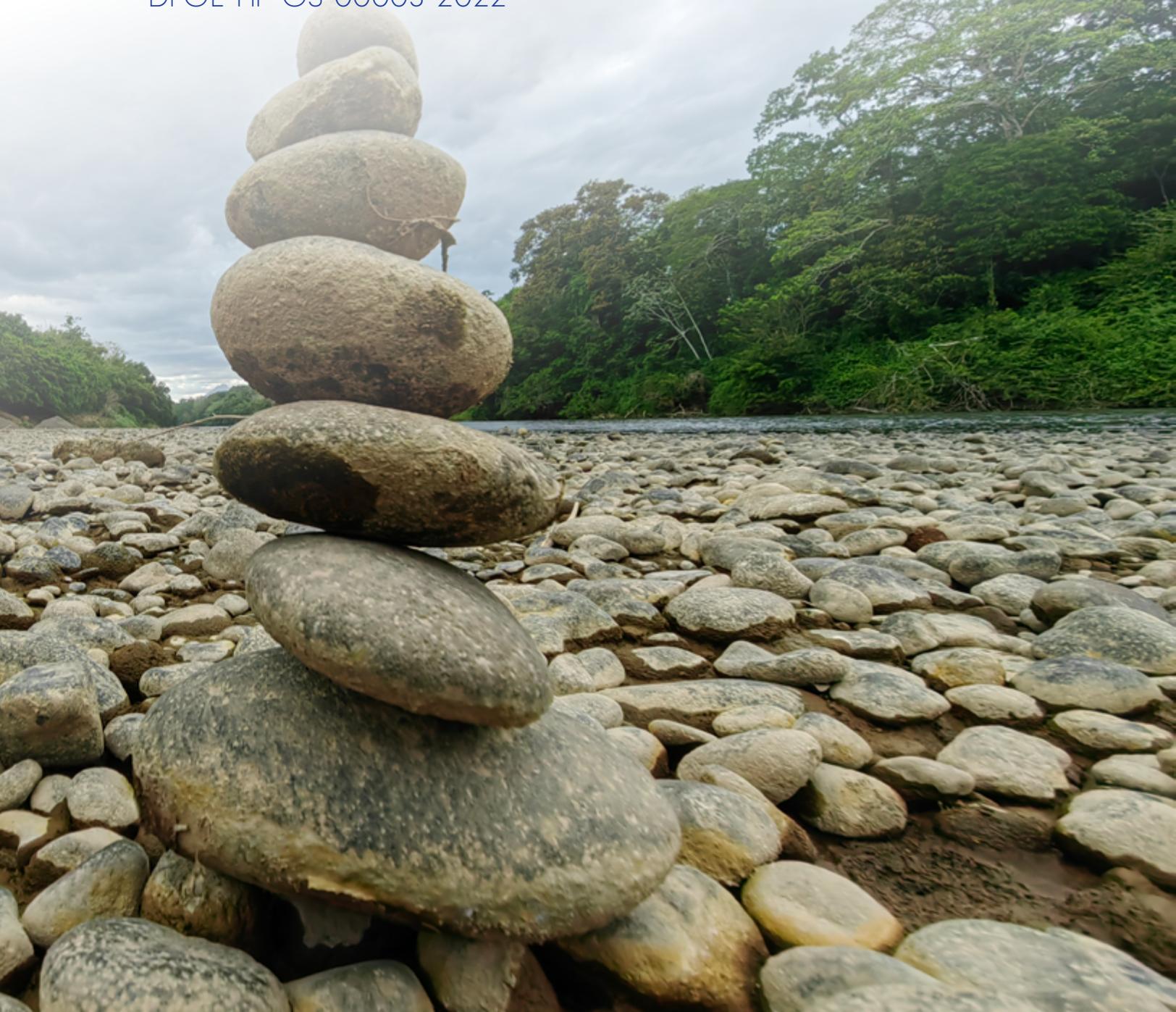




OPINIONES Y SUGESTIONES

Gestión financiera integrada:
**una condición necesaria para la
mejora de los servicios públicos**

DFOE-FIP-OS-00003-2022





Gestión financiera integrada:
**una condición necesaria para la
mejora de los servicios públicos**

DFOE-FIP-OS-00003-2022

1. Introducción.....	5
2. Servicios públicos centrados en la ciudadanía: una deuda pendiente	7
2.1 Servicios públicos ¿para toda la población?	7
2.2 Eficiencia con enfoque hacia la persona usuaria	9
2.3 Resiliencia en los servicios públicos	10
2.4 ¿A qué se deben estas brechas? Algunas causas identificadas en la fiscalización	11
3. Hacia dónde direccionar esfuerzos: el rol de la gestión financiera pública para mejores servicios	14
3.1 Gestión financiera pública, un instrumento necesario para mejores servicios.....	14
Suficiencia de los recursos.....	15
Sostenibilidad financiera	16
Eficiencia en el uso de los recursos	17
Trazabilidad en el uso de los recursos	19
Flexibilidad en la asignación y uso de los recursos	20
4. Finanzas públicas integradas para mejores servicios públicos	21
Integración de la gestión financiera con las decisiones de planificación	22
Integración en el tiempo	23
Integración con la ciudadanía	24
Integración de los procesos de la gestión financiera	25
Integración entre actores institucionales	27
5. Consideraciones finales y recomendaciones.....	29
6. Anexo.....	32
ANEXO 1 RECOMENDACIONES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS INTEGRADAS PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	32

Índice de siglas

ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
ATV	Administración Tributaria Virtual
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CGR	Contraloría General de la República
CIPFA	Chartered Institute of Public Finance and Accountancy
EBAIS	Equipos Básicos de Atención Integral en Salud
ENPSP	Encuesta Nacional de Percepción de los Servicios Públicos, 2018
ENPT	Encuesta Nacional de Percepción de la Transparencia en el Sector Público, 2019
ENPC	Encuesta Nacional de Prevención de la Corrupción, 2020
ENPFP	Encuesta Nacional de Percepción de las Finanzas Públicas, 2022
FMI	Fondo Monetario Internacional
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INS	Instituto Nacional de Seguros
IVM	Régimen de invalidez, vejez y muerte
MEP	Ministerio de Educación Pública
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transporte
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PIB	Producto Interno Bruto
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones

1. Introducción

Nuestro país enfrenta un entorno complejo, con una situación económica que conlleva necesariamente a repensar la forma en que se hacen las cosas. La ciudadanía, por su parte, percibe un deterioro en la eficiencia y calidad de la prestación de los servicios públicos en un contexto que pone a prueba las capacidades de las instituciones para cumplir objetivos en pro de la ciudadanía en el corto plazo, pero que también garanticen la sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

Desafíos como el envejecimiento de la población, el avance de la tecnología, el cambio demográfico y el climático, ponen a prueba la gestión pública en general; cada día la sociedad presenta nuevas y más necesidades, frente a un Estado con un alto nivel de endeudamiento y un panorama fiscal que no facilita el abordaje bien direccionado a la ciudadanía.

Para la atención de los citados desafíos, se requiere de parte de las instituciones públicas una amplia cobertura,

accesibilidad, eficiencia y resiliencia para cerrar las brechas que ocasionan pérdidas de bienes y calidad de vida para la persona usuaria. Por ende, es imprescindible que el enfoque del accionar institucional tenga siempre conexión con la ciudadanía.

El documento hace un recuento de algunas causas que han sido identificadas y que han tenido un impacto en la calidad de los servicios públicos. Entre ellas, el débil enfoque a la ciudadanía, la perspectiva limitada en el tiempo, la complejidad del diseño institucional y la débil gobernanza; en este contexto, las deficiencias propias de la gestión financiera pública han sido en buena parte causantes de los problemas que enfrentan hoy los servicios públicos.

En particular, el énfasis en la gestión financiera pública como una herramienta -no la única- se debe a que esta tiene la capacidad de activar algunos atributos tratados como retos para alcanzar la eficiencia en la prestación de

los bienes y servicios. La suficiencia de los recursos, la eficiencia en su uso, la flexibilidad en su asignación, la trazabilidad de la información y la sostenibilidad financiera, son los elementos a potenciar, apoyados en un modelo de transformación estructural en la manera de gestionar los recursos financieros.

El modelo denominado Finanzas Públicas Integradas nace producto del análisis que llevó la Contraloría General a la Asamblea Legislativa desde agosto de 2020, cuando asistió a la Comisión Especial de Reforma del Estado. Se constituye en un modelo de gestión financiera pública que permite mejorar la prestación de los servicios públicos mediante cinco ejes. Tales ejes son la integración de la gestión financiera pública con la planificación, la integración de decisiones públicas en el tiempo, la integración entre la operación del Estado y la ciudadanía, la integración de los procesos de gestión financiera y la integración entre los actores institucionales. Es así como mediante la sinergia de estos ejes, el modelo también apuesta a la integración de los procesos de la gestión financiera pública, bajo un enfoque de cumplir los objetivos institucionales pero siempre orientado a la generación de valor público para la ciudadanía.

En esta línea, la CGR ha realizado algunas publicaciones que contribuyen con una visión más integral para dar recomendaciones a la Hacienda Pública que faciliten el

vínculo entre las instituciones y la ciudadanía en la atención de los problemas presentes en los servicios públicos. Tal es el caso de informes de opiniones y sugerencias que han analizado los desafíos en el campo de la deuda pública¹, la planificación para una gestión pública resiliente ante entornos dinámicos², y retos para un sistema tributario más simple y eficiente³. Asimismo se trabajó en el Proyecto de Ley Manejo Eficiente de la Liquidez del Estado (expediente legislativo N° 22.661) y se remitió una estrategia de operacionalización del principio de plurianualidad⁴ establecido en el artículo 176 constitucional, diseñada en conjunto con el Ministerio de Hacienda.

Es relevante indicar que algunas de estas iniciativas han señalado ahorros o beneficios como el proyecto de Ley citado en el párrafo anterior, el cual mediante un sistema centralizado de cobro y pago con enfoque ciudadano, obtendría beneficios cercanos al 1% del Producto Interno Bruto.

Finalmente, es importante reiterar que el modelo no representa un fin en sí mismo, pero contribuye con el propósito de fortalecer la gestión financiera pública para que la ciudadanía obtenga más y mejores servicios. El documento también hace referencia a otras opiniones y sugerencias emitidas por la Contraloría General para que los lectores y partes interesadas puedan profundizar en cada uno de los temas abordados.

1 CGR. (2021). [DFOE-FIP-OS-00001-2021](#), Urgente retorno a la sostenibilidad: desafíos del endeudamiento en contextos de vulnerabilidad fiscal. Informe de Opiniones y Sugestiones.

2 CGR. (2022). [DFOE-FIP-OS-00001-2022](#) Más allá del ritual: planificar para una gestión pública resiliente ante entornos dinámicos. Informe de Opiniones y Sugestiones.

3 CGR. (2022). [DFOE-FIP-OS-00002-2022](#) Recaudación tributaria en Costa Rica: Retos para un sistema tributario más simple y más eficiente. Informe de Opiniones y Sugestiones.

4 Esta estrategia fue remitida mediante los oficios DC-0060 (5453) de la CGR y DM-0357-2022 del Ministerio de Hacienda, en los que se adjuntó el documento Estrategia de operacionalización del principio de plurianualidad en el Sector Público costarricense (marzo de 2022).

2. Servicios públicos centrados en la ciudadanía: una deuda pendiente

El propósito fundamental de las instituciones públicas es impactar de manera positiva el bienestar y la calidad de vida de las personas, propósito que se materializa al proveer bienes y servicios enfocados en atender las necesidades de la población; es decir, por medio de la generación de valor público. En cuanto más se pierde de vista la conexión con la ciudadanía, tanto más se alejan las instituciones de este fin.

La afirmación anterior podría resultar en extremo evidente, sin embargo, tiene implicaciones importantes respecto a qué gestionar y cómo gestionarlo. Como punto de partida, mantener una conexión con la ciudadanía implica entender que las necesidades de las personas cambian a lo largo del tiempo; algunas emergen (por ejemplo, la vacunación en el contexto de pandemia), mientras que otras pierden vigencia (por ejemplo, ante el desarrollo de la telefonía móvil, la necesidad actual de teléfonos públicos es casi marginal). Además, la ciudadanía no es un actor uniforme: hay diferencias de acuerdo con las características, condicionantes y vulnerabilidades de cada grupo; de manera tal que las necesidades de la población indígena, de las mujeres, de las personas adultas mayores o de la población joven e infantil, entre otros, requieren abordajes que reconozcan estas particularidades.

A pesar de que intrínsecamente los servicios públicos se deben a la ciudadanía, es evidente que hay brechas importantes para fortalecer este vínculo. Desde el ejercicio de sus competencias de fiscalización superior, la Contraloría General de la República ha identificado desafíos en cuanto al acceso, la calidad, la limitada perspectiva de usuario y la eficiencia de los servicios públicos; en última instancia; estos elementos se traducen en pérdidas de bienestar para la ciudadanía, que no ve atendida en forma oportuna o pertinente sus demandas. A

continuación se describen brevemente algunos de estos desafíos que debe atender la institucionalidad pública para una mejor prestación de sus servicios.

2.1 Servicios públicos ¿para toda la población?

Los servicios públicos deben estar disponibles para todas las personas que los demanden. Esto considera tanto la cobertura, entendida como el grado en que se atiende a la población usuaria con independencia de su ubicación geográfica y del momento en que se requiere el servicio; y la accesibilidad, la cual se refiere a qué tan sencillo es utilizar el servicio, de modo que no existan brechas o desincentivos para prescindir de su uso.

Al respecto, históricamente el país ha presentado brechas en el acceso a algunos servicios públicos, por ejemplo, la tasa neta de escolaridad en educación secundaria -aunque ha venido en aumento- se situó en 76,1% en 2020 según el MEP⁵, o el alcantarillado sanitario, cuya cobertura en 2019 se estimó en 21,9% de acuerdo con el AyA⁶; inclusive, en el caso de la educación primaria se ha presentado un retroceso, pues mientras que en 2010 registró una tasa neta de escolaridad del 98,0%, en 2020 este indicador se estimó en 95,1%.

En otros casos, aunque hay una cobertura importante, la población no atendida enfrenta desafíos ante la carencia del servicio, tal es el caso del agua potable gestionada de forma segura⁷, cuya cobertura se estimó en 93,0% para 2019, mientras el 6,6% de la población cuenta con un servicio básico, el cual puede representar riesgos para la salud humana y animal⁸. Este tema fue analizado por la CGR en una auditoría operativa sobre la prestación del servicio de agua potable⁹ en comunidades vulnerables, en la cual se determinó que la prestación del servicio de agua en estas localidades incumple sustancialmente los parámetros de calidad (con una calificación general de 4,45 en una escala de 1 a 10), lo que obedece a la carencia de un enfoque

5 MEP. (2021). [Indicadores del sistema educativo costarricense 2010-2020](#). La tasa neta de escolaridad muestra la proporción de niños y adolescentes en edad escolar oficial matriculados en un nivel educativo determinado respecto a la población total con edad oficial correspondiente a dicho nivel.

6 AyA (2020). [Informe cobertura agua potable y saneamiento 2020](#). Laboratorio Nacional de Aguas. De acuerdo con la ENAHO 2021, el INEC estimó en 24,1% la cantidad de población cuya vivienda está conectada a alcantarillado o cloaca.

7 De acuerdo con el AyA, el agua potable gestionada de forma segura se define como "Fuente mejorada ubicada en las instalaciones, "disponible cuando sea necesario", y libre de contaminación", mientras que el servicio básico de agua se define como el "agua para consumo procedente de una fuente mejorada cuyo tiempo de recogida no supera los 30 minutos, incluyendo el trayecto de ida y vuelta y tiempo de espera, además se incluye el agua suministrada por cañería, pero con contaminación fecal o alguna sustancia química tóxica".

8 El restante 0,4% se ubica en la categoría de servicio *no mejorado*.

9 CGR. (2018). [Informe DFOE-AE-IF-00008-2018](#) Informe de auditoría operativa sobre la eficiencia y eficacia del estado en la prestación del servicio de agua potable en comunidades vulnerables. San José.

diferencial e intercultural en el abordaje de comunidades vulnerables por parte del AyA como rector, operador y bajo el esquema delegado, que limita la prestación del servicio en condiciones de igualdad y equidad.

En el campo de la salud, la CCSS (2022)¹⁰ indica que tres Áreas de Salud¹¹ aún no completan la aplicación del modelo de atención integral en el primer nivel, de acuerdo con la reforma realizada en los años noventa, pues se encuentra pendiente la conformación de 23 EBAIS. Aunque hay acceso al servicio de consulta, estas poblaciones no tienen acceso a la totalidad de los servicios establecidos en dicho modelo, lo que introduce un componente de inequidad dentro del primer nivel de atención, el más relevante para consolidar un enfoque de salud preventiva (bajo la premisa de que prevenir la enfermedad es preferible a su tratamiento), como así reconoce la propia institución. Esto también es relevante en el tratamiento de enfermedades crónicas no transmisibles, cuya prevalencia ha ido en aumento como producto de la transición epidemiológica¹² que acompaña el envejecimiento poblacional.

Más allá de las brechas de cobertura, -enumerarlas para cada servicio excede el alcance de este documento-, las instituciones también requieren conocer los desafíos que enfrentan en cuanto a la valoración de las personas usuarias, pues aun cuando la cobertura sea alta, si la calidad no es la óptima, el servicio no se está adaptando a las necesidades que pretende satisfacer.

Sobre este particular, y con el fin de conocer las valoraciones de la ciudadanía respecto a atributos de interés para algunos servicios públicos, la Contraloría General de la República (CGR) aplicó en 2018 la Encuesta Nacional de Percepción de los Servicios Públicos (ENPSP)¹³. Los resultados obtenidos muestran que no

hay un enfoque hacia la persona usuaria que facilite el acceso a los servicios, pues en general, los trámites a realizar son engorrosos y limitan el acceso.

Por ejemplo, el 85,5% de las personas consultadas indicó que hay un exceso de trámites para obtener el bono familiar de vivienda, lo que podría implicar costos de transacción para las personas. De acuerdo con una auditoría de la CGR¹⁴, se estimó que el costo en cuanto a tiempo de espera tiene un valor monetario aproximado de ₡577.941, además, se determinaron incumplimientos de la regulación para la simplificación del trámite administrativo para la obtención de ese bono, relacionados con el proceso del trámite, la definición de plazos y los requisitos.

En parte, esto se debe a que, en términos generales, los diferentes procedimientos y trámites que se deben realizar están diseñados en función de los requerimientos de las instituciones, no desde la perspectiva de los costos para las personas que demandan el servicio; como consecuencia, el vínculo con la ciudadanía se debilita e incluso le hace incurrir en gastos adicionales para enfrentar la tramitología, lo cual puede incidir también en temas de corrupción. En el caso concreto de vivienda, la auditoría en mención estimó que el costo económico total del trámite representa un 15,9% del monto más alto del subsidio que se otorga, lo que podría atentar contra el acceso de vivienda a las familias en pobreza y de clase media y, por ende, limitar los esfuerzos institucionales para disminuir el déficit habitacional del país.

Por otra parte, las gestiones que se realizan ante los gobiernos locales también son engorrosos desde la perspectiva ciudadana, pese a que desde 2002 se promulgó la Ley N° 8220, Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos. De acuerdo con la ENPSP 2018, el 91,3% de las personas

10 CCSS. (2022). [Memoria de áreas de salud, sectores, EBAIS, sedes de área, sedes de ebáis y puestos de visita periódica en el ámbito nacional al 31 de diciembre de 2021](#). Gerencia Médica, Caja Costarricense del Seguro Social. San José, Costa Rica.

11 Según la CCSS (2022), las Áreas de Hatillo y Pérez Zeledón, cuentan con EBAIS conformados y otros están pendientes de conformar. El Área Zapote-Catedral no cuenta con ningún EBAIS conformado a la fecha.

12 De acuerdo con [Frenk et al](#) (1991), la transición epidemiológica se refiere a los cambios a largo plazo en los patrones de muerte, enfermedad e invalidez que caracterizan a una población específica y que, por lo general, se presentan junto con transformaciones demográficas, sociales y económicas más amplias. En el caso costarricense, eso se ha caracterizado por mayor incidencia de enfermedades crónicas no transmisibles, como neoplasias, cardiopatías o diabetes, las cuales han constituido de las principales causas de muerte en el país, no obstante, la disrupción de la pandemia implicó que el Covid-19 fuera la principal causa de muerte en 2020 y 2021.

13 Para conocer con más detalle los resultados, véase el siguiente [enlace](#), además, ver: CGR (2021). Informe DFOE-AE-OS-00002-2021 [Costo inicial y lecciones del COVID-19: hacia una nueva Hacienda Pública](#)

14 CGR. (2019). [Informe DFOE-EC-IF-00010-2019](#), Informe de auditoría de carácter especial sobre el costo del trámite para obtener un bono familiar de vivienda ordinario y la mejora regulatoria en el BANHVI. San José.

consultadas indicó que existe exceso de trámites para obtener un permiso de construcción¹⁵ y el 84,7% consideró lo mismo respecto de la obtención de patentes. Sobre este tema, en 2021 la CGR emitió el Informe DFOE-LOC-SGP-0002-2021¹⁶, en el cual se determinó que el 10% de las patentes tramitadas se aprobaron en un plazo superior a 30 días, además, 8 de los 9 gobiernos locales evaluados no contaban con planes de mejora regulatoria.

En suma, se tiene que algunos servicios públicos aún presentan brechas en el nivel más básico, que es el promover el acceso universal a toda la población que los requiere. En algunos casos, como el agua potable y la educación, podrían contravenir derechos humanos reconocidos en el ámbito internacional y la propia Constitución Política, al tiempo que produce afectaciones directas sobre la salud y el saneamiento, así como las expectativas futuras de vinculación con el mercado laboral y los ingresos, que a su vez también tendrá consecuencias en los aportes a los regímenes de pensiones y consecuentemente en el nivel de ingreso durante la vejez y la incidencia de la pobreza.

Del mismo modo, hay brechas en cuanto a qué tan sencillo es acceder a los servicios. Lo anterior representa costos adicionales a las personas, o inclusive el pago por servicios privados, como sucede en la salud. De acuerdo con la ENPSP 2018, el 76,5% de las personas indicaron haber realizado gastos adicionales para recibir este servicio en centros privados de salud, además, el 79,1% señaló haber realizado compras de medicamentos que no se brindan en EBAIS, clínicas u hospitales.

En síntesis, tanto las brechas en cobertura como las relativas a la accesibilidad, tienen efectos negativos para la población en ámbitos físicos (salud), sociales (pobreza, vulnerabilidad) y financieros (costos adicionales). Asimismo, en los casos en los que hay cobertura, no

necesariamente hay efectividad; a modo de ejemplo, la CGR determinó que durante el primer semestre del 2021, el 99,5% de las familias egresadas de la Estrategia Puente al Desarrollo, no alcanzó el cumplimiento de al menos el 90% del Plan Familiar, pues se presentan limitaciones para que las familias logren transitar de la protección a la promoción social, y con ello, una independencia económica que les permita mejorar su calidad de vida de forma sostenible¹⁷.

2.2 Eficiencia con enfoque hacia la persona usuaria

Es usual referirse a la eficiencia desde una perspectiva del uso de los recursos: en cuanto menor sea el costo y mayor la productividad, más eficiente se considera la gestión. Este enfoque, aunque importante en pro de la sostenibilidad en un sentido estrictamente financiero, requiere complementarse desde la perspectiva de las personas usuarias, reconociendo que la eficiencia no solo está en función del costo para el prestador y demandantes del servicio, sino que también se refiere al tiempo, facilidad y eficacia para quien lo recibe.

A modo de ejemplo, considérense los requisitos para obtener licencias de conducir (aprobar la prueba teórica y práctica). Dicho trámite representa un costo relativamente bajo para la mayoría de las personas¹⁸; sin embargo, los resultados de la ENPC 2020 indican que es considerado como el más riesgoso en cuanto a corrupción. Aunado a ello, mediante una auditoría¹⁹ realizada por la CGR, se determinó que los servicios asociados a los procesos de matrícula de pruebas teóricas y prácticas se gestionan de manera desarticulada y poco proactiva, situación que ha conllevado que la oferta de citas sea considerablemente inferior a la demanda. Las ineficiencias en la prestación de este servicio limitan la obtención de un permiso necesario para desarrollar diversas actividades económicas, lo que

15 Además, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Prevención de la Corrupción (ENPC) realizada por la CGR en 2020, los permisos de construcción constituyeron el cuarto trámite ante instituciones públicas con mayor corrupción, con una valoración del 62,3% de las personas consultadas. Otros servicios con valoraciones altas en cuanto a dificultad percibida por las personas usuarias son los relativos a la justicia, donde el 69,7% indicó que hay exceso de papeleo; el registro en los EBAIS, donde el 46,7% indicó que es un trámite difícil; y poner electricidad en los hogares (38,9%).

16 CGR. (2021). Informe DFOE-LOC-SGP-00002-2021, Seguimiento a la Gestión Pública sobre los requisitos y trámites establecidos para el otorgamiento de licencias comerciales (patentes) en las Municipalidades de Alajuela, Belén, Escazú, La Unión, Liberia, Quepos, San Carlos, San José y San Ramón.

17 CGR. (2021). Informe [DFOE-BIS-IF-00016-2021](#), Informe de auditoría operativa sobre la eficiencia y eficacia de los componentes Puente al Bienestar y al Trabajo de la Estrategia Puente al Desarrollo.

18 Tanto la prueba teórica como la práctica tienen un costo cercano a los 5 mil colones.

19 Informe [DFOE-CIU-IF-00005-2021](#), Informe de auditoría de carácter especial sobre los sistemas de asignación de citas de pruebas teórica y práctica para la asignación de licencias de conducir. Producto de esta auditoría, la administración realizó cambios en la metodología de habilitación de citas para prueba teórica, de manera que actualmente no se habilitan citas en un solo día específico para todo un período, sino que se habilitan cupos diariamente, tal como ya se realizaba en el caso de las citas para prueba práctica. A pesar de esta mejora, las personas deben esperar plazos de varios meses para poder realizar las pruebas.

afecta directamente la empleabilidad y capacidad de generación de ingresos de muchas personas.

Otros servicios que son percibidos por la ciudadanía como ineficientes en cuanto al tiempo son el transporte público, pues en la ENPSP 2018²⁰ el 42,6% de las personas consultadas manifestó que deben esperar mucho tiempo en las paradas de buses, el 59,1% de las personas consultadas indicó que la policía no llega rápido cuando se le llama, el 60,5% manifestó que las autoridades demoraron mucho tiempo para que los llamaran o contactaran después de haber puesto una demanda judicial, mientras que el 74,6% consideró difícil ser internado para recibir atención hospitalaria.

Las percepciones respecto a ineficiencia en los servicios públicos también han sido documentadas por la ARESEP, que en 2019 realizó la VII Encuesta sobre acceso, uso y satisfacción de los servicios públicos²¹. En términos generales, aunque se determinaron niveles de satisfacción aceptables (valoraciones superiores a 8, en escala de 1 a 10), las personas consultadas señalan oportunidades de mejora en aspectos como la interacción con los prestadores del servicio al comunicar interrupciones o bien indicar el nivel de consumo (a modo de ejemplo, cerca del 90% manifestaron no conocer su consumo de agua en m³); o respecto a las características propias del servicio, tal es el caso transporte público, pues el estado de las paradas de bus y el estado de las unidades mostraron niveles inferiores de satisfacción (6,6 y 7,2, en orden respectivo), además, el 43,4% indicó retrasos en la llegada de los autobuses.

Por último, es pertinente reflexionar sobre cómo las brechas de eficiencia en los servicios públicos desde la perspectiva de la persona usuaria pueden socavar la legitimidad democrática. Al respecto, en la encuesta de percepción 2022, centrada en esta ocasión desde la perspectiva de eficiencia y transparencia en sistemas financieros, se consultó a la ciudadanía si considera que el dinero recaudado se utiliza para mejorar la calidad de vida, donde el 73,3% indicó que no. Además, el 56,4% señaló que considera que los proyectos públicos que se desarrollan en su comunidad no cumplen con las necesidades de la ciudadanía, ello debido a la prevalencia

de intereses particulares (34,3%), desconocimiento de las necesidades (24,3%) y falta de planificación (14,5%).

Como corolario, muchos servicios públicos son ineficientes desde la perspectiva de la persona usuaria. Una de las principales causas que explican este hecho es que se ha diseñado la gestión desde la perspectiva de las instituciones y de su propia capacidad instalada, no desde lo que necesita la población. Lo anterior se puede traducir en dos grandes limitaciones: brechas en la pertinencia sobre cuáles son las necesidades que se busca atender (es decir, una definición inadecuada de cuáles son los problemas a gestionar) y brechas respecto a cómo se está resolviendo la necesidad (en cuanto a los mecanismos para abordar las problemáticas), dando como resultado servicios ineficientes para la ciudadanía.

2.3 Resiliencia en los servicios públicos

Además de las brechas en materia de acceso (cobertura y accesibilidad) y la débil perspectiva de usuario que redundan en ineficiencias, los servicios públicos también deben ser resilientes: adaptarse conforme cambian las necesidades, el contexto, la tecnología. Probablemente, el “laboratorio” más reciente y explícito para evaluar la resiliencia de los servicios ha sido la emergencia sanitaria por Covid-19 que el país enfrenta desde 2020.

En esta línea, las restricciones a la movilidad para contener la propagación del Covid-19 tuvieron entre sus primeros efectos la interrupción de algunos servicios públicos. Lo anterior evidenció una limitada capacidad de adaptación que obligó a un ajuste abrupto e inclusive a prescindir de algunos servicios durante semanas, como ocurrió con la suspensión del curso lectivo 2020 o las pruebas de manejo. Asimismo, prácticas básicas como el diseño de estrategias y planes de acción para asegurar la continuidad no se desarrollan plenamente; al respecto, las 90 instituciones evaluadas en el informe DFOE-EC-SGP-00003-2020²² reportaron un cumplimiento de 59,8% en prácticas de esta materia, necesarias para promover la resiliencia y la capacidad de respuesta efectiva que salvaguarde los intereses de la población.

Como parte de la citada evaluación a 90 instituciones, la CGR realizó una consulta ciudadana sobre la percepción

20 CGR. Encuesta Nacional de Percepción de los Servicios Públicos, ([ENPSP, 2018](#)).

21 Esta encuesta contempló los servicios de energía eléctrica, agua potable, gas domiciliario, transporte público (bus y taxi) y gasolineras.

22 CGR. (2020). [Informe DFOE-EC-SGP-00003-2020](#) Seguimiento a la Gestión de la Continuidad de los servicios públicos críticos antes la emergencia sanitaria.

del estado de 21 servicios públicos críticos prestados en el contexto de la pandemia; en términos generales, la valoración promedio sobre la adaptabilidad de estos servicios ante la emergencia fue de 59,3%. La seguridad ciudadana (59,0%), los servicios básicos (58,7%) y la educación (39,4%) obtuvieron valoraciones inferiores a dicho porcentaje. Las acciones implementadas con mayor frecuencia para adaptar los servicios a las necesidades de las personas usuarias fueron el establecimiento de medios de atención remotos (80,6%), la digitalización de procesos (61,8%) y en menor medida la simplificación de trámites (36,5%).

Otro aspecto importante sobre la resiliencia de los servicios públicos tiene que ver con su adaptación a macro-tendencias como el cambio climático, el cambio demográfico, la transformación digital y la interconexión en un mundo globalizado. Cabe destacar que la pandemia también ha constituido un acelerador para algunos de estos elementos; por ejemplo, recientemente se informó en medios de prensa sobre el posible impacto de la pandemia y la caída en los ingresos de los hogares como factores que explican la caída en la natalidad²³, según el INEC, en 2020 se registraron 6.426 nacimientos menos que en 2019.

Del mismo modo, la transformación digital también se aceleró ante la emergencia sanitaria, poniendo de manifiesto la brecha digital que enfrentan hogares e instituciones, por ejemplo, según los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) el INEC estima 308.441 viviendas sin conexión a internet. Desde la perspectiva de las instituciones, en el contexto de la pandemia el 72% de 90 instituciones consultadas indicó haber digitalizado procesos, mientras que 30% señalaron haber realizado gastos adicionales en tecnología²⁴.

Por último, los acontecimientos recientes dan cuenta de la importancia de la ciberseguridad como una dimensión necesaria para servicios públicos resilientes. Esto resulta de interés tanto por la privacidad e integridad de la información deben resguardar las instituciones (que puede incluir datos personales sensibles y otra información crítica

y de acceso restringido) como porque los ciberataques afectan la operativa institucional. Un ejemplo de ello son los ataques que han recibido el Ministerio de Hacienda y otras instituciones, que afectan el pago de impuestos, el flujo de caja y ponen en riesgo el cumplimiento de los pagos del Ministerio, además, obliga al uso de procesos manuales y menos eficientes; asimismo, esto afecta a la sociedad civil, como importadores y exportadores que ven limitada su actividad ordinaria. Cabe indicar que desde 2019 la CGR advirtió al Ministerio de Hacienda sobre la vulnerabilidad en esta materia²⁵; adicionalmente, en 2021 se aplicó una herramienta en 121 instituciones²⁶ y se determinó que el 45% no cuenta con un proceso de gestión de la ciberseguridad de la información y el 62% no cuentan con personal dedicado en esta especialidad.

A modo de síntesis, se tiene que a los problemas en cuanto a acceso y enfoque al usuario, también hay oportunidades de mejora en cuanto a la resiliencia de los servicios públicos: que estos sean adaptables y respondan a las transformaciones sociales y del entorno.

2.4 ¿A qué se deben estas brechas? Algunas causas identificadas en la fiscalización

Las brechas señaladas en los acápite anteriores reflejan que la institucionalidad pública no está cumpliendo adecuadamente con su tarea, pues no hay un vínculo sólido con las necesidades de la ciudadanía, que es su propósito fundamental. Tal como se ha indicado, las afectaciones son variadas y van desde riesgos para la salud humana, pérdida de ingresos, riesgo de pobreza, vulnerabilidad en la información personal, entre muchos otros. Lo anterior también mina la legitimidad institucional y la cohesión social, elementos indispensables para una vida en sociedad bajo un sistema democrático.

Conviene entonces reflexionar sobre algunas causas que originan estas situaciones. La más evidente se desprende de la sección anterior: **la gestión se orienta a las instituciones y no a la ciudadanía**. Esto tiene respaldo en la ENPFP 2022, donde el 72,2% de las personas consultadas

23 Cerdas, D. (2022). "Costa Rica tendría 141.000 habitantes menos que lo proyectado por INEC, según UCR" en La Nación, 18 de abril de 2022.

24 CGR. (2020). [Informe DFOE-PG-OS-00001-2020](#). Transformación digital de la Administración Pública: Desafíos de la gobernanza para un modelo eficiente e integrado. Informe de Opiniones y Sugerencias.

25 CGR. (2019). [Informe DFOE-SAF-IF-00009-2019](#), Informe de auditoría de carácter especial sobre la seguridad de la información de los centros de datos del Ministerio de Hacienda.

26 CGR. (2021). [Informe DFOE-CAP-SGP-00002-2021](#). Medidas tomadas por las instituciones ante la derogatoria de las Normas de Técnicas para la Gestión y Control de las Tecnologías de la Información. Informe de Seguimiento de la Gestión Pública.

manifestó que los procesos de planificación no toman en cuenta sus necesidades. Aunque la desconexión con la ciudadanía es clara, no constituye la única causa que explica las brechas en los servicios, como se aprecia en la siguiente figura.

Figura 1. Cinco causas que afectan la entrega de servicios públicos a la ciudadanía



Fuente: Elaboración propia.

La gestión pública también se ha caracterizado por una **perspectiva limitada en el tiempo**. Para atender las necesidades de la población se requiere desarrollar una visión de futuro que pase de obtener resultados de corto plazo a consolidar resultados duraderos y consistentes en el tiempo. Al respecto, la CGR ha señalado²⁷ la importancia de superar la inmediatez y fragmentación en la toma de decisiones con una integralidad prospectiva²⁸, articulada y coherente respecto al accionar del Estado como un todo, en palabras más sencillas: las decisiones del hoy no pueden estar desvinculadas de lo que se espera para el futuro.

La **complejidad del Estado** es otra razón que explica las deficiencias en los servicios. El diseño institucional, entendido como la forma en que se conciben, operan e interrelacionan las instituciones, es ciertamente fragmentado y atomizado, tanto por la cantidad de instituciones que lo componen como por las diferencias en cuanto a su

naturaleza jurídica, donde interactúan instituciones centralizadas, descentralizadas, de carácter empresarial (financiero y no financiero) y diversos órganos de apoyo²⁹, generando importantes desafíos en términos de coordinación y alcance de las políticas públicas³⁰, además de la prevalencia de una visión de silos que no favorece el abordaje integral de los grandes problemas nacionales.

Desde 2012 la CGR indicó³¹ que un óptimo diseño institucional permitiría, entre otras cosas, incrementar la seguridad jurídica, minimizar los costos de transacción de las actividades económicas, maximizar la eficiencia de la gestión pública y crear las condiciones necesarias para la transparencia y la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, para -al menos- facilitar su adecuada comprensión y el mejor aprovechamiento de sus servicios. En este punto conviene hacer una acotación importante: en general el diseño institucional y todos aquellos

27 CGR. (2021). [Memoria Anual 2020](#). Contraloría General de la República. San José.

28 Ver al respecto el Manual de Análisis Prospectivo para el Desarrollo Sostenible del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

29 Tal es el caso de las Juntas de Educación y Administrativas y los Comités de CEN-CINAI. Actualmente, existen cerca de 4.500 Juntas y 545 [centros CEN](#) (Centro Infantil de Nutrición y Atención Integral), CINAI (Centro de Educación y Nutrición), CENCE (Centro de Educación y Nutrición y Comedor Escolar) y CD (Centro de Distribución).

30 OCDE. (2020). [Política Regulatoria en Costa Rica](#). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.

31 CGR. (2012). [Memoria Anual 2011](#). Contraloría General de la República. San José.

elementos que han dotado de complejidad al Estado costarricense van mucho más allá de la cantidad de instituciones públicas. Aunque este es un factor que influye, no es el único, de manera tal que es importante que todas aquellas reformas que se impulsen para una gestión más efectiva consideren otros elementos transversales, como la cultura organizacional para promover liderazgos propositivos; normas de alcance general; consolidación de una gestión prospectiva; o inclusive, aspectos más operativos, como el uso de sistemas de información que contribuyan a uniformar y articular la gestión en lo que corresponda.

En adición, el Estado requiere una adecuada coordinación para guiar los esfuerzos colaborativos e influir en todos los actores hacia una determinada dirección. De lo anterior se desprende el desafío de una débil gobernanza, entendiendo que esta es una capacidad colectiva relativa a la coordinación entre las instituciones públicas, la sociedad civil, el sector privado, los organismos internacionales y otras partes interesadas, para actuar sobre fenómenos complejos, en un proceso que busca generar soluciones participativas y de este modo obtener mejores resultados que los que se tendrían con actuaciones individuales. Al respecto, la CGR³² ha reconocido y señalado la importancia de la transparencia en la gestión, la rendición de cuentas para la generación de confianza, la eficacia y eficiencia en los resultados y el respeto a las normas jurídicas, como elementos esenciales para la buena gobernanza.

A pesar de lo anterior, las encuestas de percepción que ha aplicado el órgano contralor reflejan espacios de mejora para configurar una gestión más abierta y participativa. Específicamente, en la Encuesta Nacional de Percepción de la Transparencia en el Sector Público 2019 (ENPT)³³, el 73,3% de las personas consultadas manifestó que el sector público no comunica resultados de lo que se logró hacer, mientras que el 87,3% indicó que no hay rendición de cuentas sobre lo que no se pudo hacer. Además, aunque se percibe que la participación ciudadana sirve para prevenir la corrupción (76,2%) y para hacer más eficientes los servicios públicos (82,2%),

la ciudadanía reconoce que las formas para participar son insuficientes (68,9%), no son comunicadas con suficiente tiempo (66,6%), no se anuncian de forma adecuada (63,8%) y no le resultan sencillas (50,2%).

Lo anterior se traduce en riesgos de gobernanza, debido a una gestión que tiende a la opacidad por una rendición de cuentas y prácticas de transparencia que -nuevamente- no están pensadas hacia la ciudadanía, sino que se han convertido en ejercicios inerciales no intuitivos para la mayoría de las personas. Por ejemplo, la CGR señaló³⁴ en 2021, que entre los desafíos planteados en materia de transformación digital, se requiere una visión integral de la gobernanza digital que se expanda hacia aspectos que van más allá de la implementación de tecnologías, incorporando así un enfoque hacia las personas, la cultura y los procesos institucionales.

Aunado a ello, la capacidad de coordinación también se ve afectada por la complejidad que caracteriza al Estado costarricense, tal como se mencionó previamente. En esta línea, en 2015 la OCDE³⁵ señaló la fragmentación de la administración pública, la limitada capacidad de dirección y de los mecanismos de rendición de cuentas.

Cabe señalar que este breve recuento únicamente señala algunas causas que explican las brechas de los servicios públicos que enfrenta la ciudadanía. Corresponde profundizar en el análisis de otras situaciones que originan estas, por ejemplo, ¿a qué se deben los problemas de gobernanza?, ¿qué produce la complejidad del Estado?, entre muchas interrogantes válidas y necesarias.

En procura de realizar un aporte a esta discusión, la CGR ha identificado como denominador común una **debilitada gestión financiera pública**. Al igual que para una empresa o una familia, el desempeño financiero de los gobiernos e instituciones importa, pues en ausencia de una adecuada gestión financiera se pone en riesgo la calidad y continuidad de los servicios que las instituciones están llamadas a proveer, además, la gestión financiera es indispensable para la propia operativa de las instituciones. Sobre este tema se ampliará en la siguiente sección.

32 CGR. (2020). Los retos del control y la fiscalización ante la transformación de la gestión pública. En: [Memoria Anual 2019](#). Contraloría General de la República. San José.

33 [Encuesta Nacional de Percepción de la Transparencia en el Sector Público](#), aplicada por la CGR en el año 2019.

34 CGR. Informe [DFOE-CAP-IF-00012-2021](#) Informe de Auditoría de carácter especial sobre la gobernanza digital en el Sector Público.

35 OCDE. (2015). [Costa Rica: Buena gobernanza, del proceso a los resultados](#). Estudio de Gobernanza Pública. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. París.

3. Hacia dónde direccionar esfuerzos: el rol de la gestión financiera pública para mejores servicios

3.1 Gestión financiera pública, un instrumento necesario para mejores servicios

De primera entrada, resulta pertinente clarificar qué se entiende por gestión financiera pública y por qué es relevante para proveer servicios públicos orientados hacia la ciudadanía. El CIPFA (2010)³⁶ la define como el *sistema mediante el cual se planifican, dirigen y controlan los recursos financieros para permitir e influir en la entrega eficiente y eficaz de los objetivos del servicio público*. En otras palabras, es un proceso que permite que los ingresos públicos, sin distinción sobre su naturaleza, puedan financiar la operación de las instituciones, para que estas a su vez puedan generar valor público mediante los servicios que ofrecen. Aunque puede concebirse como un proceso de carácter operativo, la manera en que se desarrolle incide directamente en la calidad, continuidad y sostenibilidad de los servicios públicos.

A modo de referencia, considérense los regímenes de pensiones. La administración de sus recursos son procesos propios de la gestión financiera, desde la presupuestación, la captación de las contribuciones

tripartitas, su administración en carteras de inversión hasta la realización de pagos a las personas que están pensionadas. Si, por ejemplo, la gestión de cartera no considera la gestión de riesgo, esto pondría en riesgo los ingresos en la vejez de todas las personas que reciben una pensión y sus dependientes económicos. La gestión financiera pública permite que las cuotas se transformen en pensiones, en salud, que los impuestos municipales financien la recolección de basura, el ornato, la seguridad comunitaria, o que las tarifas de servicios regulados puedan asegurar la electricidad, el agua potable y el suministro de combustible, entre otros.

Es decir, **es un instrumento** que tiene el sector público para valorar y alcanzar los objetivos institucionales, por ende, debe considerar la **anticipación y resiliencia** para superar con rapidez los desafíos propios de un entorno cambiante e incierto y los problemas complejos que se pretenden gestionar. A pesar de su relevancia, la gestión financiera pública se enfrenta a retos de gran complejidad, como se muestra en la figura siguiente:

³⁶ CIPFA (2010). [Public Financial Management- A whole system approach. Volume: 1: The Approach](#). The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy.

Figura 2. **Retos de la gestión financiera pública**
Hacia la eficiencia en la prestación de los bienes y servicios



Fuente: Elaboración propia de la CGR.

Suficiencia de los recursos

El primer reto planteado es que la gestión financiera pública contribuya con la **suficiencia en los recursos** y provea un blindaje ante la complejidad del entorno. La pandemia de Covid-19 y el reciente conflicto entre Rusia y Ucrania, han reiterado la importancia de contar con finanzas sanas que provean espacios fiscales en coyunturas adversas. En esta línea, es conocido que desde la crisis financiera de 2008 Costa Rica ha experimentado un deterioro sostenido en sus indicadores fiscales; propiamente en 2021 el país registró un déficit financiero del 5,03% del PIB³⁷, un déficit corriente del 3,6% del PIB³⁸, mientras que el nivel de endeudamiento alcanzó el 68,3% del PIB para el Gobierno de la República, casi el triple del observado en 2008 (24%)³⁹.

Si bien las causas del endeudamiento son variadas, destaca particularmente la dinámica que han tenido los gastos e ingresos corrientes del Gobierno Central, que es el sector con mayor desequilibrio. Por el lado del gasto, es conocido el componente inercial, particularmente en lo que respecta a intereses, los cuales ocasionan un efecto de bola de nieve: mayor deuda, mayor pago en intereses y mayor necesidad de endeudarse nuevamente; en 2021 el gasto en este rubro ascendió a 4,8% del PIB, el doble del porcentaje observado en 2012. Por el lado del ingreso, es preciso continuar con reformas que promuevan un sistema tributario eficiente y simple⁴⁰, para así facilitar la gestión y el cumplimiento tributario.

37 El último superávit financiero se reportó en el año 2008 y fue de un 0,2% de la producción.

38 Ver [DFOE-FIP-MTR-00021-2022](#): Cumplimiento de los principios presupuestarios en 2021.

39 Ver [DFOE-FIP-MTR-00019-2022](#): Comportamiento de la deuda del Gobierno al 2021.

40 CGR. (2022). Informe [DFOE-FIP-OS-00002-2022](#), Recaudación tributaria en Costa Rica: Retos para un sistema tributario más simple y más eficiente.

A pesar de que se han realizado reformas que han contribuido en el abordaje de la problemática fiscal, donde destaca en particular la Ley N° 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, que estableció la regla fiscal y amplió la modificación del impuesto de ventas al impuesto al valor agregado, es preciso avanzar en una agenda de reformas orientadas al equilibrio fiscal con enfoque a los servicios públicos y a la ciudadanía.

Este complejo contexto fiscal se presenta además en un momento en que el país requiere atender una serie de necesidades de la población y de algunos sectores que se han visto afectados por la pandemia de la Covid-19, así como enfrentar una brecha de inversión en infraestructura. Aunado a esto, el nivel de desempleo alcanzó un máximo de un 24% a mediados del año 2020 y un 23% de hogares en condición de pobreza. Es decir, en entornos vulnerables existe un riesgo de que los recursos no alcancen para satisfacer las necesidades de la ciudadanía, de ahí la importancia del uso eficaz y optimizado de los recursos escasos.

Es importante recalcar que el reto de procurar la suficiencia de los recursos no significa necesariamente que el Gobierno o las entidades deban buscar más fuentes de ingresos para brindar más y mejores servicios, sino cómo lograr que la gestión financiera pública contribuya a que con los mismos recursos y fuentes disponibles se obtenga un crecimiento económico sostenido y traducido en satisfacción ciudadana.

Sostenibilidad financiera

Además del problema de insuficiencia de recursos, la gestión financiera pública del país se enfrenta al desafío de la **sostenibilidad**. En particular, destacan las dificultades que tienen algunas instituciones públicas para identificar, analizar, evaluar y administrar los recursos financieros en el corto, mediano y largo plazo, en procura de atender los compromisos actuales y futuros para asegurar la continuidad de los servicios públicos, aún en tiempos difíciles.

Al igual que una persona sobreendeudada, las instituciones deben conocer su capacidad de pago, el estado de su situación financiera y estar en capacidad de aplicar medidas para mantener su operación en una senda sostenible.

La sostenibilidad financiera debe ser gestionada para la prestación continua de los servicios públicos, de manera que los tomadores de decisiones puedan establecer estrategias para abordar situaciones adversas o cambiantes como las actuales. En este sentido, acciones como monitorear⁴¹ el flujo de recursos disponibles, determinar las brechas financieras entre la situación económica actual y la deseada e identificar espacios de eficiencia, contribuyen a identificar oportunamente los riesgos, establecer medidas de mitigación y optimizar el uso de los recursos para una prestación continua y de calidad de los servicios que ofrecen las instituciones.

La emergencia sanitaria puso de manifiesto la relevancia de la sostenibilidad financiera, pues dejó entrever deficiencias con respecto al rendimiento de las entidades debido a la presión que generó la disminución de los ingresos, lo que afectó a su vez los indicadores de estructura del endeudamiento y solvencia. Además, en términos de liquidez se observaron dificultades en la capacidad para cubrir gastos corrientes con ingresos corrientes, especialmente por la dependencia de algunas instituciones de recibir transferencias del Gobierno Central.

De acuerdo con un estudio de la CGR⁴², 72 de 82 instituciones evaluadas presentan niveles de alerta de alerta alto y medio-alto en cuanto a la capacidad para gestionar los recursos financieros, lo que refleja altas probabilidades de deterioro en sus indicadores de liquidez, endeudamiento, solvencia y rendimiento. En línea con lo anterior, únicamente 2 de 82 instituciones evaluadas, definen e implementan todos los aspectos relacionados con las políticas, planes, estrategias, análisis financieros y de brechas y acciones para gestionar sus recursos financieros.

Aunado a lo anterior, el país presenta brechas en sostenibilidad aún en aquellos casos que pudo preverlas décadas atrás, tal es el caso de los regímenes de

41 CGR. (2021). Informe N° [DFOE-CAP-SGP-00003-2021](#), Gestión Financiera a cargo de los Jerarcas y Alta Gerencia en las instituciones públicas. Informe de Seguimiento a la Gestión Pública.

42 CGR. (2020). Informe N° [DFOE-EC-SGP-00002-2020](#) Sostenibilidad financiera para la continuidad de los servicios públicos críticos ante la emergencia sanitaria. Informe de Seguimiento a la Gestión Pública.

pensiones⁴³ ante el envejecimiento poblacional, particularmente para el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la CCSS. Los regímenes de pensiones deberán afrontar también el impacto demográfico de la pandemia, como un posible acelerador del proceso de envejecimiento. En correspondencia, los diferentes instrumentos de gestión financiera y planificación requieren considerar dimensiones como la demografía y el clima en sus proyecciones.

Por otra parte, en materia de deuda pública la CGR ha identificado⁴⁴ una baja en la frecuencia de uso de análisis prospectivos, estrategias de endeudamiento y gestión de riesgos de deuda que cumplen un papel importante para propiciar la salud financiera de las entidades. Complementariamente, desde una óptica de liderazgo y cultura, la alta gerencia de las instituciones se enfrentan al desafío de fortalecer la capacidad de gestión financiera mediante prácticas como establecer y supervisar un marco integrado para la gestión financiera (políticas, planes, procedimientos), promover una cultura basada en el control interno, la gestión de riesgos, de la calidad y orientada a resultados, e implementar acciones para fortalecer competencias técnicas y habilidades del personal a cargo de la gestión financiera.

Eficiencia en el uso de los recursos

A los aspectos señalados se aúna el desafío de la **eficiencia en el uso de los recursos**, para que desde las actividades y procesos propios de la gestión financiera pública se promueva el logro de mejores resultados al menor costo y tiempo posible.

La complejidad del entorno exige aprender a hacer más con menos, bajo la premisa de que la institucionalidad no es un fin en sí mismo, sino que su aporte a la sociedad radica en la calidad de los servicios que provee para el bienestar. Aunado a ello, es preciso tener conciencia que no necesariamente una mayor asignación de recursos va a redundar en mejores servicios, pues la definición de cuánto asignar no está necesariamente relacionada al cómo se gestiona y cómo se controla, o bien, aun en casos en los

que existe consenso respecto a la relevancia de la asignación, no se toma en cuenta las debilidades en la gestión que producen ineficiencias en el uso de los recursos.

Un ejemplo del último punto viene dado por los conocidos problemas respecto a la administración de la planilla docente. Recientemente, la CGR determinó que en 2021 el MEP realizó pagos de más en planilla por una suma cercana a los ₡2.108 millones, aunque la suma pudiera ser baja respecto al volumen de recursos administrados y ha disminuido tras la migración al sistema Integra II, es una situación que se reitera año a año. Dada la situación fiscal del país, la ineficiencia en el uso de recursos es una situación que el país no puede -ni debe- permitirse.

Situación similar se dio con el Bono Proteger, donde la CGR determinó 66.298 bonos a personas con una afectación laboral por la pandemia con posibles impedimentos para haber sido girados, equivalentes a ₡7.490 millones, así como un rango entre 30.068 y 60.449 personas en la categoría de independientes y/o informales que podrían haber presentado información imprecisa, lo que equivale a posibles pagos improcedentes entre ₡3.759 millones y ₡7.556 millones.

Otro ejemplo viene dado por la cantidad de recursos que se asignan para la atención de la infraestructura educativa sin un resultado proporcional en su calidad y resultados. Durante el periodo 2017-2021, según las liquidaciones presupuestarias del Ministerio de Hacienda, el MEP realizó transferencias por ₡206.638 millones a las Juntas de Educación y Administrativas y al Fideicomiso de Infraestructura Educativa para atender el rezago histórico en esta área. A pesar de ello, las carencias en los centros educativos persisten e incluso al mes de agosto de 2021 el MEP reportó 546 órdenes en proceso y 266 por atender⁴⁵, esto se traduce en niños, niñas y adolescentes que ven vulnerados sus derechos por no contar con centros que propicien un clima educativo idóneo para el proceso enseñanza-aprendizaje.

Asimismo, los recursos que se transfieren a la Juntas se gestionan en el contexto de importantes debilidades en el proceso de aprobación, ejecución y monitoreo por parte

43 CGR. (2019). Informe N° [DFOE-SAF-OS-00001-2019](#), Impacto Fiscal del cambio demográfico: Retos para una Costa Rica que envejece.

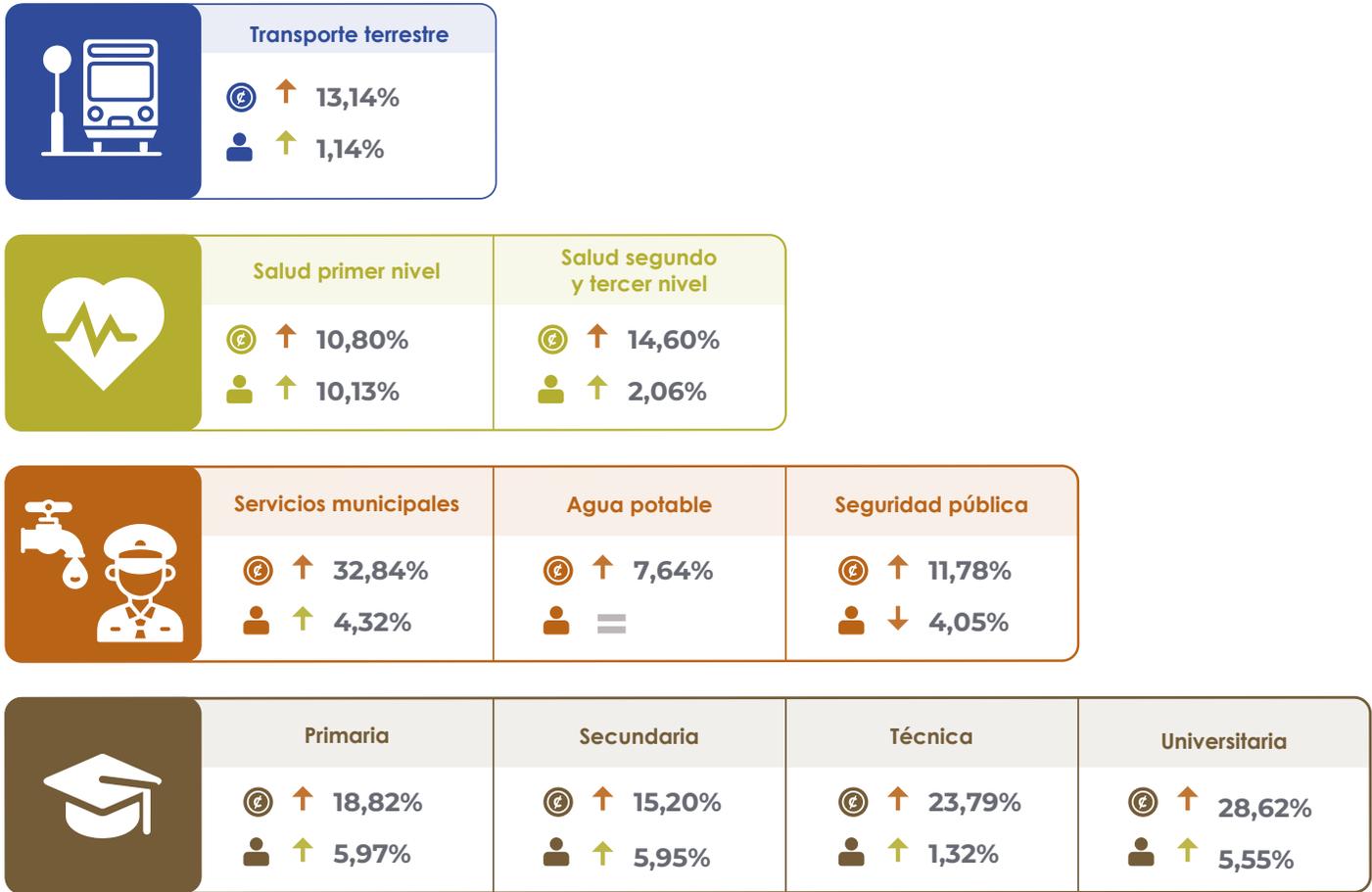
44 CGR. (2021). Informe N° [DFOE-FIP-OS-00001-2021](#), Urgente retorno a la sostenibilidad: desafíos del endeudamiento en contextos de vulnerabilidad fiscal. Informe de Opiniones y Sugestiones.

45 Según oficio DVM-A-DIE-1030-2021 del 05 de agosto de 2021, remitido a la CGR mediante oficio DVM-A-0590-2021 del 09 de agosto de 2021.

del MEP⁴⁶. Una reciente auditoría de la CGR⁴⁷ determinó que las actividades se ejecutan sin un propósito definido y existen debilidades relacionadas con su estructura, funciones y vinculación con la planificación estratégica, lo que limita el aseguramiento razonable de la operación, además, el 48% de las Direcciones Regionales de Educación no realizan el seguimiento del uso, disposición y administración de los recursos de las Juntas o lo ejecuta de manera parcial.

La ineficiencia en el uso de los recursos también afecta la percepción ciudadana, a manera de referencia, la ENPSP 2018 se midió mediante una encuesta la percepción de la ciudadanía acerca de la eficiencia en la prestación de algunos servicios y se comparó con el incremento en el gasto público en los últimos años. Los resultados obtenidos muestran que en general las personas percibían en la mayoría de los servicios una leve mejoría, no obstante hay casos donde el aumento de la asignación de recursos no se tradujo en una mejor percepción de los servicios, tal es el caso de los servicios de agua potable y de seguridad pública a pesar del incremento en el gasto (Ver figura siguiente)

Figura 3. **Pérdida de eficiencia en la prestación de servicios**
Incremento en gasto público vs. percepción de eficiencia en los servicios



Fuente: CGR. Memoria Anual 2017. ENPSP 2018.

46 El MEP transfiere recursos a las Juntas para atender el servicio de comedor, infraestructura, transporte estudiantil, entre otros conceptos. A modo de referencia, en 2021 se les transfirieron ₡239.163 millones por diversos conceptos.

47 CGR. (2021). Informe N° [DFOE-CAP-IF-00014-2021](#). Informe de auditoría de carácter especial sobre los mecanismos para la aprobación y seguimiento presupuestario de los recursos administrados por las juntas de educación y administrativas a cargo del MEP.

La figura anterior trae a colación la interrogante de por qué si se destinan más recursos a un sector, la ciudadanía no percibe una mejora significativa o congruente en los servicios, parte de la respuesta está relacionada con ineficiencias en el uso de los recursos.

Desde una óptica más operativa, la Contraloría General ha identificado que existen situaciones que hacen más complejas las actividades operativas, lo que también afecta la eficiencia en la gestión, dificulta la rendición de cuentas y la transparencia. Por ejemplo, la CGR identificó⁴⁸ 42 casos de Juntas de Educación o Administrativas con más de 5 cuentas bancarias registradas; inclusive, se determinó una Junta con 57 cuentas. Esta práctica dificulta el cumplimiento de la diversa gama de funciones asignadas a estos órganos e incrementa los riesgos de corrupción, además, dificulta tareas como la realización de conciliaciones bancarias periódicas.

Aunado a esto, algunas instituciones⁴⁹ tienen procesos desintegrados, por lo que requieren destinar tiempo en labores más operativas dado que carecen de herramientas tecnológicas que imposibilitan el registro automatizado de sus transacciones, como son los registros contables, lo cual disminuye la posibilidad de realizar tareas más sustantivas, como los mencionados análisis de sostenibilidad.

Trazabilidad en el uso de los recursos

La limitada trazabilidad en el uso de los recursos públicos socava la efectividad de las políticas públicas, además, “imprime” un velo que opaca la gestión para la ciudadanía y otras partes interesadas como medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales u organismos internacionales, creando incluso riesgos de corrupción.

En algunos casos, la poca trazabilidad se relaciona con trámites presupuestarios que implican varias instituciones e instancias de aprobación interna y externa, lo que dificulta dar seguimiento “colón a colón”. La implementación

de la Ley N° 9524 representa un avance en esta línea concreta, con la incorporación al Presupuesto de la República de los presupuestos de los órganos desconcentrados del Gobierno Central; de acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de ley que dio origen a esta Ley (expediente legislativo 20.203), la integración presupuestaria facilita la dirección política que corresponde al Poder Ejecutivo, al tiempo que fortalece el control presupuestario. A pesar de este importante primer paso, conviene avanzar hacia una integración presupuestaria que, por ejemplo, favorezca una gestión más integral desde la óptica sectorial-funcional, facilite el control ciudadano y la rendición de cuentas.

Por ejemplo, existen recursos que el Gobierno Central otorga a instituciones como el Patronato Nacional de la Infancia que antes de ser ejecutados en su propósito y beneficiarios finales deben someterse a tres momentos de aprobación presupuestaria⁵⁰. Esto indudablemente crea reprocesos administrativos, personal de las instituciones que duplican y triplican una misma tarea, lo que disminuye tanto la trazabilidad como la eficiencia, además, encarece el servicio que se presta a la población infantil.

La trazabilidad también **constituye una herramienta para el combate y la prevención de la corrupción**. La literatura⁵¹ muestra que algunas medidas asociadas al fortalecimiento de la gestión financiera pública han sido más efectivas que algunas tomadas específicamente en la prevención de actos de corrupción. Medidas como el seguimiento del gasto público, es decir: la **trazabilidad de la información**, que permite conocer el flujo de recursos e identificar dónde se encuentran las fugas. Además, el uso de sistemas robustos de gestión presupuestaria junto con una mayor participación de agentes externos, ha demostrado que contribuyen a promover la transparencia, la rendición de cuentas y la prevención de la corrupción. Asimismo, otras medidas como fortalecer la calidad de la información financiera, facilita la comparabilidad de datos, fomenta la transparencia en la gestión y la rendición de cuentas;

48 CGR. (2020). [Informe N° DFOE-SOC-OS-00001-2020](#), Las Juntas de Educación y Administrativa: el último eslabón en una cadena de mando compleja. Informe de Opiniones y Sugestiones.

49 CGR. (2020). [Informe N° DFOE-SAF-IF-00024-2020](#), Informe de Auditoría de carácter especial sobre la administración de la deuda del Gobierno Central respecto a las colocaciones, pago y registro.

50 Un primer momento corresponde a la aprobación de los recursos incorporados en el Presupuesto de la República por parte de la Asamblea Legislativa, posteriormente la aprobación presupuestaria por parte de la Contraloría General de los recursos incorporados por el PANI en los presupuestos iniciales y extraordinarios y un último momento la aprobación de los presupuestos de beneficios patrimoniales gratuitos o sin contraprestación otorgados a sujetos privados por esa entidad concedente.

51 Rocha Menocal, A., et al. (2015). [Why corruption matters: understanding causes, effects and how to address them](#). Evidence Paper. London: DFID.

obteniéndose con ello, datos confiables, útiles y oportunos como insumo esencial para la toma de decisiones.

En ese sentido, resulta de relevancia tomar en cuenta que la corrupción es un fenómeno social sujeto a constantes y sofisticadas mutaciones, el drenaje de recursos producto de la corrupción, ciertamente limita e incide en la posibilidad del Estado para brindar más y mejores servicios a la población. Esto conlleva a que las medidas en la prevención de la corrupción deban también evolucionar y anticiparse a los nuevos riesgos.

Un ejemplo de la falta de trazabilidad viene dado por las compras públicas. Aunque el marco jurídico actual establece la obligatoriedad de uso del sistema digital unificado de compras⁵², de acuerdo con un informe de la CGR⁵³, las instituciones (incluyendo los gobiernos locales⁵⁴) no realizan la totalidad del procedimiento de compras en el sistema dispuesto para ello, sino que por lo general es hasta la etapa de adjudicación; además, las instituciones no actualizan información relevante, por ejemplo, en temas como la evaluación del proveedor o el registro de personal inhibido, información de interés para los gestores de compras (por ejemplo, para minimizar el riesgo de adjudicar procedimientos a proveedores sancionados previamente por otras administraciones).

Asimismo, relacionado con este reto, está pendiente culminar el proceso de implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP)⁵⁵ y de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), lo que permitiría dar más confiabilidad a la información financiera, como un insumo que tiene como objetivo uniformar los estándares para el registro, reconocimiento y revelación de las transacciones financieras como resultado de la gestión financiera pública. A su vez, incentiva el control ciudadano sobre la efectividad de las políticas, de la planificación y de los resultados en los servicios públicos. En asociación con este tema, también es necesario que la administración

utilice una misma base de registro presupuestario, aspecto que incide en la comparación y análisis de los datos, sus respectivos controles y la toma de decisiones.

Es así como por medio de una mayor trazabilidad de la información, las instituciones puedan tener un vínculo más directo con la ciudadanía, fomentando una cultura hacia la rendición de cuentas, la transparencia, aspectos que conllevan una mayor confianza sobre el accionar público y el uso de los recursos.

Flexibilidad en la asignación y uso de los recursos

Por último, la gestión financiera pública del país se caracteriza por la **poca flexibilidad para la asignación de los recursos**. La Contraloría General ha señalado reiteradamente que el Presupuesto de la República es rígido, lo que limita la búsqueda de alternativas para la atención de las necesidades ciudadanas. Por ejemplo, para 2022, del total del monto presupuestado (¢11,5 billones, equivalentes a un 27% del PIB), un 44% se destina a amortización e intereses, un 25% a transferencias corrientes, un 24% a remuneraciones, 2% a transferencias de capital, quedando solamente un 5% para atender otros objetivos de política. El espacio de acción es evidentemente muy reducido.

El mismo Ministerio de Hacienda⁵⁶ reconoce que tal rigidez se debe a una serie de disposiciones constitucionales y legales que crean un destino específico⁵⁷. En general, la definición de los destinos específicos se ha realizado sin considerar principios de sana gestión de la Hacienda Pública⁵⁸, pues, en el deber ser, estas asignaciones deben estar sujetas a revisiones periódicas que permitan evaluar objetivamente la continuidad de dicho gasto acorde con el cumplimiento de sus metas o la evolución de la necesidad, además, en

52 La pronta entrada en vigencia de la Ley N° 9986, Ley General de Contratación Pública mantiene esta obligación e inclusive contempla un vicio de nulidad en caso de no utilizar el sistema digital unificado.

53 CGR. (2021). Informe N° [DFOE-CAP-SGP-00005-2021](#) Uso del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) en las instituciones públicas. Informe de Seguimiento a la Gestión Pública.

54 CGR. (2021). Informe N° [DFOE-LOC-SGP-00001-2021](#) Informe de Seguimiento a la Gestión Pública acerca de la implementación y uso del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) en las 82 municipalidades.

55 CGR. (2021). Informe N° [DFOE-FIP-SGP-00001-2021](#). Implementación transversal de las normas internacionales de contabilidad para el Sector Público (NICSP).

56 Ministerio de Hacienda. (2015). El Presupuesto Nacional en Costa Rica 2015. Dirección General de Presupuesto Nacional San José.

57 En Costa Rica existen 153 destinos específicos, la Constitución Política da origen a 3 y 39 Leyes a los restantes 150.

58 CGR. (2018). [Destinos específicos del presupuesto del Gobierno Central](#). Informe de Opiniones y Sugestiones.

algunos casos fueron creados sin una fuente de financiamiento clara y sostenible.

Así las cosas, la asignación de recursos es importante desde una perspectiva social, tal es el caso del 8% del PIB para educación, que no está vinculada a un ejercicio de evaluación que oriente posibles reajustes a lo largo del tiempo (inclusive, dentro del mismo servicio, por ejemplo, si se requiere destinar más recursos a determinado nivel educativo); o la asignación al Poder Judicial, que le corresponde el 6% de los ingresos ordinarios del presupuesto de la República, a pesar de ello, la ciudadanía enfrenta una mora judicial relevante. Otro ejemplo es el inminente efecto del cambio demográfico con el envejecimiento de la población que modifica las demandas de algunos servicios públicos y conlleva una mayor presión a los sistemas de salud y pensiones, y por otro lado, con la gran oportunidad de crear reformas para mejorar la calidad de la educación en una coyuntura que muestra una disminución en la población escolar. Al respecto, la CGR ha indicado⁵⁹ la pertinencia de valorar la evolución de este destino en el tiempo, siempre que ello no implique una desatención a las necesidades del sistema educativo.

A manera de corolario, el deterioro en los servicios públicos es causado por factores diversos, dentro de los cuales destacan un limitado enfoque a la persona usuaria, un Estado complejo, una gobernanza debilitada y una gestión que se centra en las decisiones de plazo inmediato, sin considerar las afectaciones en el tiempo y las brechas en la gestión financiera pública que se han comentado en esta sección (insuficiencia, insostenibilidad, ineficiencia, no trazabilidad e inflexibilidad).

La gestión financiera pública es un proceso intrínseco a la operativa institucional; como tal, tiene incidencia directa en la continuidad y sostenibilidad de los servicios públicos, de manera que promover mejores servicios requiere implementar medidas para una gestión financiera más efectiva.

Ahora bien, esta es una condición necesaria, pero no es suficiente, pues no sustituye otras medidas en otros procesos críticos para la gestión pública, como la planificación, la gestión del recurso humano, la implementación de enfoques hacia resultados y la gestión

de riesgos como modelos que promueven la mejora pública, así como otras reformas estructurales que mejoren los diseños del accionar del Estado Costarricense.

4. Finanzas públicas integradas para mejores servicios públicos

Como se mencionó, las deficiencias en la gestión financiera pública forman parte de las causas que explican el deterioro en el acceso, eficiencia y resiliencia de diversos servicios públicos. Teniendo en consideración lo anterior, la Contraloría General de la República sugiere un nuevo esquema de gestión financiera pública que apuesta por una **mayor integración** como uno de los medios para superar dichos retos, sin perder de vista las otras causas que inciden sobre el desempeño institucional.

Por medio de su fiscalización, la CGR ha identificado la necesidad de fortalecer las relaciones y conexiones entre los diversos actores, las habilidades de coordinación para resolver problemas complejos e interconectados entre sí, así como la incorporación de elementos de motivación, competencias y cultura, más allá de la gestión tradicional basada únicamente en normativas o estructuras. Es decir, se requiere una gestión pública con una visión más sistémica, entendiendo que la forma en que interactúan sus componentes determina en gran medida los resultados.

Una gestión financiera pública más integrada contribuiría con el aumento en la eficiencia de la prestación de los servicios a la ciudadanía, una mayor suficiencia y flexibilidad en el uso de los recursos disponibles, mejora en la trazabilidad de la información y en la sostenibilidad financiera que permita la continuidad de los servicios.

Esta visión y línea de análisis institucional surge producto de una profunda reflexión⁶⁰ para comparecer ante la Comisión Especial de Reforma del Estado de la Asamblea Legislativa, particularmente en la sesión del 12 de agosto de 2020, con propuestas desde una óptica de Hacienda Pública. Desde ese momento, se han emitido diferentes productos que tienen el propósito de generar insumos para discusión y análisis de acciones que permitan cerrar las brechas identificadas. Tal es el caso de informes de opiniones y sugerencias que han analizado los desafíos

59 CGR. (2019). Informe N° [DFOE-SAF-OS-00001-2019](#) Impacto Fiscal del cambio demográfico: Retos para una Costa Rica que envejece. Informe de Opiniones y Sugerencias.

60 CGR. (2020). [Reflexión CGR N.° 36](#). Una nueva gestión financiera pública: pieza esencial para la reforma del Estado.

en el campo de deuda pública⁶¹, la planificación para una gestión pública resiliente ante entornos dinámicos⁶², y retos para un sistema tributario más simple y eficiente⁶³. Asimismo se trabajó en el Proyecto de Ley Manejo Eficiente de la Liquidez del Estado (expediente legislativo N° 22.661) y se remitió una estrategia de operacionalización del principio de plurianualidad en el sector público costarricense⁶⁴ establecido en el artículo 176 constitucional, diseñada en conjunto con el Ministerio de Hacienda.

Ahora bien, ¿qué implican las **finanzas públicas integradas**? Como punto de partida, se refieren a un modelo de gestión financiera pública que permite la mejora en la prestación de los servicios públicos derivado de las sinergias y la integración en 5 ejes fundamentales: integración de la gestión financiera con las decisiones de planificación, integración con decisiones públicas en el tiempo, integración entre la operación del Estado y la ciudadanía, integración entre los procesos de gestión financiera e integración entre actores institucionales.

Figura 4. Finanzas Públicas Integradas: Ejes de integración



Fuente: Elaboración propia.

Integración de la gestión financiera con las decisiones de planificación

El entorno en el que se desempeñan las instituciones públicas es dinámico, se caracteriza por ser volátil, incierto, complejo, ambiguo e hiperconectado (entorno VUCAH, por sus siglas en inglés). Esto aumenta la exigencia sobre las instituciones y su capacidad de responder en forma oportuna y satisfactoria a las necesidades ciudadanas. Además, acentúa la relevancia de articular un proceso de planificación estratégica que anticipe los requerimientos y se adapte a los cambios, a partir de la capacidad de autorregulación, entendida como una adecuada lectura del entorno, la resiliencia organizacional y el desarrollo de capacidades de forma anticipada y constante⁶⁵ para aportar valor a la sociedad.

En esta línea, destaca la relevancia de que **la gestión financiera se vincule con las decisiones de planificación** para que pueda precisamente concretar lo establecido desde la planificación estratégica para atender las necesidades ciudadanas en un entorno cambiante. Lo anterior requiere diferenciar y comprender la relación que existe entre la definición de cuáles son las políticas a implementar y cómo implementarlas. En el primer nivel, relativo al *qué gestionar*, intervienen los procesos de planificación estratégica, donde se delimitan y priorizan los objetivos de política pública, es

61 CGR. (2021). Informe N° [DFOE-FIP-OS-00001-2021](#), Urgente retorno a la sostenibilidad: desafíos del endeudamiento en contextos de vulnerabilidad fiscal. Informe de Opiniones y Sugestiones.

62 CGR. (2022). Informe N° [DFOE-FIP-OS-00001-2022](#) Más allá del ritual: planificar para una gestión pública resiliente ante entornos dinámicos. Informe de Opiniones y Sugestiones.

63 CGR. (2022). Informe N° [DFOE-FIP-OS-00002-2022](#) Recaudación tributaria en Costa Rica: Retos para un sistema tributario más simple y más eficiente. Informe de Opiniones y Sugestiones.

64 Esta estrategia fue remitida mediante los oficios DC-0060 (5453) de la CGR y DM-0357-2022 del Ministerio de Hacienda, en los que se adjuntó el documento Estrategia de operacionalización del principio de plurianualidad en el Sector Público costarricense (marzo de 2022).

65 CGR. (2022). Informe N° [DFOE-FIP-OS-00001-2022](#) Más allá del ritual: planificar para una gestión pública resiliente ante entornos dinámicos. Informe de Opiniones y Sugestiones.

decir, se define *la ruta país*; este nivel es inherente a la dirección política que emana del Poder Ejecutivo. Por su parte, en el segundo nivel, relativo a *cómo hacerlo*, es dónde la gestión financiera pública constituye uno de los procesos con mayor incidencia, al determinar cómo se planifican y gestionan los recursos y porque hay objetivos comunes entre ambos procesos.

Tradicionalmente, el vínculo entre las decisiones de planificación y la gestión financiera pública se ha abordado desde el ejercicio de vinculación plan-presupuesto, bajo la premisa de que los presupuestos públicos constituyen la “expresión financiera de los planes”. En primera instancia, esta vinculación requiere ser fortalecida, pues en la práctica existe una desconexión entre ambos componentes, cuando, por ejemplo⁶⁶, se realizan modificaciones en el presupuesto, y las entidades no ajustan los indicadores o metas previamente definidos, o viceversa.

En esa línea, más allá de una correcta realización del ejercicio de vinculación plan-presupuesto, emerge una necesidad de que los procesos de gestión financiera se encuentren también alineados a la planificación estratégica. Para esto, en segunda instancia, se considera necesario que a nivel institucional se trabaje en un Plan Estratégico de la Gestión Financiera que permita plantear e implementar una visión de desarrollo en esta materia, que es base para una apropiada provisión de los servicios públicos.

En tercera instancia, se requiere también de avances significativos en materia de fortalecimiento de la planificación y gestión de proyectos de inversión pública⁶⁷. El desarrollo de un portafolio de proyectos priorizados que guíen el desarrollo de la infraestructura país, a partir de un desarrollo de capacidades en materia de gestión financiera pública que permitan concretarlos de forma eficiente, es otro de los grandes retos de la vinculación de la planificación estratégica con la gestión financiera.

¿Por qué todo esto es relevante? Cuando la planificación se encuentra desintegrada de la gestión financiera pública

es posible observar presupuestos desequilibrados con una nula visión de mediano y largo plazo, procesos de gestión de cobros y pagos que no colaboran con el cumplimiento de los objetivos institucionales y una gestión de pasivos que incide en la sostenibilidad financiera para garantizar la continuidad de los servicios a la ciudadanía.

Otra de las consecuencias de la desconexión entre la visión de las autoridades y la propia gestión financiera pública es que no se logren obtener los resultados esperados. Por ejemplo: mediante la Ley N° 9124 se autorizó al Poder Ejecutivo a suscribir un fideicomiso de contratos de arrendamiento financiero para el desarrollo de obras de infraestructura educativa, no obstante, a pesar de la claridad respecto a las necesidades de infraestructura en los centros educativos y de contar con mecanismos de financiamiento del proyecto, al mes de julio 2020⁶⁸ solo 55 de las 103 obras (79 centros educativos y 24 canchas multiuso) se financiaron con recursos del Fideicomiso. Esto permite apreciar cómo la falta de integración entre las decisiones de planificación (definición de las obras, modelos de diseño) y la ejecución financiera del proyecto, en conjunto con otras posibles causas, afectaron el cumplimiento de las metas establecidas.

Integración en el tiempo

La **integración de las decisiones públicas en el tiempo** (horizonte temporal) permite ir más allá de la inmediatez, al evaluar el impacto de decisiones actuales sobre el futuro (perspectiva de mediano y largo plazo), anticipar posibles efectos adversos y subrayar la importancia de la sostenibilidad financiera⁶⁹ para la continuidad de los servicios públicos.

Siguiendo la analogía desarrollada por Martirene (2007)⁷⁰, la integración de las decisiones públicas en el tiempo bajo una perspectiva de mediano y largo plazo es como conducir en la noche con las luces altas de un automóvil con el fin de tomar mejores decisiones, anticipar obstáculos en el camino y salvaguardar la integridad de

66 CGR (2019) Informe N° [DFOE-SOC-IF-00023-2019](#) Auditoría de carácter especial sobre el proceso de planificación institucional, ejecución y evaluación presupuestaria en el ITCR.

67 CGR (2019). Informe N° [DFOE-SAF-IF-00010-2019](#) Informe de auditoría de carácter especial sobre la gobernanza del proceso de inversión pública.

68 Mediante oficio DM-1506-12-2019 del MEP se indica que con el financiamiento suscrito con el Banco Interamericano de Desarrollo se tienen comprometidos fondos que permiten completar 55 obras del listado referencial del Anexo Único de la Ley N° 9124

69 CGR. (2020). Informe N° [DFOE-EC-SGP-00002-2020](#) Sostenibilidad financiera para la continuidad de los servicios públicos críticos ante la emergencia sanitaria. Informe de Seguimiento a la Gestión Pública.

70 Martirene, R. (2007) Manual de Presupuestación Plurianual. Serie Manuales del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

las personas en el vehículo. Como se mencionó en el apartado anterior, en claro contraste la gestión financiera pública costarricense (y en general, la gestión pública) ha operado con “luces cortas” durante mucho tiempo y de forma desintegrada o fragmentada, enfocándose particularmente en el corto plazo.

A manera de ejemplo, en materia de cambio climático, tema que requiere de atención inmediata para contener impactos futuros, la Contraloría General de la República estimó que el costo anual de la reparación y reconstrucción de infraestructura afectada por inundaciones, temporales y sequías pasó de ¢8.903 millones en 1988 a ¢202.681 millones en 2010, en este último año representó el 1,01% del PIB; y se determina un crecimiento exponencial del costo de reparación de carreteras, puentes, acueductos y otra infraestructura relevante. Entre 1988 y 2010 los costos de estos fenómenos climáticos extremos variaron entre 0,3% y 1,7% del PIB por año, y en promedio cada trimestre es un 3% más costoso que el anterior⁷¹.

Sobre el impacto del envejecimiento poblacional, la CGR advirtió por ejemplo, el impacto en el costo de los servicios de salud por parte de una mayor cantidad de población adulta mayor, en comparación con personas en edades intermedias. Mientras que en el sector educativo el envejecimiento poblacional implica una disminución sostenida de la población en edad escolar; lo que implica que este sector se enfrenta al reto de la productividad y proveer a la población joven conocimiento y habilidades que promuevan su empleabilidad en un entorno cada vez más complejo y dinámico⁷². El contexto de la pandemia también advierte la necesidad de atender los rezagos educativos cuanto antes para sostener y mejorar la productividad futura.

Por otra parte, la operacionalización de los principios de sostenibilidad y plurianualidad, incluidos recientemente en la reforma al Artículo 176 de la Constitución Política, es necesaria para promover la integración en el tiempo de la gestión financiera. De acuerdo con la estrategia elaborada por la CGR y el Ministerio de Hacienda mencionada previamente, algunas de las medidas requeridas en esta

área son: regular con claridad la cobertura de los marcos fiscales y de la presupuestación plurianual, así como el horizonte de presupuestación, los plazos de revisión, la articulación entre la anualidad y la plurianualidad y la necesidad de estructurar dichos marcos como actos administrativos indicativos que evolucionen gradualmente en términos de vinculatoriedad.

Integración con la ciudadanía

Dado que la gestión financiera pública no es un fin en sí misma, sino que adquiere sentido en la medida en que es una herramienta para la prestación de servicios públicos en la cantidad y calidad adecuadas para la ciudadanía, **la integración entre la operación del Estado (incluida la operación financiera) y las necesidades ciudadanas es central**. No es usual que la gestión pública costarricense organice sus procesos, procedimientos, actividades y tareas desde el punto de vista de la ciudadanía, por lo cual tiende a ignorar sus percepciones, necesidades y los costos privados, tales como los tiempos de espera entre una actividad y otra, o la pérdida de continuidad en un trámite que obliga a la persona funcionaria pública a reiniciar o rehacer actividades por la pérdida o el desaprovechamiento de información vital (Memorias Anuales 2014 y 2017, CGR).

Lo anterior se refleja en las tareas necesarias para el pago de impuestos, pues el sistema tributario costarricense no está diseñado para facilitar el cumplimiento de las obligaciones. De acuerdo con el Banco Mundial, en Costa Rica un contribuyente requiere invertir aproximadamente 100 horas más para la declaración y pago de impuestos, en comparación con el país en el que se requiere invertir menos tiempo⁷³, esto contraviene prácticas aceptadas a nivel internacional, pues la literatura muestra que facilitar el pago de impuestos mejora la competitividad -un sistema tributario complejo es asociado con altos niveles de evasión- por lo que un sistema tributario moderno debe optimizar la recaudación por medio de la disminución del costo de los contribuyentes para cumplir con las leyes tributarias.

71 CGR. (2017). Informe N° [DFOE-AE-OS-00001-2017](#). Presión sobre la Hacienda Pública en un contexto de variabilidad y cambio climático: desafíos para mejorar las condiciones presentes y reducir los impactos futuros. Informe de Opiniones y Sugestiones.

72 CGR. (2019). Informe N° [DFOE-SAF-OS-00001-2019](#) Impacto Fiscal del cambio demográfico: Retos para una Costa Rica que envejece. Informe de Opiniones y Sugestiones.

73 CGR. (2022). Informe N° [DFOE-FIP-OS-00002-2022](#) Recaudación tributaria en Costa Rica: Retos para un sistema tributario más simple y más eficiente. Informe de Opiniones y Sugestiones.

De acuerdo con Innovaap (2021)⁷⁴ en una investigación conjunta con la CGR, las personas contribuyentes manifiestan que para cumplir con sus obligaciones tributarias respecto a los impuestos de renta y valor agregado, se enfrentan a información compleja y desorganizada sobre los pasos necesarios para presentar la declaración y efectuar el pago, dificultad al realizar el trámite respecto a la duplicidad y cantidad de pasos necesarios para completar la declaración, atención poco oportuna y con respuestas genéricas por parte del Ministerio de Hacienda ante las consultas de los contribuyentes, plataformas poco intuitivas y amigables (ATV) y necesidad de pagar por asesoría de personas expertas (servicios de contabilidad) para cumplir con la declaración y pago.

Al respecto, las personas contribuyentes recomiendan migrar hacia una plataforma única para la gestión de servicios hacendarios y tributarios, así como suscribir convenios con organizaciones como el TSE, CCSS, Municipalidades, Ministerio de Salud, INS, banca comercial, entre otros, de modo que se pueda precargar información de la persona usuaria y simplificar así los requisitos y requerimientos para declarar y pagar impuestos, además de evitar solicitar la misma información repetidas veces, en consonancia con el espíritu de la Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos. Las declaraciones de impuestos preelaboradas se constituyen en un instrumento de facilitación y control utilizado en otros países.

Tal es el grado de desconexión actual que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Percepción de las Finanzas Públicas de 2022 (ENPFP), el 58% de las personas indica que no saben que pueden solicitar a las instituciones públicas explicaciones sobre lo que hacen con los recursos públicos. Además, el 73,1% de las personas consideran que las instituciones no informan sobre sus resultados⁷⁵ y el 72,1% desconfían de las explicaciones que dan las instituciones sobre el manejo de los recursos públicos. Por otro lado, el 92% de las personas no conocen cuántos recursos son presupuestados por las instituciones públicas, ni tampoco en qué proyectos son utilizados, sin embargo, al 84,9% le gustaría saberlo.

Integración de los procesos de la gestión financiera

El modelo de Finanzas Públicas Integradas propuesto apuesta por la **integración de los distintos procesos de la gestión financiera pública**, a saber: presupuestación de ingresos y gastos, captación de ingresos, administración de activos y pasivos (liquidez, deuda, entre otros), y el proceso de pagos. Desde esta perspectiva, esto significa que es relevante impulsar la integración de la gestión presupuestaria, no asumir endeudamiento público existiendo saldos ociosos a disposición (integración liquidez-deuda), realizar la captación de ingresos públicos de manera ágil y mediante un traslado oportuno a las cuentas de caja para optimizar su uso (integración captación de ingresos-liquidez) y ejecutar los pagos para la operativa institucional de manera completamente integrada con registros presupuestarios oportunos para un adecuado proceso de control, transparencia y rendición de cuentas (integración proceso de pagos-presupuesto), además del vínculo de todas estas temáticas con los registros financiero-contables, por citar sólo algunos ejemplos de integración de procesos. Todo lo anterior alineado a los objetivos del país y enfocado en la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía, generando valor.

74 Innovaap. (2021). [Experiencia ciudadana en el pago de tributos: IVA, Renta y Bienes Inmuebles. Informe final de proyecto](#). Universidad de Costa Rica, Escuela de Administración Pública, Laboratorio Colaborativo de Innovación Pública (Innovaap).

75 Mediante Informe N° [DFOE-EC-SGP-00002-2020](#) sobre la sostenibilidad financiera para la continuidad de los servicios públicos críticos ante la emergencia sanitaria, se indica que 36 de 82 entidades evaluadas no elaboran estados financieros trimestralmente, lo cual constituye una limitante significativa en contextos como el actual, ya que con información financiera la toma de decisiones se basa en razones objetivas que promueven la continuidad y la eficiencia de los servicios públicos.

Figura 5. Procesos de la gestión financiera pública



Fuente: Elaboración propia.

Como parte de las discusiones sobre reforma del Estado⁷⁶, la CGR ha señalado la necesidad de evolucionar de un sistema fragmentado, que opera en silos y se enfoca en el cumplimiento de normativa, hacia una visión integral y sistémica, que considere los flujos y procesos, así como las conexiones entre las partes interesadas, entre los distintos procesos que engloba la gestión financiera pública y con otros sistemas con los que se relaciona. Por tanto, la nueva gestión financiera pública requiere de una visión integrada y comprensiva de la Hacienda Pública, para que por medio de las economías de escala y procesos estandarizados se logre un uso más eficiente de los recursos públicos, lo cual constituye un avance significativo respecto al modelo actual en el que cada institución realiza su propia gestión.

El país realizó un esfuerzo en el año 2001 para promover una mayor integración de los procesos de gestión financiera con la aprobación de la Ley N° 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Se podría pensar que la gestión financiera se constituye en un proceso estandarizado que debe operar bajo mejores prácticas, independientemente de la naturaleza jurídica de los sujetos. No obstante, el ámbito de aplicación de esta ley ha venido reduciéndose en el tiempo, siendo que sólo

el 48% de los recursos públicos se encuentran bajo su alcance. Inclusive, al día de hoy persisten las exclusiones y recientemente, en febrero de 2022, mediante Ley N° 10122, se aprobó la exclusión del Benemérito Cuerpo de Bomberos de su ámbito de aplicación.

Otra iniciativa la constituye el proyecto de ley “Manejo Eficiente de la Liquidez del Estado” (expediente N° 22.661) en la corriente legislativa, el cual **busca impulsar un sistema centralizado, ágil, simple y digitalizado de cobros** para la captación de la liquidez pública y de pagos, en línea con las mejores prácticas internacionales. Con una iniciativa así, la ciudadanía obtendría beneficios en menores tiempos transaccionales en el pago de impuestos cercanos al **0,3% del PIB anualmente**. En complemento el Estado obtendría la suma de un **0,7%** producto del ahorro en el pago de intereses de la deuda pública (0,6%) y ahorros derivados de menores comisiones transaccionales para las entidades que manejan ingresos públicos (0,1%).

Además de los beneficios citados, la integración de los procesos de manejo de la liquidez pública genera beneficios tanto al Estado como a las entidades que lo

76 CGR. (2020). [Reflexión CGR N.° 36](#). Una nueva gestión financiera pública: pieza esencial para la reforma del Estado.

componen y que tienen un fin público, lo cual es factible hoy en día en buena medida gracias al avance tecnológico.

Por otra parte, en los últimos años, se ha observado una tendencia legislativa y normativa de caminar hacia un modelo integrado como el que se propone en el proyecto de ley citado. Lo anterior tiene su origen a partir de la creación del sistema de caja única en el 2004, luego se ha avanzado con la aprobación de leyes como la Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, (Ley N° 9371) y la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, (Ley N° 9635)⁷⁷, que prevén ambas el retorno de los superávits libres producto de transferencias del presupuesto nacional, hasta la promulgación del decreto ejecutivo N°42267-H del 31 de marzo de 2020, que reformó las directrices de política presupuestaria para fortalecer la aplicación del principio de Caja Única.

Integración entre actores institucionales

Por su parte, esta nueva forma de pensar la gestión financiera pública comprende la importancia de la **integración entre los distintos actores institucionales**. En contraste al modelo de gestión fragmentado y por “islas” con el cual opera actualmente el Estado costarricense (mencionado en el apartado anterior), la integración interinstitucional permitiría el aprovechamiento de economías de escala en el uso de los recursos públicos, una mayor facilidad de coordinación⁷⁸ y la posibilidad de disminuir duplicidades.

Al respecto, con la implementación de la Ley N° 9524⁷⁹, el país ha avanzado con el proceso de integración de los actores, al incorporar a los órganos desconcentrados de la Administración Central dentro del proceso de formulación y aprobación presupuestaria del Gobierno de la República, lo cual fortalece la potestad de dirección y coordinación del Poder Ejecutivo, y el control político que ejerce la Asamblea Legislativa sobre el Presupuesto de la República.

En esa misma línea se emitieron las Normas técnicas sobre el presupuesto de los beneficios patrimoniales otorgados mediante transferencia del sector público a sujetos privados⁸⁰, por medio de las cuales se logró que el proceso de formulación, aprobación, control y rendición de cuentas de los recursos que se otorgan a sujetos privados como beneficios patrimoniales, se realice de una manera más eficaz, eficiente y transparente; a través del sujeto público como entidad concedente, mediante su liderazgo en todo el proceso y como primer responsable de garantizar el cumplimiento de las finalidades para las que se otorgó el beneficio.

Si bien estos esfuerzos constituyen los primeros pasos hacia la integración, es necesario avanzar con la implementación gradual de un modelo de gestión presupuestaria que continúe impulsando una administración pública cada vez más eficiente, que evite la duplicidad en el ejercicio de sus funciones y el consecuente desaprovechamiento de los recursos públicos.

De tal forma que se avance hacia una mayor integración presupuestaria para que la Administración Pública en sentido amplio, y los sujetos privados que colaboran con su gestión -en diversas modalidades- ejecuten una gestión presupuestaria articulada, integral y en línea con la visión país, enfocada en la prestación de servicios públicos a la ciudadanía.

Por otra parte, la articulación de actores permite una mayor eficiencia en el uso de los recursos. Muchos de estos resultados se pueden lograr mediante las rectorías o liderazgos que surjan para guiar la implementación de sanas prácticas y que contribuyan a que los esfuerzos de las instituciones puedan ser orientados de una mejor manera. Sin duda alguna, es tarea prioritaria trabajar la cultura institucional en el sentido de que se reconozca la importancia de una gestión financiera integrada y se desarrollen liderazgos que logren a partir de ello, el objetivo último, el cual es brindar bienes y servicios a la ciudadanía de la forma más eficiente posible.

77 Cabe indicar que mediante la Ley N° 9848 se excluyó a las municipalidades de la aplicación de la regla fiscal establecida en la Ley N° 9635.

78 Al respecto la Sala Constitucional ha indicado que “...uno de los principios rectores de la organización administrativa lo constituye la coordinación que debe mediar entre todos los entes y órganos públicos al ejercer sus competencias y prestar los servicios que el ordenamiento les ha asignado. La coordinación, en cuanto asegura la eficiencia y eficacia administrativas, es un principio constitucional virtual o implícito que permea el entero ordenamiento administrativo...” Sentencia N° 18177 de las 11:48 horas del 27 de noviembre de 2009.

79 Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central.

80 Resolución del Despacho Contralor N° [R-DC-00122-2019](#) publicada el 2 de diciembre de 2019.

A manera de ejemplo, en el país se han identificado alrededor de 93 distintas plataformas tecnológicas⁸¹ utilizadas en 143 instituciones, únicamente en lo relativo al procesamiento de las transacciones de pagos y cobros. En la práctica, esto implica que cada institución pública está invirtiendo recursos en desarrollo de plataformas propias para la gestión financiera, o bien se paga a terceros por el uso de este tipo de software; mientras que las instituciones con presupuestos más limitados simplemente utilizan herramientas como hojas de cálculo, que conllevan un proceso más manual y por lo tanto más susceptible a errores, al tiempo que consume mucho más tiempo

En Costa Rica por ejemplo, la plataforma interoperable del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (Sinpe)⁸² del Banco Central de Costa Rica (BCCR), permite realizar gran cantidad de servicios, capaz de soportar un alto volumen de transacciones de forma segura y a un costo menor de lo que actualmente pagan muchas instituciones públicas que procesan sus pagos y cobros por medio de otras plataformas disponibles en el mercado.

Aunado a esto, recientemente, el Ministerio de Hacienda obtuvo un préstamo⁸³ del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento por más de US\$156 millones, con el objetivo de modernizar los sistemas integrados de gestión de información financiera pública por medio de mejoras a su funcionalidad, tecnología e interconectividad, entre otros objetivos. El alcance de dicha plataforma es una oportunidad para trascender al Poder Ejecutivo, para que realmente permita la interoperabilidad con plataformas que apoyan la gestión financiera en todas las instituciones, mediante interfaces o ajustes técnicos para facilitar el flujo de información, la comunicación y las relaciones con partes interesadas. En síntesis, las finanzas públicas integradas necesariamente requieren desarrollar la infraestructura tecnológica pero no depende únicamente de esto.

Una mayor integración en los cinco ejes (gestión financiera con las decisiones de la planificación, tiempo, ciudadanía, procesos y actores) promueve una gestión más sinérgica y sistémica: la mejora de la gestión financiera pública en su

conjunto es superior a implementar mejoras en cada una de las instituciones individualmente y de manera aislada.

Finalmente, es fundamental reiterar que las finanzas públicas integradas no son un fin en sí mismas, sino que son una herramienta mediante la cual el Estado operacionaliza la prestación de bienes y servicios públicos para la ciudadanía. Similar al caso de un artesano, si la herramienta a disposición para realizar su trabajo muestra serias deficiencias, la calidad del producto final se podría ver afectada o comprometida.

Existen diversos ejemplos de cómo la gestión financiera pública desintegrada ha afectado los servicios públicos. Proyectos de inversión desarticulados y sin una adecuada planificación prospectiva se manifiestan en **tarifas eléctricas más altas**, la desintegración en el uso de plataformas informáticas significa **duplicidad de gastos**, débiles mecanismos de inversión y ejecución presupuestaria significan **atrasos en infraestructura educativa**, un manejo fragmentado de la liquidez pública hace incurrir al Estado en un **sobreendeudamiento** lo que prácticamente produce desperdicio de recursos que podrían canalizarse a **educación salud, transporte**, entre otros, y promueve un manejo **poco transparente de la misma**; la desintegración entre la gestión tributaria y las necesidades ciudadanas desincentiva el cumplimiento tributario **erosionando el financiamiento de muchos servicios públicos**, entre otros ejemplos. No es casualidad en estas circunstancias el deterioro percibido por parte de la ciudadanía en diversos servicios públicos mencionado en el apartado 2.

Considerando la propuesta del modelo de finanzas públicas integradas para la mejora de los servicios públicos, a continuación se presentan las principales consideraciones y recomendaciones.

81 CGR. (2020). Reflexión CGR N° 42: "[Finanzas públicas integradas a partir de plataformas interoperables: Eficiencia en la gestión de pagos y cobros del Sector Público](#)".

82 CGR. (2021). Informe N° [DFOE-FIP-IF-00003-2021](#). Auditoría de carácter especial sobre la plataforma sinpe como medio para la movilización electrónica de fondos (pagos y cobros). En ella se determinó que los controles tecnológicos implementados por el BCCR para asegurar aspectos como la seguridad lógica y perimetral de la plataforma SINPE son razonablemente aceptables. De igual manera, las normativas, políticas y procedimientos que soportan las especificaciones necesarias para que los participantes logren interoperar de una forma fluida y natural cumplen razonablemente, permitiendo intercambiar la información con los sistemas de transferencias monetarias.

83 Ley N° 9922 publicada en La Gaceta N° 278 del 24 de noviembre de 2020.

5. Consideraciones finales y recomendaciones

Enfrentamos tiempos complejos. Se observa un deterioro en la eficiencia y calidad de la prestación de varios servicios públicos en un contexto en el que las demandas ciudadanas evolucionan, las pretensiones de la sociedad costarricense se sofistican y las condiciones reales, tanto las fiscales como las condiciones propias de una sociedad (envejecimiento, retos ambientales, cambio tecnológico, entre otros) tienden a estrujar cada vez más el rango de acción del sector público. ¿Qué se puede hacer para satisfacer las crecientes y complejas necesidades ciudadanas mediante mejores servicios públicos en un contexto de estrechez fiscal?

Como se mencionó a lo largo del presente documento, las causas del deterioro en la eficiencia de la prestación de los servicios públicos son diversas, pero una de las más importantes se relaciona con la manera en que el estado se ha organizado para el manejo de los recursos financieros invertidos en la prestación de dichos servicios, lo que se ha denominado como gestión financiera pública. Mejorar la gestión financiera pública podría permitir prestar mejores servicios públicos sin la necesidad de mayores recursos, es decir, hacer más con los mismos recursos disponibles, lo cual es particularmente urgente en el contexto actual.

La gestión financiera pública muestra múltiples deficiencias o retos, sin embargo, es factible superarlos mediante esquemas de gestión **más integrados**. Por lo anterior, la Contraloría General sugiere implementar lo que se ha denominado en este documento como **Finanzas Públicas Integradas**, siendo este un modelo de gestión financiera pública que permite la generación de mejoras en los servicios públicos mediante la integración de 5 ejes fundamentales: planificación, tiempo, ciudadanía, procesos y actores institucionales. Para la implementación de este modelo de Finanzas Públicas Integradas se requiere impulsar ciertas transformaciones de carácter estructural mediante liderazgos políticos comprometidos con la mejora de la calidad de vida de la población.

Es importante señalar que las finanzas públicas integradas se pueden promover a través de diversas herramientas o

medios. En primer lugar, es posible promoverla mediante una **integración de las normas** que rigen la gestión financiera pública, lo cual implica, consolidar marcos normativos transversales a todo el sector público que establezcan un piso mínimo de buenas prácticas (normas de amplio alcance y cobertura), sin que esto suponga un deterioro en los niveles de autonomía institucional que la misma legislación ha establecido a lo largo de los años. De hecho, el país ya ha venido avanzando en esta tarea con la reforma al artículo 176 de la Constitución Política mediante la Ley N° 9696, la promulgación de leyes como la N° 9524 “Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central” y la Ley N° 9635 “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, por citar algunos ejemplos.

En segundo lugar, otra manera de promover este modelo, es mediante la **integración en el uso de recursos públicos**, como por ejemplo, mediante el uso extensivo de plataformas interoperables de gestión financiera bajo el principio de “crear una vez, usar muchas veces”⁸⁴, que permitan una mayor integración de la información, de manera segura y robusta, que de otra forma estaría desagregada y subutilizada y que sustente la toma de decisiones acerca de las prioridades y necesidades sociales⁸⁵.

En tercer lugar, es necesario que esta nueva forma de gestión financiera se promueva mediante una mayor **integración y transversalidad de las competencias** necesarias para su ejecución. Es decir, trabajar la cultura y las capacidades de los gestores financieros es primordial, por medio del desarrollo de un plan y red de capacitación de alta gerencia financiera en el sector público, que comparta conocimientos y trabaje las competencias técnicas y blandas para fortalecer la gestión de las instituciones en esta materia. El apoyo y desarrollo de capacidades de los liderazgos políticos institucionales también es una condición necesaria para dirigir e impulsar la transformación de la gestión financiera pública hacia una mayor integración.

En cuarto lugar, también es condición necesaria robustecer la **información financiera**, que se sustente en estándares de calidad, como el proceso de implementación de las Normas Internacionales de

84 Ver al respecto OCDE. (2009). Foro sobre la administración tributaria: subgrupo de servicios a los contribuyentes.

85 Oficio DFOE-SAF-0353 del 30 de julio de 2020 sobre el criterio referente al proyecto de ley conocido como “Hacienda Digital para el Bicentenario”, tramitado bajo el expediente N.° 22.016.

Contabilidad para el Sector Público y la utilización de una base de registro presupuestaria uniforme que permita la comparación y análisis de datos para la respectiva toma de decisiones, lo cual, es un resultado de la integración de los procesos.

La trazabilidad de la información se constituye en una herramienta para dar un mayor seguimiento a la eficiencia en el uso de los recursos públicos, que también incide en la prevención de la corrupción. Esto apoyado en el uso de plataformas digitales que faciliten el vínculo con la ciudadanía. A su vez, es una sana práctica el ejercer una gestión transparente sobre el quehacer público, lo cual además de permitir el escrutinio de las partes interesadas (ciudadanía, parlamento, prensa, otros), incrementa la confianza en la gestión pública.

A continuación, esta Contraloría General realiza una serie de recomendaciones (derivadas de los distintos insumos y procesos de fiscalización realizados durante varios años) que permitan una mejora en los servicios públicos mediante cambios en la gestión financiera pública costarricense.

Respecto a la **integración con las decisiones de planificación**, es relevante tener conciencia que ambos procesos (planificación y gestión financiera pública) están altamente interrelacionados: una mala gestión financiera incide en que no se logren los objetivos, del mismo modo que una mala decisión de planificación puede afectar la gestión financiera, ocasionando pérdidas y poniendo en riesgo la sostenibilidad futura de los servicios. En esta línea, la integración entre ambos procesos ha estado circunscrita a la vinculación plan-presupuesto, la cual requiere fortalecerse y además, considerar los otros procesos propios de la gestión financiera pública. Lo anterior por medio del desarrollo de planes estratégicos a nivel institucional que guíen una visión de desarrollo en este tema. Asimismo, el fortalecimiento de la gestión de proyectos de inversión pública, a partir de un portafolio de proyectos priorizado y el desarrollo de capacidades, facilitaría concretar el desarrollo de la infraestructura que el país necesita.

En lo que respecta a la **integración de las decisiones públicas en el tiempo**, es fundamental avanzar en la operacionalización del principio de plurianualidad contenido en el artículo 176 de la Constitución Política, de manera que la perspectiva de mediano y largo plazo forme parte estructural de la planificación y gestión financiera del Estado. Para ello, se recomienda trabajar en 4 líneas estratégicas: 1) mayor integración en procesos e instrumentos entre el sector público centralizado y descentralizado, 2) fortalecimiento en la gobernanza de la planificación y los marcos de presupuestación plurianual, 3) impulsar esquemas de rendición de cuentas con perspectiva de mediano plazo y 4) fortalecer la articulación entre la planificación y el marco de presupuestación plurianual⁸⁶.

La **integración de la operación del Estado con la ciudadanía** es posible por medio de distintas herramientas. Por ejemplo, una mayor participación de la ciudadanía y la transformación digital en la prestación de diversos servicios públicos permitirían reducir costos transaccionales y promover mayores facilidades. Al respecto, se recomienda la consolidación de plataformas digitales de cobro y pago centralizadas e interoperables en el Sector Público, de manera que la ciudadanía pueda realizar estos procesos a través de un canal y no mediante canales aislados y desarticulados que desaprovechan economías de escala⁸⁷. En esta misma línea, es recomendable avanzar hacia una mayor integración y consolidación de cargas tributarias según objeto, que simplifiquen el diseño del sistema tributario, así como consolidación de los procesos de recaudación tributaria que reduzca la cantidad de entidades recaudadoras, de tal forma que se facilite la recaudación, fiscalización y cumplimiento tributario por parte de los contribuyentes, para lo cual se puede avanzar de forma gradual⁸⁸.

La **integración de los distintos procesos de la gestión financiera pública** requiere de reformas estructurales de gran envergadura. Por ejemplo, en materia de deuda pública, se recomienda la promulgación de una ley marco de deuda pública, con regulaciones robustas y transversales bajo las mejores prácticas, que permita solventar la fragmentación actual del marco normativo y

86 Para una mayor profundidad de las recomendaciones realizadas, ver el insumo de trabajo "Estrategia de Operacionalización del principio de Plurianualidad en el Sector Público costarricense" desarrollado por la CGR en coordinación con el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

87 Este tipo de reforma es impulsada mediante el proyecto de ley N° 22661 "Manejo Eficiente de la Liquidez del Estado".

88 CGR. (2022). Informe N° [DFOE-FIP-OS-00002-2022](#), Recaudación tributaria en Costa Rica: Retos para un sistema tributario más simple y más eficiente.

una reforma que otorgue mayor flexibilidad en la gestión del financiamiento externo del Gobierno Central. En contraste a esta visión integradora actualmente se carece de un sistema de monitoreo de indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda pública a nivel de todo el Sector Público, y en lo que respecta al Gobierno Central, se recomienda impulsar un ajuste organizacional que permita la centralización de las funciones de gestión de deuda y liquidez (integración)⁸⁹.

Además, debido a la desintegración del manejo de la liquidez pública en Costa Rica⁹⁰, y al contexto económico, se recomienda la promulgación del proyecto de ley denominado “Manejo Eficiente de la Liquidez del Estado” que permita ampliar y fortalecer los mecanismos actuales de manejo centralizado de liquidez para reducir el sobreendeudamiento y generar ahorros en intereses y aumentar la trazabilidad y transparencia en el manejo de los recursos públicos.

También se recomienda continuar la integración presupuestaria del sector público, de forma gradual con el propósito de consolidar de manera efectiva la articulación institucional y el desarrollo de esfuerzos para garantizar una gestión eficiente de los recursos disponibles así como la implementación plena de la gestión para resultados en la Administración pública en conexión con el modelo de mejoramiento de la gestión institucional, los cuales se constituyen en líneas de trabajo que generaría mayor integración a nivel presupuestario.

Finalmente, se debe reiterar que la implementación de un modelo de finanzas públicas integradas es una condición necesaria, pero no suficiente para garantizar servicios públicos de calidad. Por citar un ejemplo, deficiencias en la determinación de las prioridades nacionales expresadas en los distintos mecanismos de planificación y las políticas definidas, podrían atentar contra la calidad de los servicios públicos prestados, pese a las mejoras en la gestión financiera pública.

89 CGR. (2021). Informe N° [DFOE-FIP-OS-00001-2021](#). Urgente retorno a la sostenibilidad: desafíos del endeudamiento en contextos de vulnerabilidad fiscal. Informe de Opiniones y Sugestiones.

90 CGR. (2019). Informe N° [DFOE-SAF-OS-00002-2019](#), La Caja Única del Estado y el Manejo Eficiente de la Liquidez del Sector Público”.

6. Anexo

ANEXO 1 RECOMENDACIONES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS INTEGRADAS PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Proceso / Actor	Asamblea Legislativa	Ministerio de Hacienda / Mideplan	Gestores institucionales	Contraloría General
Planificación	<p>Analizar y discutir la estrategia de operacionalización del principio de plurianualidad en el sector público para impulsar, mediante control político y nueva legislación de ser procedente, la puesta en práctica de este principio en próximos ejercicios; así como el uso de ejercicios de análisis prospectivo y el enfoque hacia la resolución de problemas relevantes de la sociedad durante el proceso de análisis, discusión y aprobación de Proyectos de Ley.</p>	<p>A Mideplan: Dar continuidad al Plan Estratégico Nacional presentado y acompañar en el proceso de implementación del mismo, como instrumento de planificación de largo plazo que fomente ejercicios de análisis prospectivo en las instituciones; impulsar en conjunto con el Ministerio de Hacienda en su función de gestión de riesgos fiscales, que toda iniciativa de inversión esté fundamentada en el marco de presupuestación plurianual; así como realizar esfuerzos conjuntos para garantizar la implementación de la gestión para resultados en conexión con el modelo para el mejoramiento de la gestión institucional.</p>	<p>Interiorizar la utilidad que tiene la aplicación de la gestión para resultados y fortalecer la cultura y liderazgo, la visión plurianual, la consolidación de las características de la planificación institucional propuestas y orientar sus labores a la gestión integral de riesgos.</p>	<p>Velar por la operacionalización e implementación del principio de plurianualidad en los ejercicios institucionales de proyección de ingresos y egresos; así como aportar en la revisión y actualización de la normativa atinente a la gestión de riesgos.</p> <p>Brindar asesoría y acompañamiento técnico a la Asamblea Legislativa en el marco del proceso de operacionalización del principio de plurianualidad.</p>
Presupuestación		<p>Regular con claridad, la cobertura de los Marcos de Presupuestación Plurianual, el horizonte de presupuestación, los plazos de revisión, la articulación entre la anualidad y la plurianualidad y la necesidad de estructurar dichos marcos como actos administrativos indicativos que evolucionen gradualmente en términos de vinculación.</p>		<p>Realizar análisis jurídicos y técnicos para determinar posibilidades de integración de los presupuestos públicos.</p>
Recaudación	<p>Evitar que nueva legislación incorpore o amplíe la parafiscalidad en el sentido de la conveniencia de que todos los ingresos públicos ingresen vía presupuesto nacional..</p> <p>Realizar el diseño tributario con mayor centralización, por ejemplo en el cobro de los tributos y definición de una rectoría técnica.</p>	<p>Elaborar una Estrategia de Recaudación de Mediano plazo. Implementar el proceso de mejora continua en materia de políticas y prácticas de recaudación centradas en el contribuyente. Reforzar la cultura fiscal y educación tributaria en los programas de estudio en conjunto con el Ministerio de Educación Pública. Revisión del clasificador de ingresos del sector público que permita identificar todo tipo de tributo en los presupuestos públicos.</p>	<p>Ejecutar una revisión de los costos de recaudación en comparación con el monto recaudado.</p>	<p>Emitir criterio técnico sobre proyectos de ley que pretendan crear o ampliar ingresos parafiscales.</p>
Deuda Pública	<p>Promulgar una ley marco de deuda pública, con regulaciones robustas y transversales bajo las mejores prácticas. Brindar mayor flexibilidad en la gestión del financiamiento externo del Gobierno Central. Realizar sesiones independientes en el marco del proceso de aprobación del presupuesto, en las que se discuta lo relacionado a los costos, riesgos y consecuencias del financiamiento.</p>	<p>Desarrollar un sistema de monitoreo de indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda pública. Realizar una presentación periódica ante el Congreso sobre los resultados de la gestión, sostenibilidad y vulnerabilidades de la deuda pública. Efectuar un ajuste organizacional que permita la centralización de las funciones de gestión de deuda y liquidez (integración).</p>	<p>Al BCCR: Llevar a cabo en el marco de las certificaciones de capacidad de endeudamiento, una mayor profundización sobre los efectos económicos y riesgos de las necesidades de financiamiento. Otras instituciones: Culminar la aplicación del marco contable de normas (NICSP-NIIF), según corresponda. Desarrollar medidas para la consolidación de un mercado interno de deuda más desarrollado. Promover el cumplimiento de reglas de control fiscal y de endeudamiento que se definan a nivel país. Usar herramientas de análisis y monitoreo prospectivo. Desarrollar y utilizar estrategias de endeudamiento o modelos de portafolio óptimo.</p>	<p>Continuar con el enfoque de control y fiscalizaciones con base en riesgos de la deuda, potenciado con el sistema de monitoreo. Ejecutar la consolidación de estrategias de fiscalización de la deuda pública conjuntas y coordinadas con las auditorías internas.</p>

Proceso / Actor	Asamblea Legislativa	Ministerio de Hacienda / Mideplan	Gestores institucionales	Contraloría General
Gestión de activos (Liquidez)	Promulgar una ley para el manejo eficiente de la liquidez .	Centralizar plataformas de cobro y pago para aprovechar economías de escala. Consolidar un Sistema de Cuentas para el Sector Público para aumentar la eficiencia y mejorar la transparencia y dar trazabilidad a la liquidez pública.		Contribuir con la asesoría técnica a la Asamblea Legislativa sobre el proyecto de Ley N° 22661 Manejo eficiente de la liquidez del Estado u otros que puedan ser presentados en esta materia.
Información Financiera		Finiquitar las actividades pendientes de la estrategia y el plan de trabajo establecidos para alcanzar la implementación de las NICSP / NIIF en el Sector Público. Efectuar las acciones pertinentes para implementar el marco normativo contable en el plazo definido	Establecer y supervisar un marco integrado para la gestión financiera. Promover el liderazgo institucional, la cultura basada en el control interno, la gestión de riesgos, la calidad y la gestión para resultados. Implementar acciones para fomentar las competencias técnicas y habilidades del personal a cargo de la gestión financiera. Promover el acompañamiento de los jefes para guiar e incentivar a las unidades contables en la consecución de los objetivos y metas establecidas. Implementar acciones para el control y procesamiento de la información, la generación de políticas contables, así como la implementación de la base de devengo, como aspectos de las NICSP.	Programar auditorías específicas, así como el seguimiento de los informes emitidos.
Gestión financiera a cargo de los Jerarcas y Alta Gerencia en las instituciones públicas			Definir una estrategia institucional por parte de los Jerarcas y de la Alta Gerencia en la que se valore la forma e implementación de mejoras en las funciones y prácticas de gestión financiera a su cargo. Definir e implementar líneas rectoras y orientadoras que direccionen y guíen los procesos asociados a la gestión financiera. Velar por el desarrollo del personal relacionado con la gestión financiera tanto en competencias técnicas como habilidades blandas. Fortalecer los elementos relacionados con la promoción del liderazgo institucional, la cultura basada en el control interno y del trabajo colaborativo.	



Contraloría General de la República



Sabana Sur, Mata Redonda
Apartado Postal 1179-1000
San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2501-8000
correo: contraloria.general@cgrcr.go.cr
<http://www.cgr.go.cr/>

Elaborado en la Contraloría General de la República,
todos los derechos reservados. Mayo 2022.
Edición digital únicamente.

Publicaciones
●●●●●CGR

