



DECIMOCUARTO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

Sostenibilidad de las finanzas públicas: fortalezas y debilidades

**Investigador:
Julio Rosales**



Nota: El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias pueden diferir de lo publicado en el Decimocuarto Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Tabla de contenido

Introducción	3
Sección I: Principales Rasgos de las Finanzas Públicas entre el 2003 y 2007.	4
Sección II. La Sostenibilidad de las Finanzas Públicas: Los Ingresos.....	7
Sección III. Sostenibilidad de las Finanzas Públicas: Los Gastos	18
Sección IV. Obstáculos institucionales para la ejecución efectiva y eficiente del gasto público	24
4.1 <i>Infraestructura: el caso del CONAVI</i>	24
<i>Factores asociados a la subejecución presupuestaria</i>	28
4.2 <i>El caso del Programa “Avancemos”</i>	30
4.3 <i>A manera de resumen</i>	35
BIBLIOGRAFIA.....	37

Introducción

El acelerado crecimiento de la economía en los últimos tres años y las mejoras en la recaudación han impulsado de manera apreciable los ingresos tributarios del gobierno central. Además, la importante baja que han experimentado las tasas de interés domésticas han reducido las presiones del pasado asociadas a los intereses de la deuda pública.

El superávit financiero registrado en el 2007 ha venido a consolidar la caída progresiva que comenzó a registrar el déficit fiscal desde del 2003. Este panorama fiscal es un factor muy positivo para la economía. La menor necesidad de financiamiento del sector público ha reducido la presión que ha generado históricamente el déficit fiscal sobre la inflación y las tasas de interés. Por otra parte, permite liberar importantes recursos para la inversión pública en áreas como la infraestructura y la educación, impulsando la demanda interna en el corto plazo y la competitividad del país en el mediano y largo plazo.

La mejora fiscal resulta también en un factor de apoyo para la política cambiaria del país, la cual desde octubre del 2006 se encuentra en un complejo proceso de transición. Los buenos resultados de los últimos años han reducido las presiones que en el pasado ejercían los recurrentes desequilibrios fiscales sobre la inflación (por un mayor gasto público) y sobre las tasas de interés (por el financiamiento interno del déficit fiscal).

Lo anterior ha favorecido el margen de acción de la política monetaria del Banco Central de Costa Rica (BCCR), así como la transición hacia el régimen cambiario anunciado, sin la volatilidad que los desequilibrios fiscales producirían sobre un tipo de cambio más flexible.

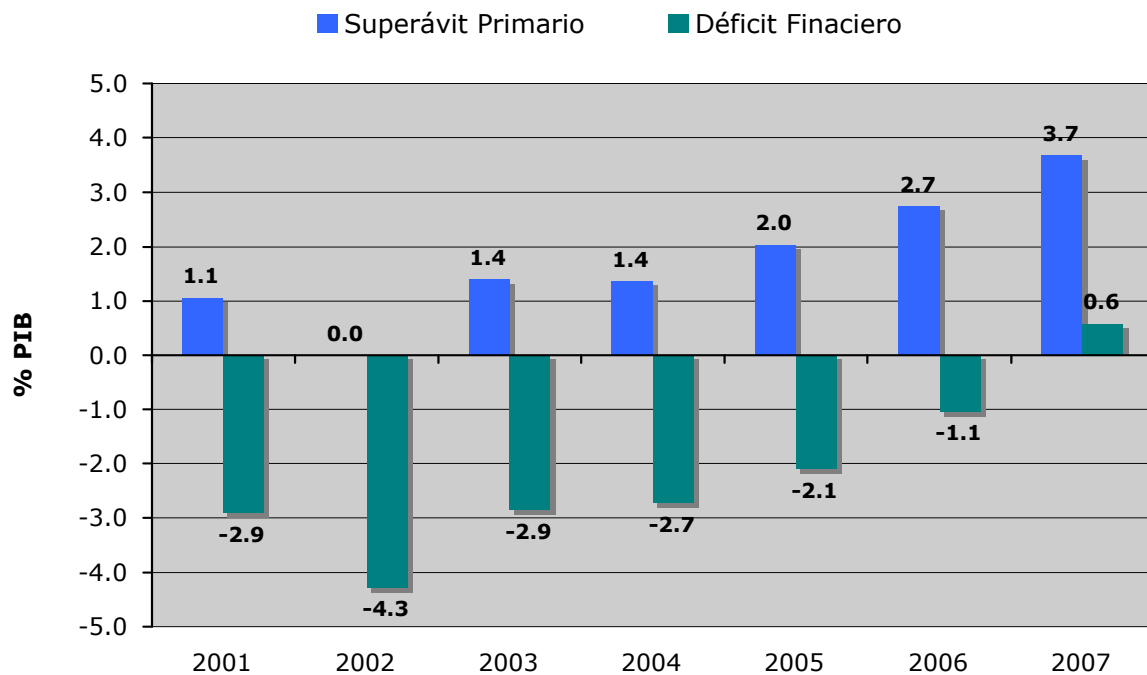
En ese contexto, la sostenibilidad de los resultados fiscales es un factor clave para mantener altas tasas de crecimiento y para apoyar la estabilidad financiera de la economía.

En adelante este informe se concentra en analizar las fortalezas y las debilidades de la política fiscal desde una perspectiva de mediano plazo, con base en la identificación de sus fortalezas y debilidades desde el punto de vista de los ingresos, los egresos y abordando los obstáculos institucionales para la ejecución efectiva y eficiente del gasto público.

Sección I: Principales Rasgos de las Finanzas Públicas entre el 2003 y 2007.

Las finanzas públicas entre el 2003 y 2007 se caracterizan por una reducción progresiva del déficit fiscal del gobierno central. En los años recientes, 2006 y 2007, esto se explica principalmente por un crecimiento sin precedentes, sin que mediará reforma fiscal alguna, de los ingresos tributarios. También se debe señalar la menor carga de intereses producto de la baja en las tasas de interés. Entre el 2003 y 2005 la explicación proviene mayormente de las medidas de contención del gasto aplicadas esos años.

Gráfico 1.
Gobierno Central: Superávit primario y resultado financiero¹
(cifras como porcentaje del PIB). 2001-2007

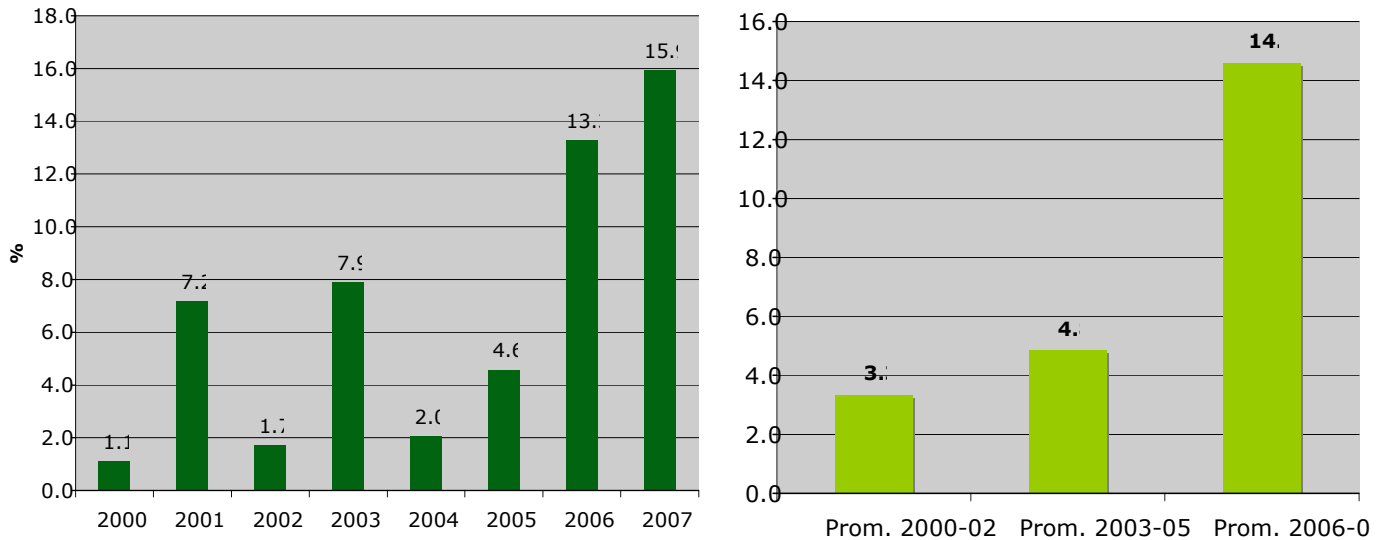


Fuente: Elaboración propia con cifras de la CGR.

En lo que respecta al comportamiento de los ingresos, la siguiente figura muestra su crecimiento real entre el año 2000 y 2007, donde resalta el dinamismo de los últimos dos años.

¹ Se entiende como Superávit Primario la diferencia entre ingresos y gastos sin incluir el pago de intereses por concepto de la deuda pública.

Gráfico 2.
Gobierno Central: Crecimiento real de los ingresos. 2000-2007



Fuente: Elaboración propia con cifras de la CGR.

Se identifican dos factores claves en el comportamiento reciente de los ingresos del gobierno central. Uno es exógeno a la política fiscal: el mayor crecimiento de la actividad económica; el otro es endógeno: la mejor gestión en la recaudación de los impuestos.

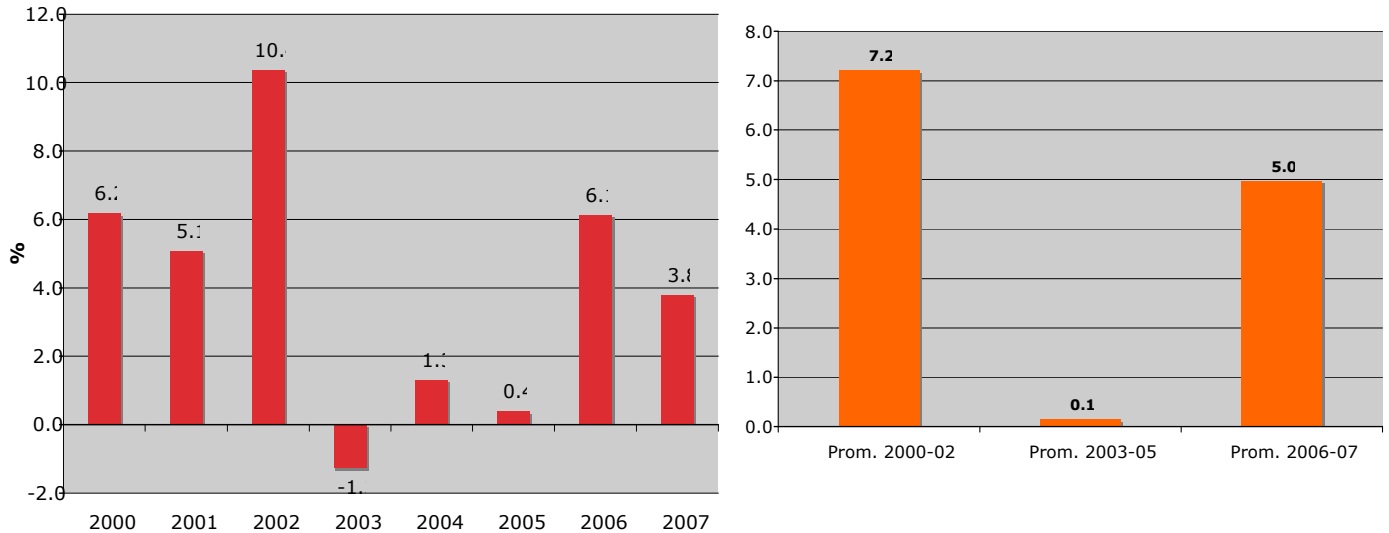
En lo que respecta a los gastos, entre el 2003 y el 2005 sufrieron una contracción importante como resultado de las políticas de contención aplicadas durante estos años. Como se indica en el Informe del Estado de la Nación del 2005 y el 2006, estas políticas favorecieron la estabilidad macroeconómica, al reducir el déficit fiscal; sin embargo, tuvieron un impacto negativo relevante sobre la inversión en infraestructura y en el gasto social².

A partir del mes de mayo del 2006, con la nueva administración del Presidente Arias, se dejan de aplicar las medidas de contención de los años anteriores y se reactiva la inversión en infraestructura, mayormente en carreteras; y en el área social, especialmente en educación. Decisión que se ve favorecida, como se indica en líneas

² El peso del ajuste de las políticas de contención recayó sobre la formación bruta de capital fijo y sobre las transferencias al CONAVI y FODESAF. En tanto los gastos en salarios, pensiones e intereses aumentaron su participación porcentual dentro de los gastos totales.

previas, por el crecimiento extraordinario que contabilizan los ingresos tributarios en los últimos años.

Gráfico 3
Gobierno Central: Tasa de crecimiento real de los gastos. 2000-2007



Fuente: Elaboración propia con cifras de la CGR.

En el siguiente cuadro se muestran en mayor detalle los resultados fiscales del gobierno central desde el año 2000. Entre el 2003 y 2005 las medidas de contención del gasto explican en promedio el 73.1 por ciento del aumento en el superávit primario y el 68.4 por ciento de la caída en el déficit. Por el contrario, en los últimos dos años es el dinamismo de los ingresos de donde proviene principalmente la mejora en las finanzas públicas, al explicar el 100 y el 63 por ciento respectivamente. También la reducción en los gastos de intereses por concepto de la deuda pública es un factor positivo, especialmente en el 2007, año en que explican el 37 por ciento de la caída en el déficit fiscal.

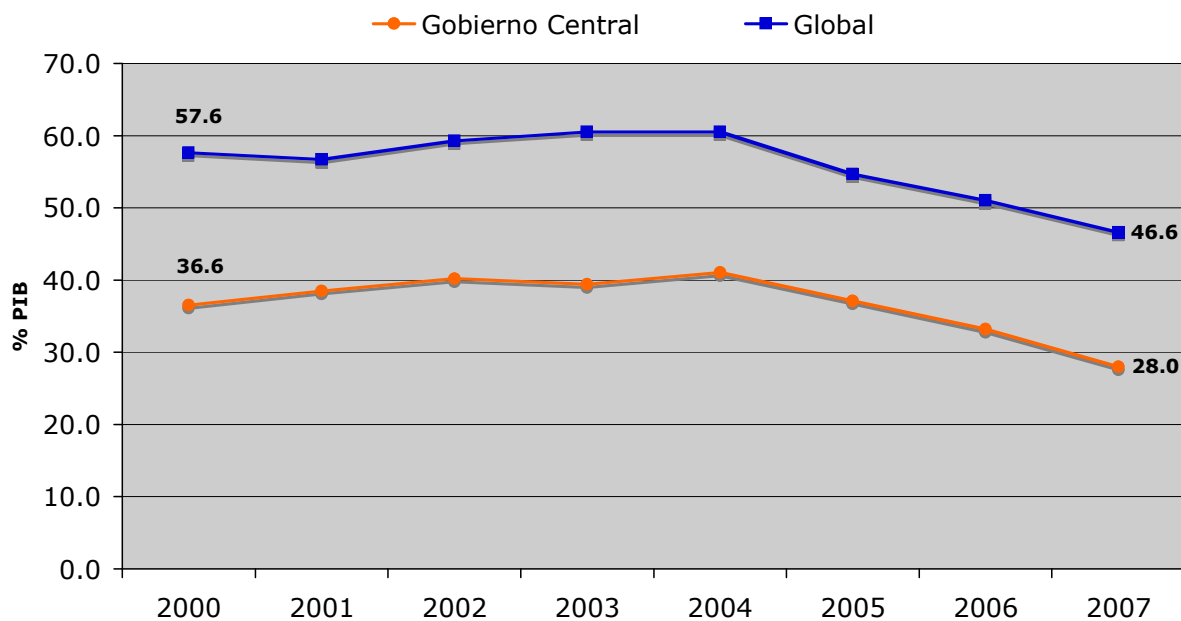
Cuadro 1
Gobierno Central: Ingresos, gastos y resultado financiero. 2001-2007
(Cifras como porcentaje del PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ingresos Totales	13,4	13,3	13,9	13,6	13,9	14,2	15,5
Gastos sin Intereses	12,4	13,3	12,5	12,2	11,9	11,5	11,9
Superavit Primario	1,1	0,0	1,4	1,4	2,0	2,7	3,7
Intereses de deuda	4,0	4,3	4,3	4,1	4,1	3,8	3,1
Gastos totales	16,4	17,6	16,8	16,3	16,0	15,3	15,0
Déficit financiero	-2,9	-4,3	-2,9	-2,7	-2,1	-1,1	0,6

Fuente: Elaboración propia con cifras de la CGR.

La importante mejora que contabiliza el superávit primario del gobierno central entre el 2003 y el 2007, junto al mayor crecimiento económico y la baja en las tasas de interés, conlleva a una reducción notable en su deuda. Durante este período disminuye 12.2 por ciento del PIB, explicando un 95.8 por ciento de la caída que contabiliza la deuda pública total. En términos reales, la deuda total cae 4.5 por ciento en los últimos cinco años, mientras la deuda del gobierno central se reduce en 11.9 por ciento en el mismo período.

Gráfica 4
Deuda pública global y deuda del Gobierno Central³. 2000-2007
(Cifras como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con cifras del BCCR.

Sección II. La Sostenibilidad de las Finanzas Públicas: Los Ingresos

En la sección anterior se menciona como la mejora en las finanzas públicas en los últimos dos años se explica principalmente por la acelerada expansión de los ingresos tributarios. Esto como resultado de una mejor gestión en la recaudación de los impuestos y producto del mayor crecimiento económico que se registra durante el período.

³ Se entiende como deuda pública global la suma de la deuda del Gobierno Central, la del Banco Central de Costa Rica y la del resto del sector público no financiero.

La mejora en la gestión de recaudación se asocia de manera importante a la automatización tecnológica en el cobro de impuestos, particularmente al sistema TICA, que ha permitido reducir la evasión proveniente de la no declaración y la subfacturación en aduanas. Además, ha facilitado el control cruzado en el cobro de los otros impuestos.

Entre los beneficios que ha recibido la administración tributaria por medio del TICA, se pueden citar los siguientes:

- Ahorro en comisiones bancarias. En los 34 meses de operación del sistema, se estima un ahorro cercano a los tres mil millones de colones.
- Mayor recaudación. En comparación con el anterior sistema (SIA), con el TICA la recaudación en términos reales creció 44.3 por ciento, especialmente por la facilidad de los pagos electrónicos en línea.
- Apoyo en la eficacia fiscalizadora al facilitar los cruces de información

Cuadro 2
Recaudación del SIA versus el TICA
(Cifras en millones de colones constantes)

Aduana	Meses de operación	SIA	TICA	% Var
Caldera	34	100,333	197,121	96.5
Central	31	384,114	494,821	28.8
Santamar'a	27	338,120	563,234	66.6
Paso Canoas	20	14,279	21,015	47.2
Peñas Blancas	18	68,999	69,646	0.9
Limón	13	216,291	273,085	26.3
Total	34	1,122,136	1,618,923	44.3

Fuente: Elaboración propia con cifras de la Dirección General de Aduanas.

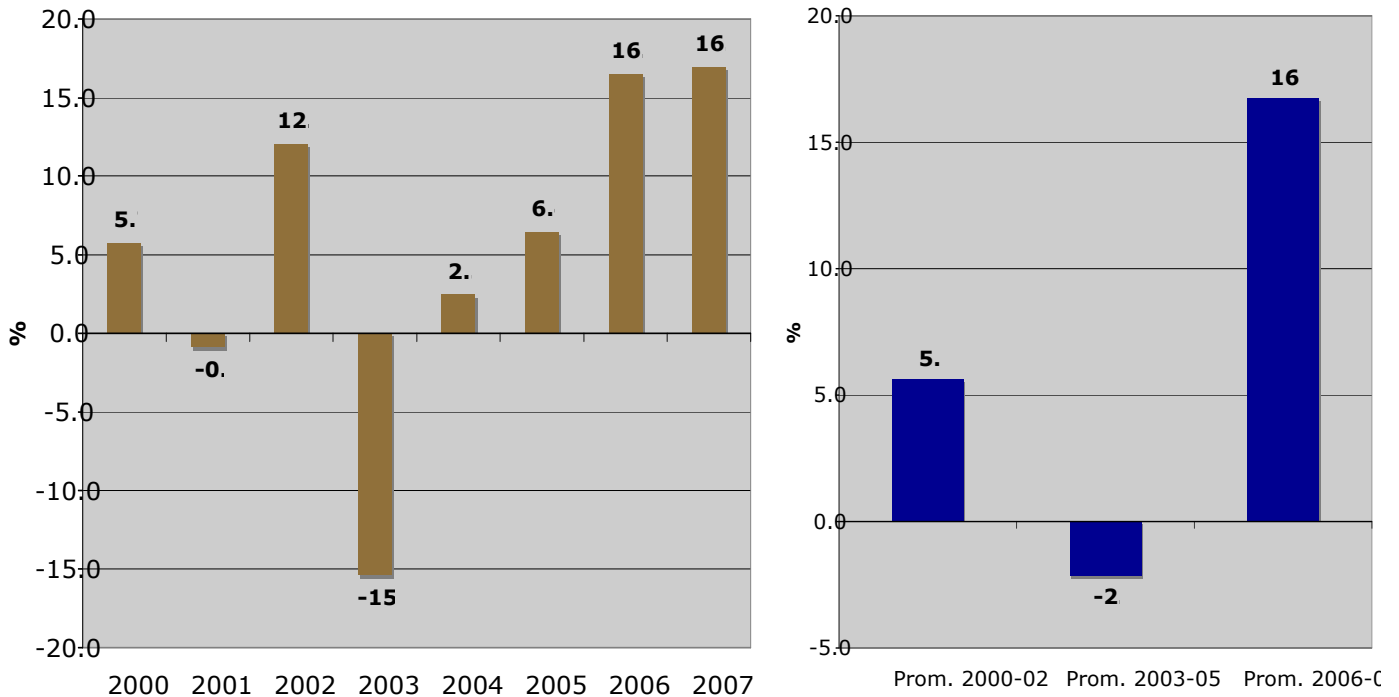
El TICA también ha permitido mejorar el servicio al usuario por medio de las siguientes innovaciones:

- El pago electrónico en línea por medio del SINPE.
- La gestión electrónica de permisos, exoneraciones y notas técnicas, emitidas directamente por Procomer (ventanilla única).
- La digitalización de las declaraciones únicas aduaneras de importación.

Entre el 2006 y el 2007 la recaudación en aduanas (aranceles, ventas y selectivo de consumo) alcanzó una expansión real promedio del 16.7 por ciento, muy por encima de

la obtenida en los años previos. Como resultado de esto, en los últimos dos años este impuesto explica el 41.3 por ciento del aumento registrado en la recaudación total del gobierno.

Gráfico 5
Tasa de Crecimiento Real de la Recaudación en Aduanas.



Fuente: Elaboración propia con cifras de la CGR.

Además del TICA, la recaudación aduanera se ha visto impulsada en los últimos años por la aceleración de las importaciones de consumo, mediante la ampliación de la base imponible. Esta variable debe tomarse en cuenta al analizar los resultados del Cuadro 2 anterior.

Otro factor que ha favorecido la gestión recaudatoria es la apertura en el 2006 de 500 nuevas plazas para funcionarios de control tributario, específicamente 250 plazas para la Dirección General de Tributación, cuya función es la recaudación de los impuestos internos, 200 plazas para la Dirección General de Aduanas (impuestos externos) y 60 plazas para la Policía de Control Fiscal, la cual se encarga de atacar el contrabando, realizar allanamientos, apoyar programas masivos de control *in situ* y el control de exenciones.

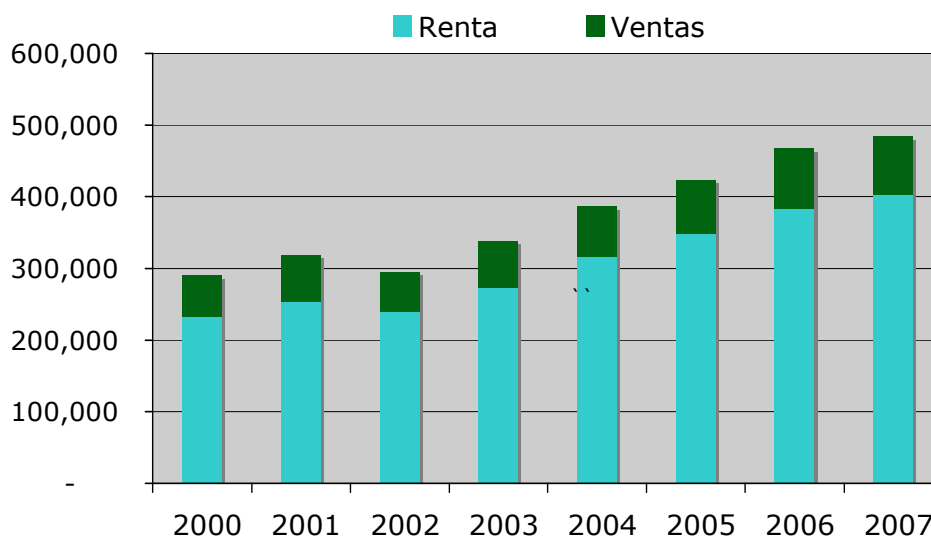
En los últimos años se ha dado una importante mejora en el control cruzado de información. Esto ha sido posible gracias a una mayor integración entre las direcciones de control tributario, el establecimiento de convenios de intercambio de datos con

distintas entidades y el fortalecimiento tecnológico de la Administración. En este último punto cabe mencionar el proyecto de *Tributación Digital*, el cual consiste en un modelo electrónico de gestión integrada. Se prevé que después de un plan piloto que se aplicará en el segundo semestre del 2008, este proyecto entrará en operación plena en el 2009.

En este proceso los funcionarios de la Administración están recibiendo asesoría y apoyo técnico de Estados Unidos, Chile y España. Las expectativas apuntan a que este modelo tendrá un fuerte impacto en el control cruzado de información y en la lucha contra la evasión.

Lamentablemente no se dispone de cifras que permitan separar del monto recaudado, el aporte proveniente de la mejor gestión recaudatoria y el asociado al crecimiento económico. Sin embargo, el aumento sostenido en el número de contribuyentes desde el año 2003 sugiere que los esfuerzos recaudatorios realizados en estos años han sido fructíferos.

Gráfico 6
Número de contribuyentes en los Impuestos de Venta y Renta. 2000-2007



Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Hacienda.

Si bien no es posible separar el efecto en la recaudación proveniente de un mayor dinamismo de la producción, si es factible establecer los principales rasgos del crecimiento de la economía que se relacionan con el importante aumento que registran los ingresos tributarios, especialmente durante los últimos años que son objeto de estudio.

El desglose de los ingresos por tipo de impuesto muestra que en los últimos dos años los diferentes tributos registran en general un crecimiento muy por encima de los años previos.

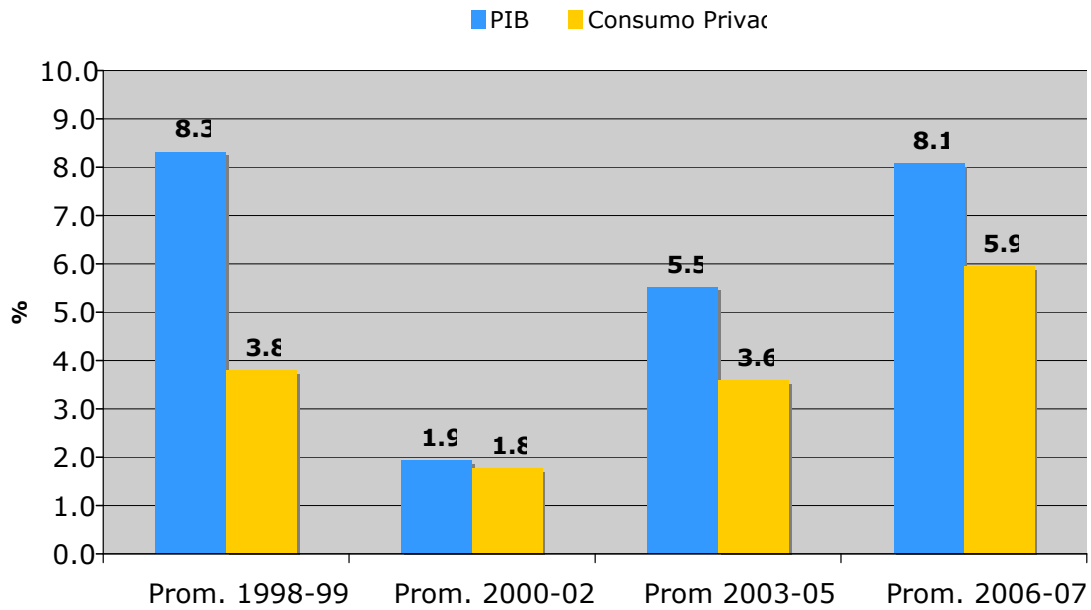
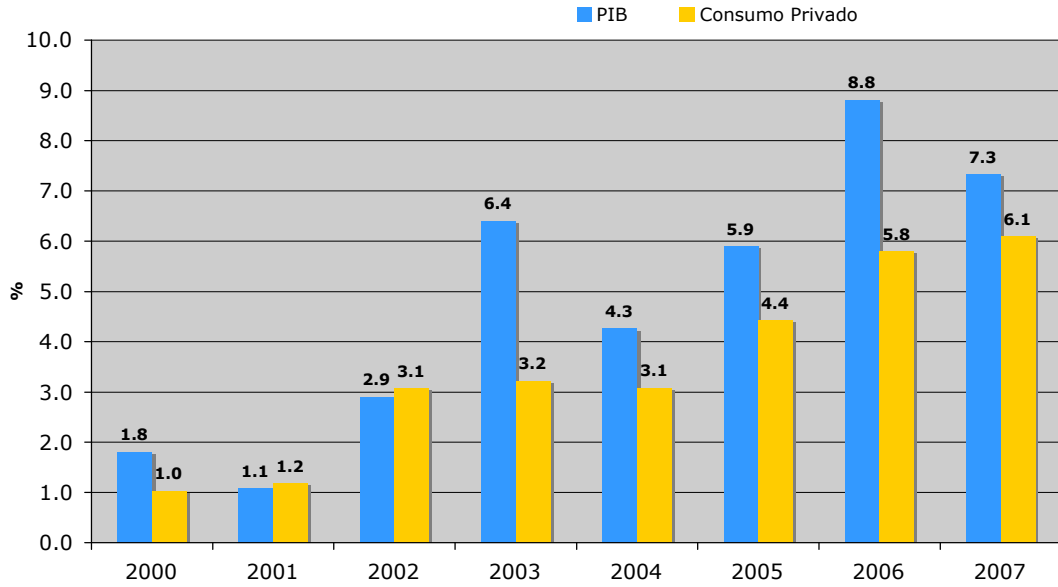
Cuadro 3
Crecimiento Real de la Recaudación por Tipo de Impuesto. 2003-2007

	Crec. Prom 03- 05	Crec. Prom 06- 07	Crec. 2007	Part% 2007
INGRESOS TOTALES	4,8	14,6	15,9	100,0
INGRESOS TRIBUTARIOS	4,7	15,0	16,1	96,4
Impuesto sobre la renta	7,2	16,5	21,7	25,3
Impuesto sobre la propiedad	3,8	26,7	19,9	4,0
Impuesto de ventas	5,7	16,5	14,9	37,9
Impuesto selectivo de consumo	-0,4	18,2	24,3	7,3
Impuestos al comercio exterior	9,5	13,4	13,7	7,9
Otros ingresos tributarios	1,9	6,2	6,7	14,1
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	-117,7	-43,3	58,9	0,9
OTROS INGRESOS	12,7	-1,0	2,1	2,7

Fuente: Elaboración propia con cifras de la CGR.

La mayor recaudación en los impuestos sobre los bienes y servicios (ventas y consumo) coincide en el 2006 y 2007 con un mayor dinamismo de la demanda interna, en particular el consumo privado. En años anteriores la economía costarricense creció a tasas inferiores e impulsada esencialmente por la demanda externa. Incluso entre los años 1998 y 1999, cuando la producción del país alcanzó elevadas tasas de expansión, el consumo privado se mantuvo creciendo a un ritmo distante del observado actualmente.

Gráfico 7
Crecimiento Real del Consumo Privado y el PIB. 2000-2007



Fuente: Elaboración propia con cifras del BCCR.

La actividad de la construcción, el comercio, el sector financiero y las telecomunicaciones, en particular aquellas relacionadas con celulares, se dinamizaron en los últimos dos años. Estos sectores se caracterizan por su orientación al mercado interno.

Cuadro 4
Crecimiento Real de Sectores productivos de interés
(Tasas promedio anual en cada período)

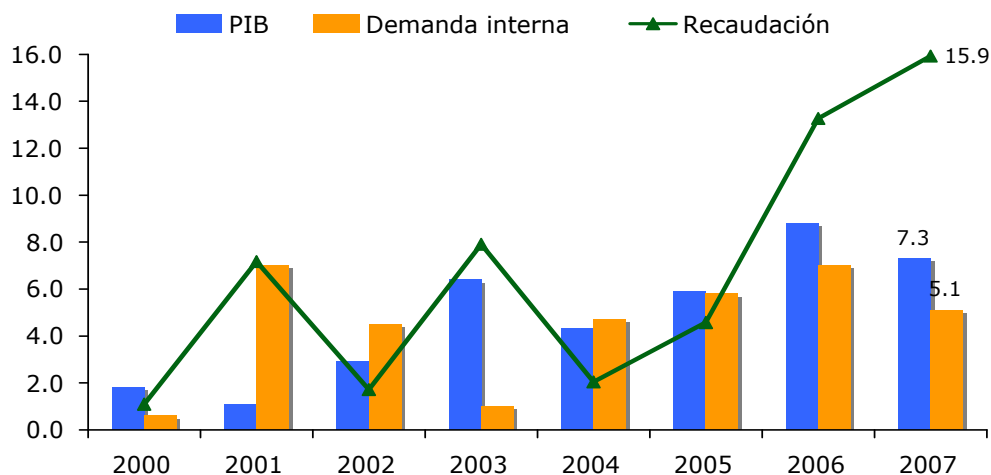
	Prom. 98-99	Prom. 00-02	Prom. 03-05	Prom. 06-07
Comercio	5,4	4,6	3,8	5,9
Construcción	7,9	9,5	3,6	20,3
Financiero	7,9	10,1	9,3	11,5
Transporte y Telecom.	7,5	10,9	11,8	9,3
Consumo Privado	3,8	1,9	3,6	5,9
Exportaciones	24,2	-2,1	10,9	9,8
PIB	8,3	1,9	5,5	8,1

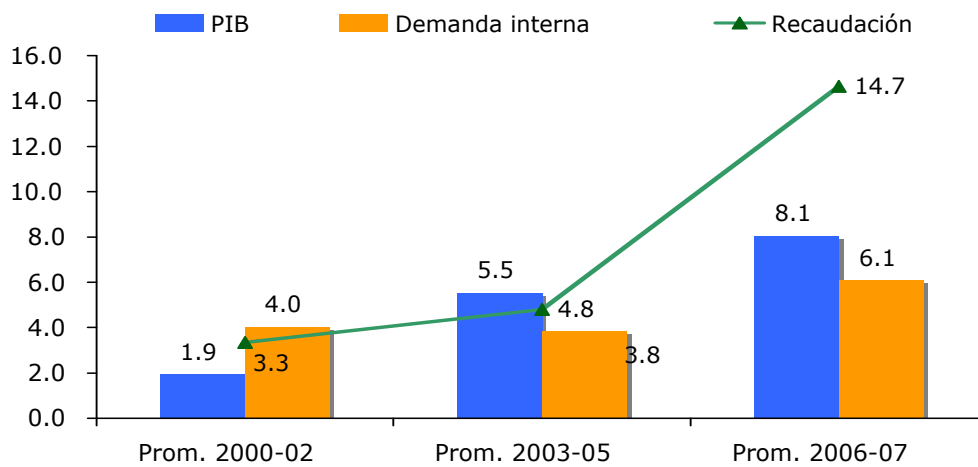
Fuente: Elaboración propia con cifras del BCCR.

Buena parte del dinamismo de la demanda interna se explica por los significativos flujos de capitales que han ingresado al país en los años recientes, especialmente los orientados al sector inmobiliario, los cuales han estimulado la construcción y el comercio.

Otro factor a considerar es la reducción significativa en las tasas de interés, particularmente en el 2007. Las tasas reales negativas que persisten desde hace más de año y medio, han fomentado el crédito y desestimulado el ahorro, propiciando el consumo privado. Todo esto favorece la recaudación en los impuestos sobre las ventas y el consumo.

Gráfico 8
Crecimiento real del PIB, la demanda Interna y la recaudación. 2000-2007

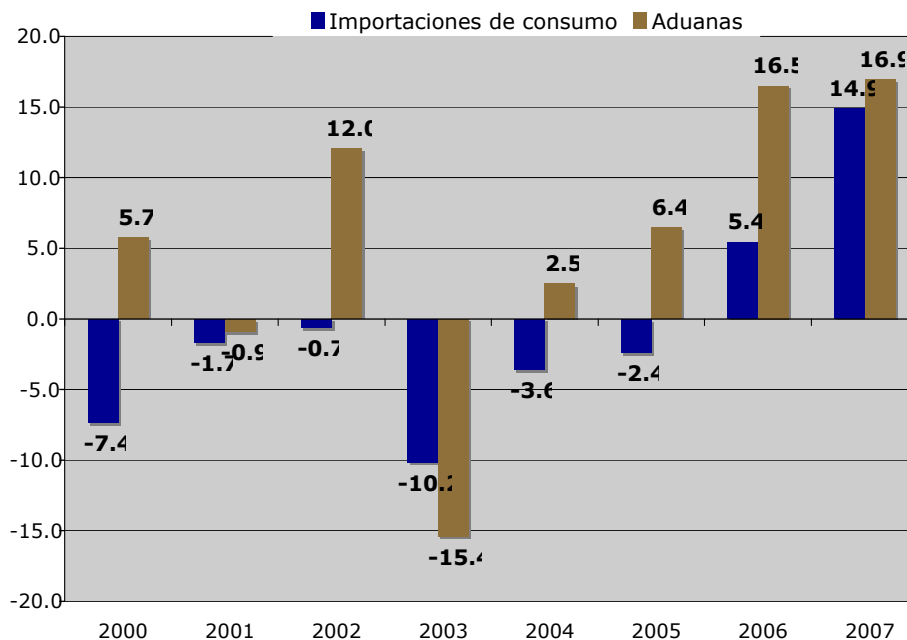


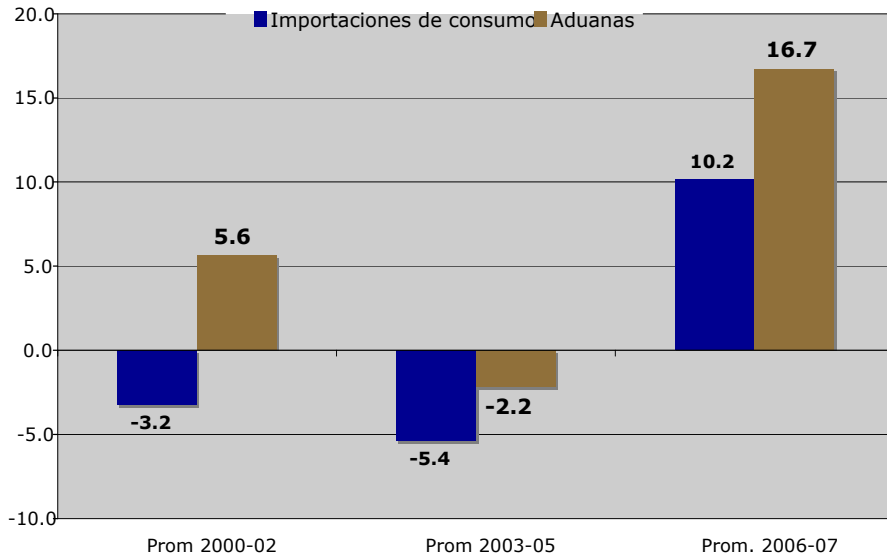


Fuente: Elaboración propia con cifras del BCCR.

También hay que agregar el dinamismo en el 2006 y 2007 de las importaciones de bienes de consumo, impulsadas por la apreciación cambiaria y el mayor crédito. Esto ha llevado a una mayor recaudación en aduanas, por medio de la ampliación en la base imponible.

Gráfico 9
Crecimiento Real de las importaciones de consumo y la recaudación en Aduanas.
2000-2007

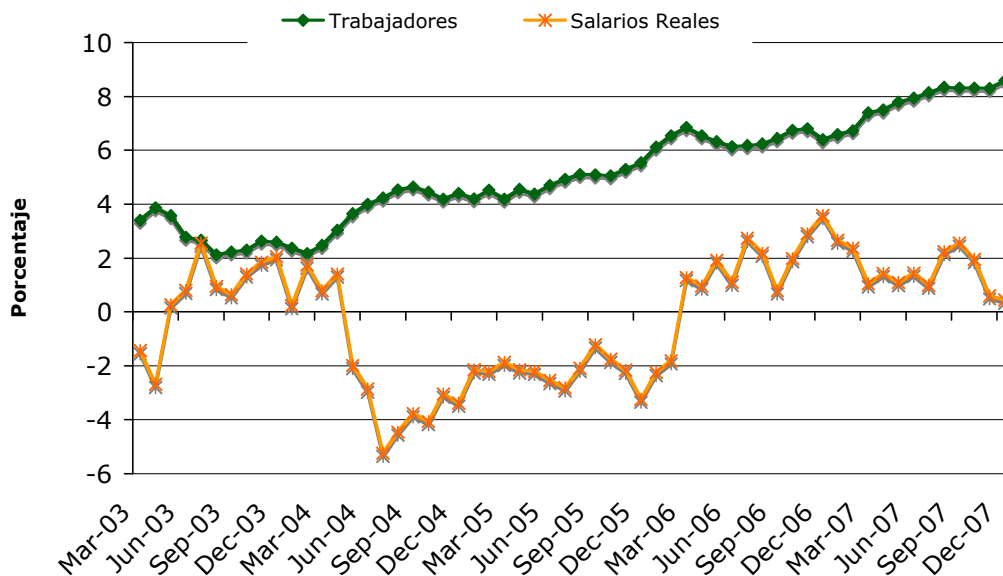




Fuente: Elaboración propia con cifras del BCCR y Ministerio de Hacienda.

En lo que respecta al mayor dinamismo que registra el impuesto sobre la renta, destaca el fuerte aumento (60 por ciento en términos reales) en el 2007 de la recaudación proveniente de personas físicas. En este resultado la mejor situación económica ha sido un importante factor explicativo. En los últimos años los salarios reales muestran un cambio positivo. Adicionalmente el empleo se incrementa, con lo cual se amplía la base imponible.

Gráfico 10
Crecimiento real de los salarios y en el número de trabajadores
 (Variación del promedio móvil de tres meses, cifras de la CCSS)



Fuente: Elaboración propia con cifras del BCCR.

Los ingresos tributarios aportados por las personas jurídicas o empresas también se han dinamizado como resultado de la aceleración de sectores que en los años anteriores al 2006 mostraban un bajo crecimiento, tal como se aprecia en el Cuadro 4 anterior.

En resumen, el crecimiento en los ingresos tributarios entre el 2006 y 2007 se explica en parte por un factor endógeno a la administración tributaria, cual es la mejor gestión en el cobro de los impuestos; y en parte por un factor exógeno a esta misma: la expansión de la actividad económica.

Aunque no existen estadísticas concretas, los datos disponibles sugieren que los esfuerzos de la administración tributaria han repercutido en el crecimiento sostenido que se registra en el número de contribuyentes, así como en la calidad de las declaraciones tributarias.

En lo que respecta al efecto del crecimiento sobre la recaudación, se identifican como principales elementos de vinculación el dinamismo de la demanda interna asociado a los mayores flujos de inversión extranjera y de capitales financieros, las bajas tasas de interés y su relación con el crédito y el ahorro, así como la aceleración de las importaciones de consumo, fomentadas por la apreciación cambiaria desde finales del 2006. También hay que citar el círculo virtuoso del crecimiento sobre los salarios reales y el empleo.

Partiendo de lo expuesto hasta este momento, surge la inquietud de si estos resultados tributarios son sostenibles en el tiempo o responden a factores de carácter más coyuntural.

En materia de gestión tributaria, aún queda camino por recorrer para reducir la evasión en segmentos como el de los profesionales liberales y en sectores con un alto dinamismo.

Un informe del mes de diciembre del 2007 emitido por la CGR revela que en el 2006 el 64.4 por ciento de los profesionales liberales de medicina, ingeniería, arquitectura, leyes, contabilidad, auditoría, informática y veterinaria no declararon pagos por concepto del impuesto sobre la renta. El 94 por ciento de los que pagaron este impuesto cancelaron en promedio alrededor de 26,000 colones. Además, se identifica una concentración del 70 por ciento de lo recaudado en el 2 por ciento de los contribuyentes.

Como resultado de esto, el ente contralor otorgó a la Administración tributaria seis meses a partir de la fecha del estudio para establecer las acciones necesarias que permitan mejorar la cobertura de la recaudación en este sector. En este sentido cabe indicar que las autoridades han anunciado un interés especial para el 2008. De acuerdo con declaraciones del Ministro de Hacienda, se desarrollará un fuerte plan de fiscalización a profesionales liberales, talleres, construcciones en zonas costeras, chatarreras y compraventas de autos, mediante controles cruzados con bases de datos

de diferentes entidades públicas y los colegios de profesionales (La Nación, 13 de febrero del 2008).

La lucha contra la evasión es también una tarea prioritaria en sectores que no muestran una clara vinculación entre su alto dinamismo y su aporte tributario. En el informe del Estado de la Nación del 2007 se identifican problemas de evasión en varios sectores productivos.

Se señala una limitada recaudación del impuesto sobre la renta en el grupo de grandes contribuyentes. En este sentido, se llama la atención sobre contribuyentes que entre el año 2000 y el 2005 pagaron impuestos en menor proporción que lo que reportan sus activos y utilidades brutas. Por ejemplo, en el sector de intermediación financiera se registra, en el período de referencia, un aumento real en los activos, pero caen las rentas brutas y el pago del impuesto asociado. De casi 40 operadores existentes en esta actividad, alrededor de la mitad declararon cero impuestos, aunque en conjunto contabilizan dentro del sector casi el 70 por ciento de los activos y el 65 por ciento de la renta bruta.

También se indica que a nivel de sectores existe una significativa concentración en el pago del impuesto. Por ejemplo, en la generación eléctrica siete contribuyentes que acumulan cerca del 90 por ciento de los activos y casi el 75 por ciento de la renta bruta, declararon en el año 2005 cero pago del impuesto sobre la renta. En construcción y actividades inmobiliarias, contribuyentes que participan del 21 por ciento de los activos y el 15 por ciento de la renta bruta, representan menos del 1 por ciento del total declarado por este grupo. Algo similar se contabiliza en turismo. Seis empresas no declararon el pago del impuesto en mención, a pesar de que en el período analizado representaron una buena parte de los activos y de la renta bruta del sector como un todo.

Los resultados anteriores sugieren entonces que es necesario proceder a considerar el potencial tributario de las empresas y analizar los sectores donde se están declarando pérdidas.

Buena parte de la sostenibilidad de los resultados tributarios proviene entonces del avance y profundización que se haga en los próximos años para mejorar la gestión de recaudación. Ahora bien, esto es necesario pero no suficiente. Los buenos resultados tributarios también provienen del mayor crecimiento económico, pero este se encuentra en parte sustentado por la evolución de algunas variables que dependen de factores coyunturales.

Los altos flujos de capitales, las tasas de interés reales negativas, el elevado crecimiento del crédito y la apreciación cambiaria no son sostenibles. Estas variables están expuestas a eventos externos, tal es el caso de la desaceleración económica que experimenta la economía mundial, que afecta la entrada de capitales, incluyendo los inmobiliarios. Como resultado de esto, el tipo de cambio se enfrenta a presiones de depreciación, lo cual empujaría las tasas de interés al alza. Por otra parte, el elevado crédito amenaza la estabilidad del sistema financiero. En este sentido autoridades del

BCCR vienen anunciando algunas medidas discretas para limitar el fuerte crecimiento en esta variable, tales como la persuasión moral, la exigencia de reservas por las colocaciones por parte de los intermediarios financieros y posibles capitalizaciones a los accionistas.

También son un factor a considerar los elevados precios del petróleo y de los granos básicos, toda vez que reducen el poder adquisitivo de los costarricense, impactando así el consumo privado. Dado lo anterior, la perspectiva es de un menor crecimiento de la demanda interna y de la producción como un todo. Este panorama representa sin duda una limitante para la sostenibilidad de los resultados tributarios obtenidos en el 2006 y 2007.

En conclusión, la mejora en los ingreso tributarios depende en buena parte de factores que no son sostenibles en el tiempo, como lo son los altos flujos de capital, las tasas reales de interés negativas, la apreciación cambiaria y el elevado crédito. Se requiere entonces crear las condiciones estructurales adecuadas para mantener los buenos resultados.

Primero, es necesario continuar con los esfuerzos en contra de la evasión. Hay que poner a pagar a cada quién según corresponda. Segundo, como se ha señalado en informes anteriores, se hace indispensable contar con un sistema tributario de mayor cobertura y más equitativo, toda vez que en la actualidad hay importantes actividades exentas, como es el caso del pago del impuesto sobre las ventas en varios servicios privados, a pesar de que estos registran un significativo dinamismo durante los últimos años. También el impuesto de renta global es necesario para alcanzar este propósito. Tercero, hay que crear condiciones de competitividad que le permitan al país crecer a tasas sostenibles en el tiempo. Esto demanda desde el punto de vista de política fiscal, una mayor inversión en áreas estratégicas como la educación y la infraestructura. Sin embargo, para esto es indispensable contar con recursos frescos y con un plan estratégico de inversión pública y de gasto social, que garantice el uso eficiente de los recursos.

Sección III. Sostenibilidad de las Finanzas Públicas: Los Gastos

Entre el 2003 y 2007 se identifican dos períodos contrapuestos en la tendencia de los gastos. En los primeros tres años estos sufrieron una importante contracción como resultado de las políticas de contención. Lo anterior fue positivo desde el punto de vista de la estabilidad macroeconómica del país, al lograrse reducir el déficit fiscal; sin embargo, también repercutió negativamente en la inversión en infraestructura y en el gasto social.

A partir del mes de mayo del 2006, la nueva administración del Presidente Arias deja sin efecto las medidas de contención de los años previos y decide aumentar la inversión en infraestructura, mayormente en carreteras; y en el área social, especialmente en

becas para la educación, pensiones del régimen no contributivo, vivienda popular y seguridad ciudadana. Esta decisión se fortalece, como se indica en párrafos anteriores, con el crecimiento extraordinario que contabilizan los ingresos tributarios en los últimos dos años.

Las transferencias corrientes (donde se incluyen los recursos para las becas escolares, y las pensiones del régimen no contributivo) y los gastos de capital (que contemplan las transferencias al CONAVI y a las municipalidades, entre otros), registran una importante expansión. En términos reales crecieron un 28.4 y 19.8 por ciento respectivamente en el 2007. Esto llevó a un incremento la participación de estos rubros dentro de los gastos totales, la cual pasó del 22.0 al 26.6 por ciento entre el año 2006 y el 2007. Excluyendo los gastos por intereses, la participación pasó del 29.3 al 33.6 por ciento entre estos años.

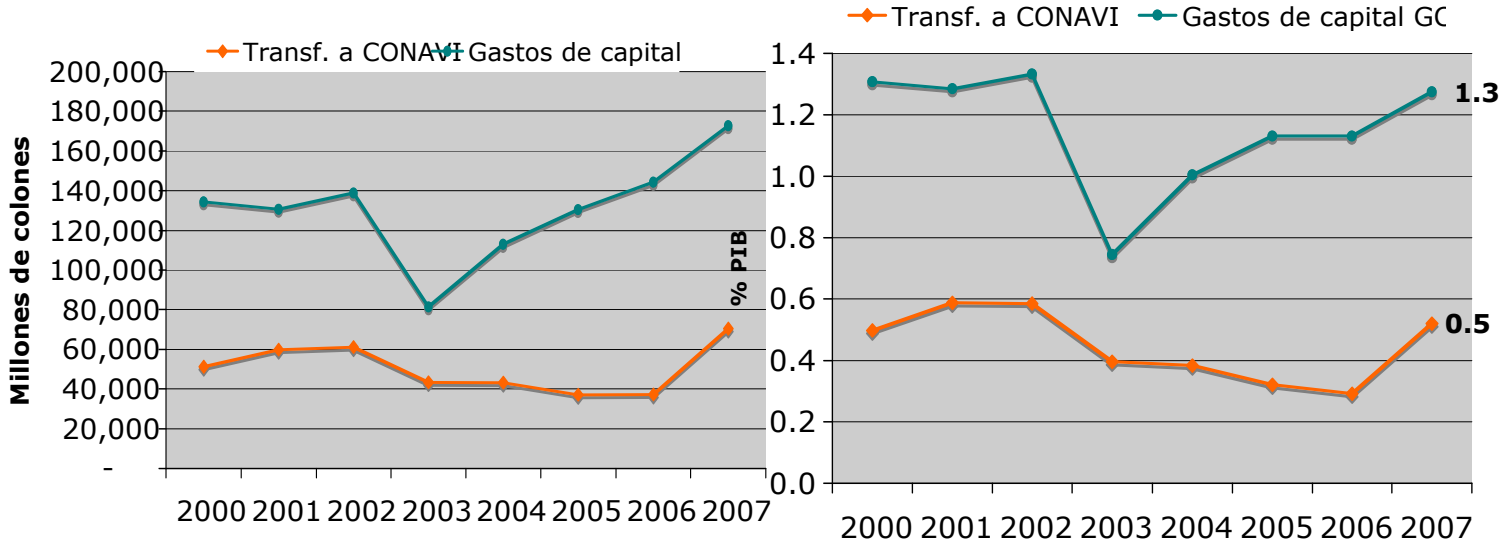
Cuadro 5
Crecimiento Real del Gasto Público por Grandes Rubros

	Crec. Prom. 03-05	Crec. Prom. 06-07	Crec. 2007	Part % 2007
GASTOS TOTALES	-0,1	5,0	3,8	100,0
GASTOS CORRIENTES	-0,7	8,8	9,4	79,3
Adquisición de bienes y servicios	-7,1	16,7	11,0	3,3
Remuneraciones	1,6	-0,1	1,4	35,1
Pensiones	-7,2	4,0	4,3	14,3
Transferencias corrientes	-7,2	36,5	28,4	18,1
Gastos de capital	4,3	15,2	19,8	8,5
GASTOS POR INTERESES	2	-5,9	-13,3	20,7

Fuente: Elaboración propia con cifras de la CGR.

Las transferencias corrientes se canalizaron mayormente al Programa “Avancemos” y al Régimen de Pensiones no Contributivo, mientras los gastos de capital se incrementaron principalmente por las transferencias al CONAVI para la construcción y mantenimiento de carreteras. En el 2007 el incremento en estas últimas explica el 86.4 por ciento del aumento registrado en los gastos de capital del gobierno central.

Gráfico 11
Gobierno Central: Gastos de capital y Transferencias al CONAVI. 2000-2007
 (En millones de colones constantes y como porcentaje del PIB)

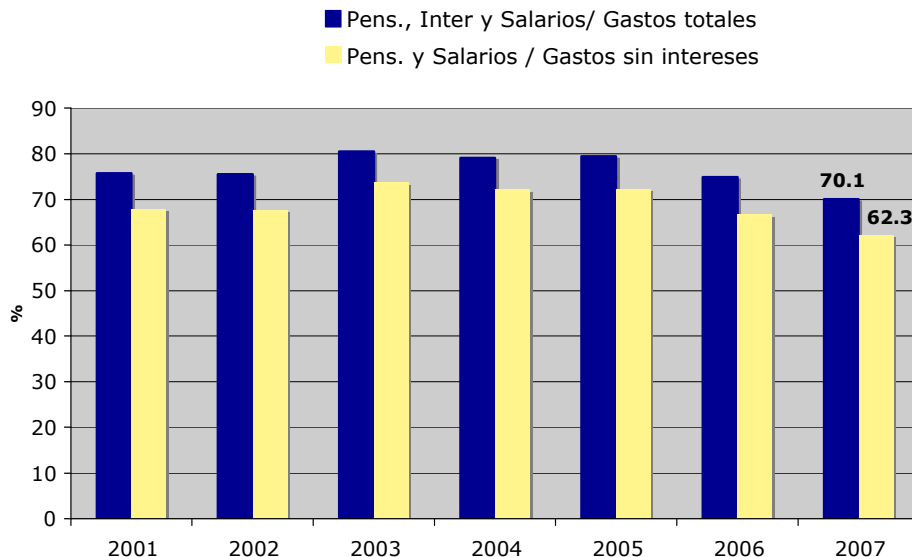


Fuente: Elaboración propia con cifras de la CGR.

En contraposición con lo ocurrido en el período 2000-2002, caracterizado por una política fiscal expansiva; y lo sucedido entre el 2003 y el 2005 cuando se aplicó una política fiscal contractiva; en los últimos dos años los egresos por concepto de salarios, pensiones e intereses, tradicionalmente conocidos como los disparadores del gasto público, perdieron participación dentro de las erogaciones totales del gobierno. En el 2006 y el 2007 estos crecieron a una tasa inferior que la de los otros rubros de gasto, tales como las transferencias corrientes y los gastos de capital, que se han visto favorecidos con la mayor holgura fiscal.

Los egresos en sueldos y salarios, pensiones e intereses, sin embargo, siguen representando más de dos tercios (70.1 por ciento) de los gastos del gobierno. En el 2007 estos fueron responsables de casi la mitad (44.1 por ciento) del aumento en los egresos totales.

Gráfico 12
Gob. Central: Importancia de los salarios, pensiones e intereses. 2001-2007
 (Participación porcentual dentro de los gastos totales)



Fuente: Elaboración propia con cifras de la CGR.

Cabe señalar la importante caída de los gastos por intereses en los últimos dos años. En este período se redujeron en un punto del PIB pasando de 4.1 a 3.1 por ciento, lo que equivale a 133,420 millones de colones.

Estos resultados, sin embargo, no son sostenibles ante una eventual reversión en las tasas de interés. Los valores reales negativos que registran estas desde hace casi dos años no son sostenibles. En un escenario pasivo en que las tasas de interés nominales se ajustan al alza en cinco puntos porcentuales para reducir este desequilibrio, los gastos por intereses se incrementan alrededor de 0.8 por ciento del PIB. Esta cifra equivale a casi dos terceras partes de los gastos de capital del gobierno central en el 2007 y supera en un 60 por ciento las transferencias recibidas por el CONAVI en este año. Esto significa que para mantener la estabilidad de las finanzas públicas sería necesario un ajuste significativo en la inversión pública y/o en el gasto social, dada la importante rigidez a la baja que registran históricamente los gastos en salarios y en pensiones.

En informes del Estado de la Nación de años anteriores se señala que en períodos de políticas fiscales contractivas, como sucedió entre el 2003 y el 2005, los gastos en salarios y pensiones registran escasa flexibilidad a la baja, en contraposición con la inversión pública. Por el contrario, en períodos de expansión del gasto, los salarios y pensiones son más flexibles que la inversión pública. Una excepción son los resultados recientes.

Debido esta rigidez, la naturaleza coyuntural que caracteriza el comportamiento de algunas variables que han dinamizado los ingresos tributarios en los últimos años y que han reducido el gasto en intereses, representa una importante amenaza para la sostenibilidad de las finanzas del gobierno, así como para la actual dinámica en la inversión pública.

Al menos tres acciones se hacen necesarias para darle continuidad a los resultados fiscales actuales, de cara a la desaceleración de la economía y la reversión en las tasas de interés:

Mejorar la estructura de los gastos públicos. Los salarios, pensiones e intereses representan un 70 por ciento de los gastos del gobierno. Si bien en el 2007 crecieron a una tasa menor que el promedio, aportaron casi la mitad del aumento en los gastos totales.

Poco se ha hecho en materia de sueldos y salarios, toda vez que estas erogaciones podrían aliviarse mediante un mayor uso de la figura de la subcontratación. Además, se requiere de la aplicación de políticas de beneficios salariales más focalizadas. Por ejemplo, en la actualidad el bono escolar se entrega al funcionario público sin distinción de si tiene o no hijos y de cual es la condición de escolaridad de estos últimos. Una situación similar se presenta con los pagos asociados a la dedicación exclusiva, en muchos casos, se reconoce esta condición y el funcionario público se encuentra asignado a tareas no relacionadas con la profesión que se le reconoce. En lo que respecta a las pensiones, poco se ha hecho para eliminar la amplia dispersión de regímenes que existe, entre los que se pueden citar el de Hacienda y el Poder Legislativo, el del Magisterio, el de correos, telégrafos y radios, el del Ministerio de Obras Públicas, el de beneméritos, el del Registro Público, el de víctimas de guerra, entre otros.

Reducir la inflexibilidad de los gastos públicos. La rigidez que muestran los gastos en salarios y pensiones representa quizás la mayor vulnerabilidad de las finanzas públicas. La rigidez en estos gastos dificulta el control fiscal ante shock adversos en los ingresos tributarios. Al final el impacto recae sobre la inversión pública. La reducción de la inversión en áreas claves para la competitividad, como lo son la infraestructura y la educación, produce un círculo vicioso a futuro: menos crecimiento, menos recaudación.

La flexibilidad de los gastos puede ser mejorada con el uso más intenso por parte del sector público de la figura de la subcontratación de servicios, una mayor flexibilidad en la contratación y despido de empleados, así como en lo relativo a fijaciones de las alzas salariales.

Mejorar la eficiencia y calidad del gasto público. El desperdicio y las ineficiencias en el gasto conllevan a la resistencia en el pago de los impuestos por parte de los contribuyentes. El contar con adecuados procesos de planificación, métodos de evaluación costo-beneficio y sistemas de rendición de cuentas, es clave para la

eficiencia y calidad del gasto público. En la próxima sección se aborda con detalle este punto.

Estos factores son indispensables para que la política fiscal se acomode a la finalización del fuerte proceso expansivo experimentado por la economía en los últimos años. Además, la sostenibilidad de las finanzas públicas es necesaria para lograr una transición ordenada hacia el nuevo régimen cambiario propuesto por el Banco Central. Luego, una vez establecido el esquema flexible, permitirá reducir la volatilidad del tipo de cambio.

Los resultados que registran las finanzas públicas en los últimos años indudablemente han contribuido a la estabilidad macroeconómica del país. Han facilitado la política monetaria del Banco Central al ejercer una menor presión en la inflación y en las tasas de interés. Mientras en el pasado la política fiscal se contraponía a los esfuerzos de estabilidad monetaria del ente emisor, en la actualidad se ha convertido en un complemento. Los buenos resultados fiscales le han facilitado al Banco Central el manejo de las bandas cambiarias. Por ejemplo, con los desequilibrios del pasado la transmisión de la política monetaria en lo relativo a reducir las tasas de interés para desestimular la entrada de capitales, hubiese encontrado resistencia en las presiones fiscales.

La situación fiscal también ha permitido liberar recursos para la capitalización del ente emisor por parte del gobierno. De esta forma, la política fiscal tiene un efecto estabilizador sobre la política monetaria. Incluso en presencia de condiciones favorables para sustituir deuda pública interna por externa o bien para aumentar el endeudamiento en el exterior, las decisiones de política fiscal no se han contrapuesto al objetivo del Banco Central de procurar que el tipo de cambio se despegue de la banda inferior establecida⁴.

⁴ No en vano algunos sectores han mostrado desacuerdo con la compra de bonos por parte de China, aduciendo que se ejerce presión en el mercado cambiario y que el mercado de valores local necesita “papel” debido a la escasez de este producto por las menores necesidades de financiamiento del sector público. Sin embargo, es claro que no corresponde a la política fiscal resolver esta situación.

Sección IV. Obstáculos institucionales para la ejecución efectiva y eficiente del gasto público

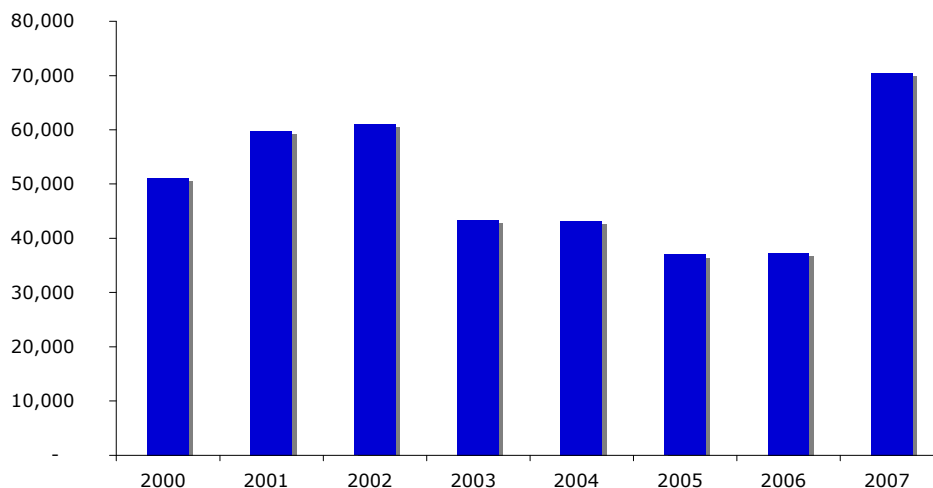
Las instituciones públicas se han enfrentado recientemente a una política fiscal expansiva. Principalmente las entidades relacionadas con el sector de infraestructura y educación, específicamente el programa Avancemos, donde el Gobierno ha decidido priorizar la asignación de recursos debido a los rezagos existentes en estas áreas y en virtud de su importancia en la competitividad del país.

Esta sección se centrará en analizar las instituciones relacionadas con las áreas antes indicadas, particularmente el IMAS, FONABE y el CONAVI. Con base en informes recientes de la Contraloría General de la República (CGR) y entrevistas a altos funcionarios de esta entidad, el IMAS, el FONABE y el CONAVI.

4.1 Infraestructura: el caso del CONAVI

En el 2007 el gobierno central más que duplicó los recursos transferidos al CONAVI respecto al 2006, al pasar estos de 33,659 a 70,430 millones de colones. Este último monto es el más alto desde el año 2000 y por primera vez corresponde al 100 por ciento de los recursos que le asigna la Ley No 8114 y la ley No 7798 al CONAVI.⁵

Gráfico 13
Transferencias del Gobierno Central al CONAVI. 2000-2007
(Cifras en millones de colones constantes)



Fuente: Elaboración propia con cifras de la CGR.

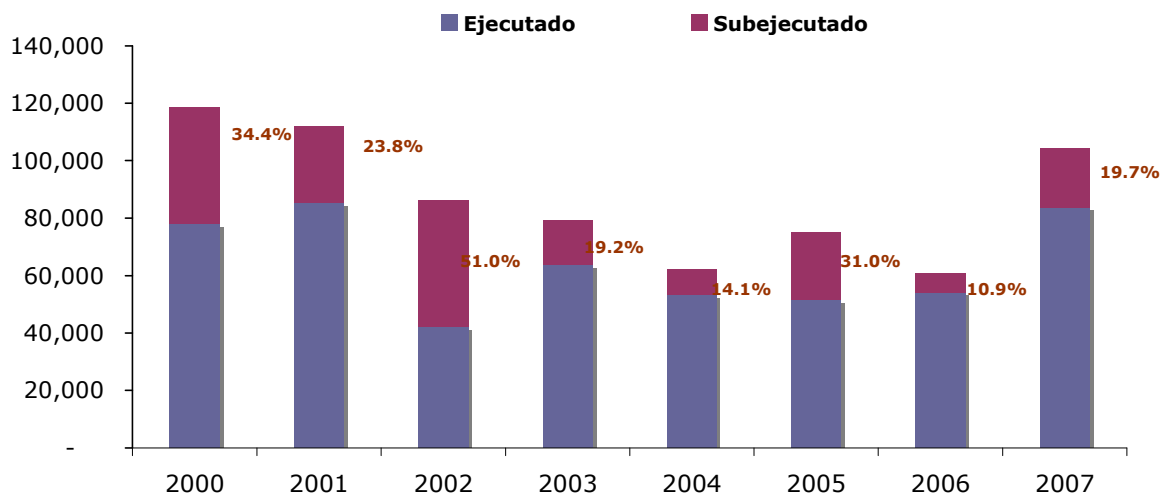
⁵ Para este año también el Gobierno le transfirió el 100 por ciento de los recursos que le corresponden a los gobiernos Municipales (Ley No 8114).

Esta mayor asignación de recursos se da luego de las medidas de contención del gasto público aplicadas entre el 2003-2005, las cuales llevaron a que las transferencias del gobierno central al CONAVI cayeran como promedio anual a una tasa real del 14.6 por ciento.

La carencia de recursos para llevar a cabo proyectos y programas de inversión pública en el período antes señalado, de acuerdo con las entrevistas, desestimuló las prácticas de planeamiento institucional de mediano y largo plazo. Resultado que se enmarca en una tendencia que viene desde los años ochentas, donde la mayor atención en el control fiscal mediante la contención del gasto y la reducción del Estado, no sólo deterioró la inversión pública sino también colocó en un segundo plano la necesidad de modernizar las instituciones y la importancia de contar con plan nacional de inversiones públicas efectivo.

La fuerte transferencia de recursos al CONAVI en el 2007 se da en el contexto de una importante subejecución presupuestaria en años previos, la cual en promedio alcanzó 26.4 por ciento entre el 2000 al 2006 y 21.5 por ciento durante los años de contención del gasto. Este último dato llama la atención, aún en estos años con menor disponibilidad de recursos, se han generado superávits.

Gráfico 14
CONAVI: Ejecución y subejecución presupuestaria. 2000-2007
(Cifras en millones de colones constantes y porcentaje de subejecución)



Fuente: Elaboración propia con cifras de la CGR.

En el 2007 la subejecución alcanzó casi un 20 por ciento, como se aprecia en el siguiente gráfico, en materia de construcción de vías e inversión de los recursos obtenidos por peajes, se presenta el mayor problema. En estos rubros la subejecución presupuestaria alcanzó casi el 40 por ciento. En el caso de la construcción de vías, de acuerdo con las autoridades de la institución, los proyectos demandan procesos de

planificación y de contratación más extensos que hacen más difícil la ejecución de los recursos. También señalan que por ley los recursos provenientes de los peajes sólo pueden ser usados en las vías del peaje respectivo, generando esto una importante rigidez.

Cuadro 6
CONAVI: Porcentaje de ejecución presupuestaria. 2006-2007

	2006	2007
Total	89,1	80,3
Administración superior	86,7	84,8
Conservación Vial	98,7	95,1
Construcción Vial	95,9	60,7
Operación e Inversión de vías de peajes	64,4	63,3

Fuente: elaboración propia con datos de la CGR.

Un pobre resultado de ejecución presupuestaria se observa en el cuadro anterior en lo relativo a la construcción de vías. En el informe DFOE-OP-7-2007 del 31 de octubre del 2007 de la CGR se evalúa la gestión del CONAVI en los proyectos de construcción vial. Para ello toma como referencia cuatro proyectos en ejecución en ese momento: carretera Los Chiles-Las Tablitas, el paso a desnivel de la rotonda de San Sebastián, el mejoramiento de la Ruta Nacional Puerto Carrillo – Estrada - Lajas y el mejoramiento de la Ruta Nacional Sección Palmichal-Chirracá. En conjunto suman 16.6 millones de dólares.

Si bien desde inicios de la presente década la entidad ha realizado varios esfuerzos e invertido recursos en empresas consultoras para fortalecer su estructura organizativa, el estudio no encuentra resultados concretos al respecto. El análisis realizado para los cuatro proyectos anteriormente citados, revela la existencia de importantes debilidades en cuanto a las actividades que se requieren con anterioridad a la orden de inicio de los contratos:

- Ausencia de una coordinación adecuada entre las Direcciones, a fin de garantizar la calidad de los diseños.
- Contratación de proyectos con diseños desactualizados.
- Ordenes de inicio sin verificar las condiciones reales del lugar del proyecto, lo cual obliga la modificación de las obras durante la fase de construcción.

Lo anterior genera atrasos en los plazos, cargos administrativos para el CONAVI y sobrecostos por reajustes de precios. Esto último se agrava por la ausencia de un mecanismo adecuado para verificar oportunamente la exactitud del cálculo de reajuste de precios.

El estudio además señala que los programas de trabajo no contemplan los avances reales de cada actividad y el contenido de los informes mensuales no es efectivo para

controlar los avances en la ejecución de los proyectos y para la toma de decisiones oportuna.

En el informe de aprobación presupuestaria de los sectores descentralizado y municipal del 2008, el ente contralor también llama la atención en relación con la capacidad del CONAVI para poder ejecutar recursos en la construcción de obras. En este sentido identifica problemas con su Plan Operativo Institucional 2008. Para la CGR el análisis de este Plan por parte de la Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria revela *“...serias deficiencias en la definición de la misión, visión, prioridades institucionales, objetivos estratégicos e indicadores que urge superar. Estas deficiencias reflejan la falta de un plan estratégico institucional, lo cual constituye una de las debilidades más importantes de este Consejo, e impide tener un adecuado sistema de rendición de cuentas...”*.

Bolaños y Molina (2005) consideran que Costa Rica no ha logrado establecer un sistema nacional para la gestión de la inversión pública que incluya todas las fases del ciclo de los proyectos, como si sucede en países como Colombia y Chile. De allí que existan diversas metodologías y procedimientos para la selección, formulación y evaluación de los proyectos en las diferentes entidades públicas que constituyen el Estado.

En el tema de evaluación ex post de proyectos, estos autores no encontraron ninguna práctica sistemática y estructurada, más que algunos casos de rutinas para extraer lecciones aprendidas. En lo que respecta a la rendición de cuentas, identificaron algunos esfuerzos, pero insuficientes para ser aplicados a los proyectos de inversión pública.

Para establecer una gestión integrada de la inversión pública en el país, proponen a partir de la experiencia de estos dos países, las siguientes acciones:

- Definir políticas y metodologías adecuadas, que incorporen variables como los precios sociales
- Diseñar un enfoque sistemático y participativo de las diferentes entidades de ejecución y control.
- Crear sistemas tecnológicos de información adecuados e integrados
- Desarrollar sistemas de capacitación para fortalecer y estandarizar los criterios para la toma de decisiones y crear un lenguaje común.
- Establecer procesos de gestión consistentes con el ciclo de vida de los proyectos.

Por otra parte, entre las lecciones que arrojan diferentes estudios que abordan el exitoso desarrollo económico de Irlanda de las últimas dos décadas, se señala que además de una política fiscal responsable y un nivel ingresos tributarios adecuado, se hace necesario que el gobierno cuente con un claro plan de desarrollo, un plan de gastos de capital por múltiples años y adecuados procedimientos de evaluación de los proyectos.

Factores asociados a la subejecución presupuestaria

De acuerdo con estos y otros informes y con base en entrevistas realizadas a funcionarios de la CGR encargados del control ex ante y ex post, el problema de la subejecución presupuestaria en el sector público se explica en buena parte por carencias en la planificación, la capacidad del recurso humano y la falta de rendición de cuentas.

En los últimos meses del año las entidades públicas materializan la mayoría de sus compras. En parte esto responde que los recursos se liquidan al final del año, lo cual lleva a que los gastos se aceleren en los últimos meses. Pero buena parte se explica por problemas de planificación, los cuales a su vez responden en mucho a la carencia de buenos gestores públicos, aunque también hay que señalar que las políticas de contención del gasto del pasado podrían haber deteriorado la visión estratégica de largo plazo.

La falta de rendición de cuentas es otro factor que fomenta los superávits en las instituciones públicas. La creación de indicadores de gestión pública que impulsa el gobierno desde el 2006 ha generado resultados, sin embargo, en materia de evaluación la tarea está inconclusa, toda vez que la aplicación efectiva de estos indicadores está pendiente.

La normativa existente establece dos consideraciones relacionadas con esta materia para el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y para el Ministerio de Hacienda. Una es el incumplimiento de metas, pero esta norma se vincula solamente a causas muy graves. La otra es el incumplimiento de los lineamientos establecidos por estas dos instituciones, pero acá la aplicación se ha quedado más en cuestiones de tipo presupuestarias.

El Decreto Ejecutivo N° 33151-MP de 8 de mayo del 2006 el cual establece la organización sectorial del Poder Ejecutivo, representa también un intento por abordar el tema de la rendición de cuentas, pero el avance es poco debido a problemas de tipo legal.

El CONAVI no es ajeno a la realidad planteada. Enfrenta diversos problemas que amenazan su capacidad para ejecutar adecuadamente los mayores recursos que le están siendo transferidos:

- Ausencia de fortalecimiento institucional. Prácticamente con el mismo personal y la misma estructura se ejecutó el doble de recursos en el 2007.
- Fuga de personal, principalmente en el área de diseño de obras, debido a grandes diferencias salariales con el sector privado. El decreto del gobierno para ajustar los salarios a profesionales del sector público ha favorecido, pero sigue siendo insuficiente para resolver el problema inmediato. Por otra parte, el área de

conservación vial se enfrenta al hecho de que varios de sus ingenieros se jubilarán pronto.

- Disponibilidad de supervisores de proyectos. Se licitan proyectos sin contar por ejemplo con las cuadrillas de topógrafos. Normalmente esto ocurre porque la contratación de dichas cuadrillas no se da paralelamente a la contratación de las obras.
- Dificultades en los procesos de expropiaciones, lo cual genera retrasos importantes en los proyectos y genera sobrecostos.
- Falta de planificación. Esto se refleja en la ausencia de manuales de políticas de operación y manuales de procedimientos. Se están dando algunos esfuerzos pero son incipientes.
- Ausencia de un sistema de gestión vial. Esto es importante para el área financiera debido a que en la actualidad no hay una contraparte para manejar el área de proyectos.
- Dificultades en la coordinación interinstitucional para la relocalización de servicios públicos
- Procesos lentos para la obtención de los permisos ambientales.
- Los análisis de preinversión son limitados. Priorización de proyectos proviene más de criterios de jerarcas que del análisis de una tasa de rentabilidad social.

Cabe señalar, sin embargo, que en el 2007, su gestión se vio favorecida por los siguientes factores :

- Activa participación de las altas autoridades del sector ayudó a que se aceleraran los procesos de contratación
- Ente Contralor ha sido más flexible en lo relativo a usar mecanismos más ágiles para llevar acabo los proyectos. Las entrevistas a funcionarios de la CGR y del CONAVI confirman por ambos lados esta aseveración.
- Mejor interacción entre los diferentes departamentos del CONAVI.
- Reasignación oportuna de gastos, para aprovechar en conservación lo que se estaba dejando de ejecutar en construcción.

4.2 El caso del Programa “Avancemos”

El programa de Transferencia Monetaria Condicionada, comúnmente llamado “Avancemos” fue creado por decreto el 08 de mayo del 2006 (el Decreto Ejecutivo N° 33154-MP-MIDEPLAN-MEP-MTSS-MIVAH) con el propósito de fomentar que los adolescentes en condición de pobreza se mantengan en el sistema educativo.

De acuerdo con este decreto, el Programa esta constituido por tres tipos de ayudas, a saber: una transferencia monetaria, un incentivo para el ahorro y el apoyo a la oferta educativa. Sin embargo, para el año 2006 y 2007 se estableció la ejecución de únicamente el primer componente, en tanto los últimos dos se implementarán a partir del 2008.

Bajo la rectoría del Ministro Rector del Sector Social y de Lucha contra la Pobreza, en la ejecución del componente de transferencia monetaria participan activamente el IMAS y el FONABE. En otro nivel participan el Ministerio de Educación, el FODESAF, el INA, la CCSS. Más recientemente un decreto de finales del 2008 (Decreto Ejecutivo 34210-MP-MEP-MIVAH) incorpora a otras entidades para la identificación y seguimiento de potenciales beneficiarios y de sus familias respectivas.

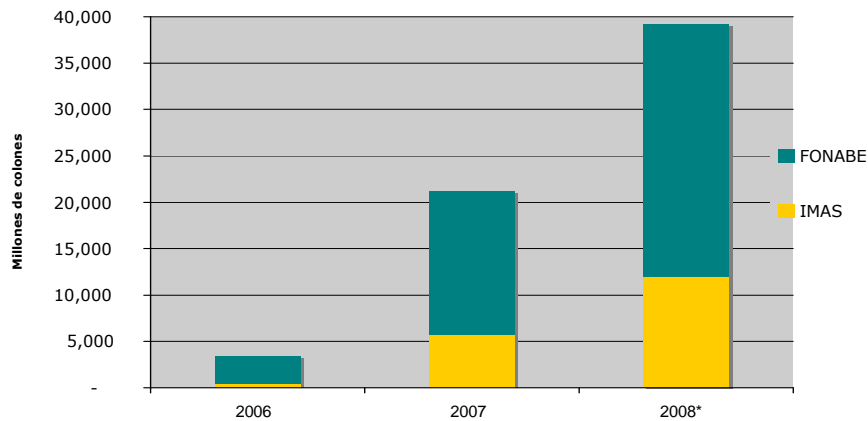
El plan piloto de “Avancemos” lo ejecutó el IMAS entre los meses de julio y diciembre del 2006. La meta se estableció en 3,500 estudiantes que cursarán lo primeros tres años de secundaria, con edades entre 13 y 17 años, no beneficiarios de otras ayudas estatales con el mismo fin y cuyas familias cumplieran los criterios de pobreza del IMAS.

Posteriormente, estos criterios se flexibilizan y se incorpora al Fondo Nacional de Becas (FONABE), institución encargada de otorgar becas a estudiantes de bajos recursos económicos, como una unidad ejecutora adicional del programa mediante decreto del mes de febrero del 2007 (Decreto N° 33677-MP-MEP-MIVAH)⁶.

Mientras en el 2006 se invirtieron menos de 4,000 millones de colones, en el 2007 la cifra alcanzó 21,000 millones, en tanto para el 2008 el presupuesto asciende a casi 40,000 millones. La ejecución de estos recursos se centra en el FONABE, quién tiene la responsabilidad sobre más de dos terceras partes, el restante porcentaje recae sobre el IMAS.

⁶ Este Decreto también flexibilizó los criterios para seleccionar a los beneficiario en términos de la definición de pobreza, las edades y niveles lectivos, así como en relación al número de beneficiarios por familia.

Gráfico 15
Recursos destinados al Programa Avancemos
 (Cifras en millones de colones)



Fuente: Elaboración propia con cifras de la CGR.

Tanto para el IMAS como para el FONABE, los recursos que tienen previsto ejecutar en este programa para el 2008 equivalen a casi el doble del monto ejecutado durante el 2007.

Los recursos ejecutados en el 2007 por parte del IMAS representaron cerca del 15 por ciento de su presupuesto de ese año. Para el 2008 esta relación alcanzará el 28 por ciento. En el caso del FONABE, en el 2007 representaron un 84.2 por ciento de su presupuesto.

Las cifras anteriores generan inquietud acerca de si estas dos entidades cuentan con la capacidad institucional para ejecutar de manera efectiva y eficiente esa cantidad de recursos.

Cabe recordar que en el 2007 el Presidente de la República en su informe a la Asamblea Legislativa del 1 de mayo de ese año, reconoció que este programa avanzaba con dificultades. El IMAS que en ese momento se encargaba de ejecutar las ayudas, enfrentaba limitaciones de personal y de recursos técnicos, lo cual le impidió diseñar un plan eficiente para entregar las becas (La Nación, 20 de abril y 2 de mayo del 2007).

En el pasado las instituciones sociales han enfrentado problemas de subejecución presupuestaria. Por ejemplo, el FODESAF, una de las entidades encargadas de financiar el Programa “Avancemos”, registra entre el 2000 y 2007 una subejecución del 22 por ciento. En el caso del IMAS esta cifra alcanza un promedio anual del 12.5 por ciento. Aún en los años de contención del gasto, se han generado importantes superávits financieros.

Con base en el estudio de diez Programas de Transferencia Condicionada de América Latina, que incluye a Brasil, Argentina, Chile, Colombia, México, República Dominicana, entre otros, la CGR señala en un Informe del 08 de abril del 2008, cuatro ejes críticos para el desarrollo e implementación adecuada de este tipo de programas de ayudas, a saber:

- El diseño del programa
- La coordinación interinstitucional
- Los sistemas de información y comunicación
- La evaluación de resultados e impactos.

Rawlings y Rubio (2003) estudiaron los resultados de las evaluaciones de estos Programas en México, Brasil y Nicaragua. Los autores encontraron que las iniciativas de transferencias condicionadas en efectivo constituyen un medio eficaz para promover la acumulación de capital humano en la población pobre, al fomentar las tasas de matrícula escolar, el mejoramiento de la atención en salud preventiva y el aumento del consumo familiar. Sin embargo, los resultados son menos alentadores acerca del impacto de los Programas, toda vez que existen interrogantes en relación a su eficacia en diferentes contextos nacionales y respecto a la sostenibilidad del impacto en el bienestar.

En lo que respecta al Programa “Avancemos”, debido a la naturaleza distinta de las unidades ejecutoras, se utilizan procedimientos de selección y gestión diferentes⁷. Esta situación impone la necesidad de una fuerte coordinación y comunicación interinstitucional. En ausencia de esta, los problemas de duplicidades surgirán con rapidez, socavando la efectividad y eficiencia de los esfuerzos. Un reciente estudio de la CGR identifica más de 5,000 registros duplicados (5.5 por ciento del total de registros seleccionados en ese año) en el 2007. Esto genera sobrecostos para el Estado, en virtud de los dos procesos independientes de identificación y selección del beneficiario que se llevan a cabo, así como por el proceso de revocación que se tiene que realizar posteriormente.

Otra preocupación se relaciona con la evaluación del Programa. El Informe señala que no existen mecanismos adecuados para medir el cumplimiento de los objetivos cualitativos y cuantitativos: *“...los mecanismos que se han implementado y los informes que se han elaborado hasta diciembre de 2007, no dan cuenta todavía de aspectos cualitativos del producto del Programa (beneficiarios), ...tampoco dan cuenta de los efectos en términos de permanencia y reinserción de los adolescentes y jóvenes en el sistema educativo, satisfacción de las necesidades básicas de las familias y cobertura en secundaria”*.

⁷ La Ley de creación del FONABE establece como uno de sus fines el conceder becas a estudiantes de bajos recursos, con base en las condiciones socioeconómicas y el rendimiento académico. El IMAS por su parte se creó con la finalidad de resolver el problema de la pobreza extrema, a partir de una plan nacional para dicho propósito.

Respecto al FONABE el ente contralor señala: *“no ha adaptado su estructura operativa para ejecutar un programa de transferencia Monetaria Condicionada... con la implicación de que el Programa corre el riesgo de perder su potencialidad de, coadyuvar a la satisfacción de las necesidades básicas de las familias y la mejora de su calidad de vida...”*.

A criterio de las autoridades del FONABE, la entidad viene fortaleciendo su capacidad de ejecución desde el 2007, esto mediante la implementación de las siguientes acciones:

- El fortalecimiento de los Comités de Becas. A partir de octubre del 2007 se comenzó a proveer capacitación a estos Comités, especialmente en relación a los formularios de becas.
- Uso intenso de las tecnologías. A fin de poder hacerle frente a la mayor ejecución de recursos con el mismo personal, la entidad esta apostando al uso de la informática para simplificar los procesos y las tareas.
- Empleo de la figura de subcontratación (outsourcing). El propósito es que los cincuenta empleados de la entidad se concentren en lo que aporta más valor. Recientemente se contrato a una empresa privada para la digitación de los formularios de becas.
- Reorientación del personal de trabajo social. Se les sustituyó el trabajo de escritorio por el trabajo de campo.
- Mejoramiento de la planificación. El segundo semestre del 2007 se realizó un análisis organizacional y a partir de ello se elaboró un plan operativo del 2008 al 2011.

A pesar de estos esfuerzos, reconocen que la entidad también enfrenta limitaciones y amenazas:

- Niveles salariales y fuga de personal. Desde noviembre del 2007 las contrataciones y salarios se rigen por el Servicio Civil. Anteriormente funcionaban fuera de este Régimen, con contrataciones muy flexibles y salarios de mercado pagados por medio de un fideicomiso en el BNCR. El cambio ha generado una reducción significativa en los salarios. El decreto ejecutivo emitido a inicios de año para ajustar los salarios de los profesionales del sector público ha favorecido, pero no resuelve del todo el problema inmediato.
- Sostenibilidad financiera del Programa. Una desaceleración de la economía tendría un efecto adverso sobre los ingresos tributarios, este un factor de presión para la sostenibilidad financiera de “Avancemos”. Los recursos que financian este programa no tienen una asignación o destino específicos en la Ley de la República, por tanto

hacia futuro no existe garantía de su sostenibilidad. Estos dependerán de los lineamientos de política y las prioridades, particularmente al cambiar el gobierno.

- Proximidad de la campaña política para el 2010. Los temas sociales siempre son objeto de atención en las campañas políticas.
- Dificultades en la coordinación interinstitucional. Las dos entidades ejecutoras del Programa emplean procedimientos y métodos de gestión muy diferentes. El FONABE tiene un modelo de atención enfocado en el estudiante, en tanto el modelo del IMAS se enfoca en la familia. Sin una adecuada y ágil comunicación entre estas dos entidades, el Programa perderá efectividad y eficiencia. Es llevaría no solamente al desperdicio de recursos públicos, si no también a una pérdida de credibilidad, surgiendo presiones políticas que amenazarían su sostenibilidad hacia futura.
- Evaluación de los efectos del Programa “Avancemos”. Hasta ahora no se han realizado mediciones sobre su efecto en la deserción escolar ni sobre el uso que se le esta dando a los recursos transferidos. Esta situación podría acarrear presiones políticas.

En lo que se refiere al IMAS, las entrevistas realizadas señalan las siguientes dificultades en la ejecución del Programa Avancemos:

- La ejecución financiera de los recursos es compleja, debido a que intervienen varias entidades (MEP, presupuesto nacional, tesorería nacional, FODESAF, IMAS, oficinas regionales del IMAS, etc). Esto demanda una fuerte coordinación interinstitucional. Cualquier atraso estruja la labor de entrega de los recursos al beneficiario final.
- Exceso de normativa interna por temor de los funcionarios a las auditorias. Esto se agravó con la aprobación en el 2004 de la Ley de Control Interno. Los funcionarios tiene temor de actuar, esto lleva a que no se tomen decisiones o se rodeen de procedimientos que las vuelven lentas. La conversaciones con los funcionarios de la CGR corroboran este temor bastante generalizado a tomar decisiones en el sector público.
- Débil planificación. Esto se refleja en la falta de políticas institucionales. Con frecuencia se cambian los nombres de los programas sociales. En el informe sobre la Aprobación Presupuestaria en los Sectores Descentralizado y Municipal del Período 2008, la CGR señala lo siguiente: “...el IMAS necesita realizar mejoras sustantivas en su estructura orgánica y en los canales de comunicación intra e interinstitucionales”.

4.3 A manera de resumen

A partir del estudio del CONAVI y del Programa Avancemos y las respectivas entidades que lo ejecutan, se desprende que se han dado varios esfuerzos para enfrentar la ejecución de los mayores recursos que se les vienen asignando por parte de la actual Administración.

Entre los esfuerzos que se han realizado cabe destacar dos de ellos: el primero tiene que ver con el elevado compromiso y participación de las altas autoridades para que los procedimientos administrativos se aceleren. El segundo se relaciona con la mayor flexibilidad que muestra la CGR en su control ex ante. En este sentido tanto las autoridades del CONAVI como las del FONABE señalan que esto incidió en la cantidad de proyectos aprobados y en las contrataciones directas realizadas durante el año 2007.

Los resultados de subjecución de los últimos años, sin embargo, no han mostrado grandes cambios. Más allá del mayor compromiso de las autoridades del gobierno, de la motivación que muestran los jefes de las entidades analizadas y de la mayor flexibilidad de los funcionarios de la CGR que desean que el país avance, lo cierto es que hay deficiencias en el área de la planificación, los mecanismos de evaluación son débiles o están ausentes y en el tema de rendición de cuentas los esfuerzos son insuficientes.

Es indudable que las acciones realizadas por el actual gobierno para mejorar el área de la infraestructura y el de la educación son importantes, especialmente en el corto plazo. La interrogante es si estos esfuerzos son suficientes para la sostenibilidad de los resultados actuales en el futuro, dadas las diferentes limitaciones que enfrentan las entidades y la amenaza que se cierne sobre los ingresos tributarios producto de un menor crecimiento económico.

Por medio de una lectura un poco distinta de los controles preventivos, la CGR ha propiciado cambios menores que han permitido mejorar la ejecución de los recursos en las instituciones estudiadas. Estos cambios, sin embargo, no son suficientes para garantizar hacia futuro los resultados obtenidos. Se necesitan también ajustes de tipo estructural.

Se requiere fortalecer la planificación institucional, priorizar los proyectos mediante el análisis de costo-beneficio, establecer procedimientos rigurosos de evaluación ex ante y ex post y contar con mecanismos efectivos de rendición de cuentas. El control ex post de la CGR debe mover estos cambios, pero el establecimiento de un plan nacional de inversión pública similar al observado en países como Colombia, Chile e Irlanda es fundamental.

El informe No. DFOE-SAF-21-2007 de la CGR, del 21 de diciembre del 2007, señala la necesidad de desarrollar un sistema nacional de inversión pública (SNIP) consistente con la Ley de Planificación Nacional, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y su reglamento y la elaboración de un plan

nacional de inversión pública (PNIP) que funcione en plena coordinación con el Ministerio de Hacienda. Se le solicita al MIDEPLAN, como ente rector del sistema nacional público, una reforma normativa para contar con un instrumento que permita una planificación sectorial integral, así como un plan de acción para desarrollar la planificación regional. El plan de trabajo existente a la fecha del Informe, es muy general y de corto plazo, no contiene los aspectos estratégicos de mediano y largo plazo para concretar el funcionamiento del SNIP, así como para formular y ejecutar el PNIP.

En el área social se requiere también de un plan nacional de inversión social con características similares, pero que además redefine las funciones de las múltiples entidades que constituyen este sector, a fin de eliminar duplicidades y los problemas de coordinación interinstitucional existentes. La decisión del gobierno de trasladar los recursos para el Régimen de Pensiones no Contributivo directamente a la CCSS o de emplear estructuras paralelas, quizás ha facilitado la ejecución de estos, sin embargo, la experiencia inicial del Programa Avancemos en el IMAS y posteriormente en el FONABE, ha enfrentado problemas institucionales comunes, lo cual evidencia que al final en Costa Rica tenemos un problema de origen: el diseño de la estructura institucional.

BIBLIOGRAFIA

- Barquero, Marvin. 2008. Hacienda obligará a talleres y profesionales a pagar tributos. La Nación. Miércoles 13 de Febrero.
- Bolaños Zamora, Rodrigo; Molina, Luis Diego. 2005. Aspectos Institucionales de la Inversión Pública y de los acuerdos públicos y privados.
- Contraloría General de la República. 2001. Memoria Anual 2000. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República. 2002. Memoria Anual 2001. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República. 2003. Memoria Anual 2002. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República. 2004. Memoria Anual 2003. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República. 2005. Memoria Anual 2004. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República. 2006. Memoria Anual 2005. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República. 2007. Memoria Anual 2006. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República. 2008. Memoria Anual 2007. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República. 2007. Estudio del impuesto sobre la renta que declaran las personas físicas y jurídicas, con actividad económica lucrativa, que prestan servicios profesionales. Informe No. DFOE-SAF-17-2008. San José, Costa Rica
- Contraloría General de la República. 2007. Estudio sobre el sistema de planificación. Informe No. DFOE-SAF-21-2008. San José, Costa Rica
- Contraloría General de la República. 2008 . Aprobación Presupuestaria en los Sectores Descentralizados y Municipal del Período 2008. San José, Costa Rica
- Contraloría General de la República. 2008. Informe sobre el diseño y ejecución del Programa de Transferencia Monetaria. Informe No. DFOE-SOC-17-2008. San José, Costa Rica
- Contraloría General de la República. 2007. Informe Técnico: Proyecto de Ley de Presupuesto de la República. San José, Costa Rica.
- Estado de la Nación 2007. Décimo Treceavo Informe del Estado de la Nación. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Fallas, Hassel. 2007. Pieza maestra para luchar contra pobreza avanza a medias. La Nación. Lunes 20 mayo de 2007.

Leal, David. 2008. Crédito impulsa medidas para controlar crédito. La Nación. Miércoles 20 de Febrero.

Mora, Ana Lupita. 2007. Ayuda a colegiales pobres rebasa capacidad del IMAS. La Nación. Miércoles 30 de Abril.

Morales Dada, María José. 2007. Trabajo infantil y programas de transferencias monetarias condicionadas: el caso del Programa Avancemos de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Rawlings, Laura y Gloria Rubio. 2003. Lecciones desde América Latina: Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo. Banco Mundial.

ENTREVISTAS

Contraloría General de la República. Entrevista personal. Martes 15 de abril de 2008.

FONABE. Entrevista personal. Martes 13 de mayo de 2008.

Instituto Mixto de Ayuda Social. Entrevista personal. Miércoles 30 de abril de 2008.

Ministerio de Hacienda. Entrevista personal. Miércoles 11 de junio de 2008.

Consejo Nacional de Viabilidad. Entrevista personal. Miércoles 16 de abril de 2008.