

# Contraloría General de la República

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa

## Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2005

2005  
2005  
2005  
2005  
2005  
2005  
2005  
2005  
2005  
2005  
2005  
2005  
2005  
2005  
2005

ca San José, Costa Rica San José, Costa Rica San José, Costa Rica San José, Costa Rica San José, Costa Rica



## Índice General

Opiniones y recomendaciones.....	7
Introducción .....	15
Capítulo 1 : Aspectos relacionados con la formulación del proyecto de ley de presupuesto de la República para el ejercicio 2005 .....	17
1.1 Marco jurídico y conceptual del presupuesto de la República.....	19
1.2 Aspectos sobre la metodología de formulación aplicada.....	20
1.2.1 La planificación nacional en el contexto de la formulación presupuestaria.....	20
1.2.2 Vinculación del presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo.....	21
1.2.3 Programación presupuestaria contenida en el Proyecto de Ley de Presupuesto.....	23
1.2.4 Cambio en la Estructura del Proyecto de Ley de Presupuesto de la República.....	29
1.3 Vinculación del presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo y áreas prioritarias del gobierno.....	31
1.4 Normas de ejecución presupuestaria para el 2005.....	34
Capítulo 2 : Aspectos fiscales y financieros .....	37
2.1 Proyección del resultado fiscal.....	39
2.2 Presupuesto de Ingresos.....	41
2.2.1 Total de ingresos, composición, variación e importancia relativa.....	41
2.2.2 Ingresos Corrientes.....	44
2.2.3 Ingresos de Capital.....	48
2.3 Presupuesto de egresos.....	49
2.3.1 Comportamiento del Gasto.....	50
2.3.2 Financiamiento del Gasto.....	51
2.3.3 Composición del gasto .....	52
2.3.4 Prioridades del proyecto de Ley de Presupuesto Nacional.....	54
2.3.5 Sobre el anteproyecto de presupuesto.....	54
2.3.6 Validación externa de algunas subpartidas de servicios públicos.....	55
2.3.7 Ausencia de medición del impacto de las políticas en el mediano plazo.....	56
2.3.8 Sobre las transferencias con destinos específicos.....	56
2.3.9 Asignación de recursos al régimen municipal.....	60
2.3.10 Sobre el principio del equilibrio.....	62
2.3.11 Políticas de restricción del gasto en el área social.....	63
2.3.12 Análisis del empleo en el Gobierno de la Republica.....	67
Capítulo 3 : Aspectos específicos.....	75
3.1 Servicio de la Deuda Pública.....	77
3.2 Ministerio de Educación Pública.....	81
3.3 Regímenes Especiales de Pensiones.....	84
3.4 Poder Judicial.....	89
3.5 Ministerio de Obras Públicas y Transportes.....	94
3.6 Ministerio de Seguridad.....	98
3.7 Ministerio de Salud.....	104
3.8 Ministerio de Hacienda.....	108
3.9 Ministerio de Agricultura y Ganadería.....	112
3.10 Ministerio de Comercio Exterior.....	116
3.11 Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.....	119

## Índice de Cuadros

---

Cuadro 1 Clasificación de metas de gestión: Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2005.....	25
Cuadro 2 Metas de gestión sin asignación de nivel de relevancia: distribución institucional.....	26
Cuadro 3 Clasificación de indicadores de gestión Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2005.....	27
Cuadro 4 Gobierno de la República: Resultado fiscal 2001-2005 .....	39
Cuadro 5 Gobierno de la República: ingresos del presupuesto de la república 2004-2005 millones de colones, estructura y variación porcentual .....	42
Cuadro 6 Gobierno de la República ingresos del presupuesto de la república 2003-2005 estructura porcentual y como porcentaje del PIB.....	43
Cuadro 7 Algunas variables del programa monetario 2004-2005 .....	44
Cuadro 8 Ingresos corrientes del presupuesto ordinario y extraordinario de la República 2005: rentas principales por su monto .....	45
Cuadro 9 Ingresos corrientes del Gobierno de la República <sup>(9)</sup> : principales impuestos como porcentaje del PIB 2001-2005 .....	46
Cuadro 10 Gobierno de la República: ingresos de capital del Presupuesto de la República, 2003-2005. monto, composición y estructura porcentual.....	49
Cuadro 11 Gasto total por fuente de financiamiento 2004-2005.....	51
Cuadro 12 Proyecto de Ley Presupuesto Nacional 2005: clasificación económica del gasto de capital .....	53
Cuadro 13 Algunos destinos específicos 2005 .....	57
Cuadro 14 Ministerio de Gobernación: transferencias a municipalidades 2005 .....	61
Cuadro 15 Ministerios del Área Social de Gobierno: Recursos del Presupuesto de la República.....	64
Cuadro 16 Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y Patronato Nacional de la Infancia: recursos del Presupuesto de la República 2002-2005 .....	65
Cuadro 17 Algunas entidades que reciben recursos del Presupuesto de la República según la Ley N°7972 ....	66
Cuadro 18 Presupuesto Nacional: instituciones con comportamientos más significativos en su número de plazas 1995-2005.....	70
Cuadro 19 Instituciones con mayor peso en la estructura del empleo y cambios significativos 1995-2005.....	71
Cuadro 20 Plazas nuevas incluidas en el Proyecto de Presupuesto 2005.....	73
Cuadro 21 Perfil de la Deuda Pública del Gobierno Central de Costa Rica .....	79
Cuadro 22 Perspectiva de la deuda de algunos países de América Latina.....	79
Cuadro 23 Ministerio de Educación Pública: Presupuesto según gasto por programas .....	83
Cuadro 24 Ministerio de Educación Pública: Presupuesto según gasto por partida.....	84
Cuadro 25 Regímenes Especiales de Pensiones: presupuesto autorizado a diciembre 1998-2005 <sup>3</sup> .....	86
Cuadro 26 Presupuesto del Gobierno de la República: contribuciones a fondos de pensiones ejecutado 1998-2005 <sup>3</sup> .....	87

Cuadro 27 Poder Judicial: Proyecto de Presupuesto según clasificación por objeto del gasto 2004-2005.....	92
Cuadro 28 Ministerio de Obras Públicas y Transportes: según estructura programática 2004-2005 .....	94
Cuadro 29 Ministerio de Obras Públicas y Transportes: total de plazas en cargos fijos del período 1997-2005 .....	96
Cuadro 30 Ministerio de Seguridad: según clasificación por objeto del gasto 2004-2005 millones de colones .....	103
Cuadro 31 Ministerio de Salud: según clasificación por programas 2004-2005 .....	106
Cuadro 32 Ministerio de Salud: según clasificación por objeto del gasto 2004-2005 .....	106
Cuadro 33 Ministerio de Agricultura y Ganadería: según clasificación por programas presupuestarios presupuesto ordinario 2004, anteproyecto y proyecto presupuesto ordinario 2005 millones de colones y tasa de variación real .....	113
Cuadro 34 Ministerio de Agricultura y Ganadería: según clasificación por objeto del gasto presupuesto ordinario 2004, anteproyecto y proyecto presupuesto ordinario 2005 .....	115
Cuadro 35 Ministerio de Comercio Exterior: Presupuesto 2001-2005 .....	117
Cuadro 36 Certificados de Abono Tributario 2005 .....	119
Cuadro 37 Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica: según clasificación por programas 2004-2005 millones de colones .....	121
Cuadro 38 Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica: número de puestos aprobados según presupuestos para los años 2004 y 2005 .....	122

## **Índice de Gráficos**

---

Gráfico 1 Participación de los ministerios prioritarios dentro del presupuesto total.....	32
Gráfico 2 Costa Rica: Producto Interno Bruto y gasto del Proyecto de Ley Presupuesto Nacional 2003-2005 .....	51
Gráfico 3 Sector Público: evolución de la relación deuda PIB .....	77
Gráfico 4 Servicio de la Deuda Pública: composición y porcentaje del gasto total.....	78
Gráfico 5 Regímenes especiales de pensiones: déficit 1991-2005.....	88
Gráfico 6 Poder Judicial: Proyecto de Presupuesto 2005 según clasificación por programas.....	91
Gráfico 7 Ministerio de Seguridad Pública: Proyecto de Presupuesto 2005 según clasificación por programas .....	101
Gráfico 8 Ministerio de Comercio Exterior: Proyecto de Presupuesto 2005 según clasificación por programas .....	118

## Opiniones y recomendaciones

### **1. Sobre la presentación del Proyecto de Presupuesto y las directrices para su elaboración.**

La Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), en el artículo 40, establece que para la elaboración del informe técnico por parte de la Contraloría General de la República, el Poder Ejecutivo le remitirá el 1 de setiembre, copia del proyecto junto con la información razonable que la Asamblea haya solicitado. No obstante, para la elaboración de este Informe Técnico, el Poder Ejecutivo incumplió con esa fecha de presentación, ya que el Proyecto de presupuesto fue enviado a la Contraloría el día 3 de setiembre de 2004.

Por otra parte, el artículo 36 de la LAFRPP en concordancia con el citado artículo 40, establecen que la Asamblea Legislativa podrá, con la debida anticipación, solicitar al Ministerio de Hacienda información complementaria que a criterio de ese Poder de la República estime conveniente para el proceso de aprobación que le compete; sin embargo a la fecha la Asamblea Legislativa no ha propiciado el uso de ese mecanismo previsto en la normativa, de modo que no se ha dado un direccionamiento o pautas relacionadas con los elementos puntuales que podrían resultar de interés para el control político, aspecto que condiciona los elementos a considerar por esta Contraloría General de la República para la elaboración del presente Informe Técnico.

Así las cosas, se presenta un informe técnico, elaborado con base al criterio de experticia que maneja la Contraloría General de la República en el Control superior de la Hacienda Pública, a partir de la información suministrada por el Ministerio de Hacienda, sin perjuicio de otra información obtenida por esta Contraloría, mediante otras fuentes de información y trabajo de campo en los casos en que estimó procedente, dentro de las limitaciones de tiempo existentes, tomando en cuenta que la fecha de presentación de este documento a la Asamblea Legislativa es el 30 de setiembre.

### **2. Sobre el Proyecto de Presupuesto 2005, la deuda y el déficit fiscal.**

Las cuentas públicas del Gobierno de la República de Costa Rica muestran una tendencia estructural al déficit, aspecto que no cambió en el proyecto de Presupuesto Nacional para el período 2005 presentado por el Ministerio de Hacienda a la Asamblea Legislativa.

Si a la tendencia anterior se le agrega la dinámica de crecimiento del Producto Interno Bruto de los últimos años y el financiamiento del mencionado déficit con endeudamiento interno y externo, se tiene como resultado que el creciente endeudamiento público podría, en pocos años, paralizar el funcionamiento estatal.

El Proyecto de Presupuesto 2005, muestra un financiamiento con emisión de deuda de un 47% de los gastos presupuestados, lo cual sumado al actual nivel de endeudamiento público, a las expectativas negativas con que los bonos soberanos están siendo clasificados por las clasificadoras internacionales de crédito, la tendencia a realizar emisiones de títulos valores a corto y mediano plazo, implicará presiones en el mercado financiero nacional que probablemente repercutirán en aumentos de tasas de interés, aumento de la tasa de inflación y presión al tipo de cambio, y eventuales aumentos en el monto que se tenga que pagar por intereses, potencialmente un mayor déficit y la posibilidad de entrar en una eventual cesación de pagos de la deuda pública.

Es así que si se mantuviera un déficit financiero del 3,0% en forma sostenida (magnitud similar a la del año 2003 cuando se recibieron ingresos transitorios), la deuda no sería sostenible y los intereses llegarían a consumir un 45% de los ingresos al cabo de una década.

Esto solamente puede ser evitado si se da un mayor crecimiento económico o se reduce el déficit.

Si nos concentramos en las políticas de reducción de déficit, las opciones del gobierno son reducción del gasto y aumento de ingresos tributarios. En punto a la política fiscal restricción del gasto, se puede decir que

el Proyecto de Presupuesto 2005, cumple con los requisitos de ser un presupuesto elaborado bajo el criterio de austeridad, ya que el gasto público crece un 7% en promedio nominal, y si se consideran las expectativas de tasas de inflación de 10%, se tiene que el crecimiento real del gasto es negativo. Lo anterior es producto de que en la elaboración del proyecto de presupuesto el Ministerio de Hacienda recortó gastos a algunos Ministerios que podría afectar la cobertura de aspectos básicos de sus áreas prioritarias de gestión.

Adicionalmente, el servicio de la deuda es un elemento relevante de los gastos públicos, el pago de intereses forma parte de los disparadores del gasto; no obstante, en el Proyecto de presupuesto 2005, no se presenta de forma explícita una política de endeudamiento público que sea la base para gestionar la deuda pública, tanto interna como externa. En punto a lo anterior, tampoco está definida una política o estrategia pública para proceder al pago de la deuda que se tiene con el Banco Central de Costa Rica por las operaciones cuasifiscales.

Es indispensable entonces que se aborde esta situación en el marco de una amplia coordinación de las diferentes medidas posibles, en búsqueda del equilibrio sostenido de las finanzas estatales.

### **3. Sobre los ingresos que financian el Presupuesto del 2005.**

Los ingresos totales del proyecto de presupuesto de la República para el 2005 crecen en un 7,2% con respecto al presupuesto inicial del periodo anterior, el cual se considera una tasa de crecimiento baja, menor a la tasa de inflación del 10% esperada para el 2005, y en especial si se compara con el crecimiento de 18,4% que tuvieron los ingresos totales del presupuesto inicial 2004 con respecto al periodo anterior. En términos de sus componentes, los ingresos corrientes del 2005 crecerán en un 13,2% y los ingresos de capital lo harán en un 1,2%, ambos en relación con los ingresos del presupuesto inicial del 2004. El bajo crecimiento de los ingresos de capital se explica por el menor crecimiento del financiamiento a través de la emisión de títulos de la deuda pública (bonos), cuyo monto se incrementará en un 1,4% con respecto al monto incluido en el presupuesto del 2004.

El menor crecimiento de los ingresos totales y el poco crecimiento de los ingresos de capital para el 2005 (emisión de títulos de la deuda interna) se debe a que el presupuesto del 2005 es restrictivo, con una clara política de contención del gasto público, como fue establecido en las Directrices de Política Presupuestaria del 2005, según lo dispone el DE N° 31708-H del 16 de marzo de 2004.

El poco crecimiento de los títulos de la deuda pública del 2005 se considera conveniente, dado que significa un menor crecimiento de la deuda pública del Gobierno, cuyo servicio (pago de amortización e intereses) representa una carga muy alta dentro del presupuesto, y es considerado uno de los principales disparadores del gasto público.

Los ingresos corrientes, que financian el 52,5% del presupuesto 2005, están constituidos en un 95,2% por rentas tributarias, y la carga tributaria que ellos representan (ingresos tributarios/PIB) ha sido muy estable. En promedio del periodo 2001-2005 representa un 12,86% del PIB, en el 2004 y 2005 se estima en un 12,8% para cada año. En el 2003 la carga tributaria fue un poco más alta, 13,1%, debido a los ingresos recaudados en ese periodo por la Ley de Contingencia Fiscal, que tuvo vigencia de un año.

Los datos anteriores evidencian que además de políticas de austeridad y de control de la calidad del gasto público, el país debe realizar un enorme esfuerzo para fortalecer la capacidad de gestión y dotar de los recursos necesarios a la Administración Tributaria, para aumentar la recaudación, reducir la evasión fiscal, revisar y modificar profundamente la actual estructura de los tributos para propiciar una mayor equidad, justicia, eficiencia y eficacia del sistema tributario.

Por otra parte, es importante considerar el efecto de la implementación del sistema de caja única, por los objetivos que persigue de acuerdo con el Reglamento para el Funcionamiento de la Caja Única, en el DE N° 31527-H de 23 de octubre de 2003; sin embargo, no ha reflejado que el Gobierno pase a recibir una

cantidad adicional importante de recursos, toda vez que los nuevos ingresos o rentas que se han incorporado al presupuesto de la República, a partir del 2003, representan alrededor del 0,01% del total de los ingresos corrientes en cada año del periodo 2003-2005.

La agenda para el incremento de los ingresos tributarios del Gobierno de la República sigue pendiente, así como el de otros desafíos que tiene el país en el campo tributario, entre otras reformas que resultan indispensables, lo cual se viene discutiendo desde hace algún tiempo en la Asamblea Legislativa.

En otras ocasiones, esta Contraloría General ha insistido que en caso de producirse ingresos adicionales importantes, producto de una reforma tributaria, resulta necesario que se cuantifique adecuadamente el impacto de esa reforma, y se defina el destino de tales recursos, en el contexto de una política de desarrollo económico y social, así como de control del gasto público, reducción del déficit fiscal y de la deuda pública.

Si bien se han tomado algunas medidas económicas que se tradujeron en efectos contractivos del déficit, no parecen suficientes. También el proceso de sustitución de deuda interna por externa tuvo algunas consecuencias no previstas en el endeudamiento del Banco Central, cuyo desequilibrio financiero es parte significativa del problema fiscal, tal como antes se mencionó.

La situación de crisis fiscal actual, sugiere insuficiencia de ingresos, ya que por no pagar más impuestos, no existen mayores ingresos fiscales, entonces el ajuste del equilibrio financiero se realiza por la vía tasas de interés más altas, una mayor tasa de inflación.-hay que recordar los efectos regresivos del denominado impuesto inflacionario-, la posibilidad de un estrujamiento de la inversión privada, el posible aumento de desempleo, y mayor crisis social. Lo anterior va repercutir de forma negativa en la estabilidad macroeconómica, la cual si bien no es condición suficiente para incentivar el crecimiento económico, si es una condición necesaria.

Cabe señalar que esta Contraloría General, a través de los Informes Técnicos anteriores, ha venido externando algunas consideraciones importantes en torno al tema de los ingresos tributarios y del sistema tributario nacional, por lo que dada la relevancia que tiene el análisis, discusión y aprobación del presupuesto de la República, desde el punto de vista constitucional, legal, económico, social y político, en el punto 2.2.2 de este informe se reiteran algunas de esas consideraciones.

#### **4. Sobre la formulación del proyecto de presupuesto.**

La apropiada transparencia y utilidad del presupuesto nacional como instrumento de política y gestión pública y base de la rendición de cuentas, requiere que su expresión financiera contemple el contexto vigente de las finanzas. Si bien, no se puede pretender que el presupuesto por sí solo permita una valoración completa de la gestión operativa y financiera del Estado, cuando menos es deseable que su contenido se pueda traducir sin dificultades en conceptos y expresiones de amplio uso como lo son: déficit fiscal, composición del gasto e ingresos, financiamiento y endeudamiento público.

No obstante las reformas que se han introducido, especialmente por la Ley de administración financiera de la República y presupuestos públicos (LAFRPP), Ley N° 8131, no es posible aún leer esas variables en el Proyecto de Presupuesto, y por ende ni en la ejecución presupuestaria.

En punto a lo anterior, en el Proyecto de Presupuesto 2005, la Dirección Nacional de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda no incorpora una evaluación cuantitativa y cualitativa del impacto eventual en el mediano plazo, de las políticas de ingresos, gastos y financiamiento a partir de las cuales se elaboró dicho presupuesto, en las variables macroeconómicas, en especial en las finanzas públicas, con lo cual incumple lo establecido en el artículo 36 de la LAFRPP. Lo anterior pese a que en la exposición de motivos del proyecto se hace alusión a la evolución de algunas cifras macroeconómicas históricas necesarias para comprender el contexto en el que se formula el presupuesto del Gobierno para el próximo año, y se acotan algunas relaciones entre variables que podrían ilustrar la orientación futura de las mismas.

Por otra parte, en el artículo 19 de la LAFRPP se establece que el Poder Ejecutivo deberá elaborar con la colaboración del Banco Central, la programación macroeconómica que sirva como marco de referencia para la preparación de los presupuestos del sector público. Es bajo este contexto y lo establecido en el artículo 36, que se desprende la necesidad de contar con un modelo económico que permita al Ministerio de Hacienda proyectar conjuntamente las variables fiscales en el mediano plazo, bajo diversos escenarios posibles de ingresos, gastos y financiamiento.

En cuanto a los aspectos de la formulación del presupuesto, existen deficiencias en la formulación del presupuesto 2005, que evidencia debilidades en la rectoría por parte del Ministerio de Hacienda, por lo que es indispensable que dicho Ministerio:

- Analice a profundidad la metodología de programación presupuestaria a fin de actualizarla y adaptarla a los requerimientos que la actual normativa exige.
- Evalúe y depure la información relacionada con el establecimiento de objetivos de mejora, metas de gestión e indicadores de desempeño, de tal forma que las instituciones incorporen información que aporte valor agregado a su quehacer institucional y que permita un óptimo seguimiento y evaluación; y además que en cuanto a cantidad no exceda su capacidad de análisis y seguimiento.
- Establezca mecanismos que le permitan fortalecer el proceso de vinculación entre la planificación institucional y la programación presupuestaria dentro del marco de los lineamientos técnicos y metodológicos para la elaboración de la Estructura Básica de Plan Anual Operativo (EBPAO).
- Mejore el ejercicio de su rectoría en la materia de su competencia y solicite a las instituciones realizar los ajustes pertinentes, a fin de depurar la calidad de la información incorporada y de fomentar la adecuada observancia del bloque de legalidad por parte de las instituciones sujetas al presupuesto nacional

Por otra parte, los procesos de planificación institucional requieren ser reforzados, con el propósito de lograr el vínculo entre la planificación y el presupuesto, sobre todo considerando que esa relación es todavía incipiente y poco articulada, a pesar de los esfuerzos que se han venido realizando al tratar de establecer, mediante el documento denominado “Lineamientos técnicos y metodológicos para la elaboración de la estructura básica de plan anual operativo 2005 para los ministerios, demás órganos y entidades públicas...”, un instrumento de planificación, que además de ser uniforme, se orienta a establecer el nivel de vinculación ya citado, mediante la conformación de cuatro matrices que conforman la Estructura Básica de Plan Anual Operativo (EBPAO).

Pese a ese esfuerzo, las instituciones públicas requieren desarrollar mecanismos que les permitan incrementar su capacidad de gestión en términos de eficiencia, eficacia, economía y calidad, así como analizar sus procesos internos de tal forma que los mismos se ajusten a las nuevas exigencias.

#### **5. Sobre la vinculación proyecto de presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo.**

En el proyecto de presupuesto 2005, existen programas y títulos que no están vinculados al Plan Nacional de Desarrollo (PND), tampoco se percibe en las acciones planteadas por MIDEPLAN para el período 2005, avances significativos hacia el fortalecimiento de los sistemas más relevantes en los cuales ejerce rectoría, como son el de Planificación Nacional y Evaluación de la Gestión Pública.

Asimismo, no se desprende del citado proyecto de Presupuesto Nacional, qué monto de los recursos incorporados se destinan exclusivamente al financiamiento del cumplimiento de las metas de gestión asociadas a las acciones estratégicas del PND, lo cual permitiría evidenciar y concretar la vinculación con el PND. En un país que desea salir del subdesarrollo, es clave que el gasto público se dedique a la producción



de bienes públicos esenciales e indispensables, ya que los bienes públicos son condición necesaria para crear las bases de crecimiento económico.

#### **6. Sobre el rol rector de algunos ministerios.**

El proyecto de presupuesto 2005, muestra que las funciones de rectoría de entes como los ministerios de Salud, de Agricultura y Ganadería, de Obras Públicas y Transporte y de Comercio Exterior, no se evidencian apropiadamente en el plan institucional y en consecuencia no está explícito el debido contenido presupuestario para ser desarrolladas durante el año 2005.

Las labores de rectoría, en un Estado que tiende hacia funciones de regulación de las actividades económicas y ante un contexto de apertura comercial, como lo evidencia la suscripción de tratados de libre comercio, son fundamentales; no obstante, lo indicado en el párrafo anterior dificulta el desarrollo de los Ministerios en su papel como rectores, circunscribiéndose la relación con entes tanto públicos como privados relacionados con su esfera de actuación, a la ejecución de transferencia de recursos públicos. Se tiene así un vaciamiento de la función de rectoría, la cual ha venido a menos, propiciándose una desregulación de hecho en las actividades económicas y no de derecho.

#### **7. Sobre el financiamiento de gastos corrientes.**

La LAFRPP, en su artículo 6 prohíbe el financiamiento de gastos corrientes con ingresos de capital, y otorgó un plazo de tres años para su acatamiento, plazo que vence con la vigencia del presupuesto para el 2005. No obstante, el proyecto de presupuesto 2005, muestra un significativo déficit en cuenta corriente, es decir, que los ingresos corrientes no alcanzan para financiar los gastos corrientes y en consecuencia parte de éstos se financian con ingresos de capital.

Señala por lo tanto esta Contraloría General un incumplimiento por parte del Poder Ejecutivo del artículo 6 de la LAFRPP, que no es sano para las finanzas públicas y sienta un mal precedente para este y los años subsiguientes

Lo anterior es expresión del problema financiero de fondo que enfrenta el Estado, tema sobre el cual esta Contraloría ha insistido reiteradamente, tanto en sus memorias anuales e informes técnicos anteriores.

La problemática indicada sobre este incumplimiento jurídico, plantea la necesidad de que tanto las autoridades del Ministerio de Hacienda, como la propia Asamblea Legislativa, aborden los mecanismos de solución para corregir esa situación.

#### **8. Sobre las transferencias con destinos específicos.**

En el proyecto de presupuesto 2005 el Ministerio de Hacienda no ha incluido de manera completa las transferencias específicas que a ciertas instituciones les corresponde por ley. Por ejemplo al CONAVI, al PANI y a FODESAF, se les ha presupuestado un 39,0%, 17,0% y un 12,0%, respectivamente, del total que debería ser girado.

El Ministerio de Hacienda en ocasiones anteriores ha fundamentado la no inclusión de los montos totales que resultarían de aplicar los porcentajes establecidos en diversas leyes, en lo establecido por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el voto N° 2002-04884 de las 14:59 horas del 22 de mayo de 2002, resolución en la cual ese tribunal se pronunció sobre una acción de inconstitucionalidad interpuesta por CENECOOP R.L., contra la omisión del Poder Ejecutivo de incorporar en el presupuesto del año 2000 las sumas totales que correspondía girar a favor de esa entidad con base en la Ley N° 3021.

El despacho ministerial ha aludido particularmente al Considerando IV del citado pronunciamiento, en el cual se estipula que "...la administración, de acuerdo con sus prioridades comprometerá únicamente los recursos con que efectivamente cuente. Lo que implica una visión más allá del deber por parte del Poder

Ejecutivo de presupuestar los destinos específicos no estrictamente en el quantum establecido por ley, sino ajustándolo a la realidad nacional actual y buscando una buena gobernabilidad.” También alude al Considerando IX del precitado voto, en el cual se señala que “...no se estima violatoria la omisión del Poder Ejecutivo de incluir en el Presupuesto ordinario tal porcentaje pretendido, pues como ya fue expuesto, para que este Poder de la República se viese conminado a incluirlo, debe tratarse de un impuesto que si bien tiene destino específico, éste debe serlo por un año, respetando el principio de la anualidad del presupuesto y por una necesidad especial”.

El Ministerio de Hacienda estimó en su oportunidad que el citado precedente de la Sala Constitucional permitía al Poder Ejecutivo dar un manejo más discrecional al tema de la incorporación de los gastos originados en recursos que tienen un destino específico.

No obstante, debe señalarse que otras resoluciones, dictadas con posterioridad al citado voto N° 2002-04884, evidencian la prevalencia de un criterio diverso en la jurisprudencia de la Sala Constitucional.

En el voto N° 2003-2794 de las 14:52 horas del 8 de abril del 2003, correspondiente a una acción de inconstitucionalidad planteada con fundamento en que el Ministerio de Hacienda ha omitido, total o parcialmente, girar los montos ordenados por diversas leyes a favor del Consejo Nacional de Vialidad y el Patronato Nacional de la Infancia entre otros, la Sala Constitucional resolvió con el voto favorable de la mayoría de sus integrantes, como se indica en el Considerando VIII, “...que la omisión del Ministerio de Hacienda al no girarle íntegramente a los órganos y entes mencionados los porcentajes de los destinos tributarios específicos asignados de conformidad con la legislación ordinaria vigente quebranta los derechos al desarrollo del pueblo costarricense, a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, a un adecuado reparto de la riqueza y la igualdad en un sentido real y efectivo, los que se encuentran reconocidos en la Constitución Política y demás instrumentos internacionales sobre derechos humanos.”

Por otra parte, está el voto N° 2003-9397 de las 10:12 horas del 5 de setiembre del 2003, emitido con motivo de una consulta facultativa de constitucionalidad relativa a un proyecto de modificación del presupuesto de la República para el ejercicio económico del 2003, mediante la cual se pretendía disminuir una transferencia al Consejo Nacional de Vialidad, fundamentada en la asignación de destino específico a una recaudación tributaria, para trasladar los fondos a otra institución pública con un propósito diverso al establecido legalmente. Sobre el particular el Considerando IV estipula: “...La moción aprobada al texto de reforma de la norma presupuestaria que se consulta desvía efectivamente el fin y el destino de los fondos que una ley ordinaria y de carácter tributario les otorgó, con lo cual la norma presupuestaria de reforma contiene una derogación, suspensión o enervación provisoria de la ley tributaria ordinaria (...) El proyecto de ley consultado es inconstitucional al lesionar los principios de reserva de ley y de separación de funciones, puesto que, pretende distraer los fondos recabados, a través del ejercicio de la potestad y competencia tributaria del Estado, destino que fue asignado de forma inequívoca y expresa por una ley ordinaria.”

Asimismo, el voto N° 2003-8470 de las 14:37 horas del 13 de agosto del 2003, es concordante con los criterios arriba citados, en tanto obliga al Ministerio de Hacienda a cumplir con la legislación que transfiere fondos, producto de un impuesto con fines específicos, para el desarrollo de las actividades que desempeñan las asociaciones de desarrollo comunal.

La jurisprudencia constitucional imperante no excusa al Ministerio de Hacienda de la obligación de girar las sumas recaudas por concepto de tributos, que de conformidad con disposiciones válidamente emitidas por el legislador, le asignan destinos específicos a esos fondos.

Ahora, si el Ministerio de Hacienda tuviera que presupuestar el giro de todos recursos comprometidos por destinos específicos, debería utilizar un porcentaje superior al 190% de ingresos corrientes estimado para el período 2005. La situación descrita evidencia la imposibilidad material de cumplimiento de la normativa que regula la asignación de recursos con destino específico, por una situación de insuficiencia de ingresos, por lo

que el Ministerio de Hacienda debería tomar las acciones pertinentes con el fin de aumentar la recaudación tributaria o buscar una solución jurídica a la problemática.

Por otra parte, también se evidencia la necesidad de que la Asamblea Legislativa, como primer poder de la República, realice las acciones del caso para determinar si resulta oportuno modificar la legislación correspondiente en la materia indicada, de forma que se logre adaptar y ajustar a la realidad socioeconómica del país.

Adicionalmente, los recursos presupuestados para el Ministerio de Educación Pública, no se cumple con lo indicado en el artículo 78 de la Constitución Política de la República, con el Decreto Ejecutivo N° 28877-H, ni con el voto 2000-11098, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, por cuanto dicho monto asciende al 5,8% y no al 6,0% de lo establecido.

En ese mismo sentido, a las municipalidades no se les incorporó la suma de ¢13.575,0 millones correspondiente a lo dispuesto en la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias.

Por lo anterior resulta relevante que la Asamblea Legislativa valore la situación indicada con el propósito de establecer las medidas que estime necesarias y oportunas.

#### **9. Ajuste salarial no incorporado.**

Mediante el Decreto Ejecutivo N° 32025-MP-MTSS-H del 2 de setiembre del 2004 se estableció un aumento salarial del 0,5% otorgado a partir del 1 de setiembre del 2004 a los empleados del Sector Público, el cual no pudo ser parte del presupuesto en análisis, por lo que el contenido deberá incorporarse a la brevedad posible, además de que en para el 2005 se estima aplicar un 2,0% de incremento salarial semestral (supuesto a la luz de las perspectivas económicas, las expectativas de inflación y la polémica que se generó durante el año en curso entre el Gobierno y los sindicatos con respecto a este tema, puede considerarse poco realista) y, por consiguiente, es factible que realizar los cálculos bajo este parámetro genere una subestimación de los salarios y de sus respectivas cargas sociales, con las implicaciones que esta situación tendría a nivel de financiamiento

## Introducción

Con fundamento en las atribuciones conferidas a la Contraloría General de la República en los artículos 22 y 31 de su Ley Orgánica, y en el artículo 40 de la Ley de la administración financiera de la República y presupuestos públicos, se elabora y remite por tercer año consecutivo, al Primer Poder de la República el Informe técnico sobre el Proyecto de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, en este caso para el ejercicio económico de 2005, presentado por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa.

Este informe pretende proporcionar un apoyo técnico a la Asamblea Legislativa con el fin de ayudar en el proceso de discusión y aprobación de tan importante proyecto de ley, de conformidad con lo previsto por la legislación vigente.

Como se indicó en el informe anterior, una limitación identificada al documento, y que de acuerdo con los procesos vigentes se seguirá presentando, es el hecho de que este informe se emite sin que se puedan considerar las modificaciones u observaciones realizadas en la Subcomisión de Asuntos Hacendarios designada por la Asamblea Legislativa, por cuanto la elaboración del mismo es concomitante con el análisis que se realiza en la citada Subcomisión, lo cual evidencia que su lectura requiere de algún grado de precaución ante eventuales cambios realizados al proyecto.

Para el análisis respectivo, se ha tomado en consideración el proyecto de presupuesto de la República para el año 2005, la documentación complementaria anexa remitida por la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, los criterios emitidos por la Sala Constitucional en materia presupuestaria, la Memoria Anual que remite la Contraloría General de la República a la Asamblea Legislativa, el criterio del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en relación con el plan anual operativo de los Ministerios y su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo, las normas técnicas vigentes en materia presupuestaria, y la Ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico de 2004, N° 8398, principalmente.

El estudio incluye un análisis de los aspectos generales del proyecto de presupuesto para el ejercicio económico 2005, así como de algunos aspectos puntuales relacionados con los ingresos y egresos del citado proyecto. Por otro lado, se estudian también algunos aspectos detallados de una muestra de instituciones, la cual fue seleccionada de acuerdo con la importancia relativa dentro del presupuesto de la República, así como por su impacto sobre la gestión pública, tal y como se definió en el informe del periodo anterior, para guardar consistencia.

El informe fue elaborado por un equipo interdisciplinario de profesionales de distintas áreas de fiscalización de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República, y se compone de una parte inicial con una serie de opiniones y recomendaciones sobre las situaciones que se describen en el documento y que pretenden orientar acciones concretas de la Asamblea Legislativa; así como tres partes adicionales las cuales se han establecido de acuerdo con la estructura del proyecto de presupuesto y con los objetivos del informe.

La primera parte comprende un análisis de la formulación del proyecto de presupuesto en el Gobierno de la República y sus principales características, lo cual se aborda por medio de un análisis crítico de la fase de formulación del citado proyecto, y se comentan algunos aspectos relacionados con las normas de ejecución presupuestaria incorporadas.

La segunda parte comprende un balance sobre la situación fiscal, lo cual determina las posibilidades reales del presupuesto, así como el señalamiento de los principales aspectos coyunturales que resultan relevantes para su análisis y, un detalle de los principales elementos que contiene el proyecto en sus componentes de ingresos y gastos.

La tercera parte expone una serie de criterios técnicos sobre aspectos puntuales de un conjunto de entidades y títulos presupuestarios, relacionados con aspectos tales como los objetivos y metas presupuestarias, la estructura presupuestaria, los indicadores, su coherencia con los planes anuales operativos, entre otros.

**Capítulo 1 :  
Aspectos relacionados con la formulación  
del proyecto de ley de presupuesto de la  
República para el ejercicio 2005**

---

## **1.1 Marco jurídico y conceptual del presupuesto de la República.**

---

El Presupuesto de la República, constituye una importante herramienta para la gestión y adecuado uso de los recursos públicos, así como un instrumento relevante en el proceso de rendición de cuentas que se ha venido desarrollando en el país en los últimos años.

El Presupuesto de la República constituye un instrumento administrativo orientador para el cumplimiento de los cometidos estatales hacia el logro del bienestar de todos los habitantes de la República; en ese sentido, el presupuesto cumple fundamentalmente tres roles:

- Es un instrumento de política económica para racionalizar la asignación de los recursos públicos;
- Es un instrumento de control político del Poder Legislativo sobre los órganos que componen el presupuesto de la República; y
- Es un instrumento coordinador indispensable para alcanzar los fines de la política económica y social.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante el voto 2002-4884 planteó que: “El Presupuesto de la República no solo constituye el límite de acción de los Poderes Públicos sino que permite su plan de acción estratégica, por ello debe considerarse que el concepto de Presupuesto, se entiende no sólo como un documento unitario y contable, sino como un instrumento de desarrollo social y planificación de la economía del Estado, consolidándose así su naturaleza previsor, planificadora y de control efectivo, con el objeto de satisfacer dentro del marco de los principios constitucionales, los fines públicos para los cuales el Estado fue creado. Su función no consiste simplemente en regular la actividad del Estado que tenga incidencia financiera, sino más bien en autorizar que se destinen anualmente los fondos necesarios para que el Gobierno pueda desarrollar las actividades preestablecidas por el ordenamiento vigente. Son acuerdos de pago que hace el Estado dentro de sus obligaciones pero también dentro de la política que regula la buena administración pública.”

Adicionalmente, de conformidad con la Constitución Política de la República de Costa Rica, el presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos y le corresponde al Ministerio de Hacienda por medio de la Dirección General de Presupuesto Nacional, como departamento especializado en la materia, la preparación del proyecto de presupuesto de la República, con las competencias que la misma Constitución y la legislación vigente le asignan, para adecuar los gastos a la disponibilidad de recursos y a las políticas gubernamentales que se establezcan, para lo cual tiene facultades de reducir o suprimir partidas propuestas en los anteproyectos de los órganos que conforman el Presupuesto del Gobierno de la República.

En términos generales se ha planteado que el presupuesto es la expresión financiera de un plan, lo cual dentro del contexto de lo previsto en el artículo 4 de la LAFPP, se debe entender que todo presupuesto público debe responder a los planes operativos anuales y éstos orientarse en el marco global que constituye el Plan Nacional de Desarrollo.

Adicionalmente a esos elementos derivados del marco constitucional, de la citada LAFRPP, el marco técnico que rige la materia presupuestaria, y sin perjuicio de otra legislación relacionada, conviene recordar que mediante la Ley general de control interno, N° 8292 de 31 de julio de 2002, se señala una serie de criterios que deben observarse en el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de los sistemas de control interno de los órganos y entes públicos, y entre otros aspectos, se

plantea la necesidad de identificar y analizar los riesgos que enfrenta una institución tanto de fuentes internas como externas, para la consecución de sus objetivos, de modo que la determinación y evaluación de los objetivos planteados en el proceso de planificación, revisten gran importancia como elementos claves de la rendición de cuentas de los jefes institucionales.

Finalmente, en el Manual de normas generales de control interno emitido por esta Contraloría General se establece que esa evaluación de los riesgos debe sustentarse en un sistema participativo de planificación que considere la misión y la visión institucionales, así como los objetivos, metas y políticas establecidos con base en un conocimiento adecuado de los medios interno y externo en que la organización desarrolla sus operaciones.

De lo indicado se puede observar la importancia que tiene el presupuesto como producto de la planificación institucional y como instrumento de gestión y control para la administración pública en general.

## **1.2 Aspectos sobre la metodología de formulación aplicada.**

---

### **1.2.1 La planificación nacional en el contexto de la formulación presupuestaria.**

La normativa vigente orienta el accionar de las instituciones públicas hacia el logro de mayores niveles de economía, eficiencia y eficacia en su gestión, situación que implica entre otras cosas, el establecimiento de mecanismos que conduzcan a un uso racional y eficaz de los recursos públicos y cuyos resultados se prioricen en función de las múltiples necesidades sociales. Este contexto requiere una mayor precisión en la definición de los objetivos, metas y resultados deseados, acompañados de mayor flexibilidad de la gestión para lograr su obtención, situación que exige introducir mecanismos que impidan la dilución de responsabilidades, desarrollar cambios que faciliten la transparencia en la gestión y la rendición de cuentas en términos de resultados, así como necesariamente mejorar los procedimientos de asignación de recursos; todo ello aparejado a una definición clara de objetivos, una mayor precisión en la medida del resultado así como la uniformidad en la verificación de los mismos.

Los aspectos citados se constituyen en las características elementales que deben estar contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), sobre todo si éste constituye el marco global que orienta los presupuestos públicos, es decir si se constituye en el insumo básico para orientar el proceso de formulación de planes y presupuestos en las instituciones públicas<sup>1</sup> ya que se requiere de él un documento que sea *“claro en sus definiciones, clave sobre desarrollo por sectores y por región o provincias dentro de una estrategia global nacional del país...”*<sup>2</sup>. La información en él contenida debe permitir la desagregación que la planificación operativa requiere, para a partir de ahí, lograr traducirla en términos financieros, a fin de dar cumplimiento al enunciado conceptual de que el presupuesto es la expresión financiera del plan anual operativo, la cual responde a su vez a los planes de mediano y largo plazo.

---

<sup>1</sup> Considerando las excepciones establecidas en el Pronunciamiento G125 de 06 de mayo del 2003 emitido por la Procuraduría General de la República.

<sup>2</sup> Segura Meoño, Johnny. Cultura política: ¿Cómo abordarla con sentido de realidad en América Latina? Revista Espacios N° 17. Mayo-Agosto 2002.

Evidentemente los aspectos anteriores se manifiestan en los requerimientos señalados por la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 (LAFRPP), al redimensionar el rol preponderante que desempeña la planificación nacional e integrar dentro del marco conceptual al PND como marco global que orientará los presupuestos institucionales, mismos que a su vez deberán formularse atendiendo los planes de mediano y largo plazo adoptados por los jefes respectivos. En tal sentido tal y como lo señaló esta Contraloría General en la Memoria Anual 2003, en la implementación de la LAFRPP la planificación institucional deja de ser descriptiva o indicativa de un conjunto de disposiciones programáticas dispersas, para transformarse en un instrumento real de gestión y de estrategia integral, que da inicio con el PND, cuyo contenido en función de lo señalado, deberá reflejar la acción estratégica del Estado, incluyendo dimensiones a nivel institucional, regional y sectorial, e integrando estructuras de razonamiento que se orienten hacia la escogencia cuidadosa de prioridades. Deberán determinarse tipos de problemas que en relación con las grandes metas nacionales tienen la más alta significación estratégica y que pueden tener incidencia multiplicadora en el aparato público.<sup>3</sup>

Por otra parte, los procesos de planificación institucional requieren ser reforzados, con el propósito de lograr el vínculo entre ambos elementos, sobre todo considerando que esa relación es todavía incipiente y poco articulada, a pesar de los esfuerzos que se han venido realizando al tratar de establecer, mediante el documento denominado “*Lineamientos técnicos y metodológicos para la elaboración de la estructura básica de plan anual operativo 2005 para los ministerios, demás órganos y entidades públicas...*”<sup>4</sup>, un instrumento de planificación, que además de ser uniforme, se orienta a establecer el nivel de vinculación ya citado, mediante la conformación de cuatro matrices que conforman la Estructura Básica de Plan Anual Operativo (EBPAO).

Pese a ese esfuerzo, las instituciones públicas requieren desarrollar mecanismos que les permitan incrementar su capacidad de gestión en términos de eficiencia, eficacia, economía y calidad, así como analizar sus procesos internos de tal forma que los mismos se ajusten a las nuevas exigencias. Lo anterior supone de manera complementaria un avance significativo respecto al concepto tradicional de presupuesto, requiriéndose de éste, la conversión de un presupuesto que formalmente se plantea por programas a un presupuesto que constituya una herramienta de gestión y posibilite la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas, ello sin dejar de lado la importancia que dentro de la gestión pública actual reviste el desarrollo de mecanismos que permitan la participación ciudadana dentro del proceso de formulación presupuestaria, en tanto en la acción del sector público, prevista en planes de mediano y largo plazo, se detalla y concreta en la programación anual, y el presupuesto le asigna a ésta los recursos financieros requeridos para ejecutar las decisiones emanadas de las políticas públicas.

### **1.2.2 Vinculación del presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo.**

El proceso de vinculación de la planificación operativa institucional con el PND, inicia con la participación del ente responsable del Sistema de Planificación Nacional, quien deberá, de conformidad con la normativa establecida, emitir su criterio en cuanto al nivel de vinculación de los planes anuales operativos (PAO's) con el PND. Posteriormente en la etapa de formulación a través de la programación presupuestaria, debe de realizarse la verificación correspondiente, para que lo planificado esté contemplado en esa programación.

---

<sup>3</sup> Kliksberg, Bernardo “La Reforma administrativa en América Latina: Una revisión del marco conceptual”, en Administración Pública: perspectivas críticas. Gilberto Flores, Jorge Nef Editores, ICAP, San José, Costa Rica, 1984.

<sup>4</sup> Instrumento desarrollado por la Comisión Técnica Interinstitucional conformada por el Ministerio de Planificación y Política Económica, Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República y dictado mediante Decreto Ejecutivo N° 31780-H-PLAN publicado en La Gaceta N° 92 del 12 de mayo del 2004.



Dicho proceso es responsabilidad en primera instancia de los ministerios y posteriormente del órgano rector en materia presupuestaria. De no darse ese proceso de verificación de manera rigurosa se corre el riesgo que todo esfuerzo por fortalecer la planificación sea infructuoso, provocando entonces que el presupuesto se convierta en un instrumento sin ninguna utilidad para la toma de decisiones, para la gestión institucional y para la asignación racional de gasto en función de las prioridades y demandas de la sociedad.

El objetivo que se persigue por medio de los lineamientos de EBPAO es establecer la vinculación entre la planificación institucional y el PND, todo con el fin de que este se constituya en un insumo de la formulación y de las otras etapas que conforman el ciclo presupuestario, con lo cual se aseguraría que los recursos que se asignen incorporen el contenido de objetivos y metas que a su vez responden a elementos tales como las políticas institucionales, la producción de bienes y servicios, las políticas del PND, las acciones estratégicas, y demás componentes que conforman la EBPAO.

En punto al tema de vinculación del presupuesto con el PND, en el documento de Presentación del Proyecto de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio 2005, el Ministerio de Hacienda señala que la metodología aplicada para establecer dicha vinculación<sup>5</sup> consistió en un “...análisis para vincular la producción final con los objetivos de las acciones estratégicas, para que a través de los objetivos de mejora se garantice el cumplimiento de éstos y se denote además, un planteamiento de mejora para brindar un mejor bien ó servicio.”, lo cual se refleja en el Proyecto de Ley mediante la codificación subordinada que se incorpora en los Objetivos de Mejora definidos por cada programa presupuestario. En este tema se observa, a través de la codificación establecida en los objetivos de mejora, a diferencia de la información relacionada con el Proyecto de Presupuesto del 2004, una mayor cantidad de ministerios vinculados con el PND.

En criterio del Ministerio de Hacienda, se puede establecer que con excepción de los ministerios de Salud Pública, Trabajo y Seguridad Social y el de Obras Públicas y Transportes (MOPT), “... el presupuesto está vinculado con el plan anual operativo y por ende con el PND, sin olvidar que con fundamento en el Pronunciamiento C-125-2003 del 06 de mayo del 2003 de la Procuraduría General de la República el Poder Legislativo, Judicial y sus Órganos auxiliares, así como el Tribunal Supremo de Elecciones, no están sujetos al Plan Nacional de Desarrollo”.

Para el Ministerio de Hacienda, dada la codificación que establece la relación subordinada entre los objetivos de mejora y los elementos del PND<sup>6</sup> y la certificación de MIDEPLAN acerca de la vinculación, se puede asegurar que el presupuesto se encuentra vinculado con el PND. No obstante no se desprende del Proyecto de Ley, ni del documento de Presentación del Presupuesto, qué monto de los recursos incorporados en el Presupuesto Nacional se destina exclusivamente al financiamiento del cumplimiento de las metas de gestión asociadas a las acciones estratégicas del PND, lo cual aunado al establecimiento de la codificación permitiría evidenciar y concretar la mencionada vinculación, conduciendo a una asignación del gasto congruente con las prioridades nacionales, orientaría el proceso presupuestario al logro de los objetivos del PND e impulsaría los esfuerzos hacia una administración del presupuesto basada en resultados.

Asimismo no queda claramente establecido el mecanismo que aplicó la Dirección General de Presupuesto Nacional para verificar la concordancia que debe existir entre la planificación incluida en las EBPAOs y la programación presupuestaria.

---

<sup>5</sup> Presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Para el Ejercicio Económico 2005, págs. 44, 45, 46, 47.

<sup>6</sup> Los elementos del Plan Nacional de Desarrollo corresponden a: Eje de Desarrollo, Área temática, Política, Acción Estratégica, Objetivo de la acción.

### **1.2.3 Programación presupuestaria contenida en el Proyecto de Ley de Presupuesto.**

El Proyecto de Ley de Presupuesto para el año 2005 incluye, como parte de la metodología de programación presupuestaria definida por el Ministerio de Hacienda como ente rector en materia presupuestaria, los siguientes elementos a nivel programático:

- Misión (programática)
- Productos finales o relevantes (programático)
- Objetivos de mejora y vinculación Plan Nacional de Desarrollo
- Metas de gestión y relevancia
- Indicadores de desempeño

Al respecto cabe señalar que el artículo 34 del Reglamento a la LAFRPP señala como parte de los objetivos que persigue la programación presupuestaria, la necesidad de la coordinación de acciones con la participación de los diferentes niveles responsables, tanto en el plano institucional como programático, que permitan traducir los planes de largo y mediano plazo en un plan anual. De esta manera la calidad y consistencia de la información incorporada en esta etapa como parte de la formulación presupuestaria, condiciona de manera directa el desarrollo de las otras etapas que conforman el proceso presupuestario, e implica necesariamente propiciar la aplicación de mecanismos idóneos para que se consideren las opiniones de los funcionarios de la institución y se propicie la coordinación necesaria entre las unidades de planificación y presupuesto, además de la participación ciudadana en la medida de lo posible, aspectos en lo que se debe avanzar en procura de una mayor transparencia.

En tal sentido, la Contraloría General de la República señala en la Memoria Anual 2003 la importancia de que el Ministerio de Hacienda en la formulación del presupuesto de la República, “... *contemple de manera clara y precisa una serie de elementos que necesariamente constituyen insumos básicos, no solo para la formulación misma, sino también para las otras etapas...*”, indicando además la necesidad de avanzar hacia una definición clara de los objetivos, así como al establecimiento de metas e indicadores formulados de manera que permitan obtener información sobre los alcances de los resultados acordes con las prioridades institucionales y los recursos financieros con que cuenta la institución

Asimismo, del análisis de esta metodología se desprende que, si bien es cierto en los instrumentos de planificación se incorporan elementos relacionados con la estimación de recursos financieros por metas, estos elementos no se contemplan en la información que sirve de base para la formulación del presupuesto, por lo que se dificulta obtener información sobre la asignación presupuestaria de las metas, y por tanto los procesos de ejecución y evaluación seguirán desvinculados de la gestión institucional.

Por otra parte, la metodología de formulación no permite obtener información relacionada con el costo de la producción de los bienes y servicios de las instituciones que integran el Presupuesto Nacional, ya que si se contara con una asignación de recursos a nivel de meta, se podría tener al menos una aproximación del posible costo de la producción.

Dado lo anterior, se considera conveniente que la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN) del Ministerio de Hacienda evalué la calidad de los objetivos de mejora formulados por las diferentes instituciones, con el propósito de que los mismos reflejen, a partir de la razón para la cual fueron creados estos entes, los aspectos más estratégicos y relevantes de la gestión de los programas que las conforman, gestando de esa manera la información necesaria para que luego en los procesos de seguimiento y evaluación

se puedan obtener conclusiones sobre la efectividad de dichos programas tal como lo establece la LAFRPP en su artículo 52..

En tal sentido la DGPN deberá analizar a profundidad la actual metodología de programación, en tanto carece de elementos que permitan entre otros aspectos relacionar las metas y los objetivos concretos con cada asignación presupuestaria: es decir, formular, ejecutar y evaluar el presupuesto en función de un proceso de planificación y de programación, permitiendo ello, vincular la información financiera con los resultados de la producción física y de gestión, y que como bien señala el ente rector en materia presupuestaria<sup>7</sup> fue “...adoptada con anterioridad a la promulgación de la Ley N° 8131...”, aspecto que pone de manifiesto la importancia de tal revisión, a fin de adaptarla a los requerimientos que la normativa actual exige de la gestión pública moderna.

Seguidamente se comentan algunos aspectos relacionados con los elementos de programación presupuestaria antes citados:

- **Metas de gestión.**

De conformidad con la metodología de programación presupuestaria utilizada por la Dirección General de Presupuesto, para cada objetivo de mejora se debe establecer al menos una meta de gestión, a la cual la institución le asigna el grado de relevancia conforme a sus prioridades y de conformidad con los criterios de Alta (A), Mediana (M) o Baja (B), aspectos que al formar parte de la metodología de programación requieren que durante la etapa de ejecución se sometan por parte de las instituciones a un constante monitoreo, con el propósito de que en la etapa de evaluación se relacionen los niveles de logro de las metas con los criterios de prioridad previamente definidos y su impacto en la gestión institucional. Ello considerando que es a través del resultado de las metas que se puede conocer el resultado de la gestión institucional y por consiguiente de la gestión pública en su conjunto. No obstante su importancia, tal como se mencionó en la Memoria Anual 2003, esta información ha estado ausente en los informes de evaluación, que de conformidad con lo señalado en el artículo 52 de la LAFRPP, debe remitir el Ministerio de Hacienda a esta Contraloría General.

En punto, al establecimiento de metas de gestión el Proyecto de Ley Presupuesto para el ejercicio económico del 2005, este contiene aproximadamente un total de 1174 metas de gestión, de las cuales 911 son de relevancia alta, 140 de relevancia mediana, 29 de relevancia baja y 94 metas no cuentan con ningún tipo de clasificación, tal y como se muestra seguidamente:

---

<sup>7</sup> Oficio N° SD-159-2004 de fecha 10 de junio 2004

**CUADRO 1**  
**CLASIFICACIÓN DE METAS DE GESTIÓN:**  
**PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 2005**

Relevancia de la meta	Metas de Gestión	
	Cantidad	Porcentaje
Alta	911	78
Mediana	140	12
Baja	29	2
Sin clasificar	94	8
<b>Total</b>	<b>1,174</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2005.

Del cuadro anterior se desprende que si bien es cierto que de la información incorporada en el Proyecto de Ley es posible identificar los niveles de relevancia asignados a las metas de gestión, no se refleja dentro de la metodología de programación presupuestaria aplicada en el proceso de formulación, niveles de ponderación o pesos para cada una de las metas establecidas, situación que en criterio de esta Contraloría, constituye un factor crítico tanto en la etapa de ejecución como en la de evaluación, sobre todo si se considera que en algunas instituciones el 100% de sus metas son de relevancia alta, como ocurre por ejemplo con los ministerios de Agricultura y Ganadería, Educación Pública, Trabajo y Seguridad Social, Justicia y Gracia, Asamblea Legislativa y Defensoría de los Habitantes.

En tales casos, y una vez iniciada la etapa de ejecución, la institución no contaría con parámetros uniformes previamente definidos y debidamente incorporados en la Ley de Presupuesto, que le permita tomar decisiones sobre prioridades de gestión y definición de recursos, aspecto que además incide en la etapa de evaluación, ya que si el cumplimiento de una o varias metas fuera parcial o nulo y en tanto todas las metas tienen asignada una misma relevancia, se imposibilitaría identificar con objetividad la priorización de las mismas e identificar el impacto de esos resultados sobre la gestión institucional.

Tal situación se agrava aún más en el caso de aquellas instituciones que en todos o algunos de los programas presupuestarios, no atienden la metodología establecida por el órgano rector, al no incorporar a sus metas de gestión el nivel de relevancia. Estos casos representan de conformidad con la información antes citada, un 8% del total de metas de gestión establecidas, desagregándose a nivel institucional de la siguiente manera:

**CUADRO 2**  
**METAS DE GESTIÓN SIN ASIGNACIÓN DE NIVEL DE RELEVANCIA:**  
**DISTRIBUCIÓN INSTITUCIONAL**

Institución	Total metas de gestión	Metas de gestión sin asignación de relevancia	Porcentaje
Ministerio de Salud	189	41	22
Ministerio de Comercio Exterior	17	17	100
Tribunal Supremo de Elecciones	24	24	100
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	66	10	15
Ministerio de Hacienda	86	2	2

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2005.

Considerando la situación expuesta, esta Contraloría General considera necesario que la DGPN solicite a las instituciones citadas anteriormente realizar los ajustes pertinentes, con el propósito tanto de uniformar la metodología definida por esa Dirección en su rol rector, como de mejorar la calidad de la información contenida en la de Ley de Presupuesto, en tanto, dicha información constituye el insumo básico que sustenta los otros procesos relacionados con el ciclo presupuestario, y considerando además, que "...en ausencia de otros elementos que permitan medir la efectividad de los programas en los términos que exige la Ley 8131, se considera conveniente instar a esa Dirección General para obtener el mejor provecho posible de los elementos que ya incorpora la metodología de programación presupuestaria que ha desarrollado."<sup>8</sup>.

▪ **Indicadores de desempeño programáticos.**

Los indicadores de desempeño se constituyen en una herramienta clave para determinar el nivel de logro de las metas y consecuentemente el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos, proporcionando de ese modo información relevante de la gestión institucional "*básicamente en términos de economía, eficacia, eficiencia, y calidad...*"<sup>9</sup>, aspectos que de conformidad con las exigencias del artículo 52 de la LAFRPP requieren ser evaluados y por tanto se constituyen en requerimientos que deben considerarse en la programación presupuestaria.

Tales dimensiones del desempeño requieren, a partir de los resultados obtenidos, de un análisis conjunto permitiendo de ese modo retroalimentar un proceso, en tanto proporcionan información relevante sobre aspectos de un objetivo, permiten monitorear el avance o la ejecución de un proyecto, meta, etc., y si se emplean "... *en forma oportuna y actualizada... permiten tener un control adecuado sobre una situación dada...y la principal razón de su importancia radica en que es posible predecir y actuar con base en las tendencias positivas o negativas observadas en su desempeño global.*"<sup>10</sup>, por lo que su adecuada construcción se constituye en un elemento vital que aporta información relacionada con las diferentes dimensiones de medición que es posible establecer.

<sup>8</sup> Contraloría General de la República. Memoria Anual 2003. Página 53

<sup>9</sup> Intervención General de la Administración del Estado, IGAE, "El establecimiento de objetivos y medición de resultados en el ámbito público", 1997

<sup>10</sup> Instituto Centroamericano de Administración Pública –ICAP–Área Gerencia Social. "Antología del Taller Indicadores de evaluación del desempeño en la gestión pública para la Contraloría General de la República. 2003.

En lo que respecta a este tema, el Proyecto de Ley de Presupuesto objeto de análisis, incorpora como parte de la metodología de programación al menos un indicador denominado “indicador de desempeño” para cada una de las metas de gestión. Por otra parte, ante esto se observa la tendencia generalizada de las instituciones, de establecer indicadores de eficacia<sup>11</sup>, representando esta dimensión del desempeño un 90% del total de indicadores formulados por las instituciones sujetas al Presupuesto Nacional. Dicho porcentaje refleja que a través de la información contenida en el proyecto mencionado, la gestión institucional se orienta en su mayor parte hacia el logro de las metas y consecuentemente de los objetivos a través de los resultados obtenidos, sin referencia alguna al costo de la consecución de los mismos, aspecto que se refleja en su totalidad en aquellas instituciones que establecieron en un 100% este tipo de indicadores, como por ejemplo los ministerios de Agricultura y Ganadería, Educación Pública, Cultura Juventud y Deportes, Justicia y Gracia..

Por otra parte los indicadores de eficiencia representan aproximadamente un 8,0% del total de indicadores formulados y los relacionados con la dimensión de calidad un 2,0%, según se muestra seguidamente:

**CUADRO 3**  
**CLASIFICACIÓN DE INDICADORES DE GESTIÓN**  
**PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 2005**

<b>Tipo de Indicador de desempeño</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Porcentaje</b>
Eficacia	1,085	90
Eficiencia	87	8
Calidad	25	2
Otros	4	0
<b>Total</b>	<b>1,201</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2005.

En cuanto a los indicadores de eficiencia es importante recordar que el término hace referencia al grado de optimización del resultado obtenido en relación con los recursos empleados, en tal sentido es necesario que la DGPN realice una revisión de los indicadores denominados por las instituciones como de eficiencia, a fin de asesorarlas en cuanto a la construcción de los mismos, de tal forma que en algunos casos se reclasifiquen o bien se reelabore la construcción de dichos indicadores. Ello por cuanto se observa por ejemplo en algunos ministerios como el Gobernación y Policía - Programa 54 Subprograma 2- Control de Migración y Extranjería los siguientes indicadores de eficiencia:

- 1.01.1.1 (Actividades ejecutadas/actividades programadas)\*100

---

<sup>11</sup> La crítica quizá consista en que no se elaboran indicadores de eficacia enfocados en resultados o impactos, en objetivos últimos de las políticas públicas (reducción de la pobreza, aumento del bienestar de la población, etc), sino que existe un énfasis en indicadores de eficacia, pero de metas u objetivos o intermedios, en donde esas actividades se convierten en un fin y no en un medio de lograr aquellos objetivos últimos.

## *Aspectos relacionados con la formulación*

---

- 1.02.1.1 Licitación realizada
- 1.03.1.1 Documento único circulando
- 1.04.1.1 Resolución publicada

Igual situación se refleja en los indicadores de eficiencia formulados en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Programa 79- Actividad Central:

1 03.1.1.1. (Estudios realizados /Estudios programados) \*100

2 26.1.5.1. Antología realizada.

O bien el Ministerio de Seguridad Pública Programa 98 Policía Anti-Drogas:

- 1.1.1.1. (Cantidad de operaciones realizadas / Cantidad de operaciones programadas) \*100.
- 1.2.1.1. (Actividades de capacitación realizadas/ Actividades de capacitación programadas)\*100

La situación anterior se presenta en otras instituciones, no solamente en lo que respecta a los indicadores de eficiencia, sino también en algunos de los pocos indicadores de calidad establecidos, por ejemplo: Ministerio de Relaciones Exteriores-Programa 79- Administración Central: 05.1.1.1.Reglamento y procedimientos actualizados, 06.1.1.1. Capacitación recibida; por lo que es indispensable que el ente rector en materia presupuestaria, tome las medidas necesarias en aras de incorporar en el Proyecto de Ley y consecuentemente en la Ley de Presupuesto de la República, información de calidad, que permita el adecuado seguimiento, la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

Evidentemente el tema relacionado con la construcción de indicadores constituye uno de los aspectos que requieren mayor capacitación y asesoría, situación que implica para el ente rector una mayor comunicación con las instituciones, pero también una mayor responsabilidad por parte de cada uno de los gestores, de manera que establezcan mecanismos que le permitan ampliar su nivel de conocimiento sobre el tema aludido y por consiguiente una adecuada construcción de los mismos. En cuanto a este tema señala la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN)<sup>12</sup> que “... ha realizado un esfuerzo para medir la eficacia, eficiencia y economía de la gestión de los programas, sin embargo aunque se ha insistido para que las instituciones formulen metas e indicadores de eficiencia y economía, siguen imperando en su programación las metas e indicadores de eficacia.”.

Ante este comentario cabe indicar que el ente rector es responsable del establecimiento de mecanismos que permitan la medición de la eficiencia, aspecto que no constituye una voluntad institucional, por el contrario, forma parte del bloque de legalidad que deben observar las instituciones y cuyo cumplimiento debe ser vigilado por el ente rector, toda vez que representa un parámetro que necesariamente debe considerarse como parte de la planificación institucional incorporada en la programación presupuestaria, a fin no sólo de dar cumplimiento a los objetivos que persigue la LAFRPP en cuanto a propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realice según los principios de economía, eficiencia y eficacia, sino sobre todo en acatamiento a lo instaurado en el artículo 11 constitucional.

De lo expuesto anteriormente se concluye que es necesario que la DGPN:

---

<sup>12</sup> Oficio SD-159-2004 de fecha 10 de junio del 2004 de la Dirección General de Presupuesto Nacional.

- Analice a profundidad la metodología de programación presupuestaria a fin de actualizarla y adaptarla a los requerimientos que la actual normativa exige, de tal forma que la misma permita entre otros aspectos:
  - Establecer el costo de los recursos asignados a las diferentes metas de gestión, y dentro de ellas identificar el costo de metas asociadas al cumplimiento del PND.
  - Establecer el costo de la producción de bienes y servicios de los diferentes programas y subprogramas presupuestarios.
  - Medir la efectividad de los programas, su economía, eficiencia, así como el costo unitario de los bienes y servicios, en los términos requeridos por la LAFRPP y la consecuente rendición de cuentas.
  - Proporcionar elementos orientadores para la toma de decisiones, máxime en el contexto de crisis fiscal y sus consecuentes restricciones presupuestarias.
  - Evalúe y depure la información relacionada con el establecimiento de objetivos de mejora, metas de gestión e indicadores de desempeño, de tal forma que las instituciones incorporen información que aporte valor agregado a su quehacer institucional y que permita un óptimo seguimiento y evaluación ; y además que en cuanto a cantidad no exceda su capacidad de análisis y seguimiento.
  - Establezca mecanismos que le permitan fortalecer el proceso de vinculación entre la planificación institucional y la programación presupuestaria dentro del marco de los lineamientos técnicos y metodológicos para la elaboración de las EBPAO.

Es importante que la Dirección General solicite a las instituciones realizar los ajustes pertinentes, a fin de depurar la calidad de la información incorporada y de fomentar la adecuada observancia del bloque de legalidad por parte de las instituciones sujetas al presupuesto nacional.

#### **1.2.4 Cambio en la Estructura del Proyecto de Ley de Presupuesto de la República.**

En el Proyecto de Ley de Presupuesto para el año 2005, se identifica un cambio importante en relación con la estructura que hasta el año 2004 ha venido manteniendo el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República y por consiguiente su respectiva Ley de Presupuesto, en lo correspondiente al presupuesto institucional del Poder Judicial, Asamblea Legislativa, Contraloría General de la República y Defensoría de los Habitantes de la República.

El cambio radica en que el presupuesto de dichas instituciones se formulaba en artículos independientes, tanto a nivel de transferencia como a nivel de desglose del gasto asignado, y de manera separada del artículo en que se establece el gasto para el resto de los ministerios y otros títulos presupuestarios, aspecto que al momento de la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto se encontraba contemplado en el artículo 32



## *Aspectos relacionados con la formulación*

---

del Reglamento a la LAFRPP, Decreto Ejecutivo N° 30058-H-MP-PLAN publicado en La Gaceta N° 68 del 9 de abril del 2002 y sus modificaciones<sup>13</sup>, que estableció en sus incisos b y c) lo siguiente:

*“b) Un artículo en que se establezca el gasto del Gobierno de la República, separado por título presupuestario, según el órgano de que se trate, y presentado según la estructura programática vigente....”*

*c) Varios artículos en que se desglosen los presupuestos de los Poderes Legislativo y Judicial, sus dependencias y órganos auxiliares.”*

Es importante reiterar que el artículo de cita se encontraba vigente al momento del proceso de formulación presupuestaria y por tanto formaba parte del **bloque de legalidad**, que debió ser observado en todos sus extremos en dicho proceso por parte de la Dirección General de Presupuesto Nacional, en su condición de rector en materia presupuestaria. No obstante, tal observancia no fue considerada, toda vez, que dicha Dirección, de manera unilateral e inconsulta, comunicó mediante oficio N° 140 de fecha 14 de abril del 2004 a las instituciones citadas lo siguiente:

*“... en el Proyecto de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el año 2005 y siguientes; el despacho a su cargo se incluirá en el mismo artículo en que está contenidos los egresos de los Órganos del Gobierno de la República, como un título presupuestario con el respectivo detalle, conforme lo dispuesto en el artículo 8 de la LAFRPP.*

*Esta disposición de orden técnico no afecta la independencia funcional que le fuera atribuida por la Constitución Política, pues la Oficina responsable a su cargo, continuará elaborando su plan anual de gastos, así como la programación de su ejecución, de acuerdo con las necesidades propias de su institución.”*

Ante tal situación, esta Contraloría General comunicó al entonces señor Ministro de Hacienda<sup>14</sup>, su oposición respecto al cambio planteado, al considerar que el mismo, “...estaría violentando su “independencia funcional y administrativa absoluta” fundamentada constitucionalmente”, posición que encuentra sustento en un estudio técnico-jurídico realizado por el Órgano Contralor.

El estudio en mención es claro en cuanto a que ciertamente la normativa citada le otorga a esa Dirección una serie de importantes atribuciones en materia presupuestaria, que le facultan para emitir una serie de lineamientos técnicos y determinan una activa participación en la compleja tarea de elaboración del proyecto que habrá de convertirse en la Ley de Presupuesto de la República. No obstante, el ejercicio de esas competencias no puede soslayar en forma alguna la garantía de independencia administrativa de que goza esta Contraloría, como derivación del postulado de separación de poderes, pues ello implicaría una vulneración a la posibilidad de autodeterminación en la ejecución del presupuesto en los términos que la Procuraduría General de la República lo desarrolla en el dictamen N° C-125-2003 del 6 de mayo del 2003

En ese sentido, la propuesta que sostiene esa Dirección pretende imponer una uniformidad tal con los órganos del Poder Ejecutivo, que viene a desconocer las diferencias propias que impone el principio de separación de poderes y la garantía de independencia administrativa de que goza la Contraloría.

---

<sup>13</sup> Decretos Ejecutivos N° 30903-H-MP-PLAN y 31337-H publicados en el Alcance N° 94 a La Gaceta N° 251 del lunes 30 de diciembre del 2002 y el Alcance N° 45 a La Gaceta N° 166 de fecha 29 de agosto del 2003, respectivamente

<sup>14</sup> Oficio CO-0221 de fecha 17 de agosto del 2004

Se indica además en el estudio supracitado que en cuanto a las consecuencias prácticas, la razón que aduce la Dirección para disponer tal modificación en la formulación del presupuesto es que esa decisión beneficiará a la Contraloría General, pues le “permitirá comprometer, ejecutar y devengar con la inmediatez que requiera para prestar el servicio público de manera eficiente, y no necesitará esperar a que se le transfieran los recursos”, lo cual estima más ventajoso que seguir apareciendo como una transferencia, en razón de que eso impide que la Contraloría actúe hasta tanto se le realice la transferencia de recursos.

Sin embargo, se hace necesario hacer énfasis en que esta Contraloría General mantiene un criterio distinto, basado justamente en la experiencia de venir ejecutando su presupuesto bajo la modalidad de transferencia. Lo anterior, desde luego, sin perjuicio de la programación que lógicamente se realiza y se informa oportunamente al Ministerio de Hacienda, en cumplimiento de lo que dispone el primer párrafo in fine del artículo 42 de la LAFRPP.

A lo expuesto anteriormente, cabe agregar que el artículo 1º del Decreto Ejecutivo N° 31975-H-MP-PLAN publicado en el Alcance a La Gaceta N° 171 del miércoles 1º de setiembre, modifica el Decreto Ejecutivo N° 30058-H-MP-PLAN “Reglamento a Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos”. En el mismo se modifica el artículo 32 relacionado con la estructura de los presupuestos, eliminándose de ese modo el inciso mediante el cual se regulaba lo relacionado con los artículos para desglosar los presupuestos de los Poderes Legislativo y Judicial, sus dependencias y órganos auxiliares. Nótese, que la modificación a la estructura de los presupuestos es posterior a la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto para el 2005, por lo que en su formulación evidentemente no se consideró que dicho inciso se encontraba vigente y por consiguiente formaba parte del bloque de legalidad imperante en el momento.

En atención a lo antes expuesto, esta Contraloría General considera necesario recomendar mediante este Informe Técnico, a los señores y señoras diputadas de la Asamblea Legislativa, valorar a la luz de la normativa jurídica vigente, el impacto y las implicaciones que el cambio establecido por la Dirección General de Presupuesto Nacional, tendrá sobre el ejercicio de las funciones y la autonomía de que gozan la Asamblea Legislativa, Poder Judicial, Contraloría General de la República y Defensoría de los Habitantes de la República.

### **1.3 Vinculación del presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo y áreas prioritarias del gobierno.**

---

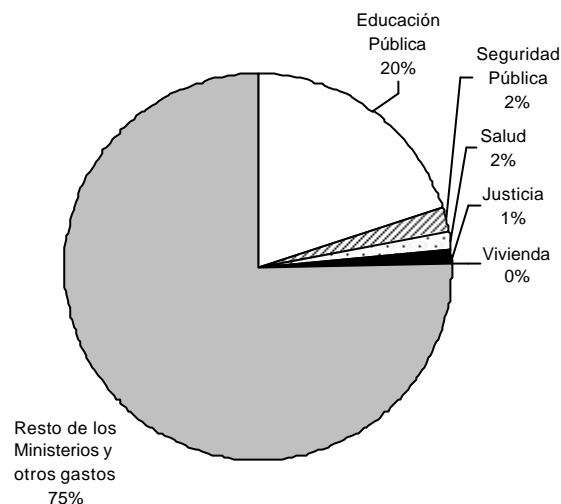
El Ministerio de Hacienda señala en el documento de Presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, que *“dado que al momento de la formulación del Presupuesto de la República para el año 2005 la reforma fiscal no ha sido aprobada, el Gobierno no cuenta con ingresos nuevos que presupuestar...lo que obliga a éste, en consecuencia con la meta de mantener la estabilidad macroeconómica, a contraer la cantidad del gasto...”* indicando además que *“...se puede advertir que las medidas por contener el crecimiento del gasto, se traducen en una propuesta de Presupuesto especialmente austera, racional, mesurada y responsable.”*

En razón de ello, señala el Ministerio de Hacienda que los Órganos del Gobierno considerados como prioritarios muestran un crecimiento porcentual del 12,2%.

Tal y como se señala en el documento citado, los ministerios que han sido considerados como prioritarios corresponden a: Educación Pública, Vivienda y Asentamientos Humanos, Salud Pública, Seguridad Pública, Justicia y Gracia; (incluyéndose a diferencia de las prioridades definidas en el año 2004 al Ministerio de Salud

y excluyendo al Ministerio de Hacienda), los cuales absorben un 25% del total de recursos presupuestados para el año 2005, según se muestra en el siguiente gráfico:

**GRÁFICO 1**  
**PARTICIPACIÓN DE LOS MINISTERIOS PRIORITARIOS DENTRO DEL PRESUPUESTO TOTAL**



**Fuente:** Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2005.

Como puede observarse la participación de los ministerios prioritarios, con excepción del Ministerio de Educación Pública, representa un porcentaje que no supera un 2% del total del Presupuesto Nacional, con lo cual se evidencia que la política restrictiva en la asignación del gasto público, no refleja una mayor distribución del mismo en áreas prioritarias.

En tal sentido, de la lectura de la información incorporada en el documento de Presentación del Proyecto de Presupuesto, por ejemplo para el Ministerio de Salud, no se observan los aspectos prioritarios que atenderá esa institución con los recursos asignados, sobre todo considerando lo expresado en el documento de repetida cita en cuanto a que la información de programación presupuestaria incorporada por dicha institución "...no cumple con los requerimientos establecidos por la Dirección General de Presupuesto Nacional, en lo concerniente a la definición de producción final, objetivos estratégicos, metas e indicadores..." situación que se señala "...implica para este ente rector, que no sea posible determinar en forma clara y concreta, los procesos sustantivos realizados por los programas y subprogramas que conforman el Ministerio de Salud, así como tampoco las áreas de mejoramiento o cobertura que la institución plantea realizar para el año 2005.". Asimismo, respecto a este ministerio se señala que no se contó con el dictamen del Ministerio de Planificación Nacional en cuanto a la vinculación de la Estructura Básica de Plan Anual Operativo con el Plan Nacional de Desarrollo.

Lo anterior merece ser objeto de análisis por parte del Ministerio de Hacienda y en particular de la Dirección General de Presupuesto Nacional en su rol rector en materia presupuestaria, ya que pese a la difícil situación fiscal señalada por ese ministerio, se le han asignado recursos a una institución que no muestra, según lo indicado, el uso y destino que dará a los recursos asignados, lo cual repercute en la calidad del gasto público, máxime si se considera lo expuesto por el Ministerio de Hacienda en cuanto a que "...la otra arista de gasto está

*relacionada con la calidad del mismo. La calidad del gasto está definida por el Plan Nacional de Desarrollo y las metas de desarrollo del país...”, información con la cual no se contó al momento de formular el presupuesto de esta institución, además de que los elementos de programación presupuestaria que define la metodología establecida por la DGPN, requieren ser modificados por la institución según lo señalado anteriormente.*

En lo que respecta a los ministerios de Seguridad Pública y de Justicia y Gracia, se observa, a diferencia del año 2004, que de conformidad con la codificación que se muestra en el establecimiento de los objetivos de mejora incluidos en cada uno de esos títulos presupuestarios en el Proyecto de Ley 2005, la programación establecida está vinculada con el PND. Así por ejemplo en el Ministerio de Seguridad Pública sus objetivos de mejora se encuentran vinculados con el Eje de Desarrollo N° 4 denominado “Seguridad ciudadana y administración de la justicia”, y en cuanto al Ministerio de Justicia la vinculación parte tanto del eje de desarrollo antes citado como del Eje de Desarrollo N° 1 que en el PND se denomina “Estímulo y crecimiento de la producción para la generación de empleo”. Asimismo a través de este último eje se vinculan tanto el Ministerio de Educación como el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.

En atención a la citada vinculación de los presupuestos institucionales con el PND, que de conformidad con lo establecido en artículo 4° de la LAFRPP deberá contener todo presupuesto público, se considera importante resaltar que si bien es cierto en el Proyecto de Ley de Presupuesto para el año 2005 se incorpora, mediante la codificación establecida para los objetivos de mejora la relación de éstos con el PND, no debe dejarse de lado que la misma no resulta fácilmente comprensible para el lector o ciudadano que no cuente con el suficiente conocimiento sobre el tema, y constituyendo el Presupuesto Nacional un instrumento de carácter público, se considera necesario el establecimiento de mecanismos que propicien no solamente hacer pública la información en él contenida, sino también comprensible.

Por otra parte es importante resaltar que si bien es cierto, el marco de restricciones presupuestarias afecta sustancialmente la tarea de programación y formulación del presupuesto y por consiguiente las otras etapas que le suceden, tal situación requiere, orientar a las instituciones públicas a programar de manera realista las actividades, a partir de una restricción financiera que debe ser explícita para la institución desde el principio de la formulación del anteproyecto de presupuesto, permitiendo ello la incorporación de elementos de programación presupuestaria, que sin dejar de lado la calidad, reflejen la realidad a partir de la incorporación de objetivos y metas de gestión viables y evaluables. En atención a ello, es de esperar que la DGPN, establezca las acciones que le corresponde ejercer como rector, de tal forma que a pesar del marco restrictivo con que se cuenta, las instituciones que como en el caso del Ministerio de Salud han incorporado información que no cumple con los requerimientos técnicos que establece la metodología de programación presupuestaria, procedan a revisar la información que han incorporado en el Proyecto de Ley y procedan oportunamente a realizar los ajustes correspondientes.

Finalmente, esta Contraloría General considera que si bien es cierto las prioridades de un país en general se enfocan en la educación, salud, seguridad por ejemplo, la calidad del gasto en esos sectores se relaciona directamente con la capacidad de planificar adecuadamente el destino de esos recursos, dadas las múltiples demandas y necesidades sociales. Desde este punto de vista y considerando el redimensionamiento que la Ley 8131 le otorga a la función de planificación, no se observa que se busque efectivamente fortalecer al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, sobre todo si se considera lo externado por ese Ministerio<sup>15</sup> en cuanto a que “...MIDEPLAN ha afrontado una reducción durante los últimos quince años de recursos

---

<sup>15</sup> Oficio DVM-310-2004 de fecha 26 de junio del 2004 remitido por el Señor Jorge Polinaris Vargas.

*disponibles para lograr sus cometidos institucionales y los pocos logros alcanzados en la dotación de nuevos ingresos han sido congelados por el Ministerio de Hacienda, impidiendo la erogación respectiva en los último dos años.”*

En atención a lo anterior, el Ministerio de Hacienda deberá realizar una revisión de las prioridades en la distribución de los recursos y en función de ello establecer los mecanismos que le permitan el fortalecimiento del MIDEPLAN, en tanto él mismo reconoce que la calidad del gasto está definida por el PND y las metas de desarrollo del país, aspecto que requiere no solo indicarlo sino sobre todo implementarlo en la realidad, en procura de articular la dotación de recursos para la planificación nacional.

#### **1.4 Normas de ejecución presupuestaria para el 2005.**

---

Al respecto, debe tenerse presente que el contenido del Presupuesto de la República está definido en el artículo 8 de la LAFRPP, señalándose ahí expresamente que deben incluirse, entre otros aspectos, normas que regulen exclusivamente la ejecución presupuestaria, las cuales se aplicarán durante el ejercicio económico para el que dicho presupuesto esté vigente.

El artículo 32 del Reglamento a la citada ley (Decreto N° 30058-H-MP-PLAN) desarrolla lo anterior disponiendo que los proyectos de ley de presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República y sus modificaciones contendrán un artículo en que se incluyan las regulaciones para controlar, ejecutar y evaluar lo dispuesto en los artículos precedentes, es decir, los referidos a los ingresos y gastos del Gobierno de la República. Este requerimiento se estableció mediante una reforma reciente contenida en el Decreto N° 31975-H-MP-MIDEPLAN, publicada en el Alcance N° 39 a La Gaceta N° 171 de 1 de setiembre de 2004, la cual se pone en práctica con este Proyecto de Ley.

Como puede observarse, esta reforma al Reglamento de la Ley N° 8131 amplía el contenido de esta sección del Presupuesto de la República, en vista de que deben considerarse no solo normas de ejecución, sino también regulaciones para su control y evaluación. No obstante, el Proyecto de Ley de Presupuesto para el 2005 sigue el esquema tradicional en cuanto al contenido de las normas, como más adelante se describe, encontrándose varias relacionadas con ejecución y control, pero omitiéndose lo referente a la evaluación.

Si bien puede considerarse que el tema de la evaluación del presupuesto es tratado en el mismo Reglamento a la Ley N° 8131 (artículo 67 y siguientes), es conveniente que al menos se hiciera una referencia en este aparte del Proyecto de Ley de Presupuesto a esa normativa y a cualquier otra aplicable, de tal manera que las reglas sean transparentes para los ejecutores y otros usuarios de esta información. De hecho, también debe variarse la denominación de este artículo, ya que no solo tratará sobre normas de ejecución, sino también sobre control y evaluación.

El que el Presupuesto de la República cuente con normas específicas sobre evaluación es un elemento positivo dentro del proceso de transparencia y rendición de cuentas de los jefes superiores y titulares subordinados de las instituciones públicas. Esta normativa debe considerarse en relación con el cumplimiento del artículo 11 de la Constitución Política que establece que la Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes.

Por otra parte, en el Proyecto de Ley de Presupuesto para el 2004 se indicó expresamente que las normas de ejecución tenían una vigencia restringida a ese periodo. En las normas para el proyecto del 2005 no se incluye esta indicación, la cual no se hace indispensable dado lo que se establece en el artículo 8 antes citado, además, de conformidad con resoluciones de la Sala Constitucional se entiende que su vigencia es anual, en el tanto correspondan propiamente a normas de ejecución presupuestaria, ya que no es procedente que el

Poder Legislativo, bajo la potestad de aprobación presupuestaria, regule materias de diferente naturaleza o contenido de esa especialidad<sup>16</sup>. En lo que respecta a las normas que constituyan legislación ordinaria o modificaciones a ella, tendrán vigencia más allá del periodo presupuestario en que fueron promulgadas, no obstante su eventual inconstitucionalidad a ser declarada por la instancia judicial competente.

Para el 2005 en este artículo 3º se incluyen diferentes normas, cuyo contenido se agrupa en tres secciones, a saber:

- Autorizaciones relacionadas con la anuencia para que las unidades ejecutoras paguen revaloraciones salariales con cargo a las partidas del Presupuesto 2005, den traspasos de cualquier tipo en los programas financiados con recursos provenientes del crédito externo o donaciones, la Junta Administrativa del Registro Nacional traslade los recursos necesarios al Fondo General del Gobierno Central con el propósito de cubrir servicios personales, cargas sociales y otros extremos salariales, se puedan variar los requerimientos humanos de cada título presupuestario contenido en la Ley, con el fin de efectuar las modificaciones provenientes de las reasignaciones, reclasificaciones, asignaciones, revaloraciones parciales y los estudios integrales de puestos dictados por los órganos competentes y modificar la relación de puestos del Ministerio de Educación Pública.
- Regulaciones administrativas sobre servicios especiales, gastos de representación y prestaciones legales.
- Normas de conveniencia y oportunidad, que corresponden a varias autorizaciones y regulaciones administrativas.

De la revisión de esta estructura y del contenido de las normas se llega a la conclusión de que se requiere su replanteamiento, dado que en los tres apartes se incluyen normas de similar naturaleza (es el caso de las autorizaciones) y algunas son meras reiteraciones de regulaciones que ya forman parte del bloque de legalidad atinente a la materia (por ejemplo lo indicado sobre los servicios especiales y la contratación de bienes y servicios).

En cuanto al contenido de las normas referidas a la ejecución presupuestaria se debe tener presente en su elaboración que esta etapa corresponde al conjunto de transacciones, operaciones financieras o de otra naturaleza, realizadas para recibir los fondos correspondientes; así como para gastar con cargo a las asignaciones presupuestarias autorizadas y disponibles en cada programa<sup>17</sup>. Además, debe considerarse que la Ley de Presupuesto de la República contiene elementos de planificación (como misión, objetivos e indicadores, entre otros), siendo susceptible de ser regulada su ejecución mediante estas normas.

La cantidad de normas sobre ejecución es limitada en comparación con lo complejo de esa fase. En este tema cabe señalar que la Ley N° 8131, artículo 41 y siguientes, así como su Reglamento, artículo 49 y siguientes, contienen numerosas disposiciones en punto a este tema.

Específicamente, en los numerales 2, 4 y 5 de estas normas de ejecución para el periodo 2005, se autoriza al Poder Ejecutivo para que efectúe traspasos de cualquier tipo en los programas financiados con recursos provenientes del crédito externo o donaciones, varié los requerimientos humanos de cada título

---

<sup>16</sup> Resolución N° 1014-93 de las quince horas y tres minutos del veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y tres.

<sup>17</sup> Norma 652 del Manual de normas técnicas sobre presupuesto que deben observar las entidades, órganos descentralizados, unidades desconcentradas y municipalidades, sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República, publicado en La Gaceta N° 183 de 27 de setiembre de 1988.

presupuestario contenido en la Ley y modifique la relación de puestos del Ministerio de Educación Pública. Estas autorizaciones deben entenderse sujetas a lo regulado en el artículo 45 de la Ley N° 8131, que reserva a la Asamblea Legislativa los movimientos que impliquen transferencias o traslados de recursos entre programas presupuestarios.

Por su parte, el numeral 3 autoriza a la Junta Administrativa del Registro Nacional, para que le traslade los recursos necesarios al Fondo General del Gobierno Central, con el propósito de cubrir los servicios personales, cargas sociales y otros extremos salariales, así como el pago por concepto de prohibición para los funcionarios del Registro Nacional, con fundamento en lo dispuesto en las leyes N° 5695 y sus reformas, 5867 y sus reformas, 6934 y 7089. En la práctica, estos recursos se incluyen mediante un presupuesto extraordinario.

Entre las normas que se omiten, (algunas de las cuales se incorporaron en el proceso de discusión y aprobación que se realiza en la Asamblea Legislativa), en este Proyecto con respecto al del año anterior, están las siguientes:

- La autorización para que el Poder Judicial constituya para su funcionamiento, un fondo rotatorio, con el objetivo de facilitar la adquisición de materiales, mercaderías y servicios. Sobre el mecanismo de control de este fondo esta Contraloría General había hecho los reparos del caso en el Informe Técnico correspondiente al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República para el periodo 2004.
- Tampoco se incluyen cambios de destino de transferencias a favor de municipalidades y entidades privadas. En relación con lo anterior existe actualmente un vacío en la normativa en cuanto a los procedimientos que deben seguirse con aquellos recursos que no se ejecutan después de varios años de haber sido girados y el destino de los sobrantes que quedan una vez cumplida la finalidad establecida por ley.
- La limitación para que las instituciones que reciban recursos públicos mediante el Presupuesto Nacional, con los cuales se remunera al personal, paguen salarios superiores a los contenidos en el índice salarial vigente de cargos fijos, para puestos con funciones similares, del ministerio que los rige. Para la aplicación de esta norma, diferentes instancias han requerido analizar su redacción, generándose diferentes interpretaciones, lo que ha dificultado su puesta en práctica.
- La indicación de que los recursos incluidos en el Título 112, Programa 332-00 (Ley N° 8114), serían reasignados en enero de 2004, por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Esto debido a que en el Proyecto de Ley de Presupuesto para el 2005 no se están incluyendo transferencias a favor de las municipalidades por este concepto.
- El procedimiento para la ejecución de los recursos incorporados en el registro contable 106 049-00 664 01 132 27 216 (Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad), dado que en el Proyecto de Ley de Presupuesto para el 2005 las transferencias para sujetos privados fueron debidamente detalladas. Esto último acorde con lo que ha señalado la Contraloría General de la República en el sentido de objetar que la transferencia se hiciera al citado Consejo, por carecer de personalidad jurídica.

**Capítulo 2 :  
Aspectos fiscales y financieros**

---



## 2.1 Proyección del resultado fiscal.

Tal como se presenta en la Exposición de Motivos del “Presentación del proyecto de Ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2005”, una eventual ejecución exacta del Proyecto de Presupuesto del 2005 acarrearía un déficit financiero de un 3,5% del PIB, inferior en 0,4% al contenido en el Presupuesto del 2004, pero mayor al que se prevé en el Programa Monetario para este ejercicio (3,0%). No obstante, la programación económica para 2005 presentada a inicios del presente año, supone una meta del 3,3% para ese periodo, ver Cuadro 4.

La difícil situación del fisco es explicada con suficiente claridad en la citada Exposición de Motivos. La certificación del Banco Central sobre la capacidad de endeudamiento, señala que la deuda aumentará 0,5% del PIB, lo que indica la insostenibilidad de la situación fiscal. Si utilizamos la definición de deuda presentada en nuestra Memoria Anual 2003 (página 170), que suma a la del Gobierno los Bonos de Estabilización Monetaria (BEM) del Banco Central de Costa Rica, podemos proyectar su magnitud por encima del 50% del PIB en el 2005. Otras inclusiones –como la apuntada en el Informe Consultivo del Fondo Monetario Internacional del 19 de Agosto del 2004 -, conducen a una magnitud algo mayor.

**CUADRO 4**  
**GOBIERNO DE LA REPÚBLICA:**  
**RESULTADO FISCAL 2001-2005**  
**MILLONES DE COLONES**

	2001	2002	2003	2004	2005 *	2005 **
Ingresos	722.53	811.945	980.557	1.069.799	1.211.003	ND
Gasto sin intereses	670.752	815.613	881.04	980.173	1.132.282	ND
Superávit primario	51.778	-3.668	99.517	89.626	78.721	95.761
Intereses	214.56	261.723	298.357	329.064	393.517	393.517
Déficit	-162.782	-265.391	-198.84	-239.438	-314.796	-297.756
Ingresos/PIB	13,4%	13,4%	14,1%	13,4%	13,4%	ND
Gastos/PIB	12,5%	13,5%	12,7%	12,3%	12,5%	ND
Intereses/PIB	4,0%	4,3%	4,3%	4,1%	4,4%	4,4%
Déficit/PIB	-3,0%	-4,4%	-2,9%	-3,0%	-3,5%	-3,3%
Financiamiento interno	88.111	210.082	129.576	139.979	359.952	ND
Financiamiento externo	74.67	55.308	69.264	99.459	-45.156	ND

\* Proyecto de Presupuesto.

\*\* Programa económico.

Fuente: 2001 a 2003, Contraloría General de la República, Memoria Anual.  
2004 y 2005, Programa Económico y Proyecto de Presupuesto.

Este es un tema que reiteradamente ha estado señalando la Contraloría por medio de sus diversos informes y memorias anuales. Dado que debe mantenerse la llamada de atención al respecto, se debe concluir que las diferentes medidas tomadas a lo largo de todo este tiempo apenas han conseguido estabilizar el resultado financiero, no así la magnitud de la deuda.

Como agravante a este desfavorable diagnóstico, se enfrenta también un desequilibrio estructural en los resultados operativos del Banco Central, de carácter “cuasifiscal” en el tanto sólo pueden ser corregidos por inyección de recursos provenientes del erario público. Su origen actual obedece, según el Informe de política monetaria del segundo trimestre del 2003 –para cumplimiento de lo establecido en la “Ley de Contingencia Fiscal”- al elevado saldo de los BEM, y éste, según el mencionado informe, a la necesidad de neutralizar el aumento en la liquidez que originó el uso intensivo por parte del Gobierno de los fondos provenientes de los bonos colocados en el exterior, así como a la expansión de reservas monetarias internacionales.

Por ley 7558 del año 1995, el saldo completo de estos bonos y otras manifestaciones de pérdidas cuasi fiscales fueron cancelados, mediante transacciones que se materializaron en los años 2000 y 2001. De donde es una simplificación muy desactualizada el atribuir estas pérdidas a operaciones de los años ochentas, como presenta la Exposición de Motivos.

A partir de 1996, y especialmente desde 1999, hay una nueva gestación de estas pérdidas, muy vinculada a políticas del Gobierno para atacar su propio problema de deuda. En particular, la colocación externa de bonos soberanos en 1999, 2002 y 2003 ocasionó entradas de fondos que motivaron al Banco Central hacia su desmonetización. De esta manera, la sustitución de deuda interna por externa que procuraban esas colocaciones no alcanzó enteramente su objetivo, visto que el Banco Central emitió títulos de deuda interna correspondientemente.

Por lo anterior también hemos de reconocer el atinado uso de algunas de esas emisiones externas –como la del presente año 2004- para trasladar al Banco Central con el objeto de reducir sus pérdidas.

El anterior comentario no pretende obviar la gravedad subyacente en el desequilibrio fiscal. Ciertamente, hace falta más que una apropiada coordinación fiscal – monetaria para corregir las cuentas públicas. Una síntesis muy explícita de ese desequilibrio es recogido por la Exposición de Motivos al comparar los ingresos corrientes con las obligaciones establecidas en diferentes leyes, las cuales ampliamente rebasan la magnitud de aquellos.

La combinación de diferentes medidas y factores causales, que ataquen el origen de la tendencia crónica a déficit, directa o indirectamente (como un mayor ritmo de crecimiento de la economía) está aún pendiente de ejecución. No son recomendables medidas con efectos de corto plazo, como aquellas que transfieren recursos de entidades descentralizadas en forma transitoria, ni artificios contables como el dispuesto según ley 8255, según ya se indicó oportunamente en otros informes técnicos.

Sucesivas reformas tributarias en los últimos diez años, cambios en ciertos disparadores del gasto como las pensiones, eliminación o fenecimiento de algunos regímenes de exoneración fiscal, y otras medidas que se suman a las ya comentadas, no han sido lo bastante efectivas para evitar que la deuda continúe en aumento hasta niveles que la hacen –además de insostenible- vulnerable a cambios de algunas variables claves del entorno, como bien apunta el documento presupuestario.

Si nos situamos en el lustro 2001-2005, podemos observar un virtual paralelismo en la evolución de ingresos y gastos, con un desfase en 2002-2003 que se atribuye a que en 2002 los gastos fueron algo mayores probablemente por la eliminación del sistema de compromisos y a que en 2003 los ingresos superaron su magnitud usual producto de la Ley de Contingencia Fiscal. Por lo cual podemos considerar como

relativamente estática la composición del déficit financiero, cuya magnitud promedio es ligeramente mayor al 3% del PIB, misma que origina un leve aumento sostenido –pero difícilmente sostenible- de la deuda. Así, en la Exposición de Motivos (página 6) se cuantifica una proyección por diez años de ese indicador, mostrando que para entonces los intereses demandarían más del 45% de los ingresos (comparado con 30% actualmente).

## **2.2 Presupuesto de Ingresos.**

---

### **2.2.1 Total de ingresos, composición, variación e importancia relativa.**

El proyecto de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2005 presenta un total de ingresos de ₡2.305.136,7 millones, constituidos en un 52,5% por ingresos corrientes (₡1.211.003,0 millones) y en un 47,5% por ingresos de capital (₡1.094.133,7 millones).

Los ingresos totales del proyecto de presupuesto 2005 crecen en un 7,18% con respecto al presupuesto inicial del periodo anterior. En términos de sus componentes, los ingresos corrientes aumentan en un 13,20% y los ingresos de capital lo hacen en un 1,23%, ambos en relación con el presupuesto inicial del 2004. El incremento porcentual de los ingresos totales es menor a la variación anual del Índice de Precios del Consumidor (inflación) estimado para el 2005 en un 10%, según proyecciones del Banco Central de Costa Rica.

Se observa entonces un menor crecimiento de los ingresos de capital en el presupuesto del periodo fiscal 2005, dado que el financiamiento de crédito interno por medio de colocación de bonos crece apenas en un 1,43%, contra un 24,95% de incremento del periodo 2004. Los montos de los ingresos para el 2005, su composición, estructura y variación porcentual pueden observarse en el Cuadro 5.

**CUADRO 5**  
**GOBIERNO DE LA REPÚBLICA:**  
**INGRESOS DEL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 2004-2005**  
**MILLONES DE COLONES, ESTRUCTURA Y VARIACIÓN PORCENTUAL**

	Presupuesto Inicial 2004	Pto autoriz. A agosto 2004	Presupuesto Proyecto 2005	Estruct. % Pto Inicial 2004	Estruct. % Pto Inicial 2005
TOTAL INGRESOS	2.150.673,4	2.147.093,0	2.305.136,7	100,0	100,0
<i>Variac. % Presupuesto Inicial 04-05</i>			7,18%		
INGRESOS CORRIENTES (1)	1.069.799,4	1.069.799,4	1.211.003,0	49,7	52,5
<i>Variac. % Presupuesto Inicial 04-05</i>			13,20%		
Ingresos Tributarios	1.019.687,6	1.019.687,6	1.153.316,3	47,4	50,0
Ingresos No Tributarios	35.801,8	35.801,8	42.178,3	1,7	1,8
Transferencias Corrientes	14.310,0	14.310,0	15.508,4	0,7	0,7
INGRESOS DE CAPITAL	1.080.874,0	1.077.293,6	1.094.133,7	50,3	47,5
<i>Variac. % Presupuesto Inicial 04-05</i>			1,23%		
Crédito Interno	1.077.293,6	972.048,6	1.092.710,6	50,1	47,4
<i>Variac. % Presupuesto Inicial 04-05</i>			1,43%		
Bonos	1.077.293,6	972.048,6	1.092.710,6	50,1	47,4
Otros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Crédito Externo	0,0	105.245,0	0,0	0,0	0,0
<i>Variac. % Presupuesto Inicial 04-05</i>			N/A		
Bonos	0,0	105.245,0	0,0	0,0	0,0
Préstamos Directos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros recursos de capital	3.580,4	0,0	1.423,1	0,2	0,1
<i>Variac. % Presupuesto Inicial 04-05</i>			-60,25%		

FUENTE: Contabilidad Nacional y Contraloría General de la República

Dado que el proyecto de presupuesto 2005 es restrictivo, con una clara política de contención del gasto público (7,2% de crecimiento con respecto al gasto del 2004), se observa entonces que el crecimiento de los ingresos de capital y del crédito interno, mediante bonos, es pequeño, 1,23% y 1,43% respectivamente. Esto hace, a su vez, que el financiamiento del presupuesto del 2005 sea mayormente con ingresos corrientes (52,5%) que con ingresos de capital (47,5%); con lo cual se vuelve a la estructura de financiamiento observada desde el 2003 y años anteriores, donde los ingresos corrientes financiaban mayormente el presupuesto de la República (ver Cuadro 5 y Cuadro 6).

En síntesis, el poco crecimiento de los ingresos totales en el 2005 se explica principalmente por el bajo crecimiento de los ingresos de capital o del crédito interno (colocación de bonos), debido a que el proyecto

de presupuesto del 2005 es restrictivo e inherentemente contiene una contención del gasto, tal como fue establecido en las Directrices de Política Presupuestaria del 2005 (DE N° 31708-H del 16 de marzo de 2004); fijando un porcentaje máximo de 7% de crecimiento del gasto presupuestario de ministerios, órganos y entidades públicas cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, con respecto al gasto presupuestario autorizado para el 2004. En ese sentido, la proporción de los ingresos totales en el Producto Interno Bruto (PIB) pasa de 26,9% en el 2004, a 25,5% en el 2005, reflejando una menor captación de ingresos totales en el proyecto de presupuesto del 2005 comparado con el ejercicio anterior (ver el Cuadro 6).

Como fue señalado en el informe técnico anterior, los ingresos de capital venían cobrando mayor importancia relativa en el financiamiento del presupuesto, y, en el presupuesto del 2004 representaron un poco más del 50% del total de ingresos, lo cual no era conveniente por las razones señaladas en esa oportunidad. Se indicó la importancia de financiar el presupuesto con recursos sanos, provenientes de fuentes tributarias, así como de controlar y mejorar la eficacia y calidad del gasto público.

La estructura de los ingresos que financian el presupuesto de la República y su participación en el PIB se presentan en el siguiente cuadro:

**CUADRO 6**  
**GOBIERNO DE LA REPÚBLICA**  
**INGRESOS DEL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 2003-2005**  
**ESTRUCTURA PORCENTUAL Y COMO PORCENTAJE DEL PIB**

	Estruct. % 2003 Inicial	Estruct.% 2004 Inicial	Estruct.% 2004 A agosto	Estruct. % 2005 Proyecto	Presupto Inicial 2004/ PIB(1)	Proyecto Pto 2005/ PIB(1)
TOTAL INGRESOS	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	26,9	25,5
INGRESOS CORRIENTES	52,5%	49,7%	49,8%	52,5%	13,4	13,4
Ingresos Tributarios	50,0%	47,4%	47,5%	50,0%	12,8	12,8
Ingresos No Tributarios	1,9%	1,7%	1,7%	1,8%	0,4	0,4
Transferencias Ctes	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,2	0,2
INGRESOS DE CAPITAL	47,5%	50,3%	50,2%	47,5%	13,5	12,1
Crédito Interno	47,1%	50,1%	45,3%	47,4%	13,5	12,1
Bonos	47,1%	50,1%	45,3%	47,4%	13,5	12,1
Otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0	0,0
Crédito Externo	0,4%	0,0%	4,9%	0,0%	0,0	0,0
Bonos	0,0%	0,0%	4,9%	0,0%	0,0	0,0
Préstamos Directos	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0	0,0
Otros recursos de capital	0,0%	0,2%	0,0%	0,1%	0,0	0,0

FUENTE: Contabilidad Nacional y Contraloría General de la República

(1) Producto Interno Bruto (PIB) de ₡7.981.273 millones y de ₡9.022.902 millones para el 2004 y 2005 respectivamente, según cifras preliminares del Banco Central de Costa Rica.

## 2.2.2 Ingresos Corrientes.

Los ingresos corrientes del proyecto de presupuesto de la República del 2005 ascienden a ¢1.211.003,0 millones, de los cuales un 95,2% corresponden a ingresos tributarios (¢1.153.316,3 millones), un 3,5% se derivan de los ingresos no tributarios (¢42.178,3 millones) y el 1,3% se deben a las transferencias corrientes que recibe el Gobierno Central (¢15.508,4 millones).

Un total de 27 rentas tributarias generan el 95,2% de los ingresos corrientes del 2005 y, de éstas, 13 rentas tributarias aportan el 94,5% de los ingresos corrientes (el resto de 14 rentas tributarias representan el 0,7% de los ingresos corrientes). Entre las principales rentas tributarias destacan, por su monto, el impuesto sobre las ventas cuyo ingreso se estima en ¢436.000 millones en el 2005; el impuesto sobre la renta, con un ingreso estimado de ¢275.000 millones; el impuesto único por tipo de combustible, con una recaudación estimada de ¢181.000 millones; los impuestos selectivos de consumo, cuyo producto se estima en ¢80.400 millones; los derechos de importación con un ingreso estimado de ¢57.500 millones, entre otras rentas o impuestos principales (ver Cuadro 8). La mayoría de estos impuestos son de naturaleza indirecta (representan aproximadamente el 10% del PIB), y la contribución del impuesto sobre la renta-principal impuesto de naturaleza directa es escasa, 3% del PIB.

Para estimar los ingresos corrientes del proyecto de presupuesto de la República del 2005 se utilizó la siguiente información: a) Los ingresos corrientes recaudados por el Gobierno de la República al 30 de junio del 2004, b) Información sobre producción y venta de algunos productos, de entidades que tienen a cargo su administración, como por ejemplo el impuesto a los combustibles (RECOPE), a la exportación de banano (CORBANA), entre otras, y c) Las proyecciones de las principales variables macroeconómicas del país contenidas en los Programas Monetarios del 2004 revisado y del 2005 emitidos por el Banco Central. Entre estas últimas se utilizaron las siguientes:

**CUADRO 7**  
**ALGUNAS VARIABLES DEL PROGRAMA MONETARIO 2004-2005**

Variable	2004	2005
PIB nominal con IEAT ( millones de ¢ )	7.981.273	9.022.902
PIB nominal sin IEAT	7.933.198	8.972.357
Importaciones CIF (millones \$)	8.038	8.212
Importaciones CIF sin petróleo	7.398	7.58
Tasa de crecimiento del PIB real sin IEAT (%)	4,1	3,9
Tasa de crecimiento del PIB real con IEAT (%)	3,9	2,9
Inflación-IPC, variación anual	11	10,0
Tipo de Cambio Promedio	437,97	479,93
Devaluación anual (%)	10	10

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

(\*) Datos preliminares del 2004 y 2005, sujetos a revisión y a cambios.

Las principales rentas que componen los ingresos corrientes del proyecto de presupuesto de la República del 2005, así como su monto estimado y la importancia relativa de tales ingresos, se presentan en el Cuadro 8:

**CUADRO 8**  
**INGRESOS CORRIENTES DEL PRESUPUESTO ORDINARIO**  
**Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA 2005:**  
**RENTAS PRINCIPALES POR SU MONTO**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Código	Denominación	Estimación 2005	Participación relativa
1000000	INGRESOS CORRIENTES ( 65 rentas )	1.211.003,0	100,0%
1100000	Ingresos Tributarios (27 rentas )	1.153.316,3	95,2%
	Principales 13 rentas tributarias, por su monto:	1.144.650,0	94,5%
1151003	Impuesto sobre las ventas	436.000,0	36,0%
1110001	Impuesto sobre la renta	275.000,0	22,7%
1152035	Impuesto único por tipo de combustible	181.000,0	15,0%
1151001	Impuestos selectivos de consumo	80.400,0	6,6%
1161101	Derechos de importación	57.500,0	4,8%
1143003	Impuesto sobre la propiedad de vehículos	32.000,0	2,6%
1152033	Impuesto sobre bebidas alcohólicas	22.000,0	1,8%
1164010	Derechos de salida del Territorio Nacional	18.350,0	1,5%
1161105	1% sobre el valor aduanero de las importaciones	13.400,0	1,1%
1152036	Impuesto a las bebidas sin contenido alcohólico	11.000,0	0,9%
1145101	Impuesto sobre transferencia de bienes inmuebles	8.500,0	0,7%
1152010	Impuesto sobre traspaso de vehículos usados	6.500,0	0,5%
1161201	Derechos Consulares	3.000,0	0,3%
	Resto de 14 rentas tributarias	8.666,3	0,7%
1200000	Ingresos No Tributarios (27 rentas)	42.178,3	3,5%
1250001	Deducción sueldos 9% para pensiones	5.800,0	0,5%
1250003	Contribución pensiones Magisterio Nal-Activos	11.500,0	0,9%
1250005	Contribución pensiones Magisterio Nal-Pensionados	16.500,0	1,4%
1240003	Multas varias	2.400,0	0,2%
	Resto de 23 rentas No Tributarias:	5978,3	0,5%
1300000	Transferencias Corrientes (11 rentas )	15.508,4	1,3%
1310019	De Instituciones Públicas de Servicio(FODESAF-OCIE)	12.346,0	1,0%
1310017	De Instituciones Públicas de Servicio ( INA, Ley 7372)	1.535,0	0,1%
	Resto de 9 rentas de Transferencias Corrientes	1.627,4	0,2%

Los ingresos corrientes estimados para el 2005, cuyo monto asciende a €1.211.003,0 millones, representan un 13,42% del PIB. La carga tributaria del 2005 (ingresos tributarios como porcentaje del PIB) es de 12,78%, la cual es igual a la carga tributaria estimada del 2004. Eso significa que el Estado, por medio del sistema tributario o de los impuestos, tomará en el 2005 una proporción relativamente igual al valor de la producción de bienes y servicios de la economía del país que obtuvo en el 2004, para el financiamiento del gasto público.

En realidad la carga tributaria que representan los ingresos tributarios del Gobierno de la República ha sido muy estable en los últimos años. En promedio del periodo 2001-2005 equivale a un 12,86% del PIB. En el año 2003 la carga tributaria fue un poco más alta, 13,05% del PIB, lo cual se explica por los efectos de la Ley de Contingencia Fiscal en la recaudación tributaria de ese año, ver Cuadro 9.

**CUADRO 9**  
**INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA<sup>(1)</sup>:**  
**PRINCIPALES IMPUESTOS COMO PORCENTAJE DEL PIB 2001-2005**  
**VARIACIÓN PORCENTUAL E IMPORTANCIA RELATIVA**

	2001	2002	2003	2004	2005
Ingresos Corrientes(Nominales), Var.%	18,66	12,00	17,77	12,34	13,18
Ingresos Tributarios(Nominales), Var.%	18,26	12,47	16,52	12,51	13,07
Ingresos Corrientes como % del PIB	13,39	13,36	13,71	13,41	13,42
Ingresos Tributarios como % del PIB (Carga Tributaria )	12,83	12,86	13,05	12,78	12,78
Principales impuestos como % del PIB(2):	12,62	12,73	12,91	12,68	12,68
1) Impuesto sobre las ventas	4,94	4,92	4,77	4,83	4,83
2) Impuesto sobre la renta	2,88	3,03	3,12	3,04	3,05
3) Impuesto sobre los combustibles	1,28	1,91	2,07	2,00	2,01
4) Impuestos selectivos de consumo	1,78	1,08	0,95	0,90	0,89
5) Derechos de importación	0,69	0,68	0,63	0,65	0,64
6) Impuesto a la propiedad de vehículos	0,32	0,36	0,33	0,36	0,35
7) Impuesto a las bebidas alcohólicas	0,24	0,23	0,26	0,24	0,24
8) Impuesto s/ dividendos e intereses de Títulos Valores	0,15	0,04	0,22	0,03	0,03
9) 1% al valor aduanero de las importaciones	0,15	0,16	0,15	0,15	0,15
10) Derechos de salida del territorio nacional	0,05	0,05	0,14	0,20	0,20
11) Impuesto s/ bebidas sin contenido Alcohólico	0,00	0,13	0,12	0,13	0,12
12) Impuesto s/ Transferencia Bienes Inmuebles	0,07	0,08	0,08	0,09	0,09
13) Impuesto s/ Traspaso vehículos usados	0,06	0,07	0,06	0,07	0,07

Fuente: Memorias Anuales de la Contraloría General de la República.

(1) Ingresos corrientes ejecutados o efectivos del 2001 al 2003; reestimados los del 2004 con datos reales al mes de junio; e ingresos estimados para el periodo 2005.

(2) Trece (13) impuestos principales (por su monto de recaudación), de un total de 27 rentas tributarias que estarán vigentes en el Presupuesto Nacional del 2005.

La estabilidad de la carga tributaria en los últimos dos años también se refleja en la estabilidad de la recaudación de los principales impuestos o rentas tributarias como porcentaje del PIB. En efecto, la recaudación del impuesto sobre la renta como porcentaje del PIB se estima en 4,83% en cada año del 2004 y 2005; el impuesto sobre la renta representa un 3,04 y 3,05% del PIB en esos años; el impuesto sobre los combustibles equivale a un 2,00 y un 2,01% del PIB respectivamente en esos años, entre otras rentas principales.



De ahí la importancia del fortalecimiento del control tributario, mediante la asignación de mayores recursos humanos y tecnológicos a la Administración Tributaria, con el objetivo de implementar programas que tiendan a disminuir la evasión de impuestos internos y aduaneros, inscribir a contribuyentes con actividades realizadas en la economía informal del país, verificar o comprobar la exactitud de las declaraciones, mejorar la aplicación y el cumplimiento del sistema tributario, entre otros aspectos. No obstante los esfuerzos realizados por el Ministerio de Hacienda, el fortalecimiento de la Administración Tributaria ha estado, en parte, atado y sujeto a las políticas de contención del gasto y la reducción del déficit fiscal, y a la eventual aprobación de la reforma fiscal; por lo cual se estima que todavía no se han logrado realizar todas las inversiones requeridas en este campo y se ha perdido tiempo valioso en esta dirección. De lo expuesto en el presupuesto del 2005, se establece que si bien está prevista la asignación de recursos para la plataforma tecnológica de dicha Administración, no se evidencia un planteamiento profundo e integral para el fortalecimiento de la Administración Tributaria, a fin de dotarla de los recursos e inversiones necesarias para mejorar sustancialmente la recaudación y combatir la evasión fiscal, así como para preparar adecuadamente esa Administración, en un plazo perentorio, para los retos y desafíos previstos en el campo tributario y aduanero.

Cabe señalar que esta Contraloría General, a través de los Informes Técnicos anteriores, ha venido externando algunas consideraciones importantes en torno al tema de los ingresos tributarios y del sistema tributario nacional, dada la relevancia que tiene el análisis, discusión y aprobación del presupuesto de la República, desde el punto de vista constitucional, legal, económico, social y político. En este contexto reitera resumidamente lo siguiente:

- Un reto importante que tiene el país en materia tributaria es el de aumentar los ingresos; en este sentido no hay duda de que hay que controlar y mejorar la calidad del gasto, pero esto no debe limitar la reforma necesaria también en el área de los ingresos. La insuficiencia de los ingresos adquiere su verdadera dimensión cuando los costarricenses se plantean qué tipo de país queremos. Se confirma entonces, que si la tendencia no varía, nuestro país no podrá invertir en el corto plazo en los servicios públicos esenciales para mantener y elevar la calidad de vida de su población y la competitividad de las empresas que operan en su territorio.

La Contraloría y otros importantes sectores han venido señalando que, no obstante los esfuerzos realizados, existen limitaciones y debilidades relevantes de nuestro sistema tributario en los ámbitos de la estructura tributaria, la administración tributaria y el marco jurídico tributario, en temas relacionados con la suficiencia y sostenibilidad de los ingresos; la brecha fiscal; la equidad y la eficiencia del sistema; la aplicación del marco jurídico; la gestión tributaria y aduanera; la rendición de cuentas y la cultura tributaria, todo lo cual incide sobre los ingresos tributarios y la situación fiscal, y en general sobre el desarrollo económico y social del país. Diversos documentos han sido remitidos anteriormente por la Contraloría a la Asamblea Legislativa, sobre dichos aspectos, así como respecto de diversas situaciones y consideraciones relacionadas con la reforma fiscal en trámite.

- Es de vital importancia para el país construir una cultura tributaria más sólida y democrática. El análisis de la cultura tributaria revela que la población costarricense ostenta un sistema de valores y actitudes contradictorios, en donde coexisten la disposición a la solidaridad con los que tienen menos, con la tendencia a burlar la ley en ciertas ocasiones, con el fin de evadir el pago de algunos impuestos. Es evidente que aún nos queda mucho por avanzar en este campo, y resulta necesario trabajar con una visión de mediano y largo plazo, que abarque un mejor uso y control del gasto

público, así como nuestro sistema educativo para incidir sobre los valores y actitudes de los ciudadanos de frente a las obligaciones tributarias, entre otros aspectos.

- También es indispensable mejorar la rendición de cuentas sobre el funcionamiento del sistema tributario; los estudios realizados en este campo indican que esta función está poco desarrollada en el país. La acción transparente del Estado requiere de un adecuado sistema de control interno y de rendición de cuentas, lo que es especialmente cierto cuando se avecina un conjunto de decisiones políticas en materia tributaria que generarán costos para los contribuyentes. ¿Cómo se constatará que el esfuerzo adicional de los costarricenses se traducirá en una mejor gestión tributaria y en un uso del gasto público más eficiente y más coherente con las prioridades nacionales? Este tipo de control sólo es posible si se cuenta con buenos planes estratégicos, indicadores de desempeño de calidad e instrumentos de rendición de cuentas adecuados. En ese sentido, legislación reciente como la Ley General de Control Interno y la Ley de la administración financiera de la República y presupuestos públicos aporta elementos fundamentales, cuya concreción es vital para estos propósitos, y en general para el desarrollo de la cultura administrativa y la ética gubernamental.

La Contraloría General de la República y otros sectores se han referido también al tema de la gestión y la rendición de cuentas, señalando una problemática de control y de algunas limitaciones en la capacidad de prevenir, detectar y sancionar los incumplimientos y los delitos aduaneros y tributarios. La no aprobación todavía de aspectos incluidos en las reformas pendientes; inaplicación de algunos aspectos del marco jurídico vigente e importantes carencias de tecnología, presupuesto e infraestructura en diversas instancias limitan la capacidad institucional. Resulta urgente que, complementariamente a los esfuerzos que están realizando las nuevas autoridades hacendarias y tributarias, y como parte de la reforma integral que se viene planteando sobre el tema, se fortalezca una agenda de mejoramiento y se establezcan compromisos y un apropiado plan de rendición de cuentas que le asegure al Estado, en el corto, mediano y largo plazo, las condiciones y los recursos necesarios, para cumplir eficientemente con dichos fines.

- Finalmente, el control de las obligaciones tributarias es una de las funciones claves de la gestión tributaria. Si la Administración no fiscaliza adecuadamente la acción contributiva de los ciudadanos o no se sancionan a los evasores, se genera un clima de impunidad generalizada que obstaculiza la recaudación y favorece la corrupción. Existen estudios que señalan los aciertos y los vacíos que existen en este campo, así como la necesidad de combatir la evasión fiscal, la cual a pesar de las carencias de información, según algunos análisis realizados, alcanza niveles importantes.

### **2.2.3 Ingresos de Capital.**

El proyecto de presupuesto de la República para el 2005 se financia en un 47,5% con ingresos de capital, por un monto de ₡1.094.133,7 millones, compuesto en un 99,9% por crédito interno, mediante la emisión y colocación de títulos valores de deuda interna 2005 o de bonos (₡1.062.710,6 millones) y el resto 0,1% por concepto de superávit de instituciones de vigencias anteriores (₡1.423,1 millones).

Si a la emisión y colocación bruta de títulos valores de la deuda interna del proyecto de presupuesto 2005, por un monto de ₡1.092.710,6 millones, se resta la amortización de la deuda interna (₡734.181,6 millones) y de la deuda externa (₡45.156,2 millones), se tendría una colocación neta de ₡313.372,9 millones de títulos valores de la deuda interna 2005, equivalente a un 3,5% del producto interno bruto estimado de ese periodo.

El proyecto de ley autoriza para que parte de las emisiones de Títulos Valores de Deuda Interna 2005 puedan realizarse en moneda extranjera, y al Poder Ejecutivo para que establezca, vía reglamento, las características de las emisiones de los títulos valores, para las cuales establece un plazo máximo hasta de veinte años y un tipo de interés que podrá fijarse en una tasa máxima de 30% anual, para las emisiones en colones, y de una tasa máxima de 10% anual, para emisiones en dólares.

La composición y la estructura de los ingresos de capital del proyecto de presupuesto 2005 pueden observarse en el siguiente cuadro:

**CUADRO 10**  
**GOBIERNO DE LA REPÚBLICA:**  
**INGRESOS DE CAPITAL DEL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA, 2003-2005.**  
**MONTO, COMPOSICIÓN Y ESTRUCTURA PORCENTUAL**  
**EN MILLONES DE COLONES**

	Pto ejecutado 2003		Pto inicial 2004		Pto Proyecto 2005	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
INGRESOS DE CAPITAL	850.254,9	100,0%	1.080.874,0	100,0%	1.094.133,7	100,0%
Crédito Interno	640.331,9	75,3%	1.077.293,6	99,7%	1.092.710,6	99,9%
Bonos	640.331,9	75,3%	1.077.293,6	99,7%	1.092.710,6	99,9%
Otros	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Crédito Externo	184.276,3	21,7%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Bonos	168.753,2	19,8%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Préstamos Directos	15.523,1	1,8%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Otros recursos de capital	25.646,7	3,0%	3.580,4	0,3%	1.423,1	0,1%

Es importante destacar que del financiamiento del proyecto de presupuesto de la República 2005, por medio de la emisión y colocación de títulos valores (por ₡1.092.710,6 millones), se destina el equivalente a un 71,3% de esas colocaciones al pago de la amortización de pasivos de la deuda interna y externa. Esto refleja la magnitud e importancia de este financiamiento y, a la vez, la presión financiera que ejerce sobre el presupuesto, dado el tamaño y el crecimiento que experimenta la deuda pública cada año, la cual es considerada como uno de los principales disparadores del gasto público. El tema del servicio de la deuda pública y su importancia dentro del presupuesto del 2005 será analizado en el capítulo 3 de este Informe Técnico.

### 2.3 Presupuesto de egresos.

El deterioro de las Finanzas Públicas constituye un obstáculo para el crecimiento y el desarrollo de la economía nacional. Los déficits recurrentes del Gobierno Central afectan, entre otras cosas, el crecimiento de la producción, la estabilidad de los precios internos de los bienes y servicios, el valor relativo de la moneda

nacional y las tasas de interés, generando una inestabilidad macroeconómica que repercute de forma negativa en la obtención de un mayor bienestar económico y social.

La problemática fiscal está vinculada tanto al nivel de ingresos y gastos, como a la calidad de los mismos, por lo tanto, es importante analizar el comportamiento esperado de los gastos del Gobierno Central para el año 2005, ya que, el gasto presupuestado refleja la intención inicial que tienen las Autoridades para atender las actividades normales de cada una de las instituciones que conforma el Presupuesto Nacional y asimismo, dicho análisis puede brindar alguna señal de la intención inicial para hacer frente a aquellas acciones necesarias para orientar y vincular el gasto con la planificación estratégica.

En el presente acápite se analizan aspectos genéricos sobre el proyecto de presupuesto presentado para el 2005, sin perjuicio del mayor detalle que se pueda obtener en el capítulo 3 de este informe sobre los títulos seleccionados.

El análisis se realiza comparando el gasto programado para el año 2005 con respecto a los presupuestos iniciales de los años 2003 y 2004, con el propósito de hacer consistente el análisis del comportamiento de los egresos del Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional.

Dado que interesa conocer la finalidad de los recursos presupuestados, los datos objeto de análisis corresponden a la base de datos del proyecto y anteproyecto proporcionadas por el Ministerio de Hacienda, donde los presupuestos de los Poderes-Legislativo y Judicial- fueron tratados en detalle en vez de ser visualizados como una transferencia del Poder Ejecutivo, aspecto que se comentó en detalle en el capítulo 1 de este informe.

Seguidamente se presentan temáticas que deberán ser atendidas por los diseñadores de políticas públicas para solucionar situaciones del ámbito, legal, político, social, presupuestario y económico:

### **2.3.1 Comportamiento del Gasto.**

El Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional para el año 2005 muestra un gasto total que asciende a €2.305.136,7 millones, lo que equivale, en términos nominales, a una tasa de crecimiento del 7,2% con respecto al gasto presupuestado para el año en curso. Este incremento es inferior al crecimiento anual que reflejó esta variable en el 2004, a saber, 18,5%.

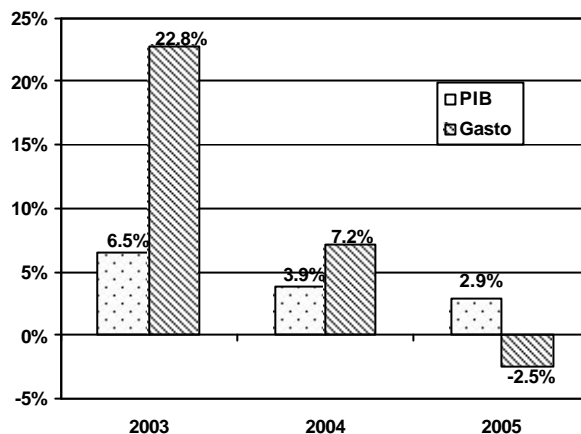
En términos reales, se observa no solo una disminución en las variaciones anuales, sino que se refleja una caída en los egresos, de tal manera que el crecimiento real del gasto presupuestado en el 2004 fue de un 7,2% y, para el 2005, se estima que se presentará una caída de la intención del gasto de un 2,5%.

El hecho de que las tasas de crecimiento, tanto en términos nominales como reales, del gasto presupuestado para el ejercicio económico del 2005, muestren niveles inferiores a los estimados para el año en curso, e inclusive se refleje una disminución real de los egresos presupuestados, parece ser consistente con la política de contención de gasto que impulsa el Gobierno.

En el proyecto de presupuesto del ejercicio económico del 2005, se empiezan a ver los resultados de la política de contención del gasto que esta Administración ha promovido, ya que para el año siguiente se estima que el comportamiento que han presentado el Producto Interno Bruto (PIB) y los egresos totales en términos reales varíe con respecto a los años anteriores, en los cuales el dinamismo de la economía no podía generar los niveles de gasto presupuestado debido a que el PIB real crece a un ritmo menor que el gasto. Para el año 2005, el presupuesto muestra una intención inicial de gasto que disminuye un 2,5%, mientras que el PIB crece un 2,9%, generando como resultado que la participación relativa de los egresos con respecto a la producción de bienes y servicios que realiza la economía disminuya en relación con el porcentaje esperado

para el año 2004, pasando de un 26,9% a un estimado de 25,5% en el 2005. El gráfico siguiente refleja este comportamiento.

**GRÁFICO 2**  
**COSTA RICA:**  
**PRODUCTO INTERNO BRUTO Y GASTO DEL PROYECTO DE LEY PRESUPUESTO NACIONAL 2003-2005**  
**TASAS DE CRECIMIENTO REAL**



Fuente: Elaboración propia con base a información del Proyecto de Presupuesto Nacional 2005.

### 2.3.2 Financiamiento del Gasto.

Los ingresos corrientes del Gobierno Central, se estima que presentarán en el 2005 un incremento en términos reales del 3,0%, tasa superior a la variación anual del gasto del Proyecto de Ley (-2,5%), lo cual contribuye a que para ese año se espere que el porcentaje de gasto financiado con ingresos corrientes aumente, tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

**CUADRO 11**  
**GASTO TOTAL POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO 2004-2005**

	2004		2005	
	Millones	%	Millones	%
<b>Ingresos Corrientes</b>	1,069,799.40	49.74%	1,211,003.04	52.53%
<b>Superávit</b>	3,580.45	0.17%	1,423.11	0.06%
<b>Títulos Valores Deuda Interna</b>	1,077,293.60	50.09%	1,092,710.61	47.40%

Sin embargo, a pesar de que el financiamiento con los llamados recursos sanos aumenta, los ingresos corrientes estimados del Gobierno Central cubren un 52,5% de los egresos totales y un 83,0% de los gastos corrientes, porcentaje similar al que se presupuestó para el año 2004.

Por lo tanto, se continúa reflejando la necesidad de buscar financiamiento para hacer frente a un porcentaje alto de los gastos totales, lo que implica que, el problema fiscal requiere de medidas adicionales a un programa de austeridad del gasto, en las cuales se consideren mecanismos que garanticen una mejor recaudación de impuestos y medidas que promuevan la asignación y el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, aspecto que fue abordado en detalle al comentar el origen de los recursos en este informe.

La otra fuente de financiamiento del Presupuesto Nacional está constituida por los ingresos de capital, a saber, los Títulos Valores de Deuda Interna, los cuales para el 2005 se estima que financian el 47,5% de los gastos totales. Dada la naturaleza de estos recursos es relevante conocer el tipo de gasto que se financia con los mismos.

Para el 2005 se espera que el 71,3% se destine al pago de la amortización de la deuda, el 22,7% para el pago de intereses, quedando tan solo un 6,0% para otros gastos de capital, de los cuales aproximadamente un 63,0% lo constituyen las transferencias de capital y tan solo un 35,7% la formación de capital fijo.

Este aspecto es importante, ya que la deuda por sí sola no constituye un problema pero sí lo es cuando la misma no se está utilizando para contribuir a incrementar la capacidad productiva del país y, por consiguiente, la utilización de este tipo de recursos conlleva a ejercer presiones sobre la economía de forma intertemporal.

En el proyecto de Ley del Presupuesto Nacional del 2005 se presenta un aspecto importante en relación con el financiamiento. Mediante el Decreto N° 32025-MP-MTSS-H del 2 de setiembre del 2004 se estableció un aumento salarial del 0,5% otorgado a partir del 1 de setiembre del 2004 a los empleados del Sector Público, hecho que se concretó después de la planificación, formulación y la presentación del Proyecto de Ley ante la Asamblea Legislativa, por lo que este incremento no está incorporado, por lo tanto, la base bajo la cual se realizaron los cálculos para los salarios y las respectivas cargas sociales no incluye este aumento por costo de vida, lo que implica que será necesario buscar financiamiento para hacer frente a los egresos por este concepto.

Por otra parte, para el 2005 se estima aplicar un 2,0% semestral de incremento salarial. Analizando este supuesto a la luz de las perspectivas económicas, las expectativas de inflación y la polémica que se generó durante el año en curso entre el Gobierno y los sindicatos con respecto a este tema, puede considerarse que este supuesto es poco realista y, por consiguiente, es factible que realizar los cálculos bajo este parámetro genere una subestimación de los salarios y de sus respectivas cargas sociales, con las implicaciones que esta situación tendría a nivel de financiamiento.

### **2.3.3 Composición del gasto.**

El poco margen de discrecionalidad con que cuenta el Gobierno para llevar a cabo su gestión se evidencia en la distribución de los gastos. Tal y como se ha presentado en los últimos años, en la estructura del proyecto de presupuesto de la República para el 2005, se mantiene la rigidez en la distribución de los gastos, mostrando una alta concentración de los recursos (96,8%) en las partidas de: servicio de la deuda (50,9%), transferencias (25,1%), y servicios personales (20,8%). El restante 3,0% (C73.638,4 millones) se destina para cubrir necesidades como la adquisición de materiales y suministros, de maquinaria y equipo, de terrenos y edificios y la realización de construcciones, adiciones y mejoras.

Para el año 2005, los gastos corrientes muestran un incremento en el porcentaje de participación dentro de los egresos totales, pasando de un 59,5% estimado para el 2004 a un 63,3% presupuestado para el 2005, como consecuencia básicamente de que el pago de intereses de la deuda interna refleja un crecimiento real de un 25,4%. Este incremento se origina en parte por el hecho de que en el mercado de valores en este momento, existe preferencia por los títulos a corto y mediano plazo, como resultado de la incertidumbre generada por los acontecimientos ocurridos con los fondos de inversión y las expectativas de mayores tasas de interés tanto a nivel nacional como internacional.

Por su parte las partidas que componen los gastos de capital representan en su totalidad un 36,7% del gasto total del Presupuesto Nacional para el año 2005. Como puede apreciarse en el siguiente cuadro, con excepción de la amortización de la deuda interna, el resto de los componentes del gasto de capital: la inversión real, de la inversión financiera y de las transferencias, no presenta una participación relativa importante dentro de los mismos y con respecto al total del gasto.

**CUADRO 12**  
**PROYECTO DE LEY PRESUPUESTO NACIONAL 2005:**  
**CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO DE CAPITAL**

	% del Gasto de Capital	% del Gasto Total	Crecimiento Real
<b>Gasto de Capital</b>	<b>100.00%</b>	<b>36.72%</b>	<b>-11.53%</b>
<b>Formación de Capital</b>	<b>1.38%</b>	<b>0.51%</b>	<b>-47.16%</b>
Construcción Edificios Públicos	16.60%	0.08%	-73.47%
Obras Viales y Portuarias	75.98%	0.39%	-30.92%
Servicios Utilidad Pública	0.00%	0.00%	
Otras Construcciones	7.41%	0.04%	-55.55%
<b>Compra de Maquinaria y Equipo</b>	<b>1.50%</b>	<b>0.55%</b>	<b>4.21%</b>
Maquinaria y Equipo	100.00%	0.55%	4.21%
<b>Inversión Financiera</b>	<b>0.13%</b>	<b>0.05%</b>	<b>-59.81%</b>
Compra de Terrenos y Edificios	93.52%	0.04%	-61.30%
Otros	6.48%	0.00%	0.00%
<b>Transferencias de Capital</b>	<b>4.92%</b>	<b>1.81%</b>	<b>-43.87%</b>
Al Sector Privado	0.67%	0.01%	-67.41%
Al Sector Público	99.25%	1.79%	-43.60%
Al Exterior	0.07%	0.00%	-21.92%
<b>Amortización de Pasivos</b>	<b>92.07%</b>	<b>33.81%</b>	<b>-7.83%</b>
Deuda Interna	94.21%	31.85%	-8.23%
Deuda Externa	5.79%	1.96%	-0.87%

Este hecho es importante de considerar debido a que por la política de restricción del gasto y el poco margen de discrecionalidad que tiene el Gobierno, los egresos destinados a la inversión se han visto reducidos, en parte, con el objetivo de disminuir la presión de los gastos sobre el déficit fiscal. Sin embargo, es necesario tener presente que la inversión pública no debe visualizarse solamente por el efecto que origina en el corto plazo en la demanda interna y en el déficit fiscal, sino que debe analizarse su impacto en el largo plazo sobre la oferta y los ingresos futuros.<sup>18</sup>

### **2.3.4 Prioridades del proyecto de Ley de Presupuesto Nacional.**

Según el Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional las prioridades para el 2005 están constituidas por los ministerios de Educación, Salud, Vivienda y Asentamientos Humanos, Seguridad Pública y Justicia.

Estas áreas a pesar de ser prioritarias, no solamente no muestran una mayor participación con respecto al Presupuesto Nacional, sino que tanto en términos nominales como reales presentan tasas de crecimiento inferiores a las estimadas para el año 2004, con excepción del Ministerio de Justicia que incrementa su variación anual real en 2,7%.

En términos reales se presenta una disminución de las variaciones anuales como consecuencia de la política de restricción del gasto y la falta de recursos que enfrenta el Gobierno Central. Es importante mencionar que la asignación de más recursos a estos sectores, según lo han manifestado las Autoridades del Gobierno se encuentra condicionada a la aprobación del Proyecto de Reforma Fiscal, el cual generaría recursos para destinar a las funciones sociales, sin embargo, el Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional no está programado incluyendo este supuesto, por lo que en términos reales solo se presentan crecimiento en los ministerios de Educación (2,9%), Salud (2,8%) y Justicia (6,0%), mientras que Vivienda y Seguridad disminuyen aproximadamente un 7,0% cada uno.

En el caso particular del Ministerio de Justicia, que es el que de las prioridades establecidas presenta el incremento real mayor: un 6,0%, es importante mencionar que las partidas que presentan crecimientos considerables son las de servicios no personales (34,1%), maquinaria y equipo (29,7%) y materiales y suministros (10,7%).

### **2.3.5 Sobre el anteproyecto de presupuesto.**

Con fundamento en el artículo 177 de la Constitución Política, 35 de la LAFRPP y el 46 del Reglamento de la LAFRPP, la Dirección General de Presupuesto Nacional, analiza los anteproyectos remitidos y realiza las modificaciones y ajustes que considera pertinentes. Se inicia así un proceso de negociación en los términos que establece la mencionada normativa, entre los órganos del Gobierno de la República y dicha Dirección.

Con base en esto a continuación se presentan algunas variaciones realizadas por la Dirección General de Presupuesto Nacional a los anteproyectos de presupuesto propuestos inicialmente por los ministerios.

Este análisis no incluye los títulos del servicio de la deuda pública ni el título para el pago de las pensiones, así como tampoco el título de las partidas específicas.

A nivel de partida, para efectos del análisis, también se eliminan tanto las transferencias corrientes como las de capital, ya que estas pueden incluir algunas por destinos específicos que son incorporadas por la Dirección

---

<sup>18</sup> Easterly, W. y Servén, L. "Los límites de la estabilización: Infraestructura, déficit público y crecimiento en América Latina". Banco Mundial. Octubre 2003



General de Presupuesto Nacional y no por los ministerios. Igualmente no se incluye la partida de servicios personales ya que esta puede estar correlacionada con la cantidad de puestos aprobados. Por lo tanto, se analiza básicamente el gasto asignado a servicios no personales, materiales y suministros, maquinaria y equipo, desembolsos financieros, construcciones adiciones y mejoras, amortización de cuentas pendientes de ejercicios anteriores y asignaciones globales.

En los términos anteriormente descritos, el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo fue disminuido en un 7,0% con respecto a lo inicialmente solicitado por los ministerios, lo cual es acorde con los criterios de austeridad establecidos por el Ministerio de Hacienda.

Observando el detalle, la mayoría de los títulos presupuestarios sufrieron recortes (15), otros permanecieron sin variación (5) y a cuatro se les aumentó ligeramente lo asignado, por ejemplo €72,0 millones para publicidad en el Ministerio de la Presidencia, y €15,0 millones en la partida de edificios del Ministerio de Gobernación para la construcción de un almacén.

El Ministerio de Ambiente y Energía había solicitado para el pago de tierras, conforme avalúos y sentencias en diversas áreas de conservación, €2.768,0 millones y se le asignaron finalmente €1.000,0 millones, suma que es aproximadamente mil millones menor que la del año anterior.

El Tribunal Supremo de Elecciones había solicitado €600,5 millones en la partida de imprevistos para gasto electoral, la cual quedó en €300,0 millones y de manera particular se anota que la misma deberá distribuirse luego mediante decreto ejecutivo, a diferencia del año anterior donde se fijaba una suma global cuya liquidación (como una cuenta autorizada por la Tesorería Nacional bajo el principio de caja única) la realizaba la Contraloría General de la República.

Adicionalmente, esta Contraloría General considera conveniente la revisión del artículo 179 del Código Electoral, para que a la luz de la LAFRPP, los mecanismos presupuestarios vigentes como el principio de anualidad y la práctica financiera, se incluya en los presupuestos respectivos el pago de la amortización e intereses de los denominados “Bonos de Contribución del Estado a los Partidos Políticos”. Esto por cuanto, en periodos anteriores, concretamente en el anterior año preelectoral se incluyó la partida respectiva para esos propósitos aunque no se realizaron pagos contra la misma. Para el próximo año 2005 que constituye año preelectoral no se incluyó en el proyecto la suma de €15.194,0 millones para el pago de dichos bonos, que en principio sería la suma que la legislación vigente obligaría a considerar.

### **2.3.6 Validación externa de algunas subpartidas de servicios públicos.**

Esta Contraloría General realizó una validación del gasto presupuestado para la subpartida de telecomunicaciones en el 2005, utilizando como comparación estimaciones hechas por parte del Instituto Costarricense de Electricidad para cada ministerio con base en el consumo real de los años 2003 y 2004 más el posible incremento de costos<sup>19</sup>.

La magnitud de las diferencias encontradas (sobrestimaciones y subestimaciones), revelan la necesidad de afinar las estimaciones realizadas por los ministerios, además de que según expresa el Instituto Costarricense de Electricidad, la deuda acumulada por servicios de telecomunicaciones del Gobierno Central y algunas

---

<sup>19</sup> Oficio 6000-50571-2004 SGT-1412-2004 del 6 de setiembre del 2004.

dependencias adscritas, asciende a un total de €1.361,0 millones de colones, importe acumulado desde el año 1991 y con corte al mes de julio de 2004.

Se conoce que históricamente la situación comertada ha sido una constante, tanto para los citados servicios de telecomunicaciones, como para otros servicios públicos tales como electricidad y agua potable.

### **2.3.7 Ausencia de medición del impacto de las políticas en el mediano plazo.**

El artículo 36 de la LAFRPP establece que la Dirección General de Presupuesto Nacional deberá incluir junto con el proyecto de presupuesto, una “evaluación cuantitativa y cualitativa del impacto eventual en el mediano plazo, de las políticas de ingresos, gastos y financiamiento a partir de las cuales se elaboró dicho presupuesto, en las variables macroeconómicas, en especial en las finanzas públicas”.

En la Exposición de Motivos del proyecto se hace alusión a la evolución de algunas cifras macroeconómicas históricas necesarias para comprender el contexto en el que se formula el presupuesto del Gobierno para el próximo año, y se acotan algunas relaciones entre variables que podrían ilustrar la orientación futura de las mismas.

El artículo 19 de la LAFRPP establece que el Poder Ejecutivo deberá elaborar con la colaboración del Banco Central, la programación macroeconómica que sirva como marco de referencia para la preparación de los presupuestos del sector público. Es bajo este contexto y bajo lo establecido en el artículo 36, que se desprende la necesidad de contar con un modelo económico que permita al Ministerio de Hacienda proyectar conjuntamente las variables fiscales en el mediano plazo, bajo diversos escenarios posibles de ingresos, gastos y financiamiento.

El proyecto presentado plantea un buen discurso sobre la problemática hacendaria con un lenguaje comprensible, mas carece en la parte técnica de estimaciones de mediano plazo de todas las variables fiscales, bajo los posibles escenarios futuros, que permitan tener claramente definidas metas fiscales objetivo o línea de acción, con sus posibles impactos tanto sobre el erario público como sobre el bienestar de la población, y que sirvan a su vez de insumo para la toma de decisiones sobre el resultado financiero del Gobierno Central.

### **2.3.8 Sobre las transferencias con destinos específicos.**

En el proyecto de presupuesto 2005 el Ministerio de Hacienda no ha incluido de manera completa las transferencias a ciertas instituciones de acuerdo con la normativa vigente. A manera de ejemplo, el siguiente cuadro muestra que al CONAVI, al PANI y a FODESAF, se les ha presupuestado un 39,0%, 17,0% y un 12,0% de lo que les correspondería de acuerdo con la ley.

**CUADRO 13**  
**ALGUNOS DESTINOS ESPECÍFICOS 2005**  
**MILLONES DE COLONES**

Institución/Ley	Transferencia de acuerdo con ley	Transferencia incluida en el proyecto de presupuesto 2005	% de la Transferencia asignada	Diferencia absoluta
<b>CONAVI</b>				
Ley 8114 (1)	40,725	9,766	24%	-30,959
Ley 7798 (2)	16,000	8,844	55%	-7,156
Dos anteriores (3)	-	3,500		3,500
<b>Total</b>	<b>56,725</b>	<b>22,111</b>	<b>39%</b>	<b>-34,614</b>
<i>% de ingresos corrientes</i>	<i>4.7%</i>	<i>1.8%</i>		<i>-2.9%</i>
<b>PANI</b>				
Ley 7972 (4)	910	774	85%	-136
Ley 7648 (5)	17,395	2,299	13%	-15,096
<b>Total</b>	<b>18,305</b>	<b>3,073</b>	<b>17%</b>	<b>-15,232</b>
<i>% de ingresos corrientes</i>	<i>1.5%</i>	<i>0.3%</i>		<i>-1.3%</i>
<b>FODESAF</b>				
Ley 5662 (6)	87,200	10,439	12%	-76,761
<i>% de ingresos corrientes</i>	<i>7.2%</i>	<i>0.9%</i>		<i>-6.3%</i>

<sup>1</sup> El artículo 5 de la Ley de simplificación y eficiencia tributaria N° 8114 del 4 de julio de 2001, establece que se debe girar el 75% del 30% de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles al CONAVI.

<sup>2</sup> La Ley de creación del Consejo Nacional de Vialidad N° 7798 establece el traslado al CONAVI del 50% del impuesto a la propiedad de vehículos previsto en el artículo 9 de la ley 7088.

<sup>3</sup> El proyecto de presupuesto 2005 no especifica cuanto corresponde a cada ley (Ver comentario específico sobre el Ministerio de Obras Públicas y Transportes).

<sup>4</sup> La Ley de Creación de Cargas Tributarias sobre Licores, cervezas y cigarrillos N° 7972 establece en su artículo 15 que el Estado dará un 26% de €3.500 millones al Patronato Nacional de Infancia.

<sup>5</sup> La Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia N° 7648 establece que el Estado incluirá en el presupuesto nacional una partida equivalente al 7% de lo recaudado en el año fiscal anterior por concepto de impuesto sobre la renta (para efectos de esta estimación se utiliza el ingreso inicial presupuestado en la ley de presupuesto del 2004).

<sup>6</sup>A la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares le corresponde el 20% del producto del impuesto sobre las ventas, según lo establecido en la ley N° 5662.

Fuente: Proyecto de presupuesto 2005 y normativa aplicable.

En años anteriores el Ministerio de Hacienda ha indicado como fundamento para no incorporar en diversas transferencias los montos totales que resultarían de aplicar los porcentajes establecidos en diversas leyes, lo establecido por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el voto N° 2002-04884 de las 14:59 horas del 22 de mayo de 2002, resolución en la cual ese tribunal se pronunció sobre una acción de inconstitucionalidad interpuesta por CENECOOP R.L., contra la omisión del Poder Ejecutivo de incorporar en el presupuesto del año 2000 las sumas totales que correspondía girar a favor de esa entidad con base en la Ley N° 3021.

El despacho ministerial ha aludido particularmente al Considerando IV del citado pronunciamiento, en el cual se estipula que “...la administración, de acuerdo con sus prioridades comprometerá únicamente los recursos con que efectivamente cuente. Lo que implica una visión más allá del deber por parte del Poder Ejecutivo de presupuestar los destinos específicos no estrictamente en el quantum establecido por ley, sino ajustándolo a la realidad nacional actual y buscando una buena gobernabilidad.” También alude al Considerando IX del precitado voto, en el cual se señala que “...no se estima violatoria la omisión del Poder Ejecutivo de incluir en el Presupuesto ordinario tal porcentaje pretendido, pues como ya fue expuesto, para que este Poder de la República se viese conminado a incluirlo, debe tratarse de un impuesto que si bien tiene destino específico, éste debe serlo por un año, respetando el principio de la anualidad del presupuesto y por una necesidad especial”.

El Ministerio de Hacienda ha estimado que el citado precedente de la Sala Constitucional permite al Poder Ejecutivo dar un manejo más discrecional al tema de la incorporación de los gastos originados en recursos que tienen un destino específico.

No obstante, debe señalarse que otras resoluciones, dictadas con posterioridad al citado voto N° 2002-04884, evidencian la prevalencia de un criterio diverso en la jurisprudencia de la Sala Constitucional.

En el voto N° 2003-2794 de las 14:52 horas del 8 de abril del 2003, correspondiente a una acción de inconstitucionalidad planteada con fundamento en que el Ministerio de Hacienda ha omitido, total o parcialmente, girar los montos ordenados por diversas leyes a favor del Consejo Nacional de Vialidad y el Patronato de la Infancia entre otros, la Sala Constitucional resolvió con el voto favorable de la mayoría de sus integrantes, como se indica en el Considerando VIII, “...que la omisión del Ministerio de Hacienda al no girarle íntegramente a los órganos y entes mencionados los porcentajes de los destinos tributarios específicos asignados de conformidad con la legislación ordinaria vigente quebranta los derechos al desarrollo del pueblo costarricense, a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, a un adecuado reparto de la riqueza y la igualdad en un sentido real y efectivo, los que se encuentran reconocidos en la Constitución Política y demás instrumentos internacionales sobre derechos humanos.”

En los considerandos precedentes de la referida resolución (V a VII), la Sala Constitucional reitera su criterio sobre la licitud constitucional de los destinos específicos vinculados al desarrollado progresivo de los derechos fundamentales y considera que las normas de las cuales se acusa inobservancia por parte del Ministerio de Hacienda tienden a la satisfacción de ese desarrollo progresivo, tampoco omite referirse a pronunciamientos anteriores, entre ellos el N° 2001-2705 de las 8:52 horas del 16 de marzo del 2001, Considerando III, en el cual señaló: “Sin desconocer los planteamientos que expone el Ministro de Hacienda, en el sentido de que los compromisos económicos del Estado son múltiples mientras que los ingresos son bastante limitados, cabe señalar que si así lo estima conveniente, deben promoverse las reformas legales necesarias a fin de ajustar la distribución de los ingresos a las posibilidades reales de la economía nacional. Pero mientras ello no ocurra, las pretensiones de los recurrentes encuentran sustento en las consideraciones expuestas respecto de los impuestos con fines específicos, la subordinación que debe guardar la formulación del presupuesto respecto de la ley ordinaria y el interés superior de los menores que goza de especial protección constitucional...”

Por otra parte, el voto N° 2003-9397 de las 10:12 horas del 5 de setiembre del 2003, emitido con motivo de una consulta facultativa de constitucionalidad relativa a un proyecto de modificación del presupuesto de la República para el ejercicio económico del 2003, mediante la cual se pretendía disminuir una transferencia al Consejo Nacional de Vialidad, fundamentada en la asignación de destino específico a una recaudación tributaria, para trasladar los fondos a otra institución pública con un propósito diverso al establecido legalmente. Sobre el particular el Considerando IV estipula: “...La moción aprobada al texto de reforma de la norma presupuestaria que se consulta desvía efectivamente el fin y el destino de los fondos que una ley ordinaria y de carácter tributario les otorgó, con lo cual la norma presupuestaria de reforma contiene una derogación, suspensión o enervación provisoria de la ley tributaria ordinaria (...) El proyecto de ley

consultado es inconstitucional al lesionar los principios de reserva de ley y de separación de funciones, puesto que, pretende distraer los fondos recabados, a través del ejercicio de la potestad y competencia tributaria del Estado, destino que fue asignado de forma inequívoca y expresa por una ley ordinaria.”

Un pronunciamiento correspondiente a la resolución de un recurso de amparo, voto N° 2003-8470 de las 14:37 horas del 13 de agosto del 2003, es concordante con los criterios arriba citados, en tanto obliga al Ministerio de Hacienda a cumplir con la legislación que transfiere fondos, producto de un impuesto con fines específicos, para el desarrollo de las actividades que desempeñan las asociaciones de desarrollo comunal, en tal sentido el Considerando IV de la citada resolución expresa: “Por último, sin desconocer los planteamientos que expone el Ministro de Hacienda, en el sentido de que los compromisos económicos del Estado son múltiples mientras que los ingresos son bastante limitados, cabe señalar que si así lo estima conveniente, deben promoverse las reformas legales necesarias a fin de ajustar la distribución de los ingresos a las posibilidades reales de la economía nacional. Pero mientras ello no ocurra, las pretensiones de los recurrentes encuentran sustento en las consideraciones expuestas respecto de los impuestos con destino específico, la subordinación que debe guardar la formulación del presupuesto respecto de la ley ordinaria y la tutela de los derechos que tienden a satisfacer las Asociaciones de Desarrollo Comunal, lo que a su vez los hace susceptibles de ser tutelado (sic) en esta vía. De todas maneras, puede concluirse que en materia de leyes que crean impuestos asignándoles un destino específico, como las que se ocupan de señalar un destino parcial a los ingresos producto de un impuesto legalmente creado –con anterioridad- ni siquiera es necesario distinguir si se trata de cubrir derechos fundamentales o no para establecer su legitimidad y así lo ha dicho esta Sala en diversos momentos. Por ejemplo, en sentencia N° 04528-99: “Al existir una intención expresa del legislador constituyente de no limitar constitucionalmente los impuestos con destino específico, aun si con ello se obvio (sic) la más sana doctrina en materia presupuestaria, no puede decirse entonces, que se violan los principios constitucionales de unidad de caja, universalidad, exclusividad, no sólo porque como se dijo, su existencia está expresamente autorizada debido a un costumbre o tradición, sino porque el legislador constituyente no quiso que fueran entendidos en forma rígida cuando se trata de la materia en cuestión, es decir, de la creación de impuestos con destino específico...” (Considerando VI).”

Es relevante señalar que en esta última sentencia, la Sala Constitucional deja constancia de que sus conclusiones sobre los destinos específicos no pueden ser trasladadas a la interpretación de disposiciones que crean gastos sin indicación de los ingresos que permitan sufragarlos<sup>20</sup>. También es importante indicar que esta resolución es contraria totalmente al primer pronunciamiento citado, en el cual se consideraba que la validez de un destino específico estaba limitada por el principio presupuestario de anualidad, sobre el particular se señala: “...de considerar el Estado que la norma es inconstitucional, deberá así impugnarlo por medio de la legitimación directa otorgada a la Procuraduría General de la República, de forma tal que resulta improcedente la solicitud planteada por el Ministerio de Hacienda. Por otra parte, debe hacerse ver que las

---

<sup>20</sup> “De la normativa antes transcrita se desprende que en realidad no se está ante el supuesto de creación de gastos sin indicación de ingresos sino de la fijación de un destino específico para un determinado impuesto. Acerca de la constitucionalidad de establecer un destino específico para un impuesto determinado ya en otras ocasiones esta Sala ha indicado...” y “Desde esta perspectiva, aclorando que no se trata en el presente caso de la creación de un gasto sin indicación de los ingresos encargados de sufragarlos, siendo que esta Sala ya ha valorado en otras oportunidades la constitucionalidad de que el legislador ordinario fije un destino específico para impuestos ya creados, así como que el procedimiento que los recurridos pretenden que se les aplique (plazo para accionar) está dispuesto a favor de los recurrentes y no de los recurridos, lo que procede es rechazar los argumentos realizados por las partes recurridas.” (Considerando III, el subrayado no es del original.)

consideraciones de la Administración en cuanto a la posible inconstitucionalidad de una norma no habilita a su desaplicación ya que en un sistema de control concentrado como el vigente en nuestro país, el control de constitucionalidad corresponde en forma exclusiva a esta Sala, de ahí que si la norma se encuentra vigente la Administración se encuentra obligada a su aplicación sin perjuicio de impugnarla por los medios previstos en la legislación.” (Considerando II)

En conclusión, la jurisprudencia constitucional imperante no excusa al Ministerio de Hacienda de la obligación de girar las sumas recaudas por concepto de tributos, que de conformidad con disposiciones válidamente emitidas por el legislador, le asignan destinos específicos a esos fondos. Por el contrario, en diversos pronunciamientos en los cuales la Sala Constitucional ha considerado que omitir el giro de los fondos, además de contravenir una obligación legal, entorpece el desarrollo progresivo de los derechos fundamentales, se ha ordenado al referido despacho no incurrir en nuevas conductas como las que han dado lugar a las gestiones planteadas ante el tribunal constitucional.

No obstante, dada la estimación de ingresos que ha realizado, el Ministerio de Hacienda, para cubrir los gastos del proyecto de Presupuesto 2005, estimados en ¢2.305.136,8 millones, se debería de utilizar un 190% de los ingresos corrientes<sup>21</sup>; es decir, argumenta dicho Ministerio que existe insuficiencia de ingresos. Por otra parte, si el Ministerio de Hacienda tuviera que presupuestar el giro de todos los recursos comprometidos por destinos específicos, según las leyes ordinarias que los prevén, debería utilizar un monto de recursos que superarían ese 190% de ingresos corrientes estimado para el período 2005. Solo para el caso del CONAVI, PANI y FODESAF, está Contraloría estima que se requeriría un 10,5% (¢126.607,0 millones) adicional como proporción de los ingresos corrientes.

La situación descrita evidencia la imposibilidad material de cumplimiento de la normativa que fija destinos específicos, por una situación de insuficiencia de ingresos, por lo que el Ministerio de Hacienda debería tomar las acciones pertinentes con el fin de aumentar la recaudación tributaria.

Por otra parte, también resulta indispensable que la Asamblea Legislativa, como Primer Poder de la República, realice una valoración de la situación a efecto de tomar las acciones del caso y modificar la legislación correspondiente de forma que se logre adaptarla y ajustarla a la realidad socioeconómica del país; la necesidad de tener leyes con destino específico y la posibilidad material de realizar los desembolsos correspondientes por parte del Ministerio de Hacienda.

### **2.3.9 Asignación de recursos al régimen municipal.**

De conformidad con el proyecto de Ley de Presupuesto Nacional para el 2005, al régimen municipal se asigna únicamente la suma de ¢2.338,2 millones para ser girados por el Ministerio de Gobernación, correspondiendo a una transferencia corriente de ¢2.001,7 millones para las municipalidades de cantones productores de banano en atención de lo dispuesto en la Ley N° 7713 “Redistribución del impuesto bananero establecido en la Ley N° 5515”, del 29 de setiembre de 1992 y una asignación global de ¢336,5 millones del impuesto único de salida del país, para la Municipalidad de Alajuela en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° la Ley de Ajuste Tributario N° 7218 del 15 de enero de 1991. Lo anterior se visualiza en forma detalla en el siguiente cuadro.

---

<sup>21</sup> Exposición de motivos, Ministerio de Hacienda, Presentación del Proyecto de ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2005, página “exp-pp-16”.

**CUADRO 14**  
**MINISTERIO DE GOBERNACIÓN:**  
**TRANSFERENCIAS A MUNICIPALIDADES 2005**

Objeto del Gasto	Municipalidad beneficiaria	Monto (en millones de colones)	Fundamento Jurídico de transferencia
Transferencia a gobiernos locales	Guácimo	141.7	Ley N° 7313 del 29-02-92
Transferencia a gobiernos locales	Limón	146.3	Ley N° 7313 del 29-02-92
Transferencia a gobiernos locales	Matina	503.7	Ley N° 7313 del 29-02-92
Transferencia a gobiernos locales	Pococí	420.5	Ley N° 7313 del 29-02-92
Transferencia a gobiernos locales	Siquirres	382.2	Ley N° 7313 del 29-02-92
Transferencia a gobiernos locales	Talamanca	80.3	Ley N° 7313 del 29-02-92
Transferencia a gobiernos locales	Sarapiquí	317.4	Ley N° 7313 del 29-02-92
Transferencia a gobiernos locales	Corredores	3.7	Ley N° 7313 del 29-02-92
Transferencia a gobiernos locales	Golfito	2.0	Ley N° 7313 del 29-02-92
Transferencia a gobiernos locales	Osa	2.0	Ley N° 7313 del 29-02-92
Transferencia a gobiernos locales	Turrialba	2.0	Ley N° 7313 del 29-02-92
Aportes a gobiernos locales	Alajuela	336.5	Art. 7 de la Ley N° 7218 del 15-1-91

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2005.

Por otra parte, de acuerdo con la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias N° 8114, artículo 5°, del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre combustibles, el 30% se destinará para el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI). De ese porcentaje, según el inciso a) del citado artículo 5°, el 75% lo destinará el CONAVI exclusivamente a conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación y, conforme el inciso b) del mencionado artículo 5°, el 25% restante beneficia a las municipalidades para la atención de la red vial cantonal. De acuerdo con dicha ley, la suma correspondiente será girada a las municipalidades por la Tesorería Nacional, de conformidad con lo que se disponga en la Ley de Presupuesto de la República para el año respectivo, debiéndose incorporar los recursos a transferir dentro del presupuesto del Ministerio de Obras Públicas y Transportes<sup>22</sup>.

Según la Certificación de la efectividad fiscal de los Ingresos Corrientes del Gobierno Central para el ejercicio económico del año 2005, remitida por la Contraloría General de la República al Ministerio de Hacienda, según oficio N° FOE-IP-0230 (9293) del 12 de agosto del presente año, entre las rentas estimadas para el 2005, se encuentra el Impuesto único por tipo de combustible, por un monto de ¢181.000,0 millones, suma de la cual correspondería presupuestar un 30% para el CONAVI que representa ¢54.300,0 millones. De estos recursos se debían destinar el 25% para girar a las municipalidades (¢13.575,0 millones). No obstante lo anterior, en el proyecto de presupuesto ordinario 2005 de la República, no se incluyó suma alguna dentro del proyecto de presupuesto del Ministerio de Obras Públicas y Transporte por concepto de transferencias al sector municipal en atención de lo que dispone la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias N° 8114.

<sup>22</sup> El artículo 17 del decreto ejecutivo N° 30263-MOPT, señala **Transferencia de los Recursos del Impuesto al Combustible a las municipalidades**. Cada año en calidad de responsable del Sector Transporte, mediante la Dirección de Planificación Sectorial, el MOPT se encargará de hacer las estimaciones de los montos a transferir a cada Municipalidad, con base en los criterios establecidos en la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias y la certificación de ingresos públicos de la Contraloría General de la República.

Lo anterior de alguna forma incide en el cumplimiento de las políticas y objetivos de mejora institucionales definidos en el proyecto de presupuesto para el 2005 por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, relacionados con la red vial cantonal, por cuanto se definió como una de sus políticas, que la construcción y conservación de obras en la red vial cantonal se realizará conjuntamente con municipalidades y comunidades, en forma organizada y activa, con el apoyo del MOPT como ente rector. Asimismo entre los objetivos de mejora se definieron tres, uno que señala mejorar la gestión municipal en la atención de la Red Vial Cantonal a través de la asesoría técnica, la transferencia tecnológica y la gestión de la calidad de las obras de infraestructura vial; otro referido a mejorar la ejecución de proyectos viales en la red cantonal e, implementar el modelo de Conservación Vial participativa para lograr una mayor integración de los usuarios en la atención de la Red Vial Cantonal en lastre, para un 28% de la cobertura del programa.

De prevalecer la situación señalada, los entes municipales no contarían con los recursos esperados para el mejoramiento de la red vial cantonal, ni siquiera para mantener la estructura administrativa conformada (Unidad Técnica).

Por lo anterior, corresponde a la Asamblea Legislativa valorar la inclusión al Presupuesto Nacional, los recursos previstos por la Ley N° 8114, por la suma de €13.575,0 millones, de acuerdo con la certificación de la efectividad fiscal de los Ingresos Corrientes del Gobierno Central para el ejercicio económico del año 2005, emitida por esta Contraloría General de la República.

### **2.3.10 Sobre el principio del equilibrio.**

El artículo 5 de la Ley de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos (LAFRPP) consagra en su inciso c) el principio de equilibrio presupuestario, con un sentido literalmente contable. Como tal, constituye más que todo un requisito aritmético que se verifica en el presente Proyecto.

No obstante, a los efectos más sustantivos de la gestión financiera, interesa un sentido económico del equilibrio, como aquel que se dispone en el artículo 6 al señalar que “no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital”. Expresión de esta norma es el déficit en cuenta corriente, que presenta la magnitud de gastos corrientes que no alcanza a ser financiada con ingresos corrientes. Igualmente otros conceptos recogen el principio del equilibrio, como el déficit financiero que se trata en el capítulo sobre Proyección del Resultado Fiscal.

Por su claro asidero jurídico, y al haber sido objeto de varios pronunciamientos de la Sala Constitucional, el señalamiento del artículo 6° es de suma importancia para la discusión del proyecto de presupuesto. A pesar de que el citado Tribunal no estima de rango constitucional esa disposición, es una referencia de estatura legal que debe ser atendida.

Debemos recordar que el transitorio V de la LAFRPP dispuso de un plazo de tres ejercicios económicos para tomar las medidas necesarias que permitieran el cabal cumplimiento de su artículo 6, término que ya no es aplicable al presupuesto del 2005.

El Proyecto de Presupuesto incorpora gastos corrientes por una cantidad de €1.458.713,7 millones, y paralelamente ingresos corrientes por la suma de €1.211.003,0 millones. Consiguientemente, se presenta un déficit en cuenta corriente por €247.710,7 millones, correspondientes al pago de intereses de deuda interna financiados con colocación de títulos valores, lo que prima facie establece un incumplimiento al principio del equilibrio así interpretado. No obstante, mediante Ley 8255 (reformada por Ley 8299) se dicta un mecanismo por el cual se aminora la brecha ya apuntada, consistente en que el “componente inflacionario” en los intereses de la deuda se considerará como una corrección monetaria por un período de seis años.



En la reforma realizada se establece que durante los primeros dos ejercicios económicos a partir de la promulgación de la Ley, el cien por ciento (100%) del componente inflacionario se considerará gastos de capital y, del tercero al sexto ejercicio económico, se aplicará cada año una reducción gradual de veinte por ciento (20%) en su clasificación como gasto de capital, de tal manera que para el séptimo ejercicio económico, los gastos por intereses, en su componente real y en su componente inflacionario, se considerarán gastos corrientes.

Realizando este ajuste, al restar del déficit en cuenta corriente el monto del componente inflacionario financiado con colocación de títulos valores €126.041,8 millones, queda aún un remanente de €121.668,9 millones por concepto de pago de intereses sobre bonos deuda interna siendo financiado con ingresos de capital. Esto representa un 10,0% de los ingresos corrientes, o 1,4% del PIB. Esta es una cifra sugerente acerca de la magnitud de recursos adicionales para este equilibrio económico (aún cuando una mejor cuantificación requiere valorar la sostenibilidad y vulnerabilidad de los pasivos, como se trata en el apartado sobre Proyección del Resultado Fiscal).

En suma, el proyecto de presupuesto no resulta equilibrado en el sentido del artículo 6 de la Ley de Administración Financiera. Esto indica la necesidad de ajustes subsiguientes, al menos en la dirección hacia la meta originalmente prevista en el programa económico.

Señala por lo tanto esta Contraloría un incumplimiento por parte del Poder Ejecutivo de dicho artículo, que no es sano para las finanzas públicas y sienta un mal precedente para los años subsiguientes.

### **2.3.11 Políticas de restricción del gasto en el área social.**

Desde el inicio de su gestión, la actual administración gubernamental ha planteado la importancia de la austeridad en el gasto público debido a la insuficiencia de los ingresos del Gobierno y la carga que representa la deuda estatal para el Presupuesto de la República, en un contexto en el que no se han incrementado los ingresos fiscales, salvo por la Ley de Contingencia Fiscal que tuvo vigencia únicamente para el año 2003. Esta política de contención del gasto encuentra su sustento en el compromiso del Gobierno con la estabilidad macroeconómica del país.

En las presentaciones de los proyectos de Ley de Presupuesto de la República del 2004 y 2005 el Gobierno plantea que se torna imperativo formular proyectos de ley de presupuesto con criterios de austeridad y buscando la salud financiera del país en el largo plazo, privilegiando la atención de las necesidades ineludibles.

En ese sentido, tanto el presupuesto del año 2004 como el que se está presentando a consideración de la Asamblea Legislativa para el año 2005 son restrictivos. Para el 2004 ese presupuesto creció en términos nominales en relación con el 2003 en un 18,5%, sin embargo, excluyendo la deuda pública, las pensiones, las devoluciones de impuestos e indemnizaciones y el pago de obligaciones de FONECAFE, que se encuentran fuera del control directo del Poder Ejecutivo, el crecimiento fue de un 10,8%. Para el 2005 ese presupuesto es aún más austero pues creció en términos nominales, en relación con el presupuesto autorizado a agosto de 2004, en un 7,4%, pero excluyendo los rubros mencionados, el crecimiento fue de apenas un 4,8%.

En ese contexto de austeridad de los presupuestos gubernamentales se torna importante determinar cómo se ha visto afectado el sector social por la vía de los recursos del Presupuesto de la República que se le asignan. Los ministerios que integran el sector social son: Educación Pública (MEP), Salud Pública (MINSA), Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) y Cultura, Juventud y Deportes (MCJD). Por otra parte, del Presupuesto de la República se asignan recursos al Fondo de Desarrollo Social y

Asignaciones Familiares (FODESAF) en razón de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662 del 23 de diciembre de 1974, y al Patronato Nacional de la Infancia (PANI) en virtud de su ley orgánica, N° 7648 del 9 de diciembre de 1996. Adicionalmente, por disposición de la Ley N° 7972 del 22 de diciembre de 1999, Creación de cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos, se asignan recursos al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), al Régimen No Contributivo de Pensiones que administra la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), al PANI para programas de atención y rehabilitación de niños discapacitados y en riesgo social y para el Fondo de la Niñez y la Adolescencia para proyectos de reinserción educativa de madres adolescentes en riesgo social; entre otros.

En el Cuadro 15 se presenta el gasto efectivo de los ministerios del área social durante los años 2002 y 2003 y el presupuesto para los años 2004 y 2005, así como las tasas de crecimiento real anual. Se puede observar que el presupuesto del MEP durante el período 2002 a 2004 ha aumentado en términos reales en un porcentaje mayor al crecimiento del PIB real, por lo que no se evidencia contracción de ese sector en la economía del país. Sin embargo, el escenario para el 2005 se ha tornado más austero para ese ministerio, pues su presupuesto crece tan sólo un 2,9% en términos reales, igual al crecimiento proyectado para el PIB.

**CUADRO 15**  
**MINISTERIOS DEL ÁREA SOCIAL DE GOBIERNO:**  
**RECURSOS DEL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA**  
**MILLONES DE COLONES CORRIENTES Y VARIACIÓN REAL**

	GASTO EFECTIVO				PRESUPUESTO			
	2002		2003		2004 <sup>1/</sup>		2005 <sup>2/</sup>	
	mills.col.	var.real	mills.col.	var.real	mills.col.	var.real <sup>3/</sup>	mills.col.	var.real
MEP	287,838.2	4.9	343,619.9	10.7	405,346.7	6.7	458,458.9	2.9
MCJD	7,588.7	-14.2	7,289.1	-10.9	10,369.8	28.6	8,665.2	-24.0
MTSS <sup>4/</sup>	3,140.9	-7.9	3,444.2	1.7	4,225.3	10.9	4,546.1	-2.1
MIVAH	529.9	-18.4	586.2	2.6	820.5	26.6	834.5	-7.5
MINSAL	28,322.8	-0.3	25,534.5	-16.4	35,160.7	24.5	39,715.5	2.8

1/ Presupuesto autorizado a agosto de 2004.

2/ Proyecto de Presupuesto para el 2005.

3/ Respecto al gasto efectivo del 2003.

4/ Excluye el programa 735 Transferencias varias.

Fuente: Liquidaciones presupuestarias y Proyecto de Presupuesto de la República 2005.

Para los restantes ministerios, el 2002 y 2003, en general, fueron años de decrecimiento de los presupuestos reales, tal como se observa en el Cuadro 15.

Los aumentos observados en el presupuesto del 2004 en relación con el gasto efectivo del 2003<sup>23</sup> deben ser vistos con cautela, debido a que, el aumento que realmente ocurra en el gasto de cada ministerio dependerá de la ejecución a diciembre de 2004. Por ejemplo, en el caso del MCJD, en el que se tiene un crecimiento real del 28,6%, los rubros que originaron tal incremento, consistentes en construcciones, adiciones y mejoras

<sup>23</sup> En el Capítulo 3 de este informe, la variación real del presupuesto en el 2004 en los ministerios de Educación y Salud difiere de la presentada en el Cuadro 15 de este acápite debido a que en ese capítulo esa variación se calculó respecto al presupuesto del 2003, por lo tanto no son comparables.

de edificios y obras urbanísticas del programa 753, no se habían ejecutado al 3 de setiembre de 2004. Por otra parte, del presupuesto del 2004 del MIVAH, a esa fecha se había ejecutado solamente un 43,5%, del MTSS un 52,6% y del MINSA un 60%.

Para el 2005 los presupuestos de los cinco ministerios decrecen en términos reales, con las excepciones del MEP y el MINSA, sin embargo estos dos ministerios apenas crecen en el porcentaje que crecerá el PIB real del país en el 2005, por lo que mantendrán su participación en la economía del país. Lo anterior evidencia que, pese a que de acuerdo con el proyecto de presupuesto para el 2005 las prioridades de la actual administración son el desarrollo del capital humano y la atención del sector salud, no se incrementa en forma sensible el presupuesto de los ministerios rectores en esas materias. Aún más, el incremento en el presupuesto del MINSA obedece a un aumento de la cuota patronal a la CCSS, que no incide en forma directa en el fortalecimiento de la función rectora de ese Ministerio, tal como se comenta en el Capítulo 3 en el apartado sobre ese ministerio.

En relación con los recursos del Presupuesto de la República asignados al FODESAF, se observa en el Cuadro 16 que en todos los años estudiados se ha reducido el presupuesto real de esa entidad, pues a pesar de que el presupuesto del 2004 es 57,2% mayor que el gasto efectivo del 2003, al 3 de setiembre de 2004 no se le había girado ningún monto. Aún más, el monto presupuestado para el 2005 es inferior al gasto efectivo del 2003 con un decrecimiento real del 29%. Lo anterior significa que los 30 programas que reciben recursos del FODESAF también podrían estar enfrentando reducciones presupuestarias con los consecuentes efectos sobre la población meta.

**CUADRO 16**  
**FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES Y PATRONATO NACIONAL DE LA**  
**INFANCIA: RECURSOS DEL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 2002-2005**  
**MILLONES DE COLONES CORRIENTES Y VARIACIÓN REAL**

	GASTO EFECTIVO				PRESUPUESTO			
	2002		2003		2004 <sup>1/</sup>		2005 <sup>2/</sup>	
	mills.col.	var.real	mills.col.	var.real	mills.col.	var.real <sup>3/</sup>	mills.col.	var.real
FODESAF	12,500.0	-8.3	12,045.3	-10.6	20,938.8	57.2	10,438.8	-54.6
PANI <sup>4/</sup>	300.8	-1.0	1,975.9	509.2	2,648.2	21.2	2,298.6	-21.0

1/ Presupuesto autorizado a agosto de 2004.

2/ Proyecto de Presupuesto para el 2005.

3/ Respecto al gasto efectivo del 2003.

4/ Subvención del gobierno según Ley N° 7648 del 9/12/1996.

Fuente: Liquidaciones presupuestarias y Proyecto de Presupuesto de la República 2005.

Sobre los recursos del Presupuesto de la República asignados al PANI, se puede constatar en el Cuadro 16 que en el 2003 hubo un incremento bastante significativo, producto de las acciones que emprendió esa institución para que se le dotara del monto correspondiente al 7% de la recaudación del Impuesto sobre la Renta, establecido en su ley orgánica. No obstante, es importante aclarar que al PANI, así como al FODESAF y otras entidades que tienen asignaciones específicas dadas por leyes, normalmente el Ministerio de Hacienda no les asigna el monto estipulado en esas leyes.

Si bien para el 2004, el presupuesto del PANI se incrementó en términos reales en un 21,2% respecto al gasto efectivo del 2003, al 3 de setiembre del 2004 lo girado representa un 47,3% del total del presupuesto y

asciende a ¢1.253,1 millones. Para el 2005 se tendrá una contracción real del presupuesto del 21% en relación con el presupuesto del 2004 y de 4% en relación al gasto efectivo del 2003.

Los recursos del Presupuesto de la República que se asignan con fundamento en la Ley N° 7972 del 22 de diciembre de 1999, se han disminuido en forma generalizada durante los años 2002 al 2005, según se constata en el Cuadro 17, siendo muy significativas las reducciones que se suscitaron en el 2002.

En el 2003 se observa un incremento significativo de la asignación al PANI para el Fondo de la Niñez y la Adolescencia, motivado por las acciones emprendidas por esa entidad en busca del cumplimiento de las asignaciones que le correspondían por ley, tal como se comentó anteriormente, sin embargo en los años siguientes ese presupuesto se contrae.

Para el 2004 se incrementaron los presupuestos para el programa Régimen No Contributivo de Pensiones y para el CONAPAM. En el primer caso se incrementó en un 12,5% en términos reales respecto al gasto efectivo del 2003 y en el segundo caso en un 18,1%. Por su parte, el desembolso de estos recursos al 9 de setiembre de 2004 fue, en el primer caso, un 61% de lo presupuestado, o sea, ¢900 millones, y en el caso del CONAPAM un 62,6%, es decir, ¢869 millones.

**CUADRO 17**  
**ALGUNAS ENTIDADES QUE RECIBEN RECURSOS DEL**  
**PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA SEGÚN LA LEY N° 7972**  
**MILLONES DE COLONES CORRIENTES Y VARIACIÓN REAL**

	GASTO EFECTIVO				PRESUPUESTO			
	2002		2003		2004 <sup>1/</sup>		2005 <sup>2/</sup>	
	mills.col.	var.real	mills.col.	var.real	mills.col.	var.real <sup>3/</sup>	mills.col.	var.real
PANI (Tratamiento de niñas y niños discapacitados o en riesgo social)	458.0	-54.1	480.1	-2.8	518.5	-2.3	518.5	-9.0
CCSS (Pensiones del Régimen No Contributivo)	1,106.4	0.9	1,183.8	-0.8	1,472.5	12.5	1,472.5	-9.0
PANI (Fondo de la Niñez y la Adolescencia)	36.9	-83.2	236.8	495.5	255.7	-2.3	255.7	-9.0
CONAPAM	800.2	-32.8	1,062.0	23.1	1,387.2	18.1	1,387.2	-9.0

1/ Presupuesto autorizado a agosto de 2004.

2/ Proyecto de Presupuesto para el 2005.

3/ Respecto al gasto efectivo del 2003.

Fuente: Liquidaciones presupuestarias y Proyecto de Presupuesto de la República 2005.

El proyecto de presupuesto para el 2005 de todas las entidades mostradas en el Cuadro 17 es igual al presupuesto del 2004, por lo que en términos reales experimentarán una reducción del 9%.

Todo el análisis anterior evidencia que las políticas de contención del gasto expresadas en los presupuestos de la República y en los giros de recursos, se han aplicado también a los ministerios y algunas instituciones del área social, salvo reconsideraciones puntuales en algunos programas en algún año específico<sup>24</sup>, por lo que este sector, a pesar de ser considerado prioritario por la actual Administración de Gobierno, no ha estado exento de los recortes presupuestarios.

<sup>24</sup> El Ministerio de Educación en el periodo 2002-2004, la subvención ordinaria del PANI y el Fondo de la Niñez y Adolescencia en el 2003, CONAPAM en el 2003 y 2004 y el Régimen No Contributivo de Pensiones en el 2004.

### 2.3.12 Análisis del empleo en el Gobierno de la República.

El costo del recurso humano y específicamente el monto de la partida de servicios personales y otros gastos conexos como son las contribuciones a la seguridad social, ha sido considerado como uno de los disparadores del gasto público. El costo del recurso humano incluido en el presupuesto de cada institución y del presupuesto nacional como un todo, depende de variables como: la creación de plazas, traslados de puestos entre instituciones, la política salarial aplicada, las reestructuraciones orgánicas de las instituciones y los consiguientes estudios integrales de puestos o creaciones de puestos que generan, las reasignaciones de puestos, el crecimiento vegetativo por motivo de otros componentes del salario, como son las anualidades y carrera profesional.

En punto a esta categorización del costo del recurso humano como disparador del gasto, en el documento de Presentación del Proyecto de Presupuesto Nacional 2005 <sup>25</sup> señala:

*“...la existencia de aspectos que ya con carácter estructural, explican ..., el tema del automatismo del gasto y su rigidez en cuanto a rubros que específicamente participan de manera preponderante en relación con el monto total del Presupuesto; de igual forma que en años anteriores, **los gastos en salarios**, pensiones y deuda pública, constituyen los principales detonadores del gasto, cuyas posibilidades de control por parte del Ejecutivo, resultan poco viables...” (Lo resaltado no es del original)*

En el proyecto de presupuesto 2005, el gasto en salarios presenta un crecimiento, respecto al 2004, del 12,4% (incluyendo las cargas sociales) y tiene una participación relativa en el gasto total del 36,7%.

Por su impacto dentro del monto de gasto del proyecto de presupuesto, se van a analizar las políticas que está manteniendo el Gobierno en materia de empleo público así como la evolución que ha presentado en los últimos diez años.

- **Políticas de empleo aplicadas por el Gobierno.**

En los últimos años, el Gobierno de la República ha venido estableciendo anualmente a través de decretos ejecutivos, las directrices y regulaciones generales de política salarial, empleo y clasificación de puestos, para el sector público. Para el año 2005<sup>26</sup>, se establece como política de empleo, lo siguiente:

*“Artículo 11° — La AP comunicará las metas anuales de empleo de los ministerios, entidades públicas y demás órganos según corresponda.*

*Una vez fijada la meta de empleo, podrán utilizar los puestos vacantes, excepto en los siguientes casos, que deberán proceder a su eliminación:*

---

<sup>25</sup> Presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Para el Ejercicio Económico 2005, págs. 20-21

<sup>26</sup> Directrices y regulaciones generales de política salarial, empleo y clasificación de puestos del año 2005 para los ministerios, entidades públicas y demás órganos según corresponda cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria Decreto Ejecutivo N° 31709 – H, publicado en La Gaceta N° 62 del 29 de marzo del 2004.

- a) *Por aplicación del artículo 25° de la Ley N°6955 y sus reformas.*
- b) *Por reestructuración organizacional.”*

Por lo anterior, el crecimiento del empleo de las instituciones públicas, no queda a discreción de ellas, sino por el contrario está controlado a través de límites establecidos, los cuales están sujetos al seguimiento respectivo por parte de la Autoridad Presupuestaria, según potestades establecidas en la LAFRPP y su Reglamento<sup>27</sup>.

Asimismo, según disposición del artículo 80 de Ley N° 7097<sup>28</sup>, todas las solicitudes de creación de nuevos puestos pasan por estudios y criterios de la Autoridad Presupuestaria para ser posteriormente incorporados en los presupuestos institucionales, lo cual implica también el paso por varios procedimientos administrativos antes de que una institución pueda presupuestar y hacer uso de nuevos puestos.

Se han emitido directrices presidenciales que limitan la presentación de tales solicitudes de creación de nuevos puestos por parte de las instituciones públicas, como es el caso de las emitidas para el 2002 y 2003<sup>29</sup>, donde se indica que las instituciones públicas se abstendrán de realizar solicitudes de creación de puestos a la Autoridad Presupuestaria.

Por otra parte, con base en la disposición sobre el pago de prestaciones legales a funcionarios públicos para trasladarse a laborar al sector privado<sup>30</sup>, se han aplicado programas de movilidad laboral, presentándose la última apertura de tal programa entre 1995 y 1996, lo que ha producido la eliminación de los puestos de los presupuestos públicos respectivos, con lo cual se ha buscado la reducción del número de funcionarios públicos y por tanto disminuir el peso de su costo de la planilla del Estado.

También encontramos en las directrices técnicas<sup>31</sup> emitidas por la Dirección de Presupuesto Nacional para la formulación del proyecto de presupuesto 2005 que se establecen restricciones para la creación de nuevos puestos, así se indica:

*“A-3 Solicitud de plazas nuevas para el año 2005*

*En casos de estricta necesidad institucional, en los que deba solicitarse la creación de plazas nuevas para ser incluidas en el presupuesto del año 2005; la propuesta de creación deberá ser debidamente justificada, y su financiamiento deberá estar contemplado dentro del límite de gasto asignado a la institución, de acuerdo con lo señalado en el aparte A-2; sin detrimento de los gastos de operación indispensables para el normal funcionamiento de la institución o programa presupuestario.”*

Por otra parte en el documento de Presentación del Proyecto de Presupuesto Nacional<sup>32</sup>, se indica:

---

<sup>27</sup> Ley N° 8131, de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, art. 21-24. Reglamento Decreto 30058-H-MP-PLAN, arts. 18-19.

<sup>28</sup> Ley N° 7097, Presupuesto Extraordinario de la República, Alcance 25, La Gaceta N° 166, del 1° de setiembre de 1988.

<sup>29</sup> Sector Descentralizado: Directriz Presidencial N° 001, artículo 3°, publicada en La Gaceta N° 99, del 24 de mayo de 2002 y Directriz Presidencial N° 16, artículo 2°, publicada en el Alcance N° 1, a La Gaceta N° 7, del 10 de enero de 2003. Gobierno Central: Decreto 30464-H, artículo 2°, publicada en La Gaceta N° 99 del 24 de mayo del 2002, Decreto 30919-H, artículo 2°, publicada el 10 de enero del 2003.

<sup>30</sup> Ley N° 6955, de Equilibrio Financiero del Sector Público y sus reformas, artículo 25.

<sup>31</sup> Directrices Técnicas y Metodológicas para la Formulación del Presupuesto del 2005, pág. 2.

*“Lo anterior, significa que el Gobierno presenta un Proyecto de Presupuesto que implicaría un déficit máximo (si se ejecutara el 100% del Presupuesto) no mayor a un 3,5% y con un superávit primario no inferior a un 0,9%.*

*Por supuesto, lograr lo anterior exige sacrificio, el cual se refleja en medidas como las siguientes:*

- *Restricción a la creación de nuevas plazas, con excepciones como en el sector Educación.*
- *Limitación en las transferencias*
- *Serios límites al incremento salarial de los empleados públicos para el 2005*
- *Límites al crecimiento de los fondos destinados a infraestructura*
- *Limitación o eliminación de crecimiento en todos los programas*
- *Una disminución significativa en las partidas no prioritarias, tales como gastos de viaje, gastos de representación, recepciones, alimentación, etc.*
- *Mantener en todo momento, una férrea disciplina fiscal así como una contención permanente del gasto.” (Lo resaltado no es del original)*

De lo transcrito, se puede deducir que parte de las medidas de contención fiscal concretadas en el Proyecto de Ley, se basan en la restricción a la creación de nuevos puestos de empleo público.

• **Evolución del empleo público en el presupuesto nacional 1995-2005.**

El número de total de plazas que han venido presupuestando las instituciones contempladas en el Presupuesto Nacional, de 1995 al 2005, incluyendo en este último dato lo incluido en el Proyecto de Presupuesto 2005, pasa de 77.059 plazas en 1995 a 102.113 en el 2005, para un incremento absoluto en todo el período de 22.054 plazas.

Del cuadro que se incluye seguidamente, se desprenden los crecimientos relativos en el período de estudio, obteniendo como resultado que en los últimos diez años el número de plazas del Presupuesto Nacional se ha incrementado en un 32,5%, para un promedio de 2,9% por año, donde las instituciones que han presentado mayores crecimientos son: Ministerio de Comercio Exterior 103,0%, Tribunal Supremo de Elecciones 88,0%, Defensoría de los Habitantes 77,1%, Ministerio de Salud 67,8%, Poder Judicial 62,7%, Ministerio de Educación 58,5% y el Ministerio de Justicia con un 52,7%. Es importante indicar, que en términos absolutos el mayor impacto en el gasto producto de estos crecimientos lo tiene Ministerio de Educación, Poder Judicial y el Ministerio de Salud, debido al mayor número de plazas que tiene asignadas.

---

<sup>32</sup> Idem 1, pág. 10-11

**CUADRO 18**  
**PRESUPUESTO NACIONAL: INSTITUCIONES CON COMPORTAMIENTOS**  
**MÁS SIGNIFICATIVOS EN SU NÚMERO DE PLAZAS**  
**1995-2005**

Institución	Crec. Promedio	1995-2005
<b>TOTAL PRESUPUESTO NACIONAL</b>	<b>2,9%</b>	<b>32,5 %</b>
Ministerio de Agricultura y Gan.	-3,6%	-33,9 %
Ministerio de Obras Públicas y Transportes (incluye Asiq. Fam.)	-2,5%	-24,1 %
Ministerio de Hacienda	-2,1%	-20,2 %
Ministerio de Comercio Exterior	9,9%	103,0 %
Ministerio de Econ. Industria y Comercio	-8,3%	-67,9 %
Ministerio de Educación Pública	4,7%	58,50%
Ministerio de Salud	10,6%	67,80%
Ministerio de Gobernación y Policía	-9,6%	-76,2%
Ministerio de Justicia	4,4%	52,7 %
Defensoría de los Habitantes	6,0%	77,1%
Poder Judicial	5,1%	62,7%
Tribunal Supremo de Elecciones	7,5%	88,0 %

Fuente: Elaborado con base en datos de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda, del 95 al 2001, Leyes de Presupuesto Nacional del 2002 al 2004 y Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional en el 2005.

Dentro de las instituciones que presentan crecimientos significativos hay algunos que han sido considerados prioritarios, como es el caso de Educación y Salud. Vale destacar que en el caso de Educación por el crecimiento anual de la matrícula siempre tiene una tendencia hacia el incremento, y en el caso de Salud el mayor incremento se ha dado por el traslado a la planilla del Presupuesto Nacional de plazas de sus instituciones adscritas como es el caso de Oficina de Cooperación Internacional para la Salud (OCIS) y del Consejo de Asistencia Médico Social (CTAMS), las cuales estaban en presupuestos que aprobaba la Contraloría General de la República, por lo cual, si bien representan un incremento en el número de plazas del Gobierno de la República, no corresponde a un aumento del empleo público como tal.

El caso del Tribunal Supremo de Elecciones es particular, ya que tiene crecimientos estacionarios según los períodos electorales nacionales, así se observa que para el 2005 hay un crecimiento del 29,1%, por las elecciones del 2006.

Entre las instituciones que más disminuyeron su planilla en el período indicado están, los ministerios de: Gobernación en un 76,2%; Economía en un 67,9%; Agricultura en un 33,9%; Obras Públicas y Transportes en un 24,1% y el de Hacienda en un 20,2%. Con respecto al Ministerio de Gobernación, parte de esta disminución se debió a que Correos de Costa Rica, cuya planilla se cargaba a este ministerio, pasó a ser considerado como una Empresa Pública, propiedad del Estado, regida por el derecho privado en su organización y derecho público en el resto de su accionar. En los restantes ministerios, la disminución de su planilla se debió en gran medida a reestructuraciones orgánicas realizadas en esos ministerios, aplicándose despidos por reestructuración, movilidad laboral y traslados horizontales a otras instituciones.



Específicamente en Obras Públicas, la disminución se explica en parte por la creación de una serie de órganos desconcentrados que se establecieron para realizar ciertas funciones que tenían centralizadas, como son el Consejo Nacional de Vialidad, el Consejo Nacional de Concesiones y el Consejo de Transporte Público. Sin embargo, la disminución podría ser mayor considerando que este Ministerio no ha logrado aún ser el verdadero ente rector de transportes, por cuanto todavía hay plazas dentro de su planilla, pero realizando sus funciones para los consejos antes citados.

En el caso del Ministerio de Agricultura, salieron de su presupuesto, dos direcciones, como son la Dirección General de Recursos Pesqueros y Acuicultura que pasó a formar el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA) y la Dirección de Investigaciones Agropecuarias que pasó a formar parte del Instituto Nacional de Innovación Tecnológica Agropecuaria (INTA), siendo algunos de los factores que hacen que su nivel de empleo disminuyera.

En cuanto a la participación relativa de las diferentes instituciones incluidas en el Presupuesto Nacional con respecto al total de plazas, en el cuadro siguiente, se pueden ver las instituciones con mayor peso y las que han registrado un cambio abrupto en el periodo estudiado.

**CUADRO 19**  
**INSTITUCIONES CON MAYOR PESO EN LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO**  
**Y CAMBIOS SIGNIFICATIVOS 1995-2005**

INSTITUCION	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PODER EJECUTIVO	91,5%	90,4%	89,6%	89,9%	90,0%	90,0%	90,0%	90,0%	90,1%	90,1%	90,0%
Ministerio de Agricultura y Gan.	2,3%	1,7%	1,5%	1,5%	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%	1,2%	1,2%	1,2%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes (incluye Asiq. Fam.)	6,5%	5,7%	4,8%	4,6%	4,5%	4,2%	4,2%	4,1%	4,0%	3,9%	3,7%
Ministerio de Educación Pública	49,0%	50,9%	53,3%	54,9%	56,6%	58,1%	57,4%	58,3%	57,4%	58,3%	58,6%
Ministerio de Salud	3,2%	3,3%	2,7%	2,6%	2,0%	1,5%	3,2%	3,1%	4,4%	4,2%	4,1%
Ministerio de Gobernación y Policía	4,3%	3,0%	2,1%	2,0%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%
Ministerio de Seguridad Pública	12,8%	13,1%	12,8%	12,4%	13,2%	12,7%	12,4%	12,0%	11,7%	11,4%	11,1%
Ministerio de Justicia	3,9%	4,0%	3,9%	4,1%	4,4%	4,3%	4,4%	4,3%	4,2%	4,3%	4,4%
OTROS PODERES */	8,5%	9,6%	10,4%	10,1%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	9,9%	9,9%	10,0%

\*/ Asamblea Legislativa, Contraloría General de la República, Defensoría de los Habitantes, Poder Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones

Fuente: Elaborado con base en datos de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda, del 95 al 2001, Leyes de Presupuesto Nacional del 2002 al 2004 y Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional en el 2005.

Como se desprende del cuadro anterior, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Seguridad son los que han tenido en la última década la mayor participación relativa en el total de plazas del presupuesto nacional. En el caso de Educación más bien se ha visto incrementada su participación, pasando del 49,0% en 1995 al 58,6% en el 2005, y en el caso de Seguridad ha disminuido levemente pasando de 12,8% a 11,1%, lo cual es lógico, dado que esos ministerios no estuvieron sujetos a programas de movilidad laboral. Hay instituciones que han aumentado levemente su participación, como es el caso del Ministerio de Justicia (3,9% a 4,4%) y Salud (3,2% a 4,1%). En el caso de los otros Poderes de la República han aumentado su participación pasando de 8,5% a 10,0%. De lo anterior, se tiene como resultado que han aumentado, por una parte, los ministerios que son considerados como prioritarios en las políticas de Gobierno y por otra parte, los poderes que tienen independencia para realizar este tipo de movimiento de sus niveles de empleo.

Hay instituciones que como ya se indicó, más bien han disminuido su participación, como es el caso de los ministerios de Agricultura, Obras Públicas y Transportes y Gobernación. En los tres casos la explicación de este comportamiento se ha debido en un grado considerable a la aplicación de reestructuraciones orgánicas, que han provocado despidos y renuncias de personal por movilidad laboral y reestructuraciones orgánicas. Asimismo en el caso del Ministerio de Gobernación como se planteó anteriormente, se une a lo anterior, el traslado a una naturaleza de derecho privado de Correos de Costa Rica.

En cuanto a la composición estructural del empleo del presupuesto nacional, se observa por tanto que no ha habido cambios drásticos, por el contrario se ha mantenido en lo sustancial, ya que básicamente por las políticas restrictivas en este campo, efecto de crisis fiscal estructural, lo que ha venido creciendo como mencionamos son las instituciones consideradas con un trato prioritario en la asignación de recursos en el presupuesto nacional.

Así en el documento de Presentación del Proyecto <sup>33</sup> se indica:

*“Al escrutar la composición y valor del gasto propuesto en el presente Proyecto, a las claras, se puede advertir que las medidas por contener el crecimiento del gasto, se traducen en una propuesta de Presupuesto especialmente austera, racional, medida y responsable.*

*Los Órganos del Gobierno considerados como prioritarios (Ministerios de Educación, Salud, Vivienda, Seguridad y Justicia), muestran un incremento porcentual del 12,2%, mientras que el resto de los Ministerios decrecen en un 14,7%, los restantes Poderes de la República crecen al ritmo del 14,2% y las asignaciones para Servicio de la Deuda Pública, el pago de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, crecen un 18,2%, todas con respecto al 2004.”(lo que está en paréntesis no es del original)*

- **Creación de plazas en el proyecto de presupuesto nacional 2005.**

En el Proyecto de Presupuesto 2005, se están incorporando un total de 2869 nuevas plazas, como se observa en el cuadro siguiente, de las cuales un 82,9% están siendo asignadas a los ministerios, destacando el Ministerio de Educación con un 69,7% del total de nuevas plazas y el Ministerio de Justicia con un 8,7%. Por su parte, los otros poderes de la República, tienen de ese total un 17,2%, siendo el Tribunal Supremo de Elecciones (por efectos de la preparación del proceso electoral que se aproxima) y el Poder Judicial los que tienen la mayor asignación.

En el caso del Ministerio de Educación las plazas están destinadas a cubrir nuevos servicios educativos y la ampliación de cobertura por el incremento de la matrícula en todos los niveles de enseñanza. En el Ministerio de Justicia, los nuevos puestos corresponden a agentes policiales para los centros penitenciarios debido al crecimiento de la población penal.

---

<sup>33</sup> Idem 1, págs. 34-35

**CUADRO 20**  
**PLAZAS NUEVAS INCLUIDAS EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTO 2005**

	<b>Plazas nuevas</b>	<b>Participación relativa</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2.869</b>	<b>100.00%</b>
<b>PODER EJECUTIVO</b>	<b>2.377</b>	<b>82,9%</b>
Ministerio de Educación Pública	2	69,7%
Ministerio de Justicia	250	8,7%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	37	1,3%
Misterio de Economía, Industria Comercio	43	1,5%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	30	1,1%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	8	0,3%
Ministerio de Comercio Exterior	4	0,1%
Ministerio de Hacienda	3	0,1%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	1	0,0%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	1	0,0%
<b>OTROS PODERES</b>	<b>492</b>	<b>17,2%</b>
Tribunal Supremo de Elecciones	273	9,5%
Poder Judicial	174	6,1%
Contraloría General de la República	38	1,3%
Defensoría de los Habitantes de la República	7	0,2%

Fuente: Proyecto de Presupuesto Nacional 2005.

Estas nuevas plazas producen; en conjunto con otros factores, un crecimiento del 2,9% del total de plazas del presupuesto nacional, representando para el total de ministerios un crecimiento del 2,7% y de los otros poderes un crecimiento del 4,8%. Cabe aclarar que algunas de esas plazas tienen carácter transitorio, específicamente en el caso del Tribunal Supremo de Elecciones en donde se requieren para la atención del proceso electoral del 2006 y en la Contraloría General para la que la totalidad de las nuevas plazas se incorporan a efectos de la fiscalización de ese proceso electoral.

Este crecimiento del número de plazas del presupuesto nacional, que se registra en el Proyecto de Presupuesto 2005, es consistente con el comportamiento que se ha registrado en los últimos años, manteniendo por tanto la tendencia de la estructura de tal distribución, donde el Ministerio de Educación tiene la preponderancia.

• **Conclusiones.**

De lo analizado anteriormente podemos desprender, que el tamaño de la planilla contribuye al problema fiscal de tipo estructural que ha enfrentado el país desde hace un período bastante largo y al peso significativo que tiene el costo del recurso humano en el presupuesto nacional; es considerado un elemento disparador del gasto público y por tanto uno de los elementos explicativos del déficit fiscal, lo que ha llevado a la aplicación de políticas restrictivas de empleo público. Teniendo las instituciones “techos” en el número de plazas que pueden disponer, y la posibilidad de creación de plazas sujeta a aprobaciones previas por parte de instancias del Poder Ejecutivo, y restringida sólo a situaciones excepcionales y a instituciones consideradas prioritarias.

Pese a ello, el total de plazas del presupuesto nacional se ha incrementado en un 32,5% en una década, con un crecimiento promedio del 2,9% anual.

Desde el punto de vista de la composición del empleo, por ministerio, se denota que no ha habido cambios significativos, manteniendo la preponderancia el Ministerio de Educación con una participación del 56,0% promedio en los diez años analizados y el Ministerio de Seguridad con un 12,0%.

También llaman la atención la disminución del número de plazas que experimenta el Ministerio de Agricultura y Ganadería, debido a procesos de reestructuración y aplicación de políticas de movilidad laboral, con un probable impacto en las funciones desempeñadas en cuanto a cobertura y calidad.

En el caso del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, lo que denota la abrupta disminución de su nivel de empleo, se debe al traslado de funciones significativas que estaban centralizadas, a organismos desconcentrados de reciente creación, tales como el Consejo Nacional de Vialidad, Consejo Nacional de Concesiones y Consejo de Transporte Público, lo que marca un lógico cambio en el funcionamiento y composición del Sector Transportes. Sin embargo, como se indicó, dicha disminución podría ser mayor, ya que este Ministerio no ha logrado aún ser el verdadero ente rector de transportes, además de que todavía hay plazas dentro de su planilla, pero realizando funciones para los consejos antes citados.

**Capítulo 3 :  
Aspectos específicos**

---

### 3.1 Servicio de la Deuda Pública.

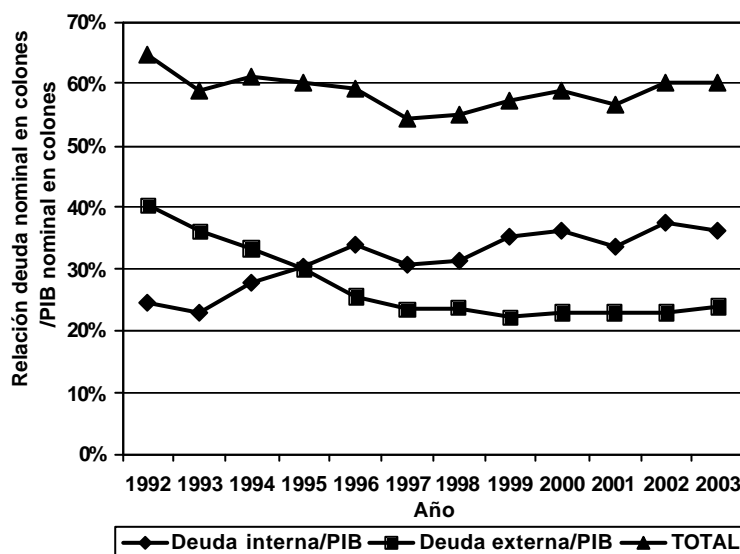
El proceso de endeudamiento público es un fenómeno que tiene su origen en los recurrentes déficits fiscales que han venido presentando las finanzas del Gobierno de la República a lo largo de las últimas décadas.

En el transcurso de los años se ha recurrido a distintas fuentes de financiamiento para cubrir la insuficiencia de los ingresos. Durante la década de los setentas, los faltantes de fondos fueron financiados básicamente con endeudamiento externo. Sin embargo, posterior a la crisis económica de principios de los ochenta, este mecanismo no fue viable, debido al encarecimiento de los fondos externos y a la menor disponibilidad de los mismos.

Por consiguiente, el Gobierno se vio en la necesidad de sustituir el financiamiento externo por endeudamiento interno, obtenido principalmente a través de la colocación de bonos en el mercado financiero. Es así como en la década de los años noventa se incrementó la práctica de financiar los déficits fiscales recurrentes acudiendo al mercado financiero interno.

El siguiente gráfico muestra el comportamiento de la deuda interna y externa del Sector Público y el peso relativo que estas obligaciones representan con respecto a la producción de bienes y servicios de la economía.

**GRÁFICO 3**  
**SECTOR PÚBLICO: EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN DEUDA PIB**  
**EN PORCENTAJES**

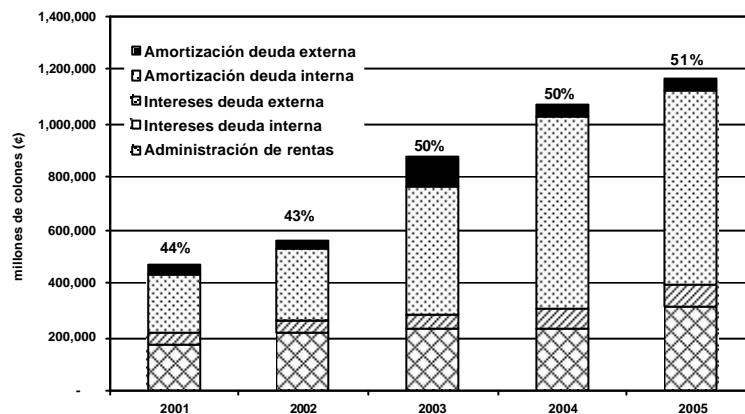


El principal deudor del Sector Público lo constituye el Gobierno Central, el cual tiene el 76,1% del total de la deuda interna y el 56,3% de la deuda externa. Tal situación ha generado un “círculo vicioso”, debido a que la acumulación de déficits fiscales constituye la causa principal del elevado monto de la deuda, pero a su vez,

estas obligaciones originaron una carga financiera que contribuye a la rigidez del gasto público, y por consiguiente, a la generación de una mayor insuficiencia de ingresos con respecto a los gastos.

El servicio de la deuda pública ha absorbido en los últimos dos años aproximadamente la mitad del presupuesto de la República, y para el 2005 absorbería igualmente el 51% de los gastos totales, reflejando así la importancia relativa de la problemática del saldo total y servicio de la deuda del Gobierno, ya que esta erogación le quita flexibilidad al accionar del gasto público en la búsqueda de equidad. El gráfico inferior ilustra la composición del gasto y cómo ha aumentado, tanto en términos nominales como en términos relativos con respecto al presupuesto de la República.

**GRÁFICO 4**  
**SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA:**  
**COMPOSICIÓN Y PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL**



Fuente: Liquidaciones ajustadas del Presupuesto de la República 2001-2003, Ley de Presupuesto de la República 2004, Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2005.

\*Los datos 2001-2003 corresponden a lo efectivamente pagado, tanto del título del Servicio de la Deuda como de lo pagado total.

A pesar de que la variación real del servicio de la deuda disminuyó en los últimos dos periodos (debido principalmente a que en el 2003 se efectuó la amortización de la primera colocación de eurobonos), el volumen de la deuda hace que sea principalmente el flujo de caja de la Tesorería Nacional el que determine los pagos y colocaciones de títulos. Es imperativo por lo tanto que el Ministerio de Hacienda, en su gestión del servicio de la deuda, realice las acciones necesarias para reducir y minimizar los riesgos de *default* (cesación de pagos del servicio de la deuda), controlando variables como la estructura de los vencimientos, tasa de interés ajustable versus tasa fija y la moneda en que se denominan los títulos, todo a la luz de una política de manejo de la deuda del Sector Público, que sea exhaustiva, consistente y de largo plazo.

El cuadro inferior resume el perfil de la deuda pública del Gobierno Central, donde se denota que a pesar de los esfuerzos de reducir la deuda interna mediante colocaciones de bonos en el exterior (Ley 7671 del 25 de abril de 1997 y 7970 del 20 de diciembre de 1999), en términos generales, tanto de la deuda interna como la externa, han aumentado su saldo.

**CUADRO 21**  
**PERFIL DE LA DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO CENTRAL DE COSTA RICA**  
**MILLONES DE COLONES**

	2000	2001	2002	2003
<b>Deuda Pública</b>	<b>1,798,055</b>	<b>2,083,385</b>	<b>2,472,572</b>	<b>2,794,255</b>
% PIB	36.6%	38.7%	40.9%	40.1%
% Exportaciones	96.6%	121.3%	124.2%	109.1%
% Ingresos Corrientes	300.1%	295.9%	316.3%	301.9%
% Ingresos Tributarios	305.3%	298.9%	317.3%	304.3%
<b>Deuda Interna</b>	<b>1,299,693</b>	<b>1,494,728</b>	<b>1,732,971</b>	<b>1,880,118</b>
% PIB	26.4%	27.7%	28.6%	27.0%
<b>Deuda Externa</b>	<b>498,362</b>	<b>588,657</b>	<b>739,601</b>	<b>914,137</b>
% PIB	10.1%	10.9%	12.2%	13.1%

Fuente: Tesorería Nacional

Esto ha provocado que las calificadoras de riesgo en términos generales hayan asignado perspectivas del pago de la deuda negativa (esto significa que la calificación asignada puede ser reducida), ya que aunado a esto, no se han concretado aún soluciones estructurales al problema, ya que la inflexibilidad del gasto no permite reducirlo más sin costos para el bienestar de la población. Se necesita por lo tanto enviar señales al mercado con respecto al pago de la deuda soberana del país que reflejen cambios positivos, como un aumento de la carga tributaria que permitan solventar los niveles de gasto actuales. El cuadro siguiente ilustra la posición de Costa Rica, al 6 de setiembre del 2004, con respecto a otros bonos soberanos de América Latina.

**CUADRO 22**  
**Perspectiva de la deuda de algunos países de América Latina**

	Moneda Nacional			Moneda Extranjera		
	Largo Plazo	Perspectiva	Corto Plazo	Largo Plazo	Perspectiva	Corto Plazo
Argentina	SD	--	SD	SD	--	SD
Bolivia	B-	Estable	C	B-	Estable	C
Brasil	BB	Estable	B	B+	Positiva	B
Chile	AA	Estable	A-1+	A	Estable	A-1
Colombia	BBB	Estable	A-3	BB	Estable	B
<b>Costa Rica</b>	<b>BB+</b>	<b>Negativa</b>	<b>B</b>	<b>BB</b>	<b>Negativa</b>	<b>B</b>
Ecuador	CCC+	Estable	C	CCC+	Estable	C
El Salvador	BB+	Estable	B	BB+	Estable	B
Guatemala	BB	Estable	B	BB-	Estable	B
Panamá	BB	Negativa	-	BB	Negativa	B
Paraguay	B-	Estable	C	B-	Estable	C
Perú	BB+	Estable	B	BB	Estable	B
México	A-	Estable	A-2	BBB-	Estable	A-3
Venezuela	B	Estable	B	B	Estable	B

Fuente: <http://www.standardandpoors.com>

Otro factor que señala el Ministerio de Hacienda, y es uno de los supuestos bajo los cuales se elaboró el proyecto de presupuesto para el 2005, es que luego de lo acontecido en el mercado de valores con los fondos



de inversión, se prevé cierta dificultad para la colocación de valores en el mediano plazo, ya que existe incertidumbre en los participantes por las volatilidades en los precios de los bonos. Es por esto que se hace inminente tomar medidas más efectivas para el desarrollo del mercado de capitales local, labor que tiene el Ministerio de Hacienda desde hace varios años como uno de sus objetivos.

- **Sobre los indicadores de Gestión de Deuda**

El título a través del cual se realiza el servicio de la deuda pública por su importancia relativa, debe contar con indicadores específicos que permitan controlar y evaluar la gestión de la deuda pública del Gobierno Central.

No obstante, algunos de los indicadores de desempeño incluidos en el texto de la ley son confusos o están mal formulados, además de que parece no existir diferenciación con respecto a los indicadores incluidos en el subprograma de gestión de caja del Ministerio de Hacienda, donde se encuentra la Dirección de Crédito Público. Es por lo tanto necesario que dicha Dirección, clarifique y defina de manera más precisa, los conceptos e indicadores a incluir en el texto de ley con los cuales se evaluará tanto la gestión administrativa como el manejo de la gestión de la deuda, en los títulos que corresponda.

Esto por cuanto, se constató que dicha Dirección contaba con una serie de indicadores y parámetros para monitorear el perfil de la deuda del Gobierno Central, más esto difiere de lo presentado en el proyecto de ley, lo cual podría sugerir una escasa coordinación a lo interno, lo cual afectaría la evaluación posterior de la gestión.

- **Sobre las pérdidas cuasifiscales del Banco Central de Costa Rica (BCCR).**

Las pérdidas en las instituciones financieras consisten en una insuficiencia de los ingresos por activos en relación con los gastos originados por los pasivos, como consecuencia de que en los estados financieros existen pasivos cuya contrapartida por el lado de los activos es de difícil recuperación, lo que genera que el verdadero valor de los activos ajustado por riesgo sea inferior al reflejado por los pasivos.

Dada las funciones del Banco Central de gestor de la política monetaria es inusual que esta institución presente pérdidas. En el caso del Banco Central de Costa Rica (BCCR) las pérdidas se relacionan con “decisiones gubernamentales que condujeron a seguir políticas de excesivo gasto en la economía del país, las cuales desembocaron finalmente en la crisis financiera de los años ochenta”<sup>34</sup>. Lo anterior llevó al BCCR a adoptar una política monetaria que generó subsidios a distintos sectores de la economía, función propia de la política fiscal.

Ante esta situación, el ente emisor ha financiado las pérdidas con la emisión de bonos de estabilización monetaria, generándose un círculo vicioso que ejerce presión sobre las finanzas del banco y afecta la intermediación financiera, con las respectivas implicaciones sobre tasas de interés.

A diferencia del presupuesto para el ejercicio económico del 2004, el Proyecto de Ley del 2005 dentro del título 124 “Servicio de la Deuda” no destina recursos para la cancelación de las pérdidas cuasifiscales del BCCR. Esta situación se presenta debido a que el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, se encuentran negociando y definiendo los términos y condiciones para el traslado de las deudas del Ente Emisor al Gobierno de la República. Al asumir este último las obligaciones que tiene en la actualidad el BCCR, la Autoridad Monetaria tendría mayor independencia y flexibilidad en el manejo de la política monetaria, por lo

---

<sup>34</sup> Delgado, Félix. “La política monetaria en Costa Rica, 50 años de Banco Central”. San José, BCCR, 2000.

que se hace relevante que el Gobierno garantice que al menor plazo posible se concrete la solución en torno a esta temática.

- **Sobre las políticas de endeudamiento.**

*“Hasta el primer semestre del 2004 la División de Gestión de la Deuda no mantiene una estructura explícita que oriente la emisión de los instrumentos en moneda local, provocando que el Tesoro emita cuando lo requiera, lo que conlleva a que estas emisiones no signifiquen una referencia para el mercado y los plazos no respondan a un criterio técnico, sino más bien a la coyuntura del emisor-inversionista y a la renovación de series agotadas.”<sup>35</sup>*

Esta situación se visualiza en la programación de este título, ya que dentro de los principales supuestos en los que se basa su planificación está las necesidades de financiamiento según el flujo de caja preparado por la Unidad de Programación Financiera de la Tesorería Nacional. Este supuesto no es inconveniente, por el contrario es una pauta importante a seguir en la gestión de la deuda, sin embargo, es relevante que exista una política definida de gestión de deuda que dicte la estrategia de largo plazo a seguir y por consiguiente oriente las decisiones en el corto y el mediano plazo en torno al manejo de la deuda.

De acuerdo con la información suministrada en el oficio TN-1245-2004, el Ministerio de Hacienda se encuentra elaborando el proyecto “Plan de reforma administración de deuda pública y desarrollo del mercado doméstico de deuda en Costa Rica”, el cual vendría a solventar esta falta de políticas de largo plazo en la gestión de la deuda.

Es importante que el Ministerio de Hacienda dé prioridad a proyectos de este tipo y los implemente al menor plazo posible, de manera que en un futuro el manejo de la deuda y la planificación de este título respondan a una estrategia concreta y de largo plazo y no solamente a situaciones de corto plazo.

### **3.2 Ministerio de Educación Pública.**

---

El accionar del Ministerio de Educación Pública (MEP), en el ámbito del Plan Nacional de Desarrollo (PND), se enmarca en el eje “Creación y Desarrollo de Capacidades Humanas”, que tiene como objetivo “Asegurar una distribución equitativa de las oportunidades y el desarrollo de las capacidades humanas, en procura de una sociedad más justa y con una mejor calidad de vida”. Le corresponde al Consejo Superior de Educación según lo dispuesto por el artículo 81 de la Carta Magna, la dirección de la enseñanza oficial, por lo tanto está en la obligación de emitir las directrices que orienten al sistema educativo desde un punto de vista técnico. Estas directrices deben ser tomadas en cuenta por el MEP al formular su presupuesto. Sin embargo, no se encontró evidencia dentro del proyecto de presupuesto ni a raíz de consultas a las áreas “Planes y programas” y “Programación presupuestaria” del Ministerio, que el Consejo dictara la directriz de cómo orientar el sistema educativo. El Plan Operativo Anual no se pudo acceder porque a la fecha el documento no está elaborado, según lo indicado en el Área de planes y programas.

En el oficio DM-532-04, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica establece que la matriz de desempeño institucional que forma parte de la estructura básica del plan operativo anual para el 2005 del MEP, está vinculada con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

---

<sup>35</sup> Quirós, Melvin. “Estrategia de emisión sistemática en moneda local a mediano y largo plazo”. Ministerio de Hacienda, División Gestión de Deuda del Tesoro Costarricense. Junio 2004.

El proyecto de presupuesto del MEP para el ejercicio económico 2005, asciende a ¢458.458,9 millones, con un incremento real<sup>36</sup> aproximado del 2,9% sobre el Presupuesto Ordinario del año 2004. Es importante señalar que del proyecto de presupuesto enviado por el MEP al Ministerio de Hacienda, se les rebajó la cifra de ¢11.541,1 millones. Esta disminución muestra su mayor impacto en gastos como obras de infraestructura educativa con ¢6.000,0 millones, en el subsidio para transporte de estudiantes con ¢1.317,0 millones y la construcción de sedes regionales con ¢500,0 millones. Otras actividades que se ven afectadas son la publicación de carteles para la contratación de docentes y pruebas nacionales.

Los recursos presupuestados, no cumplen con lo indicado en el artículo 78 de la Constitución Política de la República, con el Decreto Ejecutivo N° 28877-H<sup>37</sup>, ni con el voto 2000-11098, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia<sup>38</sup>, por cuanto dicho monto asciende al 5,8% y no al 6,0% establecido.

El presupuesto incorpora una cantidad considerable de productos finales, algunos de los cuales no producen un valor agregado a la rendición de cuentas, lo que ocasiona que el seguimiento, control y la evaluación institucional se tornen procesos complicados y costosos debido al alto volumen de información. Dentro de su presupuesto el MEP incorpora algunos proyectos como “Nuevas oportunidades educativas para jóvenes” y “Ventanas al mundo infantil”, los cuales son importantes, y sin embargo, el presupuesto con respecto a estos proyectos no cumple con el principio presupuestario de programación, cuyo fin es expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como su costo. A la anterior problemática, se une la falta de transparencia presupuestaria, que incide en que las personas no tengan suficiente información para identificar ingresos y gastos y distinguir las circunstancias de un actor de las del resto, lo que no permite una rendición de cuentas responsable por parte de los representantes políticos y por otro lado, una mayor participación y control de la ciudadanía sobre la función pública. Como parte de los recursos presupuestados, se considera el gasto necesario para cubrir el pago del incentivo por ampliación del curso lectivo del año 2005.

El Cuadro 23 muestra la distribución del gasto por programas y subprogramas, además facilita su comparación, en términos reales, del proyecto de presupuesto ordinario del 2005, con los datos iniciales correspondientes al 2004.

---

<sup>36</sup> Esta variación toma en consideración la pérdida del poder adquisitivo de los recursos asignados por aumentos en el nivel de precios.

<sup>37</sup> Del 22 de junio de 2000, publicado en La Gaceta N° 164 del 28 de agosto de 2000

<sup>38</sup> De las nueve horas con treinta minutos del quince de diciembre de 2000.

**CUADRO 23**  
**MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA:**  
**PRESUPUESTO SEGÚN GASTO POR PROGRAMAS**  
**MILLONES DE COLONES**

Programas/Subprogramas	Presupuesto Ordinario 2004	Estructura porcentual	Proyecto de Presupuesto 2005	Estructura porcentual	Variación real 2004- 2005
570 Definición de la política educativa	637,3	0,2%	1.520,2	0,3%	117,0%
571 Desarrollo y seguimiento del sistema educativo	5.283,1	1,3%	5.640,1	1,2%	-2,9%
572 Administración del sistema educativo	16.901,1	4,2%	19.759,3	4,3%	6,4%
573 Implementación de la Política Educativa	307.490,6	75,9%	343.908,9	75,0%	1,8%
01- Enseñanza Preesc. I, II Ciclo	175.925,1	43,4%	180.136,2	39,3%	-6,8%
02-III Ciclo y Educ. Div. Académica	67.629,4	16,7%	71.566,2	15,6%	-3,7%
03- III Ciclo Educ. Div. Técnica.	29.803,6	7,4%	29.824,3	6,5%	-9,0%
04- Enseñanza Especial.	16.149,8	4,0%	19.428,3	4,2%	9,5%
05- Educación para Jóvenes y Adultos	12.248,6	3,0%	14.389,2	3,1%	6,9%
06-Administración Regional del Sistema Educativo	5.734,0	1,4%	6.232,8	1,4%	-1,1%
07-Equidad Social	0,0	0,0%	22.331,9	4,9%	NA
574 Transferencias a la Educación Superior	75.034,5	18,5%	87.630,4	19,1%	6,3%
<b>TOTAL</b>	<b>405.346,6</b>	<b>100,0%</b>	<b>458.458,9</b>	<b>100,0%</b>	<b>2,9%</b>

Fuente: Ley de presupuesto ordinario 2004 y proyecto de ley de presupuesto 2005

La estructura programática es similar a la del 2004. De nuevo el programa 573 “Implementación de la Política Educativa” con ¢343.908,9 millones es el que destaca y experimenta un incremento real del 1,8% en relación con el ejercicio anterior. Para el 2005 este programa incorpora un nuevo subprograma denominado “Equidad Social”, donde el Ministerio centraliza los recursos para los comedores escolares, becas estudiantiles, bono escolar, infraestructura educativa y transporte de estudiantes, llama la atención que este subprograma no incluya costos operativos como los salarios y otros.

El programa 574 “Transferencias a la Educación Superior” se ubica en segundo lugar con ¢87.630,4 millones, refleja un incremento real del 6,3%. A pesar de su importancia dentro del presupuesto, este programa no incluye objetivos, metas y responsables, esto incide negativamente en la adecuada rendición de cuentas. El programa 572 “Administración del Sistema Educativo”, experimenta para el ejercicio 2005 un incremento real del 6,4%, ascendiendo a ¢19.759,3 millones. En el programa 571 “Desarrollo y Seguimiento del Sistema Educativo”, los gastos presupuestados ascienden a ¢5.640,1 millones, con una disminución real de 2,9%.

El Cuadro 24 muestra la distribución del gasto por partidas, además facilita su comparación, en términos reales, del proyecto de presupuesto, con los datos iniciales correspondientes al periodo 2004.

**CUADRO 24**  
**MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA:**  
**PRESUPUESTO SEGÚN GASTO POR PARTIDA**  
**MILLONES DE COLONES**

<b>Partida</b>	<b>Presupuesto ordinario 2004</b>	<b>Estructura porcentual</b>	<b>Presupuesto ordinario 2005</b>	<b>Estructura porcentual</b>	<b>Variación real 2004-2005</b>
Servicios personales	241.201,6	59,6%	273.716,1	59,8%	3,2%
Servicios no personales	3.010,7	0,7%	4.326,9	0,9%	30,8%
Materiales y suministros	937,3	0,2%	1.458,0	0,3%	41,5%
Maquinaria y equipo	1.292,4	0,3%	3.447,7	0,8%	142,7%
Construc, adiciones y mejoras	0,0	0,0%	196,7	0,0%	NA
Transferencias corrientes	151.149,3	37,3%	172.401,6	37,6%	3,8%
Transferencias de capital	7.064,5	1,7%	2.291,9	0,5%	-70,5%
Servicio de la deuda	690,8	0,2%	620,0	0,1%	-18,3%
<b>Total</b>	<b>405.346,6</b>	<b>100,0%</b>	<b>458.458,9</b>	<b>100,0%</b>	<b>2,9%</b>

Fuente: Ley de presupuesto ordinario 2004 y proyecto de ley de presupuesto 2005

La asignación de gastos para el 2005 no exhibe cambios relevantes con respecto al presupuesto ordinario del 2004. La partida servicios personales, donde se incluyen los salarios y sobresueldos es la más relevante, que sin considerar las cargas sociales, absorbe el 60% de los gastos presupuestados, y como se detalla en la "Relación de Puestos de Cargos Fijos", estos recursos son los necesarios para financiar los 59.847 puestos incluidos en el proyecto de presupuesto, cantidad que es mayor en poco más de 2000 puestos con respecto al presupuesto ordinario del 2004; del total de puestos señalado se incluyen 50.428 para docentes que representan cerca de 2000 plazas más que el año anterior.

Nuevamente, la otra gran porción de los gastos que asciende a €174.693,5 millones, se presupuesta en las partidas transferencias corrientes y de capital, que juntas abarcan el 38,1% de los recursos totales. Estas subpartidas tienen como componentes más relevantes las transferencias a la educación superior, instituciones públicas descentralizadas y otras instituciones públicas, las cargas sociales, pensiones y transporte de estudiantes. El restante 1,9% de los gastos se destina para los gastos de operación del Ministerio.

### **3.3 Regímenes Especiales de Pensiones.**

La Dirección Nacional de Pensiones (DNP) es un órgano técnico, administrador, contralor y tramitador de pensiones y jubilaciones para funcionarios públicos, tanto de regímenes contributivos como no contributivos. El ámbito de competencia de dicha Dirección corresponde a:

- Regímenes contributivos, como comunicaciones (Correos y Telégrafos), Obras Públicas y Transportes, Registro Nacional (Propiedad, Intelectual y Automóviles), Magisterio Nacional, Ferrocarriles, Músicos de Bandas Militares, Hacienda y Ley Marco de Pensiones.
- Regímenes no contributivos, tales como Gracia, Guerra (víctimas de guerras de 1856, 1911, 1948 y 1955), Beneméritos, Expresidentes de la República, Guardia Civil y Premio Magón.

El Plan Anual Operativo para el año 2005 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el cual se contemplan el programa 734 "Pensiones y jubilaciones" y el título 116 "Regímenes especiales de pensiones", según oficio N° DM-1125-04 del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN),

al igual que en el 2004, está parcialmente vinculado con el Plan Nacional de Desarrollo. Por otra parte, el citado Plan Anual Operativo, no incluye la totalidad de objetivos y metas necesarias para cumplir con el Plan de Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Pensiones, comunicado a esta Contraloría General a través del oficio DMT-0662-2004 del 29 de junio de 2004<sup>39</sup>, por cuanto solo se considera la creación de 37 plazas.

El objetivo general del Plan Integral de Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Pensiones, mencionado en el párrafo anterior, es modernizar la citada Dirección, desarrollando una capacidad de gestión, que le permita atender las demandas de sus usuarios en términos de calidad y oportunidad, conforme con la legislación vigente. Los objetivos específicos de ese plan son implementar el Sistema Integrado de Gestión (SIG), retomar el proceso integral de depuración de expedientes, eliminar las “presas” de trámites acumulados, estructuración orgánica y funcional del Departamento Actuarial de la DNP y construcción de un modelo de evaluación actuarial para los regímenes especiales de pensión.

Para la implementación de ese plan de fortalecimiento, de acuerdo con lo externado por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, se requiere dotar a la DNP de personal adicional para garantizar la óptima operación del SIG, evitar la acumulación de trámites y fortalecer el Departamento Actuarial, así como modernizar la plataforma tecnológica de la citada dirección, mediante la provisión de hardware, software, licencias, cableado estructurado para red de área local, espacio físico adicional y mobiliario. El costo total estimado para la implementación del plan de fortalecimiento es de €150,0 millones, además de la creación de 36 plazas nuevas en forma permanente.

Adicionalmente, al analizar el Plan Anual Operativo, se determinó que:

- No existe una definición clara de cuál es la política y posición de la Dirección Nacional de Pensiones, en cuanto al mejoramiento del control de las pensiones otorgadas, pues se evidencian generalidades en el único objetivo y meta que incorporan, lo que también no favorece la asignación de responsabilidades, ni la evaluación y rendición de cuentas. Así mismo, no se visualiza el impacto del régimen de pensiones, en el ámbito político, cultural, económico y social de Costa Rica y no se conoce si existe una unidad de seguimiento consolidada.
- Las metas deben ser precisas, medibles, periódicas, coherentes y realistas, características que no cumplen algunas de las incorporadas en el título 15 programa 734, lo que no permitiría una evaluación del avance o resultados que se obtengan de la gestión institucional, en el cumplimiento de los objetivos específicos y la rendición de cuentas, conforme lo establece el artículo 11 de la Constitución Política. Obsérvese también lo dispuesto en los artículos 4º de la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos y 12 inciso e) de la Ley General de Control Interno N° 8292.

Las metas deben estar estructuradas de tal forma que permitan realizar la medición de resultados, así como la incidencia del gasto presupuestario.

La estructura presupuestaria que se incluye en el proyecto del presupuesto para el año 2005, varió en relación con el año 2004, al crearse en el título 115, el programa 734 “Pensiones y Jubilaciones”, donde se incorporan todos los gastos de la administración de esos regímenes. Hasta el periodo 2004, los gastos administrativos se incluyeron como parte del programa 732 “Desarrollo y Seguridad Social”, en la actividad 5, denominada

---

<sup>39</sup> Remitido a este Despacho mediante el oficio DMT-662-2204, del 29 de junio de 2004, suscrito por el Lic. Ovidio Pacheco Salazar, Ministro de Trabajo y Seguridad Social, de ese entonces.

“Pensiones y Jubilaciones”, con el “inconveniente” que no era posible determinar con exactitud los gastos incurridos por esa actividad. Las “Transferencias”, se siguen incorporando en el título 116 “Regímenes especiales de pensiones”, el cual no forma parte del límite presupuestario que el Ministerio de Hacienda asigna al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Para el año 2005, el presupuesto del título 116 “Regímenes especiales de pensiones” por un monto de ₡257.205,0 millones se incrementó en un 7,3% respecto al presupuesto autorizado para el 2004, no obstante en términos reales (deflatando las sumas) disminuyó en un 2,0%, tal como lo muestra el Cuadro 25. Esa disminución tiene su origen principalmente en la situación que enfrenta el derecho de jubilación bajo las leyes Nos. 2248 y 7268 del Régimen de Reparto del Magisterio Nacional, debido al pronunciamiento de la Procuraduría General de la República N° C-114-2003 del 28 de abril de 2003.

**CUADRO 25**  
**REGÍMENES ESPECIALES DE PENSIONES:**  
**PRESUPUESTO AUTORIZADO A DICIEMBRE**  
**1998-2005<sup>3</sup>**

<b>Año</b>	<b>Monto Millones de colones</b>	<b>Monto Millones de colones de 2005<sup>1/</sup></b>	<b>Tasa de crecimiento anual</b>
1998	87.395,98	152.464,43	---
1999	101.423,00	153.827,80	0,9
2000	116.291,60	164.875,65	7,2
2001	136.282,29	177.961,02	7,9
2002	175.749,27	210.442,60	18,3
2003	210.015,33	231.194,00	9,9
2004 <sup>2/</sup>	238.695,97	262.356,80	13,5
2005 <sup>3/</sup>	257.205,00	257.205,00	-2,0

1/ Deflatado con el deflador implícito del PIB y expresado en colones del 2005.

2/ Autorizado a agosto de 2004.

3/ Proyecto de presupuesto para el 2005.

Fuente: Liquidaciones presupuestarias y Proyecto de Ley de Presupuesto 2005

En cuanto, al financiamiento de las pensiones con cargo al presupuesto nacional, se cuenta con las contribuciones a los fondos de pensión realizadas tanto por cotizantes como por pensionados y que para el año 2005, ascenderán aproximadamente a ₡33.800,0 millones, con lo que se cubrirá únicamente un 13,4% del gasto en pensiones para ese año<sup>40</sup>. El faltante, se financia con otros recursos incluidos en el Proyecto de Presupuesto de la República.

<sup>40</sup> El gasto en pensiones incluye los pagos de pensiones, la cuota patronal del Estado por seguro de salud (SEM) de los pensionados y otros gastos como valoración médica para las pensiones extraordinarias, indemnizaciones y traslado de cuotas cuando ha habido traslados hacia otros regímenes de pensiones, por lo tanto, el gasto en pensiones no se entiende el total de egresos del título 116 debido a que en este título se incluye la cuota del Estado al régimen de pensiones de la CCSS (IVM) y la cuota del Estado para el seguro de salud de los pensionados de los regímenes especiales con cargo al presupuesto nacional,

En el Cuadro 26, se presentan los ingresos por concepto de contribuciones a los fondos de pensión proyectados para el año 2005, y se observa que el crecimiento para ese año es de un 12% en términos nominales y la tasa de crecimiento anual real es de un 9,4%.

**CUADRO 26**  
**PRESUPUESTO DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA:**  
**CONTRIBUCIONES A FONDOS DE PENSIONES EJECUTADO 1998-2005<sup>3</sup>**

Año	millones de colones	millones de colones de 2005 <sup>1/</sup>	tasa de crecimiento anual
1998	15.500,21	29.593,59	---
1999	17.694,30	29.370,73	-0,75
2000	18.676,90	28.979,84	-1,33
2001	21.151,05	30.227,37	4,30
2002	23.090,86	30.259,61	0,11
2003	25.116,05	30.183,85	-0,25
2004 <sup>2/</sup>	28.100,00	30.885,42	2,32
2005 <sup>3/</sup>	33.800,00	33.800,00	9,44

1/ Deflatado con el deflator implícito del PIB y expresado en colones del 2005.

2/ Presupuesto ordinario 2004.

3/ Proyecto de presupuesto para el 2005.

Fuente: Liquidaciones presupuestarias y Proyecto de Ley de Presupuesto 2005.

De la relación ingreso y gasto, se desprende un déficit en pensiones de €223.405,0 millones que representa un 86,8% del gasto total en pensiones.

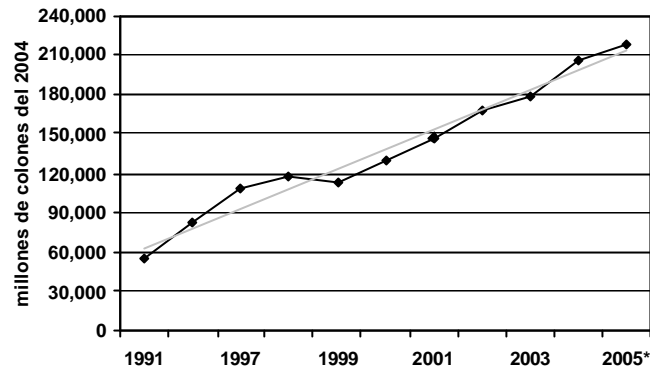
Este Órgano Contralor, nuevamente llama la atención de la situación que se observa en relación con el déficit de las pensiones con cargo al presupuesto nacional, el cual continúa aumentando, sea que se mida por la proporción que absorbe del PIB y de los ingresos tributarios del gobierno central, y que para el 2005, se estima un 2,4% y un 18,9%, respectivamente. Lo anterior, muestra que el déficit en pensiones está incrementándose más de lo que crecen la economía del país y los ingresos por tributos del gobierno. Ambos porcentajes disminuyen en relación con el año 2004, pero son superiores a lo que se presenta desde el año 1998 hasta el año 2003.

El gráfico que se presenta a continuación, muestra con mayor claridad, la situación de crecimiento en términos reales del déficit, desde el año 1991 e incluso que desde el año 2000 acentúa su crecimiento, el cual continuará en el presente y próximo año, lo que se puede observar con mayor facilidad con la tendencia lineal. Este déficit ha tenido un crecimiento anual real promedio de 9,8% desde 1997, el doble del crecimiento promedio de la economía durante ese período.

los cuales no constituyen egresos de los regímenes incluidos en el título 116, sino obligaciones del Estado que también tiene con los otros regímenes de pensiones.



**GRÁFICO 5**  
**REGÍMENES ESPECIALES DE PENSIONES DÉFICIT 1991-2005**  
**EN MILLONES DE COLONES DE 2005<sup>1/</sup>**



1/ Deflatado con el deflator implícito del PIB base 1991

\* Proyecto de presupuesto 2005, para el título 116. Línea de tendencia lineal

Fuente: Elaboración propia de la Contraloría General de la República.

Como se señaló anteriormente, los gastos de la administración de estos regímenes, están incorporados en el presupuesto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (título 115), en el programa 734. Si se compara lo asignado en el presupuesto aprobado en el año 2004 bajo la actividad 5 "Pensiones y jubilaciones" del programa 732, en este proyecto de presupuesto se está incrementando en €341,0 millones.

A partir del año 2005, la Dirección Nacional de Pensiones contará con 104 plazas, de las que 37 plazas fijas están siendo creadas en el proyecto de presupuesto en estudio, con la autorización del Ministerio de Hacienda. Con respecto a esas nuevas plazas, es necesario señalar que lo que habían solicitado mediante el oficio DVM-376-04 del 09 de julio del 2004, dirigido a la Directora General de la Secretaría Técnica Autoridad Presupuestaria de ese Ministerio, eran 37 plazas temporales por un periodo de 12 meses, de conformidad con el Plan Integral de Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Pensiones y posteriormente crear 36 plazas fijas.

Lo anterior genera la interrogante, con respecto a cuáles fueron los elementos empleados por el Ministerio de Hacienda, para aprobar dicha creación, por cuanto no se ajustan estrictamente a lo comunicado en el Plan Integral de Fortalecimiento de la DNP ya mencionado. Además, deben de tomarse las medidas complementarias para una asignación de recursos suficientes para cumplir con lo que se propone en el Plan de fortalecimiento de referencia ya que en este proyecto de presupuesto no se está cubriendo en su totalidad, aspecto que es de entera responsabilidad de la DNP.

Mediante el informe N° DFOE-SO-28-2003, emitido por esta Contraloría General el 18 de diciembre de 2003, se sintetiza la problemática existente en torno a la administración de los citados regímenes de pensiones, abordando los temas del gasto y déficit en pensiones, así como de las deficiencias persistentes de planificación, ejecución y evaluación en la citada Dirección de Pensiones. En dicho informe se emitieron disposiciones al Presidente de la República y al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, en el sentido de propiciar las reformas legales e implementar las reformas administrativas necesarias para garantizar la sostenibilidad del financiamiento de las pensiones con cargo al presupuesto nacional, y la calidad y eficiencia

en la prestación del servicio. Además, se recomendó considerar la conveniencia de la simplificación del marco institucional y jurídico de estos regímenes, así como la creación de una entidad moderna, con independencia funcional y administrativa, que disponga de los recursos humanos, materiales y tecnológicos, idóneos para realizar una administración eficiente y eficaz de estos regímenes.

Adicionalmente, en el informe de cita, se recomendó a la Comisión de Control de Ingreso y Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa, convocar a las autoridades del Poder Ejecutivo, con el propósito de analizar la problemática expuesta, solicitar cuentas de lo actuado y avanzar en propuestas para garantizar la sostenibilidad del financiamiento de las pensiones con cargo al presupuesto nacional y la calidad y eficiencia en la prestación del servicio.

Sobre el particular, la Presidencia de la República y el Ministro de Trabajo y Seguridad Social han informado sobre las acciones que está realizando el Poder Ejecutivo para el acatamiento de las disposiciones emitidas; no obstante, este Órgano Contralor está solicitando información adicional necesaria para el proceso de seguimiento de las medidas propuestas para el cumplimiento de las disposiciones emitidas en el informe N° DFOE-SO-28-2003. Como parte de las medidas propuestas por el Poder Ejecutivo se encuentra la implementación del Plan Integral de Fortalecimiento de la DNP, ya comentado.

### **3.4 Poder Judicial.**

---

La base jurídica del Poder Judicial se encuentra en el título XI de la Constitución Política, y en su Ley Orgánica, Ley N° 7333 del 5 de mayo de 1993. En el proyecto de presupuesto ordinario de la República para el 2005, se manifiesta su propósito fundamental como parte de la misión expresada, como es la de “Administrar justicia en forma pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes...”.

En el citado proyecto de presupuesto, se le asigna a este Poder la suma de ¢83.941,5 millones, la que presenta en relación con el presupuesto ordinario asignado para el año 2004, un incremento de ¢5.781,0 millones, el que en términos reales significa un decrecimiento real de un 2,3%. La asignación dada a este título representa el 3,6% del total establecido en este proyecto de ley al Gobierno Central para ese ejercicio.

Esta suma corresponde a recursos que tienen su origen en el mandato constitucional de asignar una suma no menor del 6% de los ingresos ordinarios calculados para el año económico, con lo que busca dar contenido a la gestión de ese Poder de la República, la cual para el año 2005 representa el 6,9% de dichos ingresos. No obstante que la suma asignada es superior al 6,0% establecido como mínimo, debe señalarse, que el 6,1% de dichos ingresos es destinado a cubrir los gastos por concepto de servicios personales con sus respectivas cargas sociales.

El proceso de formulación del plan presupuesto del Poder Judicial está a cargo del Departamento de Planificación. Para el año 2005 este proceso da inicio con la definición del “Cronograma de actividades para la formulación del plan y presupuesto 2005”, el cual fue aprobado mediante acuerdo del Consejo Superior del Poder Judicial N° 84-03 del 6 de noviembre de 2003, y con la emisión de las “Directrices técnicas para la formulación del plan estratégico y anteproyecto de presupuesto 2005”, documento aprobado por dicho Consejo el 18 de noviembre de 2003 mediante acuerdo N° 87-03 y que fue remitido a cada uno de los centros de responsabilidad para la formulación correspondiente.

Este proceso de formulación, según lo indicado por funcionarios del Departamento de Planificación, se realiza en un periodo de aproximadamente seis meses, por lo cual su inicio no puede esperar a que la Dirección General de Presupuesto Nacional remita las directrices, normas técnicas, instrucciones e instrumentos para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto a que se refiere el artículo 36 del

Reglamento de la Ley de administración financiera de la República y presupuestos públicos<sup>41</sup>. Su postergación implicaría contar con un tiempo muy corto para la formulación y aprobación correspondiente, ya que, las “Directrices técnicas y metodologías para la formulación del presupuesto del 2005” fueron remitidas al Poder Judicial el 17 de mayo del presente año, y según lo establecido en el artículo 45 del citado Reglamento, el anteproyecto de presupuesto debe ser remitido al Ministro de Hacienda a más tardar el 15 de junio de cada año.

Respecto a la vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo, se debe señalar, al igual que en el Informe Técnico 2004, que según criterio emitido por la Procuraduría General de la República en el pronunciamiento N° C-125-2003 del 6 de mayo de 2003, los órganos constitucionales no están sujetos a dicho Plan ni deben ser objeto de evaluación por parte del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

Otro aspecto importante de resaltar, es el hecho de que para este Proyecto de presupuesto de la República, la Dirección General de Presupuesto Nacional decidió incluir al Poder Judicial en el artículo 2 en el que están contenidos los egresos de los Órganos del Gobierno de la República, como un título presupuestario más, con el respectivo detalle, por lo que ya no aparece como un artículo independiente como en años anteriores (lo cual obedecía a lo establecido en el inciso c) al artículo 32 del mencionado Reglamento). Asimismo, producto del cambio realizado, se eliminó el aparte de “Disposiciones varias”, con que se venían estableciendo regulaciones sobre aspectos específicos necesarios para la ejecución del presupuesto de este Poder. Es importante señalar que aunque el citado artículo se modificó, a partir del 1 de setiembre de 2004 con la publicación del Decreto Ejecutivo N° 31975-H-MP-MIDEPLAN, eliminando el citado requisito, en el momento de la formulación del presupuesto se encontraba vigente.

Inicialmente, el Poder Judicial presentó a la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, un anteproyecto de presupuesto por un monto de ¢85.841,5 millones (7,1% del total de ingresos corrientes), el cual debía ser disminuido en ¢11.421,0 millones por solicitud del Ministro de Hacienda, debiendo ajustarse a la suma de ¢74.420,5 millones, quedando finalmente, luego de conversaciones entre esas dos instancias en ¢83.941,5 millones; para un incremento de ¢9.521,0 millones en relación con la suma definida por el Ministerio de Hacienda.

El recorte realizado en relación con el anteproyecto presentado, según funcionarios del Departamento de Planificación del Poder Judicial, se hizo sobre recursos muy sensibles, entre los cuales se encuentra la disminución de la reserva por costo de vida semestral de un 3,5% a un 2,0%<sup>42</sup>, y la eliminación de 60 plazas. No obstante lo anterior, se espera que el ajuste realizado no afecte los objetivos y metas formulados inicialmente, ya que se trata de recortes en proyectos específicos, por lo que no se requerirá un replanteamiento del plan operativo anual.

Asimismo, algunas de las implicaciones que producirían los recortes realizados al presupuesto de este Poder se evidencian en las manifestaciones realizadas a un medio de comunicación escrita por el Director del Organismo de Investigación Judicial (OIJ), en donde ha dado a conocer su opinión sobre “las dificultades económicas que afronta la institución por los recortes presupuestarios de los últimos años”. También estimó que “para el presupuesto del próximo año quedará una brecha de unos ¢1.000,0 millones entre el dinero que necesitan para la parte operativa y el que les concederán.”, lo que afectaría entre otros, la adquisición de vehículos; equipo policial como armas, chalecos antibalas, y radios de comunicación, reactivos químicos, y

---

<sup>41</sup> Decreto Ejecutivo N° 30058-H-MP-PLAN, publicado en La Gaceta N° 68 del 9 de abril de 2002.

<sup>42</sup> El Ministro de Hacienda se comprometió a dar la diferencia que se establezca sobre ese 2%.

alimentos para los detenidos. Por otro lado, también se ha conocido en medios de prensa y otras instancias, la situación por la que atraviesa el Ministerio Público, lo que ha generado algunas iniciativas para dotarlo de recursos adicionales que le permitan atender apropiadamente las funciones sustantivas que le competen.

Situaciones como las anteriores vienen a sustentar la situación financiera que está atravesando dicha Entidad, lo cual podría afectar eventualmente la función sustantiva de ese Organismo, cuya misión contempla el apoyo a los Tribunales de Justicia y al Ministerio Público en la investigación, descubrimiento y verificación científica de los delitos y de sus presuntos responsables, lo cual resulta vital para el mantenimiento del orden y la seguridad ciudadana, así como al Ministerio Público en particular.

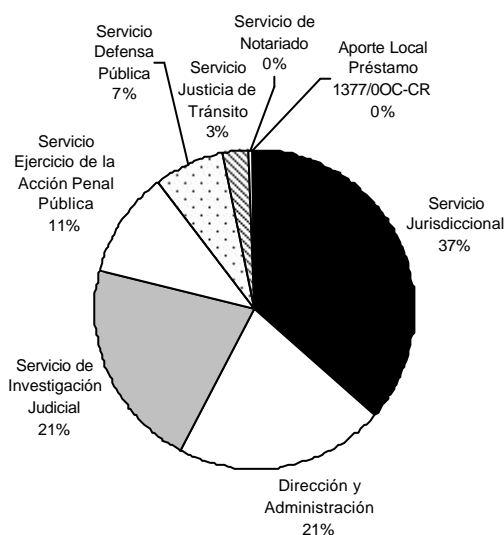
Los egresos contenidos en dicho presupuesto se financiaron en un 97,8% (¢82.116,3 millones) con ingresos corrientes y el 2,2% restante (¢1.825,2 millones) con ingresos extraordinarios internos, los cuales corresponden a títulos valores de la deuda interna. Para este período se muestra un decrecimiento real de un 29,0% en la utilización de estos últimos como fuente de financiamiento, en relación con el presupuesto ordinario del 2004. Al igual que en años anteriores, los ingresos extraordinarios internos financian gastos por concepto de “Maquinaria y equipo”, “Construcciones, adiciones y mejoras”, “Transferencias de capital”, y el “Servicio de la deuda pública”.

A diferencia del presupuesto del año 2004, en este proyecto de ley no se incorporan para el presupuesto del Poder Judicial recursos de “Superávit”.

El Poder Judicial no incluyó en este proyecto de presupuesto el programa 801-Poder Judicial (Superávit), al cual se había asignado en el año 2004 una suma de ¢2.200,0 millones. Estos recursos serán objeto de incorporación vía presupuesto extraordinario.

El gráfico siguiente muestra la composición porcentual del presupuesto, por programas.

**GRÁFICO 6**  
**PODER JUDICIAL: PROYECTO DE PRESUPUESTO 2005 SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS**  
**COMPOSICIÓN PORCENTUAL**



Fuente: Proyecto de ley de presupuesto de la República 2005.

De acuerdo con la clasificación por programa, los que obtuvieron en conjunto las mayores autorizaciones para gastar (89,9%), como se puede observar en el gráfico anterior, fueron en su orden: Servicio Jurisdiccional (36,5%), Dirección y Administración (21,3%), Servicio de Investigación Judicial (21,1%), y Servicio Ejercicio de la Acción Penal Pública (10,9%), quedando el 10,1% restante, distribuido entre los otros programas.

Cabe destacar que a pesar de que los programas de Dirección y Administración y de Servicio de Investigación Judicial son parte de aquellos a los que les asigna una mayor cantidad de recursos, en relación con el presupuesto ordinario del año 2004, el primero presenta una disminución real de un 5,0% y el segundo un incremento real de apenas un 0,1%.

Tal y como se ha presentado en los últimos años, en la estructura del proyecto de presupuesto del Poder Judicial para el 2005, se mantiene la rigidez en la distribución de los gastos, mostrando una alta concentración de los recursos (95,1%) en las partidas de: servicios personales (71,1%), transferencias (18,3%), y servicios no personales (5,6%), siendo la asignación para la partida de servicios personales la que mostró un mayor incremento en relación con el presupuesto inicial del periodo anterior de ¢5.879,8 millones (0,9% en términos reales). El 4,9% restante (¢4.148,7 millones) queda para cubrir entre otras necesidades, la adquisición de materiales y suministros, maquinaria y equipo, y la realización de construcciones, adiciones y mejoras.

La distribución de los gastos propuesta en este proyecto de presupuesto se puede observar en el siguiente gráfico, el cual presenta a nivel de partidas, la situación en términos de crecimiento real:

**CUADRO 27**  
**PODER JUDICIAL:**  
**PROYECTO DE PRESUPUESTO SEGÚN CLASIFICACIÓN POR OBJETO DEL GASTO 2004-2005**  
**MILLONES DE COLONES**

Partida	Presupuesto ordinario 2004	Proyecto de Presupuesto 2005	Variación real
<b>Total</b>	<b>78,160.6</b>	<b>83,941.5</b>	<b>-2.3%</b>
Servicios personales	53,781.9	59,661.7	0.9%
Servicios no personales	4,357.2	4,705.4	-1.7%
Materiales y suministros	2,006.7	2,577.0	16.8%
Maquinaria y equipo	1,584.9	1,446.3	-17.0%
Desembolsos financieros	250.0	-	-100.0%
Construcciones, adiciones y mejoras	2,429.9	88.4	-96.7%
Transferencias corrientes	13,439.3	15,140.2	2.5%
Transferencias de capital	248.4	285.5	4.6%
Servicio de la Deuda Pública	25.0	5.0	-81.8%
Asignaciones Globales	37.3	32.0	-21.9%

Fuente: Ley de presupuesto ordinario 2004 y Proyecto de ley de presupuesto ordinario 2005.

Como se indicó anteriormente, el 6,1% de los ingresos corrientes del Presupuesto de la República es destinado a cubrir los gastos por concepto de servicios personales con sus respectivas cargas sociales.

Para el año 2005, la planilla institucional proyectada consta de 7.322 puestos, mostrando un incremento de 174 en relación con el total de puestos asignados en el año 2004. No obstante que se presenta un incremento en los puestos a nivel de la Entidad, algunos de los programas muestran variaciones significativas en la cantidad de puestos asignados en relación con el año 2004; tal es el caso del programa 926-Dirección y Administración, el cual presenta una disminución de 59 puestos, y el programa 927-Servicio Jurisdiccional, el que muestra un aumento de 159 puestos.

En cuanto a los servicios no personales muestran un decrecimiento en términos reales de un 1,7%, pasando de una asignación presupuestaria de ¢4.357,2 millones en 2004 a ¢4.705,4 millones para el 2005. En esta partida, se notan otras variaciones importantes en las subpartidas de Alquiler de edificios y terrenos, la cual muestra un incremento real de un 9,0% (176,8 millones), la de Otros servicios no personales, la que se incrementa en un 7,0% variación real (¢130,6 millones), y la de Mantenimiento y reparación de maquinaria y equipo que presenta una disminución real de un 31,3% (¢59,3 millones).

El incremento real en la partida de Materiales y suministros, obedece primordialmente al incremento en las subpartidas de, Productos de papel y cartón (24,8% variación real), Gasolina (22,6% variación real), Otros productos químicos (12,2% variación real), Repuestos (9,7% variación real) y Otros útiles y materiales específicos (25,3% variación real).

El decrecimiento real en la partida de maquinaria y equipo, se debe principalmente a que algunas de las subpartidas presentan una disminución real en relación con el presupuesto del año 2004, destacándose la rebaja de la subpartida de Equipos varios por una suma de ¢189,2 millones (57,5% variación real). No obstante lo anterior, las subpartidas de Maquinaria y equipo de producción, Equipo y mobiliario de oficina, Equipo educacional y Maquinaria estacionaria y equipo de taller, presentan un incremento real de un 201,5%, 17,0%, 23,3% y 109,2%, respectivamente.

En este proyecto de presupuesto no se incluye la partida de Adquisición de terrenos, a la que en el presupuesto del año 2004, se le asignó la suma de ¢250,0 millones.

La disminución en la partida de Construcciones, adiciones y mejoras, se debe a una rebaja en todas sus subpartidas, presentándose la mayor disminución real en la subpartida de Edificios, la cual no fue incluida en este proyecto de ley, y que en el presupuesto del 2004 estaba contenida en el programa 801-Poder Judicial (Superávit) con una asignación de ¢1.910,0 millones.

En relación con el anteproyecto de presupuesto, se debe indicar que se eliminó la partida presupuestaria que asignaba recursos al programa 926-Dirección y Administración para la construcción de la etapa inicial del edificio de los Tribunales de Hatillo, por una suma de ¢300,0 millones, construcción que según funcionarios del Departamento de Planificación del Poder Judicial se ha venido posponiendo en los últimos años.

En materia de transferencias destaca la provisión de ¢600,0 millones para prestaciones legales con un 21,3% de incremento real respecto al año 2004, y la inclusión de las subpartidas de Becas por una suma de ¢75,0 millones, y de Premios por ¢1,3 millones. También se presenta un notable incremento en las subpartidas correspondientes a las cargas sociales, por la suma de ¢1.424,9 (0,9% variación real).

Por otra parte, tal como se ha venido señalando en informes técnicos producidos en años anteriores, el Poder Judicial no incorpora la subpartida 661-Contribución Estatal a la Caja Costarricense de Seguro Social, la cual debería ser incluida en el proyecto de presupuesto 2005, de conformidad con lo establecido en las directrices emitidas por la Dirección General de Presupuesto Nacional.

La disminución real en la partida del Servicio de la deuda pública, obedece a un decrecimiento real en la subpartida de "Amortización de cuentas pendientes de ejercicios anteriores".

Asimismo, la rebaja en la partida de Asignaciones globales se debe en parte, a que no se incluye la subpartida de Gastos emergencias nacionales, a la que en el año 2004 se le asignó la suma de €26,0 millones.

### **3.5 Ministerio de Obras Públicas y Transportes.**

---

En el Proyecto de Ley de Presupuesto 2005 se define la misión del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) como la de contribuir a mejorar la calidad de vida de los costarricenses y la competitividad del país, facilitando la movilización de personas y mercancías por tierra, aire y mar, en forma segura, rápida, agradable y a un justo costo. Dicha misión es similar a la del año 2004, pero con respecto del 2003 se modificó para ajustarla al Plan Estratégico del MOPT, donde se contemplan todos los aspectos del quehacer, no sólo del Ministerio sino también de sus Consejos aunque claramente no se señale el papel de ente rector que le compete ejercer al MOPT.

Para cumplir con esta misión, la estructura programática del Ministerio presenta una variación respecto de la del año anterior, por cuanto se incluyen dos programas adicionales, para un total de nueve, con el objeto de llevar en forma separada las contrapartidas de dos proyectos, uno denominado "PROYECTO MOPT-KFW" para el Programa de Rehabilitación y Mantenimiento de la Red Vial Cantonal, (camino vecinales de las áreas de mayor pobreza en el país) financiado con el Banco Alemán de Reconstrucción (KFW) y el otro llamado "COMPLEJO VIAL COSTANERA SUR CRED. BCIE -1605" para completar el complejo vial de la Costanera Sur, financiado por el Banco Centroamericano de Integración Económica.

Empero, es importante tener presente que en el último quinquenio esta estructura ha sido modificada sustancialmente. Así, una consultoría llevada a cabo por el Ministerio de Hacienda en el año 1998, dio como resultado que para el año 1999 se pasara de 17 a 5 programas. Esto obedeció a un reacomodo presupuestario de productos intermedios y finales con su respectiva unidad de medida.

Del año 1999 al 2000, se pasó de cinco a siete programas para responder a una clasificación presupuestaria por diferenciación de productos dentro de una misma División, avalada por la Dirección de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda. El detalle de los nueve programas actuales del Proyecto de Ley de Presupuesto del 2005, se muestra en el Cuadro 28.

**CUADRO 28**  
**MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES:**  
**SEGÚN ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA 2004-2005**  
**MILLONES DE COLONES Y SU VARIACION PORCENTUAL**

<b>Programas</b>	<b>Presupuesto ordinario 2004</b>	<b>Proyecto de presupuesto 2005</b>	<b>%Variación real</b>
Total	79,526.40	61,759.50	-0.29
Administración superior	5,645.50	6,235.20	0.48%
Mejoramiento y conservación de la red vial cantonal	13,042.80	8,288.60	-42.18%
Puertos y regulación marítima	1,046.40	1,089.50	-5.27%
Edificaciones nacionales	3,010.90	1,273.50	-61.52%
Instituto geográfico nacional	416.80	621.70	35.71%
Transporte terrestre	4,651.00	4,893.40	-4.28%
Proyectos y transferencias sectoriales	51,163.30	38,758.90	-31.08%
Proyecto MOPT-KFW	549.70	514.00	-14.93%
Complejo vial Costanera Sur, crédito B.C.I.E.-1605	0	84.60	No aplica

Fuente: Ley de presupuesto ordinario 2004 y Proyecto de ley de presupuesto ordinario 2005.

Los programas más relevantes por su asignación presupuestaria, son el programa 332 Proyectos y Transferencias Sectoriales que contiene el 62,8% del total del presupuesto, y el 327 Mejoramiento y Conservación de la Red Vial Cantonal que absorbe el 13,4% de los recursos. Estos dos programas representan el 76,2% de los gastos del Ministerio. Asimismo, se asigna a los programas 326 Administración Superior y 331 Transporte Terrestre, el 10,1% y el 7,9% del total de los recursos, respectivamente. Los citados cuatro programas constituyen el 94,2% de la asignación total de los recursos del Ministerio. Sobre este aspecto es preciso aclarar que los recursos con que cuenta el MOPT para operar se ubican en los seis primeros programas del Cuadro 28 sin considerar el de Proyectos y Transferencias Sectoriales, ya que en éste se incluyen aportes a entidades de su sector (con excepción de los aportes a Organismos Centroamericanos e Internacionales) y el de los proyectos de contrapartida local arriba mencionados.

Considerando lo antes apuntado, es decir, sin tomar en cuenta el programa de Proyectos y Transferencias Sectoriales, el presupuesto de esa entidad sería para el 2005 de €23.016,3 millones que comparado con lo presupuestado para el año 2004 (€28.406,3 millones), muestra una disminución en términos reales del 26,3% y en términos absolutos del 19%. Además, de acuerdo con el Cuadro 28 se indica que el presupuesto total de ese Ministerio disminuyó en términos reales en un 0,3% con respecto al 2004, pero haciendo la salvedad de que en ese cálculo si se incluyen las transferencias a las entidades del sector transportes.

Por otro lado, de acuerdo con la clasificación según objeto del gasto, para el año 2005, el 95% de los gastos se encuentran concentrados en cuatro partidas de egresos: Servicios personales (21%) — que si se consideran las cargas sociales y el aporte patronal al régimen obligatorio de pensiones y al fondo de capital laboral, sería de un 24%—, Servicios No Personales (7%), Transferencias Corrientes (10%) y Transferencias de Capital (57%).

Aunque se realizan disminuciones importantes en algunas subpartidas de egresos respecto de lo incluido en la Ley de Presupuesto de la República del 2004, llama la atención, por la actual política de reducción de gastos del Gobierno en ejercicio, el incremento, en términos reales, en las subpartidas de consultorías (313%), otros servicios no personales (144,6%), medicinas (738,7%) y equipo y mobiliario de oficina (294,8%).

No obstante, en cuanto a las subpartidas de consultorías y de equipo y mobiliario de oficina el MOPT señala, en el primer caso, que son compromisos ineludibles para atender el contrato de préstamo MOPT-KFW y la fiscalización de las concesiones en puerto Caldera, y en el segundo caso, son gastos necesarios para realizar cambios en la plataforma informática.

Otro aspecto importante de comentar es el comportamiento del número de plazas en el Ministerio, el cual se muestra en el Cuadro 29. A pesar de la creación de órganos desconcentrados como lo son el Consejo Nacional de Vialidad, Consejo Nacional de Concesiones y Consejo de Transporte Público, para asumir acciones que realizaba el MOPT, no se ha mostrado un cambio importante en la cantidad de puestos del Ministerio, aspecto que se señaló en el Informe Técnico del año 2003 y del 2004. Al respecto, el MOPT debe asumir un papel de Ente Rector, lo que en principio le daría un rol con un énfasis diferente al que desempeñaba, que debería reflejarse en su presupuesto y consecuentemente en la relación de puestos, lo que no ha sucedido.



**CUADRO 29**  
**MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES:**  
**TOTAL DE PLAZAS EN CARGOS FIJOS DEL PERÍODO 1997-2005**

Años	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total plazas	3,689	3,659	3,631	3,629	3,824	3,824	3,857	3842	3818

Fuente: Leyes de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para los ejercicios económicos 1997-2004 y Proyecto de ley de presupuesto ordinario del 2005.

Si bien, se tiene conocimiento de algunos esfuerzos para cumplir con ese nuevo papel, tal como lo indica una de las políticas del Plan Anual Operativo (PAO) al señalar que “El fortalecimiento y consolidación del MOPT estará enfocada en su nuevo rol de Ente Rector”, en cuanto al número de plazas y su composición: administrativos, profesionales, técnicos, y de servicio, no se manifiesta un cambio significativo en la estructura que históricamente ha mostrado.

Ciertamente, se han presentado algunos cambios en la estructura organizacional, sin embargo, el Consejo Nacional de Concesiones y el Consejo de Transporte Público aún reciben colaboración en cuanto a recursos administrativos del MOPT, situación que también se apuntó en el Informe técnico del año 2003 y del 2004.

Como ejemplo de lo antes citado, cabe indicar que de acuerdo con datos aportados por el Departamento de Recursos Humanos de ese Ministerio, en el Proyecto de Presupuesto del año 2005 se incluyen 7 plazas del Consejo Nacional de Concesiones, 186 del Consejo Transporte de Público, además de 90 del Consejo Nacional de Vialidad, 3 del Consejo Técnico de Aviación Civil y 1 del Consejo de Seguridad Vial pagadas por el MOPT.

En relación con lo anteriormente expuesto, en el diagnóstico que forma parte del PAO elaborado por el MOPT para el período 2005, se señala como debilidad que el marco jurídico actual no permite ejercer una adecuada rectoría y que es débil y desactualizado.

Esta situación lleva a ese Ministerio a realizar funciones que también ejecuta el MEP, tal es el caso del programa de Edificaciones Nacionales donde se incorporan metas para la infraestructura educativa. En adición a lo anterior, se mantienen programas que evidencian que el MOPT sigue siendo ejecutor, como lo es el caso de los programas: Mejoramiento y Conservación de la Red Vial Cantonal y Puertos y Regulación Marítima, los cuales deberían desconcentrarse, el primero al Consejo Nacional de Vialidad y el segundo al Consejo Portuario Nacional, y de esta manera el MOPT realizar o ejercer el verdadero papel de rector. Esta duplicidad de esfuerzos fue señalada en la Memoria Anual del año 2002 y del 2003 de la Contraloría General de la República, con el objeto de que se valorara una reforma a la legislación vigente.

Al respecto, la problemática arriba mencionada, en cuanto a la administración de recursos humanos y la duplicidad de esfuerzos institucionales, eventualmente podría alterar las mediciones que se realicen de la eficiencia de tales instituciones al momento de evaluar su gestión, pudiendo entonces obtenerse valores de eficiencia más favorables de lo que en realidad son, o viceversa, en detrimento de la salud institucional.

Así, por ejemplo al efectuar la evaluación al término del período presupuestario del Plan-Presupuesto del MOPT, existía el problema de que el Instituto Geográfico Nacional (IGN) tenía dos presupuestos, uno dentro del MOPT y otro el del Departamento Topográfico del IGN. Esto producía la existencia de objetivos y metas por cumplir en cada uno de los presupuestos del año 2004 y anteriores. Empero, para el 2005 esa situación no se presenta ya que ese Departamento formará parte del presupuesto del IGN, conforme con lo señalado en el oficio N° SD-149-04 del 28 de mayo de 2004, de la Subdirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda.

En cuanto a la formulación presupuestaria, se toma en cuenta la metodología y directrices emitidas por la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda para la formulación de los anteproyectos de presupuesto para el ejercicio de cada año, así como los formularios e instructivos respectivos.

Adicionalmente, existe una Comisión de Presupuesto Institucional, la cual está compuesta por cada uno de los ejecutores de programas, así como por el Director de Recursos Humanos, la Directora de Planificación y la Directora Financiera. Se espera que las áreas de Planificación Sectorial y la Administrativa-Financiera coordinen para la adecuada formulación del Plan-Presupuesto y se corrija esta debilidad señalada en el diagnóstico de esa entidad.

Por otra parte, el anteproyecto de presupuesto formulado por ese Ministerio (sin considerar los aportes a entidades de su sector) fue de ¢23.285,2 millones pero de acuerdo con conversaciones sostenidas tanto con el MOPT como con el Ministerio de Hacienda, este monto fue rebajado a ¢22.867,6 millones, para ajustarlo al límite de gasto presupuestario.

Para ello fue necesario rebajar varias subpartidas, especialmente las consignadas en Servicios Personales (provisión salarial), Servicios no Personales y Materiales y Suministros. Finalmente, como ya se indicó, el proyecto aprobado por el Ministerio de Hacienda fue de ¢23.016,3 millones el cual se incrementó ligeramente en razón de ajustar al 4,5% las distintas subpartidas por remuneraciones, porcentaje en que se aprobó el aumento salarial del segundo semestre del 2004, pero considerando las transferencias a las entidades de su sector por ¢38.743,2 millones, daría un total de ¢61.759,5 millones.

Tomando en cuenta esos elementos se estima oportuno actualizar el PAO, particularmente considerando lo que finalmente se apruebe en la Ley de Presupuesto, para lo cual se debe propiciar la correspondiente coordinación en el Ministerio entre las unidades participantes en la elaboración del presupuesto, para que se redefinan metas y objetivos de acuerdo con la disponibilidad final de recursos. Sobre este asunto, funcionarios de la Dirección Financiera del MOPT señalaron que tradicionalmente se han dado rebajas en diferentes subpartidas del proyecto de ley de presupuesto respectivo, por parte de la Asamblea Legislativa, sin que se conozca en el Ministerio el criterio técnico que prevalece para ello, lo cual resulta contrario a la técnica presupuestaria.

De acuerdo con información brindada por funcionarios del Ministerio, para la formulación del presupuesto se tomó de referencia el marco jurídico existente, las políticas del jerarca de ese Ministerio y lineamientos técnicos y metodológicos para la elaboración de la estructura básica del plan anual operativo 2005 para los ministerios, demás órganos y entidades públicas emitidos por Comisión Técnica Interinstitucional. También se tomó en cuenta el diagnóstico institucional realizado mediante la metodología del FODA.

Respecto de la vinculación de la Matriz de desempeño institucional establecida en la estructura básica del PAO del año 2005 para el MOPT con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), MIDEPLAN señala por segunda vez, que está parcialmente vinculada dado que se deben realizar ajustes en cuanto a la sumatoria de los pesos de los indicadores, metas, códigos y acciones definidas en el PND.

En relación con los indicadores aportados, llama la atención que la gran mayoría son de eficacia tal como se indicó en el proyecto de presupuesto del año 2003 y 2004 (se refieren al logro de objetivos y metas) y muy pocos son de eficiencia (los que muestran la utilización de los recursos, respecto de los productos alcanzados).

Esto constituye una debilidad, ya que los pocos indicadores expresados en el proyecto de ley de presupuesto año 2005 pueden señalar y mostrar la gestión institucional en cuanto al grado de cumplimiento de metas, pero no se tiene el enfoque que resulta complementario para la evaluación o la rendición de cuentas, que

tiene que ver con la eficiencia con que se utilizaron esos recursos. Con los indicadores presentados se podrá observar el nivel alcanzado de las metas, pero no su relación explícita con los recursos utilizados.

Finalmente, se observó que el aporte patronal a la C.C.S.S. y el aporte patronal al Régimen obligatorio de pensiones y al Fondo de capital laboral de los programas de Mejoramiento y Conservación de la Red Vial Cantonal, Puertos y Regulación Marítima y Edificaciones Nacionales se consignaron como transferencias de capital siendo lo correcto ubicarlas en transferencias corrientes, de acuerdo con el clasificador de gastos vigente, aspecto señalado en el informe técnico sobre el proyecto de presupuesto del 2004. Lo anterior, se presenta también con la cuota patronal al Banco Popular y de Desarrollo Comunal ya que se consigna como de capital en los 6 primeros programas del Cuadro 28, siendo corriente. Tampoco se visualizó en el plan-presupuesto el cumplimiento de lo establecido en el inciso a) del artículo 4 de la Ley N° 7600 “Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad en Costa Rica”, así como de lo establecido en los artículos 2 y 3 del Decreto Ejecutivo N° 26831-MP del reglamento a dicha ley, ni los aportes a los Gobiernos Locales que señala el artículo 5, inciso b) de Ley N° 8114 “Simplificación y Eficiencia Tributarias”.

Se consigna una transferencia de capital al CONAVI establecida en el inciso a, artículo 5 de la ley N° 8114 antes citada, la cual está subestimada, ya que de acuerdo con la estimación de los ingresos que le dan origen a ese aporte, realizada por la Contraloría General en oficio N° 9392 del 12 de agosto del año en curso, le corresponden ¢40.725,0 millones y no ¢9.766,5 millones como se consigna. Esto afecta los objetivos y metas asignados a ese Consejo y el desarrollo económico y social del país. Además, se incluye otro aporte a ese Consejo, como transferencia corriente, por la suma de ¢3.500,0 millones provenientes de la Leyes N° 7798 y 8114, sin detallar cuánto corresponde por cada ley, situación que contraviene los principios presupuestarios de especificación y claridad señalados en el “Manual de normas técnicas de presupuesto...”. Finalmente, no se consigna el 0,5% de aumento salarial para los servicios públicos acordado a partir del 1º de setiembre del 2004, conforme con el Decreto N° 32025-MP-MTSS-H.

### **3.6 Ministerio de Seguridad**

---

En la presentación que hizo el Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa del Proyecto de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2005, se estableció el Ministerio de Seguridad como uno de los Órganos del Gobierno considerados como prioritarios, mostrando de esta forma la prioridad que esta Administración le ha dado a la “seguridad ciudadana”.

Asimismo, se señala que las estrategias relevantes que desarrollará el Ministerio de Seguridad Pública durante el 2005 son las siguientes: realizar operativos antidrogas en fronteras, mares y aeropuertos; capacitar a los oficiales en la investigación y atención de nuevas tendencias de consumo y tráfico de drogas con la finalidad de mejorar los procedimientos de detención de presuntos traficantes; elaborar y distribuir material informativo para apoyar las acciones en materia intrafamiliar; efectuar investigaciones de explotación sexual comercial, propiedad intelectual, penal juvenil y robo de vehículos; y capacitar a estudiantes de primaria y secundaria con temas relacionados con drogas con el propósito de prevenir su uso.

El proceso de formulación del presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública está a cargo de una Comisión, la cual está integrada por los jefes del Departamento Financiero, del Departamento de Planificación, y del Departamento de Recursos Humanos y Planillas. Este proceso se da en dos etapas: la primera implica el cálculo de la planilla que se realiza entre los meses de febrero y marzo, y la segunda, incluye la formulación del presupuesto operativo.

Si bien es cierto se han realizado esfuerzos importantes para mejorar la materia de la planificación y presupuesto, la formulación del presupuesto y el plan se dan en momentos diferentes, ya que los objetivos se empiezan a definir después de estimado el presupuesto, según se concluye de entrevista realizada a funcionarios de ese Ministerio.

La información relacionada con la planificación institucional se debió presentar de conformidad con el documento denominado “Lineamientos técnicos y metodológicos para la elaboración de la estructura básica del plan anual operativo Institucional 2005 para los ministerios, demás órganos y entidades públicas.”<sup>43</sup>, lo anterior considerando, entre otras cosas, que la Ley de la administración financiera de la República y presupuestos públicos, N° 8131 y su Reglamento establecen que todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales (PAO), dentro del marco global del Plan Nacional de Desarrollo como orientador de los PAO.

El Ministerio de Seguridad Pública presentó al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) la “Estructura básica del plan anual operativo (EBPAO)” para el año 2005, la cual incluía el Marco general, la Matriz de Desempeño Institucional (MDI), y la Matriz de Desempeño Programático, estructura supeditada al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2002-2006. Este última Cartera emitió el dictamen técnico sobre la vinculación de la EBPAO del Ministerio de Seguridad Pública con el Plan Nacional de Desarrollo mediante el “Informe sobre la estructura básica del plan anual operativo del Ministerio de Seguridad Pública”, de conformidad con lo que señalan el artículo 8 del Decreto Ejecutivo N° 31708-H<sup>44</sup> y el artículo 18 del Decreto Ejecutivo N° 31710-H<sup>45</sup>, estableciendo, en lo que respecta a la Matriz de Desempeño Institucional, que las acciones estratégicas, objetivos, indicadores y metas formuladas están vinculadas con el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006.

La nueva estructura orgánica del Ministerio de Seguridad fue aprobada por MIDEPLAN mediante oficio DM-424-2004 del 18 de mayo de 2004.

En relación con la Matriz de Desempeño Programático, el Ministerio de Hacienda, según lo indicado por funcionarios del Departamento de Planificación del Ministerio de Seguridad Pública, formuló observaciones en torno a ésta, debiéndose hacer las correcciones correspondientes en conjunto con funcionarios de la Dirección General de Presupuesto Nacional. Ejemplo de lo sucedido se presenta con los productos que se habían establecido en el programa 107-Seguridad Ciudadana, ya que estos funcionarios consideraron que eran demasiados, debiendo ajustar la programación al determinar un único producto.

A diferencia del presupuesto del año 2004, la información que se presenta a nivel de programa presupuestario incorpora aquellos conceptos que identifican su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo (ejes de desarrollo, áreas temáticas, políticas, acciones estratégicas, y objetivos de las acciones estratégicas). Además, la información relacionada con la planificación y programación que se presenta es la siguiente: misión, productos finales o relevantes, objetivos de mejora y vinculación PND, metas de gestión y relevancia, indicadores de desempeño, y resumen de gastos por actividad.

---

<sup>43</sup> Publicado mediante Decreto Ejecutivo N° 31780-H-PLAN, publicado en La Gaceta N° 92 del 12 de mayo de 2004.

<sup>44</sup> Decreto mediante el que se establecen las “Directrices de política presupuestaria del 2005 para los ministerios, demás órganos según corresponda y entidades públicas cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestario, publicado en La Gaceta N° 62 del 29 de marzo de 2004.

<sup>45</sup> Decreto mediante el que se establecen los “Procedimientos para la aplicación y seguimiento de la Política Presupuestaria de los ministerios, entidades públicas y demás órganos según corresponda cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria para el año 2005, publicado en La Gaceta N° 62 del 29 de marzo de 2004.

En relación con la estructura programática que aparece en el proyecto de presupuesto de esta Entidad, se debe indicar que ésta contempla los mismos programas que contiene el presupuesto ordinario de la República del año 2004.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, “Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez”, emitido en el mes de noviembre de 2002, se establece la “Seguridad Ciudadana y la Administración de la Justicia” como uno de los ejes en que se fundamenta la estrategia nacional. Dentro de éste se fija como área temática la “Seguridad Ciudadana”. Asimismo, como se indicó anteriormente, en la presentación que hizo el Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa de este Proyecto de ley de presupuesto, se estableció el Ministerio de Seguridad como uno de los Órganos del Gobierno considerados como prioritarios, mostrando de esta forma la prioridad que esta Administración le ha dado a esta área temática.

No obstante que en dicha presentación se indica que a este Ministerio se le otorgan los recursos necesarios para la atención de la seguridad ciudadana, la protección de la soberanía nacional, el mantenimiento del orden público y la seguridad de los habitantes; la proporción de recursos asignados parece no ser tan congruente con la importancia estratégica de la función de seguridad, tomando también como referencia el proceso de incremento en la problemática que se atiende por el Ministerio en materia de seguridad ciudadana, aspecto que es coincidente con lo indicado en el Informe Técnico 2004.

Lo anterior se puede observar en la asignación de recursos que se hace en el citado proyecto de presupuesto a este Ministerio por la suma de ¢46.914,4 millones, la que presenta en relación con el presupuesto ordinario asignado para el año 2004, un incremento de ¢848,5 millones, el que en términos reales significa un decrecimiento real de un 7,3%. La asignación dada a este título representa el 2,0% del total establecido en este proyecto de ley al Gobierno Central para ese ejercicio.

Cabe mencionar, que inicialmente el Ministerio de Seguridad Pública presentó a la Dirección General del Ministerio de Hacienda, un anteproyecto de presupuesto por un monto de ¢48.574,5 millones, cifra superior en ¢4.138,1 millones en relación con el límite del gasto presupuestario autorizado por el Ministerio de Hacienda para el año 2005 en el oficio N° DM-448-2004 del 14 de abril de 2004. Posteriormente, esta cartera modificó el citado límite del gasto, y solicita al Ministerio de Seguridad, mediante oficio N° DM-1185-2004 del 28 de julio de 2004, ajustar el presupuesto a la suma de ¢43.689,5 millones<sup>46</sup>, lo cual debía presentarse a la citada Dirección a más tardar el 30 de julio. Finalmente, el monto del proyecto de presupuesto quedó en ¢46.914,4 millones tal como se señaló anteriormente.

Los efectos de esta disminución en el presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública podría afectar eventualmente la función sustantiva de esa Entidad, contemplada en la misión planteada en este proyecto de presupuesto. Esta situación se ve reflejada en el servicio que presta el Ministerio, afectando la problemática de la inseguridad, aspecto que se evidencia en manifestaciones dadas a la prensa por ciudadanos preocupados por “la operación de bandas organizadas, la tenencia ilegal de armas, el aumento de los denominados “bajonazos” (robo de automóviles), el consumo de drogas ilegales y, en general la adopción de formas cada vez más brutales para la ejecución de actos delictivos no requieren pruebas estadísticas especiales; constituyen el pan de todos los días que explica el incremento de la sensación de inseguridad”. También se hacen señalamientos sobre la “insuficiencia y uso de recursos”, expresando, en relación con este tema, que “son bastante conocidas las restricciones económicas del Ministerio de Seguridad Pública, persistentes en el

---

<sup>46</sup> Dentro de los ajustes a realizar, se encuentra el de la previsión salarial para el 2005, la cual pasó de un 3,5%, a un 2%, tanto para el primer como para el segundo semestre.

tiempo a pesar de los indigentes esfuerzos efectuados por distintos gobiernos, destinados a elevar el caudal de recursos disponibles...”.

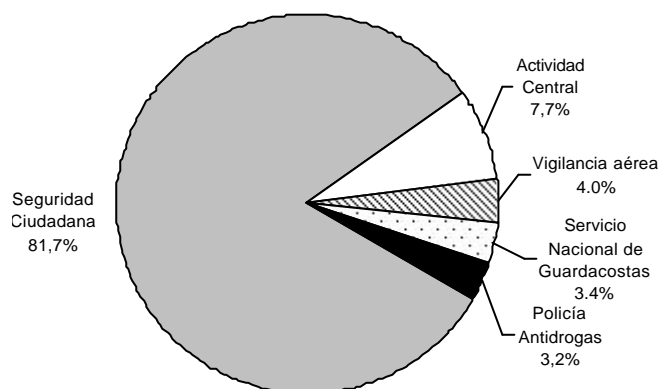
En ese sentido, dentro de los resultados de un estudio realizado, publicados por un medio de comunicación escrita<sup>47</sup>, se indica que “A marzo del 2004, según ese sondeo, la delincuencia y la inseguridad ocuparon el primer lugar entre las preocupaciones de los costarricenses, lo mismo que en noviembre de 2003. En abril del año pasado estuvo en tercer lugar y, de nuevo en primero, en febrero de ese mismo año.”.

Los egresos contenidos en dicho presupuesto se financiaron en un 97,4% (¢45.708,0 millones) con ingresos corrientes y el 2,6% restante (¢1.206,4 millones) con ingresos extraordinarios internos, los cuales corresponden a títulos valores de la deuda interna. Para este período se muestra un decrecimiento real de un 38,1% en la utilización de estos últimos como fuente de financiamiento, en relación con el presupuesto ordinario del 2004. Al igual que en años anteriores, los ingresos extraordinarios internos financian gastos por concepto de “Maquinaria y equipo”, “Construcciones, adiciones y mejoras”, “Transferencias de capital”, y el “Servicio de la deuda pública”.

Así como en períodos anteriores, la estructura programática la conforman cuatro programas, como son: “Actividad Central”, “Policía Antidrogas”, “Seguridad Ciudadana”, y “Seguridad Territorial”, el que incorpora los subprogramas de “Vigilancia Aérea” y “Servicio Nacional de Guardacostas”.

El gráfico siguiente muestra la composición porcentual del presupuesto, por programas.

**GRÁFICO 7**  
**MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA:**  
**PROYECTO DE PRESUPUESTO 2005 SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS**  
**COMPOSICIÓN PORCENTUAL**



Fuente: Proyecto de ley de presupuesto de la República 2005.

<sup>47</sup>Encuesta nacional de Demoscopia para el periódico Al Día. Artículo denominado “¿Adónde iremos a llegar?”, publicado en ese diario el 1 de julio de 2004.

De acuerdo con la clasificación por programa, el que obtuvo mayor autorización para gastar (81,7%), fue el de Seguridad Ciudadana, quedando el 18,3% restante, distribuido entre los otros programas, tal como se puede observar en el gráfico anterior.

Cabe destacar que a pesar de que es a este programa al que se le asigna una mayor cantidad de recursos (€38.344,8 millones), en relación con el presupuesto ordinario del año 2004, presenta una disminución real de un 9,1% (€48,0 millones). Lo mismo sucede con los programas restantes, los cuales presentan un decrecimiento real en el presupuesto asignado, excepto el programa de 089-Actividad Central, que muestra un crecimiento real de un 7,2%.

Del total de los gastos asignados al programa 107-Seguridad Ciudadana, el 93,1% (€35.713,8 millones), se distribuyen entre los siguientes conceptos: “Servicios personales” (€27.617,9 millones), “Transferencias corrientes” (€5.103,7 millones), y “Materiales y suministros” (€2.992,2 millones), los cuales representan el 72,0%, el 13,3%, y el 7,8% respectivamente. El presupuesto de este programa está financiado en un 97,6% (€37.432,0 millones) con ingresos corrientes, y en un 2,4% (€912,8 millones) con títulos valores de deuda interna. En relación con el año 2004, se presenta un decrecimiento real de un 47,7% (€676,2 millones) en la utilización de financiamiento mediante bonos deuda interna, debido principalmente a una disminución real de un 87,2% (€914,6 millones) en la subpartida “Amortización de cuentas pendientes de ejercicios anteriores”. La asignación a dicha subpartida pasó de €1.064,6 millones en el año 2004 a €150,0 millones en el proyecto de presupuesto para el 2005.

En este programa, para el 2005, se definen las mismas actividades que para el año anterior, que serán ejecutadas por la Dirección de Fuerza Pública, Escuela Nacional de Policía, Vigilancia Privada y Equipo Policial. A diferencia de lo establecido en el presupuesto ordinario del año 2004, pareciera que se dio una distribución más adecuada de los costos, asignándole a las actividades que serán realizadas por la Dirección de Fuerza Pública, la suma de €36.811,0 millones, que corresponde al 96,0% del costo total del programa, y que muestra un incremento real en relación con el monto asignado en el 2004 de un 264,0% (€27.610,9 millones).

Tal como se indicó en informes técnicos anteriores, no se evidencia la forma en que esta información se pueda vincular con cada una de las subpartidas del presupuesto asignado al programa.

De la misma forma que en los últimos años, en el proyecto de presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública para el 2005, se mantiene la inflexibilidad en la distribución de los gastos, mostrando una alta concentración de los recursos (91,7%) en las partidas de: servicios personales (70,3%), transferencias (13,5%), y materiales y suministros (7,8%), siendo la asignación para la partida de servicios personales la que mostró un mayor incremento en relación con el presupuesto inicial del periodo anterior de €1.808,9 millones, no obstante lo anterior, presenta una disminución real de un 3,7%. El 8,3% restante (€3.911,3 millones) queda para cubrir entre otras necesidades, la adquisición de materiales y suministros, maquinaria y equipo, y la realización de construcciones, adiciones y mejoras.

La distribución de los gastos propuesta en este proyecto de presupuesto se puede observar en el siguiente gráfico, el cual presenta a nivel de partidas, la situación en términos de crecimiento real:

**CUADRO 30**  
**MINISTERIO DE SEGURIDAD:**  
**SEGÚN CLASIFICACIÓN POR OBJETO DEL GASTO 2004- 2005**  
**MILLONES DE COLONES**

Partida	Presupuesto ordinario 2004	Proyecto de Presupuesto 2005	Variación real
<b>Total</b>	<b>46.065,9</b>	<b>46.914,4</b>	<b>-7,3%</b>
Servicios personales	31.182,0	32.990,8	-3,7%
Servicios no personales	2.273,5	2.846,9	13,9%
Materiales y suministros	3.847,1	3.675,6	-13,1%
Maquinaria y equipo	1.226,8	887,1	-34,2%
Construcciones, adiciones y mejoras	500,0	7,0	-98,7%
Transferencias corrientes	5.736,6	6.184,3	-1,9%
Transferencias de capital	141,6	152,3	-2,1%
Servicio de la Deuda Pública	1.147,9	160,0	-87,3%
Asignaciones Globales	10,4	10,4	-9,0%

Fuente: Ley de presupuesto ordinario 2004 y Proyecto de ley de presupuesto ordinario 2005.

Para el año 2005, la planilla institucional estimada consta de 11.284 puestos, presentando una rebaja en relación con la cantidad asignada en el año 2004 de 20 puestos. El 87,3% de los puestos para el año 2005 están asignados al programa 107-Seguridad Ciudadana; sin embargo presenta una disminución a nivel general de 26 puestos respecto a la cantidad establecida en el año 2004, dándose la mayor disminución (25) en los puestos policiales. No obstante que se observa una disminución en los puestos a nivel de la Entidad, el programa 089-Actividad Central muestra un aumento de 9 puestos.

En cuanto a los servicios no personales muestran un incremento en términos reales de un 13,9%, pasando de una asignación presupuestaria de ¢2.273,5 millones en el 2004 a ¢2.846,9 millones para el 2005. En esta partida, se notan entre otras, variaciones importantes en las subpartidas de Telecomunicaciones, la que se incrementa en un 28,6% variación real (¢116,5 millones), y Mantenimiento y reparación de edificios que se incrementa en un 126,3% variación real (¢119,0 millones).

Todas las demás partidas muestran decrecimiento real, como se puede observar en el cuadro anterior.

El decrecimiento en la partida de materiales y suministros, obedece en parte a la rebaja en las subpartidas de, Repuestos (¢300,0 millones), Textiles y vestuarios (¢71,5 millones), Otros materiales y suministros (¢44,5 millones), y Productos alimenticios (¢37,0 millones), sumas que presentan una disminución real de un 48,0%, 25,8%, 30,4%, y 12,4%, respectivamente.

Algunas de las subpartidas de la partida de maquinaria y equipo, presentan una disminución real en relación con el presupuesto del año 2004, destacándose la rebaja de la subpartida de Equipos de transporte por una suma de ¢400,0 millones (61,0% variación real) y de la subpartida de Equipo para comunicaciones por una suma de ¢280,0 millones (62,1% variación real).

En relación con las rebajas que presentan las subpartidas anteriores, las cuales son de gran relevancia en el quehacer institucional, se debe indicar que su disminución puede afectar el cumplimiento de las funciones sustantivas que realiza ese Ministerio.



La disminución real de un 98,7% en la partida de Construcciones, adiciones y mejoras, se debe a una rebaja en la subpartida de Edificios, a la que en el año 2004 se habían asignado recursos por €500,0 millones.

En materia de transferencias destaca la provisión de €100,0 millones para indemnizaciones con un 354,9% (€80,0 millones) de incremento real respecto al año 2004, y la disminución en la subpartida de Prestaciones legales por una suma de €42,5 millones (23,1% variación real). También se presenta un decrecimiento en las subpartidas correspondientes a las cargas sociales, por la suma total de €415,4 millones (2,2% variación real).

Por otra parte, de la misma forma que en períodos anteriores, se incorpora la transferencia al Fondo Especial del Servicio Nacional de Guardacostas para gastos de operación por una suma de €58,1 millones, la cual en relación con el presupuesto del año 2004, presenta incremento de €3,8 millones, el que en términos reales significa un decrecimiento de un 2,7%.

Como se indicó anteriormente, la disminución real en la partida del Servicio de la deuda pública, obedece a un decrecimiento real en la subpartida de “Amortización de cuentas pendientes de ejercicios anteriores”.

### **3.7 Ministerio de Salud.**

---

El plan anual operativo del Ministerio de Salud para el 2005, está basado en su función de rectoría de la dirección y conducción de la producción social de la salud del país, mediante la definición de planes, programas y proyectos afines con la vigilancia y la regulación de los servicios de salud; el control de los medicamentos y otros insumos relacionados con las personas; la inspección, vigilancia y control del ambiente humano. Para cumplir con su función de órgano rector, el Ministerio cuenta con una estructura programática conformada por cuatro programas, a saber: Dirección Superior y Administración General (621), Dirección y Conducción de la Salud (622), Transferencias a Instituciones del Sector Salud (623) y Nutrición y Desarrollo Infantil (625).

Una revisión del presupuesto de los últimos años, muestra un alto porcentaje de los recursos del Ministerio concentrado en el programa 623, siendo para el 2003 de un 40,9% y de acuerdo con lo presupuestado para el 2004 y 2005 de un 44,9% y 49,8%, respectivamente. Por otra parte, los fondos asignados al programa 625, cuyo fin primordial es la provisión de las condiciones óptimas de nutrición y desarrollo infantil, corresponden para los años mencionados con porcentajes del 13,2%, 19,0% y 16,8%, en su orden. Este hecho es relevante, por cuanto la asignación de dichos recursos no es parte de la planeación y programación de las actividades ordinarias propias de la función rectora que le compete al MINSA, los cuales para el 2005 alcanzan un 66,6% de su presupuesto.

Lo anterior debe llevar a la reflexión sobre la asignación real de recursos que se está haciendo para cumplir con los planes que el MINSA está formulando, para el cumplimiento de la función de rectoría de la producción social de la salud del país.

Con respecto al cumplimiento de lo planeado por parte del Ministerio, para el 2003 la entidad alcanzó las metas planeadas en 72,6%, mientras que para el 27,4% restante obtuvo un logro parcial. En cuanto a la ejecución presupuestaria, en el 2003 se subejecutó el presupuesto en €747,3 millones, principalmente en las partidas de servicios no personales, materiales y suministros, maquinaria y equipo, y construcciones, adiciones y mejoras.

En los últimos períodos, el MINSA ha hecho esfuerzos para mejorar el proceso de formulación del plan presupuesto; sin embargo, a pesar del relativo cumplimiento en las metas planteadas para el 2003, las correspondientes a los años 2004 y 2005 no varían significativamente.

El comportamiento descrito con anterioridad hace necesario señalar la importancia que, para todo proceso de planeación y presupuestación, reviste la delimitación clara de la función a cumplir, en este caso la rectoría de la producción social de la salud; el conocimiento sobre la disponibilidad de recursos con que se cuenta para el logro de esa función; así como los resultados obtenidos en períodos anteriores, para proyectar la labor a realizar cada año. Estos aspectos, de acuerdo con lo comentado, requieren considerarse y analizarse para efectos de la aprobación del plan presupuesto del MINSA para el 2005.

En criterio de este Órgano Contralor, el Ministerio de Salud ha ejercido en buena medida algunas labores de rectoría; sin embargo, debe asumir una actitud más proactiva en el proceso de ejecución del presupuesto para el logro de esa función, cuyos avances resulten más notorios y significativos en el cumplimiento de sus metas para la conducción de los fondos públicos hacia el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

En relación con los enunciados del Plan Anual Operativo del Ministerio para el 2005 y de acuerdo con el nivel del gasto, el cual debía crecer en 7% respecto del presupuesto aprobado para el 2004, según los límites establecidos, se determinó que las necesidades reales de recursos para cubrir las actividades que directamente ejecuta la institución alcanzaban la suma de €23.694,65 millones, monto que en términos reales corresponde a un incremento de 3,1% con respecto a los planteamientos del MINSA en el anteproyecto del año anterior. Como resultado del proceso de negociación con el Ministerio de Hacienda, el monto del proyecto de presupuesto para 2005 quedó en €22.248,20 millones, dejándose al descubierto €1.446,75 millones.

Situación similar resultó de la negociación del presupuesto del 2004, donde quedaron al descubierto €1.500,0 millones, los cuales se cubrieron parcialmente mediante las gestiones del MINSA en el proceso de aprobación en la corriente legislativa, donde se obtuvo una reasignación de €1.050,0 millones. Sin embargo, dichos fondos fueron asignados por disposición de los diputados a un destino específico y no precisamente de acuerdo con las necesidades establecidas por el Ministerio.

Visto el proceso de discusión del proyecto de presupuesto del Ministerio de Salud para el 2005, es evidente que se impone el criterio restrictivo que busca un equilibrio fiscal, sobre las prioridades en el campo de la salud esbozadas en los planes institucionales, lo cual limita su gestión sustantiva al afectarse partidas necesarias. Para este año el mayor recorte presupuestario se da en el Programa Dirección Superior y Administración Central por la suma de €521,1 millones y en el Programa Dirección y Conducción de la Salud en €410,4 millones; ambos alcanzan el 64% de la rebaja que se efectuó al presupuesto del MINSA.

Una vez incorporadas las transferencias a otras entidades, cuya estimación corresponde al Ministerio de Hacienda, el monto total del proyecto de presupuesto del MINSA para el 2005 ascendió a la suma de €39.715,5 millones, que representa un incremento en términos reales de un 2,8% respecto del ejercicio económico del 2004. Esta variación obedece, principalmente a un aumento de €4.011,8 millones en la subpartida 660 - Contribución Patronal a la CCSS del Programa Transferencias a Instituciones del Sector Salud, recursos que no inciden en forma directa en el fortalecimiento de función rectora ese Ministerio.

**CUADRO 31**  
**MINISTERIO DE SALUD:**  
**SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS 2004-2005**  
**MILLONES DE COLONES**

Programas	Presupuesto ordinario 2004	Estructura porcentual 2004	Proyecto Presupuesto 2005	Estructura porcentual 2005	Variación real
<b>TOTAL</b>	35.160,7	100,0%	39.715,5	100,00%	2,8%
621 Dirección Superior y Administración General	2.650,8	7,5%	2.946,2	7,4%	1,1%
622 Dirección y Conducción de Salud	10.034,6	28,5%	10.304,8	26,0%	-6,6%
01 Planificación en Salud	359,5	1,00%	391,1	1,0%	-1,0%
02 Normalización y Acreditación	284,6	0,8%	331,7	0,8%	-6,0%
03 Registros y Controles	618,1	1,80%	668,2	1,7%	-1,6%
04 Vigilancia y Control del Ambiente Humano	536,3	1,50%	519,4	1,3%	-11,9%
06 Vigilancia de la Salud	301,4	0,80%	343,0	0,9%	3,5%
07 Nivel regional	7.934,8	22,60%	8.051,5	20,3%	-7,7%
623 Transferencias a Instituciones del sector Salud	15.783,9	44,90%	19.795,7	49,8%	14,1%
625 Nutrición y Desarrollo Infantil	6.691,3	19,00%	6.668,7	16,8%	-9,3%

Fuente: Ley de presupuesto ordinario 2004 y Proyecto de ley de presupuesto ordinario 2005

Una revisión de la estructura de los programas desde la perspectiva de los recursos presupuestarios asignados para el período 2005, en comparación con la misma presentación para el período anterior, según el detalle del Cuadro 31 de este informe, muestra entre lo más relevante del Programa 622- Dirección y Conducción de la Salud, una disminución en el subprograma 622-04 Vigilancia y Control del Ambiente Humano en el orden del 11,9%, 7,7% en el 622-07 Nivel Regional y 6,0% para los gastos asignados al 622-02 Normalización y Acreditación. Aspecto, que afecta directamente el ejercicio de la función rectora y conductora de la salud en el país.

**CUADRO 32**  
**MINISTERIO DE SALUD:**  
**SEGÚN CLASIFICACIÓN POR OBJETO DEL GASTO 2004-2005**  
**MILLONES DE COLONES**

Partidas	Presupuesto ordinario 2004	Proyecto Presupuesto	Variación real
<b>TOTAL</b>	35.160,7	39.715,5	2,8%
Servicios personales	14.029,4	15.100,1	-2,1%
Servicios no personales	1.363,7	1.373,4	-8,4%
Materiales y suministros	464,7	333,4	-34,7%
Maquinaria y equipo	97,4	92,6	-13,5%
Construcciones, adiciones y mejoras	152,0	2,0	-98,8%
Transferencias corrientes	18.324,0	22.594,3	12,2%
Transferencias de capital	64,8	69,7	-2,1%
Servicio de la deuda pública	164,8	150,0	-17,2%
Asignaciones Globales	500,0	0,0	-100,0%

Fuente: Ley de presupuesto ordinario 2004 y Proyecto de ley de presupuesto ordinario 2005

Si se observa la variación del presupuesto desde la perspectiva del objeto del gasto, según detalle del Cuadro 32, es relevante puntualizar que la única partida que presenta un crecimiento real o positivo es la de Transferencias Corrientes, en un 12,2 %. Por otra parte, los otros renglones reflejaron un comportamiento negativo, como es el caso de los Materiales y suministros con un 34,7% y de Construcciones, Adiciones y Mejoras con un 98,8%.

Esta situación de los gastos merece ser revisada oportunamente, dado el impacto que esas variaciones pueden acarrear en el funcionamiento de la institución, por la insuficiencia de recursos materiales, así como por la necesidad de que la infraestructura se encuentre en óptimas condiciones para una labor eficiente y eficaz de los funcionarios.

Un aspecto importante a considerar, en vista de la insuficiencia de recursos que muestra el presupuesto del MINSA, son los fondos provenientes del contrato de préstamo 1451/OC-CR con el Banco Interamericano de Desarrollo, aprobado mediante Ley N° 8403, para la modernización y fortalecimiento del sector salud, los cuales de acuerdo con los términos del contrato, a partir de mayo de este año, están devengando comisiones de compromiso, no obstante esto, al mes de agosto dichos recursos estaban para aprobación en un presupuesto extraordinario, por lo que es necesario el trámite de dicho presupuesto con el fin de dotar de dichos recursos al Ministerio y evitar mayores costos financieros en el pago de las comisiones de compromiso.

Con respecto a la Auditoría General de Servicios de Salud, la plaza de Auditor General de Servicios de Salud no ha sido creada tal como se establece en la Ley N° 8239 del 19 de abril del 2002, sino que durante el 2004 se han asignado recursos para la implementación de ese órgano desconcentrado, desconociendo este Órgano Contralor su procedencia, para designar una funcionaria como coordinadora del proceso de implementación y adicionalmente se dispuso del recurso humano, oficina, materiales, mobiliario, equipo, etc., necesarios para el brindar el apoyo a las gestiones de dicho órgano.

Para el 2005 en el documento del Plan Operativo, se hace una mención tanto en la Matriz de Desempeño Institucional, como en la Matriz de Desempeño Programático, donde se incluye como una acción estratégica la creación y funcionamiento de la Auditoría General de Servicios de Salud. En dichas matrices se indica de un funcionario responsable de esa unidad y la estimación de recursos financieros en la partida con código cero, Servicios personales, por la suma de €11.741,6 miles y en las partidas de transferencias con código 6 y 7, €2.113,5 miles y €54,3 miles, respectivamente, con recursos del Gobierno Central, los otros renglones codificados con 1, 2 y 3, se observa una combinación de fuentes del Gobierno y del Consejo Técnico de Asistencia (CTAMS).

Uno de los aspectos más importantes a considerar es la definición de la estructura organizacional, así como los perfiles de los cargos y puesto necesarios para la realización de sus funciones. Es urgente que se defina el perfil del cargo de Auditor General de Servicios de Salud y sus colaboradores a fin de realizar la gestión ante la Autoridad Presupuestaria para las autorizaciones pertinentes.

### **3.8 Ministerio de Hacienda.**

---

El Ministerio de Hacienda, tanto en su actividad ordinaria, como en su papel de rector del Sistema de Administración Financiera (art. 27 Ley N° 8131), no escapa al pedido popular de conocer los resultados de la gestión que ejecutan los funcionarios públicos y de ahí deviene la obligación de que la formulación presupuestaria, se ejecute bajo estricto apego al bloque de legalidad<sup>48</sup> que rige la materia y que deben considerar las personas responsables de brindar, recopilar y divulgar la información que finalmente se plasma en el plan anual operativo y en el presupuesto.

Desde la realización del Informe Técnico presentado el año anterior sobre el proyecto de presupuesto de la República para el año 2004, así como en la elaboración de la Memoria anual del año 2003, este Despacho destacó algunos aspectos que daban luz sobre la necesidad de que se tomaran acciones correctivas en el proceso de formulación que se ejecuta en el Ministerio de Hacienda.

Para el año 2005 el proyecto de presupuesto del Ministerio de Hacienda asciende a la suma de €30.518,4 millones y decrece en términos reales en un 0,8% con respecto al presupuesto ordinario aprobado para el año 2004; dicho monto contiene aproximadamente el 21% menos de las sumas originalmente solicitadas en el anteproyecto por la Administración, destaca el recorte presupuestario que se practicó en el subprograma 134-02 Gestión de ingresos internos por €6.030,7 millones.

De seguido se presentan algunos comentarios sobre la composición del proyecto de presupuesto de Hacienda para el año 2005, sin embargo, es preciso que se tenga presente desde ya que, por las razones que se dirán adelante, este presupuesto no cumple fielmente con el principio de programación, que señala el artículo 5, inciso c) de la Ley N° 8131, fundamentalmente, por cuanto no alcanza a ser la expresión financiera de la planificación institucional.

- a) El costo de la planilla se mantiene casi constante con respecto al ejercicio económico 2004, sin embargo eso no se ha traducido en un beneficio en cuanto a la asignación de otros rubros del objeto del gasto, ya que en términos reales esa composición de gastos muestra un decrecimiento del 1,3%.
- b) Al costo total de la planilla de €14.598,1 millones, le sigue en importancia el monto de €8.267,0 millones por concepto de indemnizaciones; eso implica que entre ambos rubros –planilla e indemnizaciones-, se consumen un 75% por ciento del monto total presupuestado, quedando para gastos de operación del Ministerio de Hacienda €7.653,3 millones. Esta situación es similar a la que se presentó en la Ley de presupuesto aprobada para el ejercicio fiscal 2004, donde esos mismos rubros consumieron el 76% del presupuesto asignado; con esto se patentiza que la cartera ministerial encargada de una labor trascendental para el país como lo es el manejo de las finanzas públicas y de la rectoría del Sistema de Administración Financiera, muestra una tendencia a utilizar alrededor de un 25% del total de su presupuesto para gastos de operación e inversión; con respecto a este último rubro se asignan solamente en la partida 3 –Maquinaria y equipo, €1.373,3 millones, que es realmente una suma muy baja para un Ministerio empeñado en impulsar el uso de la informática para sistematizar sus funciones; téngase en cuenta que la Ley 8131 –Ley de administración financiera de la República y de presupuestos públicos, en

---

<sup>48</sup> Bloque de legalidad: Conjunto de normas jurídicas, escritas o no escritas, a cuya observancia se encuentra obligada la Administración Pública, el cual comprende tanto la ley como las normas de rango superior, igual o inferior a ésta, incluidos los principios generales y las reglas de la ciencia o de la técnica. (Gaceta N° 96, de 18 de mayo de 2004, pag. 33).

los artículos 3 b) y 125, dispone la implementación y utilización de tecnologías de información; para lo cual la inversión es fundamental. No se omite destacar que el Ministerio en esta materia cuenta con el apoyo del crédito denominado No1030/OC-CR, otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo; sin embargo no se aportan referencias a la gestión de dicho programa de crédito. Esta es una situación que debe corregirse, explicitando el efecto en la gestión ministerial.

- c) En cuanto al rubro de indemnizaciones, como se indicó, en el Proyecto de presupuesto 2005 se le asigna un monto de ¢8.267,1 millones, que se distribuyen en dos programas, el 132-Actividades Centrales, con ¢2.077,1 millones y el 134 -Gestión de Ingresos Internos, con ¢6.190,0 millones. Esas asignaciones merecen especial atención, máxime cuando se logra determinar que de los ¢8.090,0 millones aprobados en el presupuesto de 2004 al Ministerio de Hacienda en el rubro de comentario, al mes de setiembre solamente se han pagado ¢3.350,0 millones, sea un 41% de lo autorizado en el presupuesto del año 2004, además, sobre este particular, en la Memoria anual para el año 2003 esta Contraloría llamó la atención sobre la necesidad de afinar los métodos de asignación de las estimaciones presupuestarias, de tal manera que se puedan evitar las sobre o subestimaciones en el objeto del gasto, las cuales dejan ver por una parte, una programación presupuestaria deficiente y por otra, afectan directamente las provisiones presupuestarias que se podrían hacer a programas fundamentales para la eficaz y eficiente gestión del Ministerio y que reciben pocos recursos.
- d) En términos absolutos la distribución del presupuesto del Ministerio de Hacienda según programas deja ver que el programa Administración de Ingresos (¢19.864,0 millones), consume la mayor cantidad de los recursos asignados al Ministerio de Hacienda, sin embargo, en términos reales dicho programa tiene un decrecimiento real de un 8,9%, con respecto al presupuesto aprobado por el Plenario Legislativo para el presente ejercicio económico. Ese hecho llama la atención por cuanto este es un programa sustantivo dentro de la cartera ministerial de Hacienda y de incidencia indudable en la efectividad de la recaudación fiscal y en la buena marcha de las finanzas públicas. La necesidad de fortalecer la recaudación de ingresos y el combate a la evasión fiscal, (téngase presente a este respecto el proyecto de Ley de pacto fiscal y reforma fiscal estructural, que se encuentra en estudio en esa Asamblea Legislativa) es sentida por la ciudadanía, por lo que llama la atención que el programa presupuestario encargado de velar por la eficacia en la recaudación y por combatir la evasión fiscal tenga una disminución, en términos reales, en su dotación presupuestaria.
- e) En vista de la ausencia de comentarios en el anteproyecto sobre este aspecto, con el propósito de ahondar más en este tema véase lo siguiente: dentro del programa 134, el subprograma que cuenta con mayores recursos es el subprograma 2 -Gestión de ingresos internos, el monto total asignado a este subprograma es ¢14.035,3 millones pero de tal cifra el 41% de se asigna a devolver impuestos pagados de más por empresas y ciudadanos, otro 40%, lo constituye el costo de la planilla, por lo que queda solamente el 19%, ¢2.760,2 millones para cumplir con los objetivos de mejora y vinculación al Plan Nacional de Desarrollo que se proponen en el proyecto, los cuales entre otros, en general tienen el loable propósito de mejorar la cobertura fiscal y evitar la evasión. Es destacable, además, que este subprograma sufrió un recorte presupuestario en la Dirección General de Presupuesto Nacional que alcanzó la cifra de ¢6.030,7 millones.
- f) El subprograma 3 -Gestión Aduanera, muestra un crecimiento real de tan solo un 5% con respecto al año 2004, para un subprograma que debe tener una gran proyección y jugar un papel preponderante en la recaudación fiscal, y que se supone necesita constantemente actualizar equipo y software, así como incorporar nuevos sistemas a su quehacer, ese crecimiento puede resultar insuficiente para afrontar con éxito los retos citados. Como dato adicional y que respalda las observaciones señaladas, se debe acotar que en este subprograma no aparece asignado ni un céntimo a la partida presupuestario 3 -maquinaria y

equipo, lo que implica que en el 2005 no habrá contenido presupuestario ni siquiera para sustituir una microcomputadora dañada.

- g) La asignación presupuestaria al programa 138 –Administración tecnológica es de €3.747,7 millones y representa un 12% dentro del total de presupuesto para el Ministerio de Hacienda. Asimismo, el aumento absoluto con respecto al presupuesto aprobado para el año 2004 es de €1.449,7 millones, lo que significa un aumento real 48,9%, siendo este programa el que refleja un mayor incremento comparado con el presupuesto del año 2004 del Ministerio de Hacienda; específicamente, tal impacto muestra una prioridad en la asignación del gasto hacia la subpartida presupuestaria 310 –Equipo y Mobiliario de Oficina, rubro al que se le asignan €1.072,5 millones, a pesar de que su pedido inicial, según consta en las justificaciones del anteproyecto, fue de €1.291,0 millones. Este es el único programa en el cual dicho rubro se ve favorecido con un aumento sustancial en su dotación presupuestaria para equipo y mobiliario de oficina. Como ya se dijo, en otros programas se mantiene, sufre aumentos pequeños o no existe del todo, como en aduanas.
- h) Con respecto a la partida de Maquinaria y Equipo, ya en el Informe Técnico rendido a esa Asamblea Legislativa para el proyecto de presupuesto del año 2003, se había observado que esa partida mostraba un decrecimiento sustancial (un 27,8%) en términos reales en relación con la dotación inicial para el año 2002; se señalaba la preocupación al respecto, pues situaciones de esa naturaleza pueden generar rezago en el avance en materia informática que ocupa la Administración. Existe un propósito de orientar la gestión gubernamental hacia un “gobierno digital”, en el que el papel del Ministerio de Hacienda es fundamental, además la Ley N° 8131, conlleva una orientación irreversible de automatizar todos los procesos y procedimientos de la Administración Central. Por esas razones siguen constituyendo motivo de preocupación las tendencias sostenidas, no solo a disminuir, sino incluso a no presupuestar recursos en este tipo de partidas.

En otro orden de ideas, con motivo de la elaboración del proyecto de presupuesto del año 2005, este Despacho ha determinado una vez más algunos factores que obligan a concluir que el proceso de formulación del Ministerio no cumple en toda su extensión con el bloque de legalidad que le rige. Lo anterior por lo siguiente, lo cual pudo ser verificado en visitas efectuadas a ese Ministerio:

- a) No existe, dentro de la estructura orgánica formal del Ministerio, una instancia responsable de los procesos de planificación institucional, que tenga asignadas entre otras, las tareas de formulación, seguimiento y evaluación de la planificación institucional. A manera de ilustración, para la confección de la Estructura Básica del Plan Anual Operativo 2005, las acciones fueron lideradas por un asesor del Despacho del Ministro, quien coordinó con los directores de programas, a través de un enlace nombrado por cada director, limitando su función a compilar el documento final y recomendar a los directores de programas algunos ajustes y correcciones. Dicha instancia asesora, realiza también alguna coordinación en materia de seguimiento y evaluación de los planes; no obstante, tales funciones asignadas a una instancia de carácter temporal y por el origen de la relación de servicio, no brindan una seguridad razonable de que el Ministerio pueda mantener un esfuerzo sostenido de mejora continua en el proceso de planificación. Por el contrario, el conocimiento organizacional que se alcance en materia de planificación en el Ministerio de Hacienda, puede perderse en cualquier momento ante las variaciones a que están expuestas las plazas de asesoría.
- b) No se obtuvo evidencia de que los superiores jerárquicos del Ministerio, hubieren emitido lineamientos que orientaran la formulación presupuestaria, hacia proyectos o actividades específicas o de interés estratégico para la gestión ministerial.

- c) No se creó la Comisión Interna Institucional que los lineamientos de la Comisión Técnica Interinstitucional y las directrices de la Dirección General de Presupuesto Nacional dispusieron crear, para la elaboración de la Estructura Básica del Plan Anual Operativo 2005 y el Anteproyecto de Presupuesto 2005, respectivamente, y cuyo propósito básico es sincronizar la formulación del plan y el presupuesto con la participación de las jerarquías e instancias internas necesarias para garantizar la correcta ejecución del proceso de formulación presupuestaria. De hecho, quienes lideraron por separado ambas actividades (instancia asesora del Ministro y jefatura de la Unidad de recursos financieros) reconocieron que aunque es lo ideal, la coordinación no se dio, por lo que no se ha logrado el propósito de que el presupuesto sea la expresión financiera de la planificación operacional.
- d) Por tanto, se arribó a la conclusión de que la formulación presupuestaria del año 2005, se ejecutó en el Ministerio bajo dos procesos separados, por un lado para confeccionar la Estructura Básica del Plan Anual Operativo y por otro el anteproyecto de presupuesto.
- e) No se pudo contar, para consulta, con planes de mediano y largo plazos que soporten la formulación de la planificación operativa, expresada en la Estructura Básica del Plan Anual Operativo. Como se expresa en la declaración interpretativa de la norma 3.2. del “Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización”: “...Así, la identificación y evaluación de riesgos se basa en una apropiada planificación porque, precisamente, se trata de riesgos que obstaculizarían el logro de objetivos previstos. De este modo, el proceso de planificación debe considerar en sus etapas estratégica, operativa y presupuestaria, los riesgos pertinentes para su análisis..”, de aquí deviene una razón más para que se procure un proceso de planificación técnicamente correcto.
- f) Los programas reciben una “cuota de recursos” para ser distribuida en el objeto del gasto, una vez restado el costo de la planilla total; esta situación contribuye a que dentro del Ministerio de Hacienda no se tenga por necesario contar con una metodología de estimación de los gastos, ni que éstos estén correctamente direccionados a satisfacer el cumplimiento de objetivos y metas previamente definidos. Tampoco se cuenta con una contabilidad de costos por programas que pueda sustentar una forma alternativa de distribución de los recursos que se asignan.
- g) La Unidad de Recursos Financieros, bajo la coordinación de la Jefa, confeccionó el anteproyecto de presupuesto, remitiendo los formularios que al efecto envió la Dirección de Presupuesto Nacional a los diferentes programas, los cuales debieron esperar hasta que se les comunicó la “cuota” de recursos que les correspondía para distribuir en el resto del objeto del gasto; posteriormente al menos en dos ocasiones, los programas fueron instados a ajustar hacia abajo las asignaciones presupuestarias; además en la Dirección General de Presupuesto Nacional el anteproyecto se disminuyó en más de €8.000,0 millones; sin embargo, tales ajustes no fueron considerados en el proceso de definición de la Estructura Básica del Plan Anual Operativo.
- h) El proceso de recopilación de la información para consolidar las cifras del anteproyecto final de presupuesto tiene una fase manual a nivel de programas y otra automatizada, cuando posteriormente, la Unidad de Recursos Financieros redigita toda la información de los programas en el sistema de apoyo a la formulación presupuestaria que pone a disposición la Dirección General de Presupuesto Nacional, lo cual representa generación de esfuerzos adicionales, y eventualmente puede afectar la calidad, confiabilidad y oportunidad de la información.
- i) Tanto la Estructura Básica del Plan Anual Operativo, como el Anteproyecto de Presupuesto fueron presentadas a MIDEPLAN y a la Dirección General de Presupuesto Nacional, respectivamente, en fechas posteriores a las establecidas en el bloque de legalidad.



- j) El Ministerio de Hacienda cuenta con un diagnóstico institucional que data del año 1996, pese a que se indicó que se iniciaron acciones tendentes a elaborar uno nuevo, no fue posible conocerlo. Es impostergable la necesidad de que el Ministerio formalice un nuevo diagnóstico institucional, ante las obligaciones que se le exigen desde octubre de 2001, fecha en que tiene vigencia la Ley N° 8131, con el propósito de obtener un conocimiento profundo en todos los campos de su competencia, e identificar hacia donde podrá orientar los mejores esfuerzos de mejora y la asignación de gastos.

A manera de conclusión es posible señalar que aun cuando el rol y las responsabilidades del Ministerio de Hacienda están claramente señaladas en el bloque de legalidad que regula dicho Ministerio, los involucrados en el desempeño de éstos, no han podido, desde la vigencia de la Ley de la administración financiera de la República y presupuestos públicos (Octubre de 2001), articular las actividades, procedimientos y procesos que se llevan a cabo, de modo que exista una adecuada correspondencia entre lo que dicha Ley plantea y la realidad que se vive dentro de los componentes del Sistema de Administración Financiera.

Preocupa la falta de asignación de recursos en objetos del gasto básicos para la sustentación de las labores de rectoría y funcionamiento del Sistema de Administración Financiera, como podría ser en materia de inversión (maquinaria y equipo y edificios).

Existe evidencia suficiente para concluir, que la metodología utilizada en el proceso de formulación presupuestaria, divorcia la elaboración del plan anual operativo de la confección del presupuesto.

Los anteproyectos de los programas, por diversas razones sufren recortes, en tanto no existe evidencia que tales recortes se expresen también en la planificación que realizaron los programas inicialmente, esto podría estar ocasionando un choque entre las expectativas que generan los programas en el proceso de formulación y su verdadera capacidad de llevar a cabo los proyectos que consideran prioritarios, con la asignación de gasto que reciben.

Se denota además, una ausencia, a manera de común denominador, de esfuerzos por promover un cambio en la cultura organizacional del Ministerio que permita contar con el impulso del personal (jerarcas, administrativos y técnicos) hacia los cambios que le exige el nuevo modelo de organización que plantea la ley 8131. Por tanto también es necesario evaluar la necesidad de generar un proceso de capacitación que permita refrescar conocimientos y romper paradigmas, tanto en los aspectos técnico como motivacionales.

Al considerar que ya en el informe técnico sobre el proyecto de presupuesto del año 2004, y en la Memoria Anual del año 2003, esta Contraloría ha destacado síntomas de la problemática aquí señalada, y pese a ello no se observan acciones correctivas, o al menos intentos debidamente documentados, para diagnosticar y reconocer dificultades y obstáculos que se tienen para mejorar la formulación presupuestaria, se hace necesario que esa Asamblea Legislativa recurra a sus potestades de Control Político que correspondan para dirigir los esfuerzos de mejora continua en este proceso de formulación presupuestaria, en tanto que las autoridades ministeriales deben activar los procesos de responsabilidad que correspondan, toda vez que en las condiciones técnicas en que se esta generando el presupuesto del Ministerio no corresponde en toda su extensión al bloque de legalidad que regula la materia, ni al rigor con que se debe dar ese proceso, tratándose del ente rector del Sistema de Administración Financiera.

### **3.9 Ministerio de Agricultura y Ganadería.**

---

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), tiene como misión promover, orientar y fomentar el desarrollo agropecuario y rural, por medio de la ejecución de procesos de generación de transferencia de

tecnología, programas nacionales, formulación y operacionalización de políticas agropecuarias, emisión y aplicación de normas fito y zoo-sanitarias, todo esto para el mejoramiento económico y social del país<sup>49</sup>.

En el anteproyecto de Presupuesto Nacional elaborado por el MAG para el ejercicio económico 2005, se propone la suma de ¢11.387,5 millones y el Ministerio de Hacienda aprobó un proyecto de presupuesto para ese mismo año por la suma de ¢16.104,0 millones. Al respecto, es necesario aclarar que considerando el aumento señalado el proyecto de presupuesto reporta un decremento de 15,6% en términos reales con respecto al presupuesto aprobado para el año 2004, esto tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO 33**  
**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA:**  
**SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS**  
**PRESUPUESTO ORDINARIO 2004, ANTEPROYECTO Y PROYECTO PRESUPUESTO ORDINARIO 2005**  
**MILLONES DE COLONES Y TASA DE VARIACIÓN REAL**

<b>Programas</b>	<b>Presupuesto ordinario</b>	<b>Anteproyecto 2005 MAG (2)</b>	<b>Proyecto Presupuest</b>	<b>Variación real (1) - (3)</b>	<b>Variación real (2) - (3)</b>
Actividades Centrales	1.858,9	2.043,7	2.046,9	0,18%	0,16%
Servicio Fitosanitario	1.074,5	866,9	873,9	-26,00%	0,81%
Instituto Nac. De Innovación Tecnológica Agropecuaria	1.688,1	1.261,3	1.269,8	-31,56%	0,67%
Salud Animal	1.863,4	1.782,5	1.790,4	-12,58%	0,44%
Extensión Agropecuaria	3.240,9	3.548,5	3.575,1	0,36%	0,75%
Desarrollo Rural	133,0	104,6	105,3	-27,97%	0,67%
Apoyo a Instituciones y Organizaciones del Sector Agropecuario	7.362,5	1.671,5	6.333,2	-21,74%	278,89%
Dirección de Programas Nacionales y Sectoriales	137,7	108,5	109,4	-27,72%	0,83%
<b>Total</b>	<b>17.359,0</b>	<b>11.387,5</b>	<b>16.104,0</b>	<b>-15,60%</b>	<b>41,42%</b>

Fuente: Presupuesto ordinario de la República para el ejercicio económico de 2004 y Proyecto de presupuesto ordinario de la República para el ejercicio económico de 2005.

Los programas más relevantes del Presupuesto del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), que se muestran en el cuadro anterior son en primer lugar el denominado "Apoyo a instituciones y organizaciones del Sector Agropecuario" y en segundo lugar el de "Extensión Agropecuaria", que representan más del 60% del proyecto de presupuesto institucional del MAG para el ejercicio económico de 2005. No obstante la importancia aludida, la tasa de crecimiento del programa de Extensión Agropecuaria no alcanza siquiera el 1% de la asignación presupuestaria en el proyecto de presupuesto del año 2005 en relación con el año 2004.

Por su parte, el programa de "Apoyo a instituciones y organizaciones del Sector Agropecuario", si bien reporta un decremento significativo de 21,7% en términos reales con respecto a lo autorizado en el año 2004, lo aprobado por el Ministerio de Hacienda para el año 2005 en relación con lo propuesto por el MAG en el

<sup>49</sup> Ley N° 7064 del 29 de abril de 1987, reformada por la Ley N° 7152 del 5 de junio de 1990.

anteproyecto de presupuesto para ese mismo año se incrementó en un 278,89%. Este incremento se debe fundamentalmente al aporte incorporado en dicho presupuesto para que el MAG lo traslade al Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera (FONECAFE) por un monto de ¢4.646,7 millones, el cual se orienta al cumplimiento del aval otorgado por el Gobierno de la República, según artículo 3° de la Ley N° 8064<sup>50</sup> por la emisión de bonos aplicados al subsidio de los productores cafetaleros debido a la crisis del café. Otros aportes importantes que incluye este programa, lo constituyen los correspondientes al Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA) por un monto de ¢850,0 millones y al Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA) por la suma de ¢595,0 millones, en estos casos el proyecto de Presupuesto 2005 no aclara el destino del recurso, lo que resulta inconveniente desde el punto de vista del control y fiscalización de esas entidades para garantizar que se cumplan los objetivos del Gobierno de la República al trasladar esos fondos.

De la distribución mostrada en el cuadro anterior cabe comentar que el programa denominado “Actividades Centrales” que viene a ser el programa en el que se concentra el apoyo administrativo brindado a los programas sustantivos del Ministerio, representa apenas el 12,7% lo cual es bastante razonable.

Cabe destacar que los recursos asignados por el MAG en el proyecto de presupuesto del año 2005 para el programa de Desarrollo Rural, no alcanza siquiera el 1%, siendo más bien el programa al que menos se le asigna recursos en dicho proyecto, evento que impide una acción que origine un mayor impacto de esa cartera ministerial en esta materia. Sobre este particular, reiteradamente esta Contraloría ha advertido, y lo advierte nuevamente, que el desarrollo rural es una prioridad del Gobierno y que sin embargo las decisiones que se toman en relación con este programa y las actividades relacionadas, más bien tienden a debilitarlo. Además, esta situación refleja un distanciamiento entre los objetivos y la asignación presupuestaria de los recursos del MAG respecto de lo previsto por el Plan Nacional de Desarrollo en esta materia. Como ejemplo se cita la situación que viven los 230 asentamientos campesinos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo como prioritarios, los cuales no encuentran apoyo adicional a los esfuerzos desplegados por el Instituto de Desarrollo Agrario y que acusan algunas deficiencias como bajos niveles de organización y gestión; deficiencias en la infraestructura y los servicios sociales; falta de acceso a mercados en condiciones de equidad; insuficientes oportunidades y condiciones para el desarrollo del capital humano; y políticas para el desarrollo rural poco prioritarias, que no son integrales ni permanentes.

Desde la perspectiva de la clasificación económica del gasto, en el proyecto de presupuesto para el ejercicio económico de 2005, el 98% correspondió a gastos corrientes como sueldos y salarios y adquisición de bienes y servicios; y el 2% fue aplicado a gastos de capital. Del total de gastos corrientes, el 44% lo consume el pago de sueldos y salarios con cargo al Ministerio.

---

<sup>50</sup> Ley N° 8064 de 8 de febrero de 2001 “Reforma a la ley de creación del Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera, Ley N° 7770”

**CUADRO 34**  
**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA:**  
**SEGÚN CLASIFICACIÓN POR OBJETO DEL GASTO**  
**PRESUPUESTO ORDINARIO 2004, ANTEPROYECTO Y PROYECTO PRESUPUESTO ORDINARIO 2005**  
**MILLONES DE COLONES Y TASA DE VARIACIÓN REAL**

<b>Partidas presupuestarias</b>	<b>Presupuesto ordinario</b>	<b>Anteproyecto 2005 MAG (2)</b>	<b>Proyecto Presupuest</b>	<b>Variación real (1) - (3)</b>	<b>Variación real (2) - (3)</b>
Servicios Personales	6.416,90	6.875,70	6.933,10	-1,70%	0,83%
Servicios no Personales	831,00	896,80	868,20	-4,95%	-3,19%
Materiales y Suministros	255,70	264,90	264,90	-5,75%	0,00%
Maquinaria y Equipo	605,40	124,00	124,00	-81,37%	0,00%
Desembolsos Financieros	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%
Construcciones, Adic. Y Mejoras	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%
Transferencias Corrientes	8.501,80	3.006,70	7.679,10	-17,82%	155,40%
Transferencias de Capital	670,70	147,80	163,10	-77,88%	10,35%
Servicio de la Deuda Pública	77,50	71,60	71,60	-15,95%	0,00%
<b>Total</b>	<b>17.359,00</b>	<b>11.387,50</b>	<b>16.104,00</b>	<b>-15,60%</b>	<b>41,42%</b>

Fuente: Presupuesto ordinario de la República para el ejercicio económico de 2004 y Proyecto de presupuesto ordinario de la República para el ejercicio económico de 2005

En lo relativo a la asignación de recursos de conformidad con la clasificación por objeto del gasto, las partidas más significativas en orden de importancia son “Transferencias corrientes” y “Servicios personales”, cuya sumatoria alcanza un 90% del proyecto de presupuesto para el año 2005.

La distribución del presupuesto para ese mismo año, según el criterio de la clasificación económica y por objeto del gasto antes señalados, permiten inferir que los recursos destinados a la realización de las actividades propias de los ejes de acción que, según señala MIDEPLAN deben estar a cargo del sector agropecuario (competitividad, desarrollo de capacidades humanas, agricultura en armonía con el ambiente y la modernización de los servicios institucionales) requieren del soporte presupuestario no solo ministerial sino del que brinden las otras instituciones del sector, por cuanto la mayoría de los recursos presupuestados por el MAG para el 2005, se aplican en gasto operativo de la entidad y transferencias a organizaciones e instituciones. Lo anterior se ratifica con lo indicado por el Ministro de Agricultura en su oficio N° DM-386 de 15 de junio de 2004 que literalmente establece:

“Con este Anteproyecto de Presupuesto la institución queda en una situación de estancamiento de materia de recursos efectivos para cubrir con mayor eficiencia y eficacia las necesidades crecientes del sector agropecuario, lo que incide directamente en el desarrollo de programas y asistencia técnica y por consiguiente en la producción nacional.”

Con respecto a la estructura básica del PAO-2004, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) mediante el oficio N° DM-600-2004 de 18 de junio de 2004, señala que la matriz de desempeño institucional establecida en la estructura básica del plan anual operativo del año 2005 del MAG, está vinculada con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo de ese mismo año.

En relación con los objetivos y metas del MAG, destaca el hecho de que para el año 2005 se formulan una gran cantidad de objetivos de mejora que no se propusieron en el año 2004; no obstante, el monto del

presupuesto para este año con respecto al año 2004 decreció en un 15,6% en términos reales, lo que evidencia algún nivel de desvinculación del plan con el presupuesto institucional.

Las metas de gestión y relevancia presentan ajustes con respecto al año 2004, son más concretas y su cuantificación es más precisa. Los indicadores de gestión son solamente de eficacia y se tornan pertinentes; no obstante, es necesario que se realicen esfuerzos para la formulación de indicadores de eficiencia y economía que permitan una evaluación integral de la gestión del Ministerio.

En cuanto al recurso humano, el Ministerio cuenta con un total de 1180 puestos por cargos fijos, un puesto más con respecto al total reportado en el período 2004. Extensión Agropecuaria es el programa que más absorbe recurso humano con una planilla de 483, es decir el 41% de esa suma, lo que evidencia la importancia que tiene para ese Ministerio esta función.

### **3.10 Ministerio de Comercio Exterior.**

---

El Ministerio de Comercio Exterior, (COMEX) fue creado mediante la Ley N° 7638, del 30 de octubre de 1996, como órgano del Poder Ejecutivo, es el rector de la política comercial externa y de inversión extranjera; además, dirige las negociaciones comerciales y de inversión, bilaterales y multilaterales, suscribe tratados y convenios sobre esas materias, dicta las políticas referentes a exportaciones e inversiones, dirige y coordina planes, estrategias y programas oficiales vinculados con exportaciones e inversiones; en otras palabras le corresponde promover, facilitar y consolidar la inserción de Costa Rica en la economía internacional.

Este Ministerio no cuenta con el organigrama debidamente aprobado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), ni con una Oficina de Planificación debidamente establecida; sin embargo, para la elaboración del Plan Anual Operativo (PAO) 2005, desde hace aproximadamente siete meses, la función de Encargado de Planificación, le fue asignada en forma temporal, a un funcionario que ocupa el puesto de "Consultor", el cual formuló el PAO 2005, esta asignación muestra el interés que tiene esa Administración para ajustarse a los lineamientos y metodologías de planificación. Aun cuando no se cumplió a cabalidad con todos los lineamientos establecidos, buscan mejorar esa área.

Para el periodo 2005 COMEX si cuenta con el dictamen emitido por el MIDEPLAN, oficio N° DM-660-2004, del 2 de julio de 2004, en donde certifica la vinculación del PAO con el Plan Nacional de Desarrollo, superando la situación de incumplimiento que se presentó el año anterior en cuanto a este aspecto.

Efectuado el estudio correspondiente, al proceso de formulación del plan - presupuesto 2005, es necesario realizar algunas observaciones con la finalidad de que dicho instrumento se convierta en una herramienta gerencial que facilite la vinculación adecuada de los procesos de planificación, ejecución y evaluación de los resultados y que permita determinar la calidad del desempeño de COMEX:

- No elaboraron la "Matriz de desempeño programático específico", que contempla la información de la planificación operativa anual de los programas y subprogramas presupuestarios institucionales, solicitada por MIDEPLAN, ni un plan institucional que incorpore todas las actividades a realizar durante el año.
- La visión, misión y objetivos estratégicos no son comunicados a todo el personal, lo que impide que se promueva su interiorización y compromiso.
- El proceso de planificación y formulación del presupuesto no fue participativo.
- No elaboran estrategias para el ámbito interno ni externo.

- Los costos totales de las metas por programas y el costo por unidad de medida que son la base para la asignación de recursos, no se aplica en el Ministerio, debido a que no se cuenta con la capacidad para poder medir el detalle de los costos; no obstante, esperan realizarlo cuando se implante el sistema de evaluación dado por MIDEPLAN.
- No incluyeron en el PAO todos aquellos objetivos estratégicos que se requieren para cumplir con la función dada en su Ley de creación, por los lineamientos del límite de gasto comunicados por el Ministerio de Hacienda para el año 2005.
- En punto a las negociaciones comerciales internacionales, se determinó que no existe una definición clara entorno a cuál es la política y posición de COMEX, pues se evidencia generalidades en los objetivos y metas, además, no constituyen mecanismos apropiados en la asignación de responsabilidades y los elementos necesarios para la evaluación y la rendición de cuentas.
- No existen documentos o estudios en donde se visualice o cuantifique el impacto de esas negociaciones, en el ámbito político, cultural, económico y social de Costa Rica, asimismo, no se conoce si existe una unidad de seguimiento con un sólido diseño e infraestructura institucional
- Las metas deben ser precisas, medibles, periódicas, coherentes y realistas, características que no cumplen algunas metas incorporadas en el plan y que no permitirán visualizar los avances o resultados que se obtengan de la gestión institucional, en el cumplimiento de los objetivos específicos. Las metas como los indicadores, se requieren para la evaluación de resultados y la rendición de cuentas, conforme lo establece el artículo 11 de la Constitución Política, así reformada por la Ley N° 8003 de 8 de junio de 2000. Obsérvese también lo dispuesto en los artículos 4° de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y 12 inciso e) de la Ley General de Control Interno N° 8292.

El presupuesto autorizado para COMEX en los últimos cinco años se ha visto disminuido, excepto en el año 2004, que aumentó con respecto al año 2003 en ¢500,7 millones, tal situación, se aprecia en el siguiente cuadro, específicamente en la columna denominada "Variación del gasto presupuestado": (cifras en millones de colones)

**CUADRO 35**  
**MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR:**  
**PRESUPUESTO 2001-2005**  
**MILLONES DE COLONES**

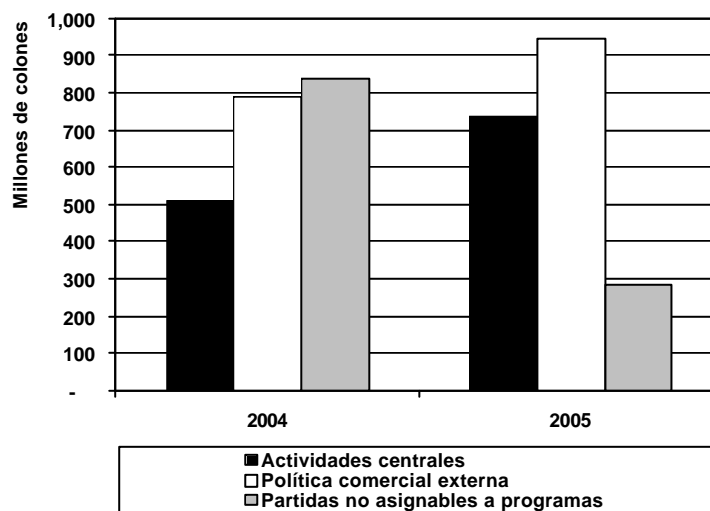
<b>Año</b>	<b>Presupuesto definitivo</b>	<b>Variación gasto presupuestado</b>
2001	28.266,0	-
2002	2.028,2	-26.237,8
2003	1.638,7	-389,5
2004	2.139,4	500,7
2005	1.970,0	-169,4

Fuente: Memorias de la CGR 2001-2002 y 2003

El proyecto de presupuesto para el año 2005, por un monto total de ₡1.970,0 millones,<sup>51</sup> disminuye en un 8,6% en relación con el monto presupuestado para el año 2004 y en términos reales (aplicando deflator) esa disminución es del 16,2%. Lo anterior, es producto de los lineamientos establecidos por el Ministerio de Hacienda en materia de gasto público.

La estructura programática del proyecto de presupuesto de COMEX, está conformada por tres programas: el programa N° 792 “Actividades Centrales”, representa el 37,3% del total de recursos destinados a ese Ministerio y se ve incrementado en ₡227,0 millones con respecto al periodo anterior, entre las subpartidas que tienen más aumento en este programa se encuentran: “Alquiler de edificios y terrenos”, “Gastos de viajes al exterior”, “Transporte o para el exterior” y “Gastos de oficinas económicas”; el programa N° 796 “Política Comercial y Externa”, no obstante que es el programa donde se centra la actividad sustantiva de COMEX, con una asignación del 48,2% de los recursos presupuestarios de ese Ministerio para el 2005, disminuyó en ₡160,6 millones con respecto al periodo 2004 y finalmente el programa N° 798 “Partidas no asignables a programas”, donde se incluye el contenido presupuestario para pagar las cuotas de membresía a Organismos Internacionales de Comercio, como la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), representa el 14,5% de los recursos presupuestados para el 2005 a ese Ministerio; en años anteriores, en este programa se ubicaban las transferencias para los Certificados de Abono Tributario (CAT’S), pero en el proyecto de presupuesto del año 2005, el Ministerio de Hacienda, no asignó contenido presupuestario, por lo que se disminuyó en ₡557,0 millones. Al respecto ver gráfico siguiente:

**GRÁFICO 8**  
**MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR:**  
**PROYECTO DE PRESUPUESTO 2005 SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS**  
**MILLONES DE COLONES**



<sup>51</sup> Ese monto fue el que propuso el Ministerio de Comercio Exterior, cuando presentó su anteproyecto de presupuesto 2005 ante la Dirección General de Presupuesto Públicos.

En cuanto a la no asignación de recursos para los CAT'S, se señala que el procedimiento que venía operando era que el Ministerio de Hacienda, con base en información que le suministra la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), lo incorporaba adicionalmente al proyecto de presupuesto de COMEX. Sobre el particular, el Gerente General de PROCOMER, mediante el oficio GG-202-64 del 16 de julio de 2004, le informó al Director de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, el monto estimado de los CAT'S que se requiere para el año 2005, según el siguiente detalle:

**CUADRO 36  
CERTIFICADOS DE ABONO TRIBUTARIO 2005**

<b>Concepto</b>	<b>Monto (en millones)</b>
Solicitudes de CAT, presentadas en original	¢ 1.538,3
Solicitudes de CAT, presentadas en fotocopia	¢ 728,7
<b>Monto estimado de CATs</b>	<b>¢ 2.267,0</b>

Cabe agregar, que de acuerdo con lo que reporta el Sistema Integrado del Gasto de la Administración Financiera (SIGAF), al 07 de setiembre de 2004, no han girado recurso alguno para el pago de los CAT'S y existe comprometido la suma de ¢152,1 millones.

Finalmente, por el tipo de funciones que tiene asignadas COMEX, llama la atención que no asignen recursos a la subpartida 162 "Honorarios y consultorías" que es donde podrían cargar la ejecución de contratos con negociadores y otros profesionales, esenciales para cumplir con los objetivos y metas planteadas para el periodo 2005.

### **3.11 Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.**

---

La Ley de Planificación Nacional N° 5525 del 2 de mayo de 1974, sus reformas y su Reglamento, establecen el Sistema Nacional de Planificación, conformado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, las Unidades u oficinas de planificación de los ministerios, instituciones descentralizadas y entidades públicas locales y regionales y los mecanismos de coordinación y asesoría, tales como consejos asesores, comités interinstitucionales, comisiones consultivas y otros. Esta normativa le asigna a MIDEPLAN las siguientes competencias: rectoría del Sistema Nacional de Planificación; elaboración y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo (PND); control de las inversiones públicas; aprobación de trámites de créditos para el sector público provenientes del exterior; formular, negociar, coordinar, aprobar y evaluar los programas de asistencia técnica y coordinar, analizar y dictaminar la modernización de las instituciones del Sector Público.

Además otra normativa<sup>52</sup>, establece un sin número de funciones a ese Ministerio, entre la que destacan : la elaboración del informe final sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del PND y su aporte al desarrollo económico

---

<sup>52</sup> Entre la que se encuentra la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131.



social del país, así como los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos; funciones en materia de planificación urbana nacional o regional, junto con el INVU; responsabilidades con la realización del Programa de Preinversión; participar en el procedimiento para asignar y entregar partidas específicas; autorizar los viajes al exterior de los funcionarios de las instituciones centralizadas; y la administración de los sistemas de: Nacional de Inversiones, Planificación Regional, Nacional de Evaluación, Nacional de Contralorías de Servicios, Nacional de Desarrollo Sostenible, y de Planificación Sectorial.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, MIDEPLAN tiene incorporadas doce acciones estratégicas, que están contenidas en la matriz de desempeño institucional del PAO 2005 de ese Ministerio y que responden a: el Programa de actualización y estudios sobre el Estado costarricense y sus instituciones; el Programa de fortalecimiento de las Contralorías de Servicios; el Programa de divulgación sobre la existencia y funcionamiento de las Contralorías de Servicios; Plan Nacional de Desarrollo evaluable y participativo; evaluación del PND para el mejoramiento de la gestión pública; evaluación de políticas, programas y proyectos prioritarios; capacitación a funcionarios públicos en materia de evaluación; Sistema Integrado de Evaluación Nacional (SIEN); Sistema Nacional de Inversiones Públicas; implementación del Subsistema de Planificación Regional; análisis de la factibilidad, asignación de recursos y dar seguimiento técnico y financiero a la ejecución de proyectos; diseño, formulación y facilitación de la ejecución del Programa de Cooperación Técnica Internacional para el desarrollo nacional.

Este Ministerio cuenta únicamente con dos programas presupuestarios, el de Actividades Centrales, que básicamente es de apoyo y el Programa de Planificación y Coordinación Económica, Social e Institucional, mediante el que ejecuta las actividades sustantivas. Este último programa tiene definido un solo producto denominado "Rectoría del Sistema Nacional de Planificación", el cual es consistente con la misión establecida para dicho Ministerio. Para el período 2005 se propone realizar dieciséis objetivos de mejora a su macro proceso de producción, los cuales van dirigidos a las diferentes áreas de trabajo y subprocesos que lo conforman, y entre los principales están: Realizar estudios de reestructuración; Consolidar el funcionamiento de los Consejos Regionales; Conocer el grado de cumplimiento de las acciones estratégicas del plan Superación de la Pobreza; Evaluar las contralorías de servicio existentes; Elaborar nuevas metodologías para evaluar programas sociales; Incrementar el número de instituciones públicas evaluadas; Brindar información cuantitativa de la evolución económica, social y ambiental; Realizar diagnósticos actualizados y prospectivos de la evolución del desarrollo nacional; Automatizar la información sobre los dictámenes de inversión pública; Elaborar una metodología en coordinación con el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República, para que el seguimiento del cumplimiento de metas 2005; Mejorar la ejecución de proyectos; entre otros.

De los dieciséis objetivos de mejora mencionados para el período 2005, seis se proponen en el área relativa al Sistema Nacional de Evaluación; sin embargo, dadas las deficiencias que enfrenta el área de evaluación, donde la metodología no permite medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios ni la eficiencia en el uso de los recursos públicos, no se vislumbra una acción significativa para el 2005. De esos seis objetivos y sus correspondientes metas dos se refieren a nuevas metodologías para el seguimiento del cumplimiento de metas y evaluación de programas sociales, los cuales podrían contrarrestar en alguna medida la deficiencia antes indicada, los otros cuatro objetivos planteados, más que de mejora en el área de evaluación, parecen que deben realizarse como funciones normales del Ministerio; no obstante podrían considerarse mejoras en el sentido de que no se han venido realizando, o se ha venido realizando parcialmente.

Para las áreas de Eficiencia Administrativa, la cual tiene que ver con la coordinación, análisis y dictamen de la modernización de las instituciones del Sector Público; y la del Sistema Nacional de Inversiones, se proponen

tres objetivos de mejora para cada una. Las otras áreas donde se plantean objetivos de mejora son en materia de Cooperación Técnica, Planificación Regional y Contralorías de Servicios. Por su parte, las áreas relativas a la Rectoría del Sistema Nacional de Planificación, Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y Sistema de Planificación Sectorial, no plantean objetivos de mejora, para enfrentar eventuales deficiencias y debilidades, no obstante ser primordiales en las competencias del MIDEPLAN, por lo cual sería conveniente que dicho Ministerio se planteara también objetivos de mejora en estas áreas.

Si se observan los objetivos y metas que tiene el MIDEPLAN en la programación presupuestaria del período 2005 y las confrontamos con los del 2004, se desprende que de los dieciséis objetivos de mejora y sus metas correspondientes, siete ya estaban planteados en el 2004, lo que implica ya sea que se plantearon en el 2004 pero se prevé que no se van a hacer y por eso se retoman en el 2005, que son acciones plurianuales y por lo tanto abracan más de un período presupuestario, ó que son objetivos rutinarios que siempre se hacen en el quehacer normal, pero entonces no deberían incluirse como objetivos de mejora. Hay dos objetivos y sus correspondientes metas que son continuación del año 2004, y se plantea cubrir una etapa subsiguiente. Hay tres objetivos que son iguales al 2004 pero en las metas se amplía la cobertura. Por último de los 16 sólo hay 4 objetivos que son nuevos. Asimismo, como indicamos párrafos arriba, MIDEPLAN tiene planteadas doce acciones estratégicas en el PND, de los dieciséis objetivos de mejora, hay quince de ellos que responden a 10 de esas acciones estratégicas. Las acciones estratégicas, Capacitación a funcionarios públicos en materia de evaluación y el Sistema Integrado de Evaluación Nacional (SIEN), no tiene planteados objetivos de mejora, lo cuál afectará la evaluación de sus logros.

Para cumplir con su misión, en el proyecto de presupuesto nacional para el ejercicio económico 2005, se asignan al MIDEPLAN la suma de €1.828,4 millones, lo cual conlleva una tasa de crecimiento real con respecto al presupuesto ordinario aprobado para el 2004 de un 1,2%, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO 37**  
**MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA:**  
**SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS 2004-2005**  
**MILLONES DE COLONES**

Programa	Presup. Ordin. 2004		Proyecto Presupu. 2005		Variación	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Actividades centrales	598,8	36.40%	551,7	30.20%	-47,1	-16,2%
Planif.y Coord. Econ., Social e Instituc.	1.045,5	63.60%	1.276,7	69.80%	231,2	11.10%
<b>TOTAL</b>	<b>1.644,3</b>	<b>100%</b>	<b>1.828.4</b>	<b>100%</b>	<b>184.1</b>	<b>1.20%</b>

Fuente: Presupuesto ordinario 2004 y proyecto de ley presupuesto de la República 2005

El Plan Anual Operativo del MIDEPLAN para el 2005, contiene un diagnóstico que incluye dentro de las debilidades principales de ese Ministerio la carencia de recursos humanos que impide el cabal cumplimiento de las funciones que por ley le corresponden, ausencia de una planificación y programación de mediano y largo plazo, falta de capacitación, obsolescencia del equipo computacional y falta de una visión integral de la gestión de MIDEPLAN y de estrategias para enfrentar nuevos retos. Si relacionamos lo anterior, con el análisis realizado sobre el planteamiento parcial de objetivos de mejora en ciertas áreas básicas de su accionar y la inexistencia en otras de tales objetivos, se desprende que los recursos incluidos en el proyecto de presupuesto no están llenando a cabalidad las necesidades de éste.

No obstante, el MIDEPLAN, inicialmente propuso un anteproyecto de presupuesto, que planeaba necesidades por €1.754,6 millones, de lo cual resulta que el Ministerio de Hacienda incrementó el plan de gastos propuesto por el MIDEPLAN en €73,6. Sobre el particular es importante señalar que el Presupuesto Ordinario de la República correspondiente al 2004 contenía la creación de 67 plazas nuevas para el MIDEPLAN, sin embargo, esas plazas fueron incorporadas en ese presupuesto sin contar con el aval del Ministerio de Hacienda, por lo que luego fueron congeladas por dicho Ministerio.

De lo anterior se concluye que no obstante que para el año 2004 la Ley de Presupuesto Ordinario de la República del 2004 contenía 207 plazas para el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, debido al congelamiento de plazas citado el MIDEPLAN dispuso de los mismos 140 puestos con que contó en el año 2003; para el 2005 ese número se incrementará en 30 puestos, con lo cual el MIDEPLAN podrá contar con 170 para enfrentar el cumplimiento de sus funciones, no obstante que al comparar el número de puestos autorizados en los presupuestos del 2005 respecto del 2004 se refleje, debido al congelamiento de puestos mencionado, una disminución de 37 puestos, tal y como se observa en el cuadro siguiente:

**CUADRO 38**  
**MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA:**  
**NÚMERO DE PUESTOS APROBADOS SEGUN PRESUPUESTOS PARA LOS AÑOS 2004 Y 2005**

Programa	Presup. Ordin. 2004		Proyecto Presupu. 2005		Variación	
	N° de puestos	Relativo	N° de puestos	Relativo	Absoluto	Relativo
Actividades centrales	87	42.00%	69	40.50%	18	21,0%
Planif. y Coord. Econ., Social e Instituc.	120	58.00%	101	59.50%	19	16,0%
<b>TOTAL</b>	<b>207</b>	<b>100.0%</b>	<b>170</b>	<b>100.0%</b>	<b>37</b>	<b>18.0%</b>

Fuente: Presupuesto ordinario 2004 y proyecto de ley presupuesto de la República 2005