

Señora
FLOR SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Jefe Área
Comisiones Legislativas VI
fsanchez@asamblea.go.cr /
victoria.vicente@asamblea.go.cr
Asamblea Legislativa

Estimada señora:

Aprovecho la oportunidad para saludarla cordialmente y a la vez dar respuesta a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes mediante el oficio HAC-317-20 con fecha 15 de julio pasado, sobre el Proyecto de ley denominado: "SEGUNDO PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DEL 2020 Y SEGUNDA MODIFICACIÓN LEGISLATIVA DE LA LEY No. 9791, LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2020 Y SUS REFORMAS", expediente legislativo No. 22.080, en los siguientes términos:

1. Resumen Ejecutivo.

El expediente legislativo No. 20.080 contiene el tercer proyecto de presupuesto para el ejercicio económico de 2020 presentado el pasado 13 de julio ante la Asamblea Legislativa por el Ministerio de Hacienda. Este proyecto contiene el segundo presupuesto extraordinario de la República que contempla la incorporación de ₡135.756 millones para en la atención de la emergencia nacional provocada por el COVID-19 a través del financiamiento de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Programa PROTEGER del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el programa de subsidios para atención de los hogares afectados económicamente por la crisis sanitaria que administra el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el régimen no contributivo de pensiones de la CCSS.

Asimismo, el proyecto contempla la reducción del gasto público por un monto de ₡327.974 millones donde ₡275.275,5 millones proceden de recortes del presupuesto de diversas partidas de las instituciones públicas que se financian a través del presupuesto de la República y ₡52.698,5 de reducción de partidas cuya fuente de financiamiento son los ingresos tributarios que se redujeron por la crisis sanitaria provocada por el COVID-19.

En relación con este proyecto la Defensoría de los Habitantes comparte plenamente el espíritu del mismo; no obstante, insta a las y los señores legisladores a valorar las observaciones planteadas en este criterio, con el objetivo de que el país se pueda preparar de la mejor manera, para enfrentar las consecuencias de la pandemia en el mediano y largo plazos, para la tutela de los derechos humanos de las y los habitantes.

2. Normas jurídicas relacionadas.

- Constitución Política de la República de Costa Rica (Artículos No. 21, 50, 176 y 177).

- Ley No. 4534, Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), del 23 de febrero de 1970.
- Ley No. 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos del 22 de julio de 2008, publicada en La Gaceta No. 198 de octubre de 2001.
- Ley No. 8207 "Declaración de Utilidad Pública del Programa de Informática Educativa, del 15 de enero de 2002.
- Ley No.8316, Ley Reguladora de los Derechos de Salida del Territorio Nacional, del 24 de abril de 2003.
- Ley No. 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 8, del 11 de enero del 2006.
- Ley No. 9178,
- Ley No.9329, Ley Especial para la Transferencia de Competencias y Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal.
- Ley No. 9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 225, Alcance 202, del 04 de diciembre de 2018.
- Ley No. 9791, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2020, publicada en los Alcances 273A y 273B de la Gaceta No.233 del 06 de diciembre de 2019.
- Ley No. 9840. Protección a las personas trabajadoras durante la emergencia nacional COVID-19 (Bono Proteger), del 22 de abril de 2020.
- Ley No. 9841, Primer presupuesto extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2020 y reforma Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2020, del 25 de abril de 2020.
- La Ley No. 9846, Contratos de Préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia Francesa de Desarrollo para financiar el Programa de Apoyo Presupuestario para apoyar el Plan de Descarbonización de Costa Rica, del 16 de mayo de 2020.
- Ley No. 9847, Ley para autorizar transferencia de capital del Instituto Nacional de Seguros, a favor del Estado, para la atención de la emergencia con motivo de la pandemia del covid-19, del 22 de abril de 2020.

3. Análisis del contenido del proyecto.

Para este segundo Presupuesto Extraordinario de la República para el 2020, el Poder Ejecutivo propone una serie de recortes al gasto público que totalizan ₡327.974 millones, donde ₡275.505,5 millones corresponden a recortes presupuestarios realizados por las instancias públicas en sus respectivos presupuestos y, ₡52.469 millones por rebajas del destino específico de diversas partidas presupuestarias debido a la reducción de los ingresos tributarios producto de la emergencia nacional por el COVID-19.

Asimismo, dentro de este presupuesto extraordinario se incorporan ₡135.756 millones para en la atención de la emergencia sanitaria nacional, según el siguiente detalle:

- | | |
|---------------------|--|
| ₡42.833,8 millones. | Para mitigar el efecto sobre la CCSS al reducirse la base mínima contributiva (BMC). |
| ₡14.915,8 millones. | Provenientes del diferencial del precio de las gasolinas, para el subsidio temporal del MTSS en la atención de las personas afectadas económicamente por la emergencia nacional (Ley 9840). ¹ |

¹ Corresponde a los recursos transferidos por la Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope) por el excedente en pago de combustibles durante los primeros tres meses de la ley que congeló los precios de combustibles en abril pasado.

- ¢25.000,0 millones. Para apoyar al IMAS en la atención de las personas afectadas por crisis económica debida al COVID-19 (Ley 9847).
- ¢50.000,0 millones. Para atención de personas beneficiarias del Plan PROTEGER del MTSS (Ley 9847).
- ¢3.006,5 millones. Para apoyar al régimen no contributivo (RNC) de pensiones que administra la CCSS.

Por su parte, la reducción presupuestaria propuesta se realiza con recortes en varias partidas de los entes dependientes del presupuesto nacional tales como viajes al exterior y sus correspondientes viáticos; actividades de capacitación, recepciones y protocolo, publicidad y propaganda e impresión, encuadernación, remuneraciones, entre otros. El proyecto también incluye ¢215.087 millones de contratos de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia Francesa de Desarrollo (aprobado por la Asamblea Legislativa desde mayo), cuyos fondos se utilizan para sustituir deuda pública y compensar a la CCSS por la baja en la Base Mínima Contributiva que redujo las contribuciones a la seguridad social decretada para que el sector productivo pudiera hacer frente a la emergencia sanitaria. La siguiente gráfica simplifica la propuesta de recorte de gasto por partida presupuestaria:

RECORTE TOTAL	ORIGEN DEL RECORTE	
¢327.974,0 miles de millones	45%	Transferencias de capital
	18%	Transferencias corrientes
	15%	Servicio deuda pública
	14%	Remuneraciones
	9%	Compra bienes y servicios

Fuente: Elaborado con base en la agregación realizada por Chinchilla.²

De acuerdo con la agregación y el análisis de Chinchilla³, la reducción más significativa del presupuesto se realiza en el rubro de transferencias de capital, la cual agrupa la inversión en obra pública y equipos, donde se destaca el recorte de ¢29.505 millones a Municipalidades que estaban destinados a rutas cantonales y ¢22.562 millones para rutas nacionales que están a cargo del Consejo Nacional de Viabilidad. La segunda reducción importante en el presupuesto corresponde a las transferencias corrientes, que representa el 18% de la reducción total propuesta. En este rubro destaca el recorte de ¢13.503 millones a las Juntas de Educación preescolares y primarias, es decir, para la primera infancia.

La reducción del 15% en la partida de servicio de la deuda pública es la tercera en importancia; sin embargo, en este caso el cambio no es un recorte per se, sino que se debe a la rebaja por sustitución de la fuente de financiamiento debida a la incorporación de los Créditos externos: BID fuente de financiamiento 519 y AFD fuente de financiamiento 662, créditos aprobados mediante Ley No. 9846.

² Chinchilla, Sofía (2020). El 45% del recorte presupuestario recae en obras públicas. Diario La Nación del 17 de julio de 2020. Artículo disponible en: <https://bit.ly/3h96gBw>

³ Ibidem.

La partida de remuneraciones se reduce en un 14%, lo cual implica un recorte de ¢45.050 millones que involucra rebajas en el gobierno central, Asamblea Legislativa y entes adscritos, Poder Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones. Finalmente, la partida de compra de bienes y servicios se reduce en un 9%, donde se reducen pagos por alquileres, capacitaciones, mantenimiento de equipos, papelería, alimentos, pago de servicios públicos, etc.

Es importante resaltar que, en años anteriores, la Contraloría General de la República ha advertido sobre la inflexibilidad histórica que presenta el gasto del gobierno central, donde alrededor del 95% del gasto es inflexible. Según los estudios del ente Contralor, el gasto del gobierno central está determinado en un 54% por mandato legal, un 33% por mandato constitucional, un 8% por salarios y un 5% corresponde a otros gastos.⁴ Debido a estas circunstancias, la Defensoría es consciente que la reducción de gasto público no es un asunto que se pueda resolver en este presupuesto extraordinario.

Por lo anterior y, a pesar de que el ajuste en el gasto es necesario dada la situación fiscal en que se encuentran las finanzas públicas del país, la Defensoría de los Habitantes considera oportuno solicitar a las señoras y señores diputados valorar la pertinencia de reducir algunas partidas de capital, las cuales son importantes para el desarrollo nacional y la realización efectiva de los derechos humanos de las y los habitantes del país.

Según la propuesta, se plantea reducir en ¢29.605 millones los fondos de las municipalidades destinados a la mejora de las rutas cantonales y en ¢22.562,0 millones los fondos para el Consejo Nacional de Viabilidad destinados al mejoramiento de las rutas nacionales. Asimismo, el plan contempla una reducción de ¢7.690 millones en el presupuesto del Consejo de Aviación Civil cuyo destino es la ampliación y modernización de aeropuertos y, además, se propone recortar recursos por ¢11.730 millones destinados a la construcción de escuelas y colegios.

El plan propone un recorte de ¢27.728 millones en los fondos del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) destinados a la construcción de viviendas de interés social. Según la Cámara de Construcción, este recorte equivale a cinco mil viviendas de bien social que se dejarían de construir, situación que afecta directamente a las poblaciones más vulnerables, precisamente a las que se debe proteger con mayor atención en la crisis sanitaria y económica actuales.⁵ Adicionalmente, hay que tomar en cuenta los empleos que no se renovarían debido a la limitación en construcción.

Por otra parte, llama la atención de la reducción indicada en los fondos para la construcción en obras de educación, así como la reducción en las transferencias corrientes para atender la educación de primera infancia y la primaria. En ambos casos se reducen recursos que impactarán en el mediano y largo plazo en el desarrollo de las personas menores de edad y en el desarrollo del país. Como se indicó, es importante valorar que dichos recursos constituyen una inversión tanto en infraestructura como en capital humano.

⁴ Informe de la Contraloría General de la República: DFOE-SAF-00002-2018. Documento disponible en: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/informes_rec/DFOE-SAF-OS-00002-2018.pdf

⁵ Granados, G. (2020). Dejarían de construir 5.000 viviendas para pobres. Diario La Extra. 17 de julio. Artículo disponible en: <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/424369/dejar-an-de-construir-5-000-viviendas-para-pobres>

Como se indicó al inicio de esta sección, la Defensoría considera necesaria una revisión del gasto público debido a la situación económica que afronta el país; no obstante, considera trascendental que las señoras y señores diputados valoren la pertinencia de la reducción de algunas de las partidas indicadas, considerando la diferencia que existe entre gasto e inversión. En este sentido, se recomienda un análisis prudente de las reducciones en las partidas señaladas que permita una toma de decisiones adecuada y oportuna en tiempos de crisis y apegada a los principios de justicia social y de respeto a los derechos humanos que ha caracterizado a nuestra sociedad.

Debe considerarse, que el sistema de Derechos Humanos al que pertenece nuestro país, se rige por el principio de no regresión o de prohibición de retroceso, el cual dispone que las acciones y jurisprudencia que emita todo órgano público no pueden implicar un retroceso en los niveles de protección y realización de los derechos humanos alcanzados por la sociedad con anterioridad, por lo que las acciones y legislación en discusión no deben ni pueden empeorar el grado o nivel de realización de los derechos humanos preexistente en cuanto a su alcance, amplitud y efectividad.

Ante esta coyuntura, el país debe tomar las decisiones necesarias, a fin de garantizar los recursos públicos se utilicen de forma eficiente hacia los fines prioritarios y urgentes relacionados con la crisis sanitaria y la correspondiente crisis económica, como la atención de la población vulnerable, la protección del empleo y el apoyo al tejido productivo nacional.

Sobre la necesidad de los recursos para atender la crisis sanitaria.

La Defensoría de los Habitantes que la crisis que se enfrenta en el país es doble. Una sanitaria debido a la pandemia y la otra económica, la cual en los últimos años se estaba manifestando en elevadas tasas de desempleo, incrementos en el déficit fiscal, ampliación de la desigualdad social y la reducción de los ingresos reales de la clase trabajadora, entre otros aspectos.

Como es de conocimiento público la crisis sanitaria está en proceso, aún no se cuenta con una vacuna contra el COVID-19, que es altamente contagioso y tiene una tasa de mortalidad de alrededor del 6 %. En estas circunstancias, el aislamiento social es la mejor medida para reducir el costo económico en el largo plazo (conforme la población adquiere la inmunidad de rebaño al virus); sin embargo, implica elevados costos económicos para la sociedad en el corto y mediano plazos.⁶

Los recursos que dispone el plan de presupuesto en discusión son necesarios para atender a las personas y hogares afectados por la emergencia nacional y la crisis económica que la acompaña, pandemia. Asimismo, una vez que se cuente con el financiamiento para sostener el bienestar de los hogares más vulnerables, la Defensoría de los Habitantes insta a las señoras y señores diputados a valorar los proyectos de Ley que contengan las estrategias de reactivación económica requeridas para salvaguardar el bienestar de los habitantes del país.

⁶ Como lo han indicado las autoridades sanitarias, la enfermedad puede contenerse con medidas de higiene (principalmente con el lavado periódico de manos), el distanciamiento social y el confinamiento de la población. Esta última medida está agravando la crisis económica porque incide en la dinámica de actividad productiva y reduce el consumo.

4. Conclusión.

En conclusión, la Defensoría de los Habitantes comparte plenamente el espíritu del proyecto No. 22.080; no obstante, a la vez insta a las y los señores legisladores a valorar las observaciones planteadas, con el objetivo de que el país se pueda preparar de la mejor manera, para enfrentar las consecuencias de la pandemia de mediano y largo plazo, para la tutela de los derechos humanos de las y los habitantes.

Agradecida por la deferencia consultiva, aprovecho la ocasión para reiterarles las muestras de mi alta consideración y estima.

Cordialmente,

Catalina Crespo Sancho, Ph.D
Defensora de los Habitantes de la República

E: JPS-JFS
A: MZ
Cc. Archivos.