestación plurianual, los proyectos que se llevan más de 12 meses, que son la mayoría, podrían desarrollarse de manera ordenada.

Pero a mí me parece una barbaridad eso de que Hacienda le pase plata a una institución y la institución subejecuta y entonces se pone esa plata en bonos de Hacienda y le pague intereses sobre la plata que Hacienda le dio. Pero creo que la plurianualidad de los presupuestos es una herramienta de planificación importantísima y también permitiría mejorar el manejo de los fondos públicos.

5. ¿Qué acciones se podrían abordar, para una mejor asignación de los recursos presupuestarios?

1-. La plurianualidad.

2-. La asignación de recursos con base en metas y objetivos y no con base en criterios históricos.

3-. La eliminación de los destinos específicos y de todas las rigideces que se producen en el presupuesto.

4-. Utilizar el artículo 192 de la Constitución Política, que dice que los servidores públicos sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para lograr una mejor organización de los mismos. Cuando los programas entran en obsolescencia, cuando las instituciones dejan de tener relevancia y de cumplir su función social, se debería aplicar el artículo 192.

5-. Exigencia de la evaluación periódica de las inversiones.

6. ¿Cuál estima usted, que es la razón o razones, por las que han surgido a lo largo de los años tantos destinos específicos? ¿Han surgido como producto de la intención

de asegurar en alguna medida el financiamiento a importantes funciones que son consustanciales de todo Estado?

Yo tengo una visión bastante más cínica, ciertamente la educación es consustancial, pero aun así yo creo que es un error tener un destino específico y sobre todo de rango constitucional. Quizás, la educación, sería el único destino que debería existir a nivel legal, para que si cambian las circunstancias se pueda modificar por cambios demográficos, por ejemplo; redistribuyendo los recursos para adulto mayor porque ahora se tienen menos estudiantes.

Pero yo no creo que la mayoría de los destinos se hagan con la función de proteger una determinada función sustancial, sino más bien con la intención de proteger el proyecto personal o partidista de alguien en particular, para imponerles a otros gobiernos sucesores que mantengan su oferta política. Así nos hemos llenado de destinos específicos para entronizar funciones, programas o instituciones que fueron prometidas y creadas por alguien, queriendo impedirles a los sucesores la posibilidad de una reforma del Estado más adelante. Eso no solo implica rigidez presupuestaria sino rigidez del Estado para responder a las necesidades de la población. Las instituciones no se adaptan a las necesidades de la población sino al revés. Así se le da al PANI 180 millones de colones para comprar toyotas nuevos porque no tiene en qué gastar esa plata.

7. La CGR recientemente emitió un informe sobre la relevancia que significa aplicar los principios de: a) flexibilidad presupuestaria, b) equilibrio presupuestario (gasto igual a ingreso), c) gasto óptimo, ¿d) temporalidad o término en el tiempo en relación con los destinos específicos? ¿Qué opina usted al respecto?

Absolutamente, si tengo que traducir este párrafo, lo que la CGR dice es que como hay un destino específico, se vuelve imposible cuestionar el uso de esos recursos y si alguien se atreve a cuestionar cómo se está gastando el dinero en educación o Poder Judicial, prácticamente se convierte en enemigo público de la sociedad costarricense. Lo cierto es que la asignación presupuestaria fija quita todos los incentivos para la eficiencia en la gestión. No hay necesidad de ser eficiente si siempre me llega el mismo porcentaje del PIB.

Algo que me gusta del sistema de Estados Unidos es que cuando ellos crean una asignación presupuestaria con destino, las leyes tienen fecha de vencimiento, por ejemplo, a 5 años para construir vivienda. Llegado ese tiempo se nombra una Comisión, llaman

expertos, evalúan el impacto de la política y determinan si sirvió, bueno se acabó el problema. No sirvió, hay dos opciones: 1. Modifican el programa. 2. Eliminan el programa. Pero en Costa Rica eso no se hace.

Hay una cultura de gasto público que no fomenta la eficiencia ni la rendición de cuentas, porque los mismos destinos específicos no permiten una cultura de eficiencia ni responsabilidad, ni de rendición de cuentas.

Lo curioso es que la Constitución Política dice que debe asignarse el 0,19% a los partidos políticos para deuda política y no ha habido ningún problema en las últimas 5 administraciones de disminuirlo al 0,11% y es inconstitucional porque la Asamblea Legislativa adopta un acuerdo de rango inferior a la Constitución, cambiando el porcentaje de la asignación y aunque en su condición de Presidente de un partido político no tiene ningún problema con ese tema, pues no creo en las asignaciones de gasto constitucionales. Pero si a los partidos políticos se les puede irrespetar esa asignación no entiendo por qué a las universidades no, ya que en ninguna parte de la Constitución dice que a las universidades hay que darles 1,5%.

- 8. La CGR afirma que: “se observa una ausencia de análisis que permita determinar las asignaciones óptimas en materia de destinos específicos en función de variables económicas, demográficas, ambientales y sociales y con aplicación de criterio de temporalidad (término), sin perjuicio de la importancia de las funciones estatales que se financian con este mecanismo, las cuales contribuyen, en diversas formas y medida, al bienestar colectivo y al desarrollo económico y social” ¿Qué opina usted, sobre dichas afirmaciones? ¿Significa que no hay garantía de que se estén atendiendo a las poblaciones realmente vulnerables del 2020?**

La pregunta es si ¿Realmente queremos que no haya subejecución? Porque si las instituciones están recibiendo más dinero de los que pueden ejecutar entonces lo que debería hacerse es la revisión de ese destino y establecerse la devolución a la caja única del estado y utilizar ese dinero en otras instituciones. Si se trata de una burda ineficiencia institucional que debería estar resolviendo problemas de la población, entonces intervengamos la institución para mejorar la eficiencia, medir resultados, para poner a la gente a trabajar en pos de esas metas, pero en términos generales si hay subejecución debería haber recorte del presupuesto. Si este año subejecutó 200 millones el otro año le

doy 200 millones menos (en vez de lo mismo del año pasado más un porcentaje de crecimiento). Excepto si hay compromisos de inversión en proyectos plurianuales.

- 9. ¿Qué variables considera se deben abordar para evitar la subejecución, que algunas instituciones beneficiarias de los destinos específicos han presentado, esto, al no cumplir en los respectivos ejercicios presupuestarios con el porcentaje asignado?
Minuto 40:10**

Bueno, yo voy a voltear la pregunta al revés, ¿realmente queremos fomentar que no haya sub ejecución? Porque yo diría que, si las instituciones están recibiendo más dinero del que son capaces de ejecutar, lo que debemos fomentar es la disminución del destino específico, la devolución de esos dineros a la Caja Única y permitir usarlos en alguna institución que sí vaya a resolver los problemas de alguien, así que preferiría abordar esa pregunta de esa otra manera.

Si es un problema de ineficiencia, burda y manifiesta, en una institución que de verdad debería estar resolviendo problemas de la población, entonces sí, entrémosle a esa institución, a ver cómo hacemos para mejorar los procesos, la eficiencia, a ver cómo hacemos para medir resultados, para poner a la gente a trabajar, en pos de esas metas, pero en términos generales, para mí, si hay subejecución, lo que debería haber es recorte del presupuesto, en vez de decir, usted tiene mil millones de colones, el próximos año le voy a dar mil millones de colones más la inflación, bueno usted tiene mil millones de colones, gasto ochocientos, el próximo otro año le voy a dar ochocientos, con, por supuesto la excepción de que si hay dineros comprometidos de proyectos que son plurianuales, pues entonces que ese dinero, no tiene por qué volver a la Caja Única.

- 10. Considera usted que, ¿La capacidad del Gobierno para asignar el gasto presupuestario a las necesidades cambiantes sigue siendo limitada, a pesar de lo establecido en el artículo 15 del capítulo III de la Ley N°9635, y de los criterios de asignación establecidos en el artículo 23 de la citada ley?**

Yo creo que, las leyes en Costa Rica son lo que los gobernantes quieren que sean, hablamos de la necesidad de una regla fiscal, pero, ¿Cuál más regla fiscal que la que hay en la Constitución? De que los gastos presupuestados, no pueden superar los ingresos probables, entonces nos inventamos esa estupidez de interpretación de que los ingresos probables,

incluyen la capacidad de endeudamiento del gobierno, eso es insólito, pero ahí está ya la regla constitucional.

Después tenemos la otra regla, que está en la Ley de Administración Financiera o General de Administración Pública, la que dice que el gasto corriente no se puede financiar con deuda, bueno, pero en Costa Rica nos estamos endeudando para pagar salarios, entonces las reglas, las leyes son saludos a la bandera, si eso es lo que queremos que sean.

La Ley 9635 dio pasos en la dirección correcta, a la hora de establecer que bajo ciertas condiciones críticas el gobierno no tiene que cumplir con los destinos específicos, pero eso es un parche, nada más, para el problema de los destinos específicos, porque si hemos venido analizando que la existencia de los destinos específicos introduce rigideces, no solo en la ejecución presupuestaria, si no en la acción de gobernar, de poder definir prioridades y decir estos son los problemas que voy atender, entonces, una excepción que se introduce en la ley, que actúa de manera temporal, mientras el endeudamiento supera equis porcentaje, no es una solución, porque en tiempos de no crisis también deberíamos de tener esa flexibilidad.

Entonces, si bien es positivo lo que se hizo en esa ley, no es solución para el problema de la rigidez presupuestaria.

11. En el escenario actual de endeudamiento, teniendo en cuenta la aprobación de los últimos créditos por parte de la Asamblea Legislativa, y ante la rigidez presupuestaria, cuál es su posición con respecto a la necesidad de llevar a cabo otras reformas legales (además de la introducida mediante la Ley N° 9635) y constitucionales, a los destinos específicos del Presupuesto, pudiendo de esta forma tener mayores recursos. Minuto 45:26

Yo creo que, ya se nos acabó el tiempo para asar elotes y que, si en estos momentos tan críticos no encontramos la reserva moral o la reserva de convicción ciudadana, para eliminar estas rigideces del presupuesto y eliminar los destinos específicos, para permitir que los gobiernos, que sigan de aquí en adelante, puedan verdaderamente sacar al país de la situación en la que está, nunca lo vamos hacer.

Si seguimos aprobando créditos, lo que seguimos es quitándole presión al propio gobierno para hacer las reformas. Un gobierno con plata, no necesita sentarse a pensar mucho, en cómo hacer reformas que van hacer impopulares, porque va a tener muchos obstáculos, va

a tener muchas personas defendiendo que no se cambien, muchos funcionarios públicos en el caso de lo que afecte el empleo público, muchos funcionarios públicos, en el caso de lo que afecte la vigencia de instituciones, etc, o la asignación de recursos, también van y defienden los recursos para su institución, pero también están después los beneficiarios de esas instituciones. Pero, creo que este es el momento para hacer muchísimas reformas en muchos ámbitos, digamos de la eliminación de los destinos específicos, es una de ellas.

Yo sí creo que la temporalidad es una buena solución, yo creo que como principio general no deben existir destinos específicos, pero si se toma la decisión con mayoría legislativa, lo cual involucra a varios partidos políticos, de que tenemos que rescatar a los moluscos del de la boca del río Tempisque y que para eso hay que destinar tanta plata los próximos cinco años, entonces perfecto, hacemos un destino específico, por los próximos cinco años, pero esa ley muere dentro de cinco años.

Entonces, yo sí creo que las temporalidades pueden ayudar, siempre y cuando se entienda de esa manera y no se convierta, como sucede muchas veces en Costa Rica, en un auto engaño donde a la vuelta de cinco años, simplemente se renueva, sin mayor análisis y en parte por esas desconfianzas que uno tiende a pensar, tal vez tiene razón la Contraloría en el mundo ideal sería que no haya del todo, destinos específicos.

12. Pensando en ese mundo ideal, sin embargo, usted podría considerar en mantener algunos destinos específicos, antes hablamos un poco de la educación, pero además de, usted en medio de ese mundo ideal que hemos venido conversando, aunado con la temporalidad, habría algún otro que usted podría decir, bueno, este destino sería válido mantenerlo.

Realmente, no, me cuesta, porque por principio no creo en los destinos específicos.

REPREGUNTA 12: Don Eli, por ejemplo, don José Luis Araya, el Director de Presupuesto Nacional, nos decía que en su criterio habían algunos destinos que eran necesarios e importantes, él lo enfocaba desde el punto de vista de la división de poderes, de manera tal, por ejemplo los destinos del Poder Judicial, estuvieran de cierta manera garantizados, de tal forma que el Ejecutivo, no pudiera jugar con la asignación del Poder Judicial y así alterar los pesos y contrapesos, él lo veía desde ese punto de vista, pero qué opina usted al respecto, si eventualmente esa sería una buena razón para mantener un determinado destino

Es un buen argumento en defensa de la democracia, lo que no es correcto es amarrarlo. Es que hay muchas cosas alrededor de esto, está el destino específico, pero también está el principio de no regresión, entonces este año que el PIB se contrae 5% o 6%, deberíamos de darle menos plata a la educación, deberíamos de darle menos plata al Poder Judicial, deberíamos de darle menos plata a un montón de instituciones, porque tienen sus asignaciones amarradas en el caso de los que son un porcentaje del PIB o las que son un porcentaje de la recaudación, la recaudación también cayó, pero entonces entra en juego ese otro principio constitucional y nos impide reducir la asignación, entonces ya no es el porcentaje que está jugando, es que el año pasado como yo le di 3 billones de colones a la educación, este año le tengo que dar otra vez los 3 billones aunque ahora representen el 9% del PIB.

Entonces, ciertamente, es un buen argumento el de Araya, de que para preservar la democracia, la independencia de los poderes, hay que garantizarle al Poder Judicial los ingresos, pero entonces los ingresos del Poder Judicial tendría que poder fluctuar también con la situación económica y que el Poder Judicial tenga que socarse la faja cuando hay vacas flacas y ser más generoso cuando las vacas están gordas y no seguir viviendo bajo esa ficción de que al Poder Judicial no se le tocan los ingresos, a las universidades no se le tocan los ingresos, a un montón de gente no se les tocan los ingresos y al final de cuentas a los que sí se le tocan los ingresos, es a los pobres, que es la gente que no tiene nadie que los defienda, porqué todos los demás tienen grupos de presión, grupos de interés, sindicatos cámaras patronales, lo que sea que defienden intereses, los pobres no tienen nadie que los defienda.

- 13. Don Eli, para amalgamar lo que hemos venido diciendo, y un poco añadirle a lo último, entonces se podría pensar en una legislación que contemple cierta temporalidad de acuerdo al cumplimiento de estos programas, pero además podríamos sumarle la evaluación de resultados, teniendo eso sí claro los indicadores, usted (institución) me cumple con estas funciones, vamos a determinar esta cierta temporalidad para el cumplimiento de este proyecto, plan o programa pero además como institución, usted no me cumple de acuerdo con la evaluación que le vamos hacer, yo puedo tomar esos recursos y direccionarlos donde hayan instituciones que tengan mayores necesidades que solventar, de acuerdo a la realidad o contexto de ese momento del país.**

Por supuesto, hago más esas palabras, ciertamente tiene que ser contra medición de desempeño, pero ojo, no es la medición del desempeño de los funcionarios, eso es una ficción imposible, es la medición del desempeño de los resultados de los programas. Si el objetivo del programa, es erradicar el analfabetismo, por decir algo, no me ponga como CAPEI, el número de cursos que va a abrir para enseñarle a la gente a leer, a mí no me importa cuántos cursos usted va a abrir para enseñarle a la gente a leer, a mí lo que me importa es, si tenemos cien mil personas que no saben leer, que al cabo de esos cinco años, por ejemplo, las cien mil personas ya sepan leer.

La medición debe ser contra resultados de los programas o de las instituciones, no pueden ser indicadores de proceso, eso hay que tenerlo clarísimo y de esto puedo hablar con propiedad.

En los años noventa, a finales, dirigí un programa que tenía el MIDEPLAN, SINE (Sistema Nacional de Evaluación), que pretendía, precisamente, medir el desempeño de las instituciones con respecto al Plan Nacional de Desarrollo y la negociación de las metas con las instituciones, era una tremenda complicación, porque lo que querían que les midiéramos era, cuántos talleres vamos hacer en la Península de Osa, no perdón, me importa un pepino cuántos talleres va hacer usted en la Península de Osa.

Hago más esas palabras, ciertamente, y les voy a decir una cosa, para la educación yo haría acuerdos quinquenales de asignación presupuestaria, donde uno, que no coincidan con el período presidencial y dos, que tenga que pasar por la Asamblea Legislativa y sobre todo con una conformación como la que tiene hoy la Asamblea Legislativa, bueno, si la Asamblea Legislativa se pone de acuerdo que por los próximos cinco años se le asigna el 8% del PIB maravilloso, pero introducimos la evaluación del desempeño y a los cinco años obligatoriamente hay que revisar eso, no puede haber una renovación automática, tiene que y puede ser que dentro de cinco años digamos no va a ser el 7%, porque disminuyó, decreció la población estudiantil, sería así como la excepción que yo haría, tal vez esa y la del Poder Judicial, por el tema de la preservación de la Independencia de los Poderes.

- 14. Tomando en consideración que la presión en el gasto público es cada vez mayor, en contraposición a la baja recaudación de ingresos, lo que a su vez incide en la velocidad en la que se incrementa el nivel de deuda del Gobierno Central, el cual aumentó al mes de mayo del 2020 en 3,9 puntos porcentuales con respecto a diciembre 2019, alcanzando en mayo el 62,4% del PIB. De esta forma y desde su**

experiencia, ¿cuál sería una decisión inmediata a tomar, con la finalidad de que los destinos específicos no sigan causando mayor presión al gasto?

Lo primero, es decir que en mi forma de ver las cosas, las decisiones tienen que ser inmediatas, pero los ajustes tienen que ser paulatinos y me parece que es importante explicarlo, porque a veces uno dice o el Fondo Monetario viene y nos dice, ustedes necesitan hacer un ajuste de cinco puntos porcentuales del PIB, bueno, si uno intenta hacer un ajuste de cinco puntos porcentuales del PIB en un año, mata al país, entre la subida de impuestos y el recorte de gastos, nos fuimos todos por el despeñadero.

Pero, la progresividad o la paulatinidad de la reforma, no puede convertirse en posponer la toma de decisiones, hoy, hay que tomar las decisiones que me permitan en un período de cuatro años o cinco años hacer el ajuste, pero que todas las decisiones estén ya tomadas, en el entendido de que algunas entran en efecto inmediatamente y otras entran en efecto el segundo, tercero o cuarto año, de manera que para el cuarto año tengamos los cinco puntos porcentuales, sumados.

¿Medidas inmediatas? La primera, ni siquiera hay que tomarla está en el artículo que citaron anteriormente de la Ley N° 9635, el gobierno tiene hoy la posibilidad de no cumplir los destinos específicos y debería de utilizarla.

El gasto hay que recortarlo, después está el artículo 192 de la Constitución que ya le decía yo y reiterémoslo, dice:

“Hablando de los servidores públicos, solo podrán ser removidos, por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos”.

Ahí está autorizado para que se haga la reforma del estado que se necesite hacer, cerrar programas que están sobrando, etc. Pero, insisto en el tema que a ustedes les interesa, que es, los destinos específicos y la rigidez presupuestaria, la autorización ya está en la Ley N° 9635, esa es una cuestión de decisión política, empezar a usarlo inmediatamente, en el 2021, independientemente del Presupuesto de la República, ahí pueden presentar un presupuesto extraordinario y decir voy a recortar la plata del PANI, voy a recortar la plata de... no sé ya cuántas instituciones tienen o cuáles instituciones tienen, pero creo que hay que hacer uso ejecutivo de la autorización que ya está en la Ley.

Lo del empleo público es una cuestión que se debería aprobar ya, antes del 18 de diciembre, antes de que se vayan de vacaciones, el proyecto de ley está listo para ser dictaminado es cuestión que los diputados se pongan de acuerdo, pero hay textos sustitutivos, ahí anda Víctor Mora, viendo a ver si lo negocia con los sindicatos.

En el texto de la Ley de Empleo Público, se metió una copia casi al carbón del estatuto... el de los educadores... que es una colección de privilegios y pluses, y esto y lo otro, se metió prácticamente copia al carbón, en uno de los tantos textos sustitutivos, entonces es aprobar una ley para que nada cambie, si eso es lo que vamos hacer, bueno, entonces nada va a cambiar, y nos vamos al despeñadero.