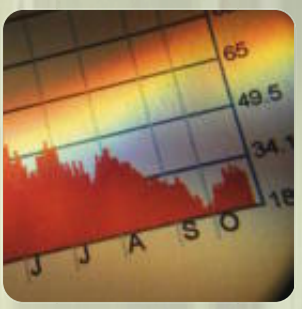
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

COSTA RICA

Contraloría General de la República



Informe Técnico

Proyecto de Ley de Presupuesto de la República

2006

Contenido

RESUMEN 5

1. Sobre el proceso de formulación. 5
2. Sobre la situación fiscal. 7
3. Aspectos específicos. 7

INTRODUCCIÓN 9

CAPÍTULO 1. Aspectos relacionados con el proceso de formulación presupuestaria. 13

1.1. Consideraciones sobre aspectos metodológicos de la formulación presupuestaria. 13
1.1.1. Insumos del proceso de formulación presupuestaria. 13
1.1.2 Proceso de formulación presupuestaria: La necesidad de una mejora continua. 14
1.1.3. La evaluación presupuestaria como insumo de la formulación del presupuesto. 15
1.1.4. Programación presupuestaria: la necesidad de su revisión. 16
1.1.5. Otros aspectos metodológicos de la formulación. 19
1.1.6. Cambio en el mecanismo de presupuestación al Poder Judicial, Asamblea Legislativa, Defensoría de los Habitantes de la República y Contraloría General de la República. 21
1.2. Vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo y Áreas Prioritarias del Gobierno. 22
1.2.1. Avances y retos en materia de vinculación de los presupuestos con el Plan Nacional de Desarrollo. 22
1.2.2. Mejorar la calidad del gasto público: Un reto de la política de asignación de recursos. 23
1.3. Normas de ejecución presupuestaria 2006 25

CAPÌTULO 2. Aspectos fiscales y financieros. 29

2.1. Proyección del resultado fiscal. 29
2.2. Presupuesto de Ingresos. 30
2.2.1. Total de ingresos, composición, variación e importancia relativa. 30
2.2.2. Ingresos Corrientes. 32
2.2.3. Ingresos por financiamiento. 34
2.2.4. Otras consideraciones sobre los ingresos y su administración. 36
2.3. Presupuesto de egresos. 37
2.3.1. Comportamiento del gasto. 38
2.3.2. Financiamiento del gasto. 39
2.3.3. Composición del gasto. 40
2.3.4. Ausencia de medición del impacto de las políticas en el mediano plazo. 50
2.3.5. Sobre las transferencias con destinos específicos. 50
2.3.6. Asignación de recursos al régimen municipal. 53

2.3.7. Sobre el principio del equilibrio. 55
2.3.8. Políticas de restricción del gasto en el área social. 56
2.3.9. Análisis del empleo en el Gobierno de la República. 61

CAPÍTULO 3. Aspectos específicos. 67

3.1. Deuda Pública. 67
3.1.1. Aspectos metodológicos sobre el Servicio de la Deuda. 67
3.1.2. Algunas consideraciones sobre las cifras y la estimación del servicio de la deuda. 68
3.1.3. Condiciones macroeconómicas y sostenibilidad de la deuda. 69
3.2. Educación pública. 72
3.3. Regímenes Especiales de Pensiones. 75
3.4. Administración de justicia. 79
3.4.1. El presupuesto 2006 y el cumplimiento del precepto constitucional. 79
3.4.2. Sobre el proceso de formulación presupuestaria. 80
3.4.3. Sobre la composición del gasto. 80
3.5. Salud pública. 83
3.6. Servicios agropecuarios. 85
3.6.1. Funciones sustantivas mediante estructuras organizativas no autorizadas. 85
3.6.2. Traslado y dispersión de las funciones del MAG a sus órganos adscritos y fideicomisos. 86
3.6.3.Sobre el comportamiento de egresos del Presupuesto del MAG y sus órganos. 89
3.6.4.Sobre el presupuesto ordinario del MAG para el ejercicio económico 2006. 91
3.7. Planificación nacional. 92
3.7.1. Planificación Estratégica y Operativa de MIDEPLAN en el 2006. 92
3.8. Administración financiera. 96
3.8.1. Sobre la planificación estratégica del Ministerio de Hacienda. 96
3.8.2. Debilidades reiteradas en el proceso de formulación presupuestaria del Ministerio de Hacienda. 97
3.8.3. Aspectos de gestión presupuestaria del Ministerio de Hacienda. 98
3.8.4. Sobre algunas cifras contenidas en el proyecto de presupuesto 2006. 98
3.9. Seguridad ciudadana. 100
3.9.1. Sobre la planificación y programación. 101
3.9.2. Sobre el Anteproyecto de Presupuesto. 102
3.10. Comercio exterior. 103
3.11. Obras públicas y transportes. 105

Resumen

El presente informe técnico sobre el proyecto de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico de 2006, de conformidad con lo establecido por la Ley de la administración financiera de la República y presupuestos públicos (LAFRPP), en el artículo 40, lo remite la Contraloría General de la República a la Asamblea Legislativa, como insumo al proceso de discusión y aprobación legislativa del Presupuesto Nacional.

El proyecto de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2006 (en adelante el Proyecto), fue elaborado por el Ministerio de Hacienda bajo una coyuntura de restricción económica, y plantea como meta el mantener la estabilidad macroeconómica del país, y mediante la contención del gasto, busca un menor déficit y un mayor superávit primario, aspecto que lo define como un presupuesto incrementalista.

El informe técnico que se presenta contiene tres secciones. La primera sección comprende un análisis crítico del proceso de formulación del proyecto de presupuesto en el Gobierno de la República y sus principales características, también se comentan algunos aspectos relacionados con las normas de ejecución presupuestaria incorporadas.

La segunda sección comprende un análisis sobre la situación fiscal, la cual condiciona y determina las posibilidades reales del presupuesto de ser un medio para resolver problemas ciudadanos, así como el señalamiento de los principales aspectos de la coyuntura económica que resultan relevantes para su análisis.

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

I. Sobre el proceso de formulación.

En punto al proceso de formulación, se observa que el Ministerio de Hacienda cumple con los aspectos de forma que le establece su rol de rector del Sistema de Administración Financiera (SAF), al emitir lineamientos de política presupuestaria y establecer restricciones al gasto, fijando el límite de crecimiento del gasto respecto al gasto presupuestario autorizado para el 2005, en un 7%.

No obstante las funciones de valorar y emitir directrices en torno a la calidad y oportunidad del gasto, no se cumplen. Así se tiene que, a pesar de que se incrementa, respecto al año 2005, el número de ministerios que remitieron su estructura de Plan Anual Operativo (PAO), para que sea dictaminada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), no se observa un cambio significativo en la calidad de información incorporada en el Proyecto para el año 2006, y tampoco una mejora en la vinculación de los presupuestos institucionales con el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

El criterio utilizado para definir el grado de vinculación de los presupuestos institucionales con el PND, consiste solamente en la emisión de un criterio por parte del MIDEPLAN respecto al instrumento denominado "Matriz de desempeño institucional", y no en función del grado en que la programación presupuestaria incorporada por cada institución refleja ese nivel de vinculación.

Por otra parte, la metodología de programación presupuestaria utilizada por el Ministerio de Hacienda, no permite contar con información que permita analizar el uso y destino de los recursos públicos, su impacto, ni sus costos. El Proyecto presenta alrededor de 1.113 indicadores de desempeño, de los cuales un 96% (1.068) corresponden a indicadores de eficacia, en tanto un 3% (35) se clasifican como de eficiencia, y únicamente un 1% (8) se clasifican como de calidad.

La existencia de más de un 95% de indicadores de eficacia, plantea la posibilidad de que de no efectuarse ajustes en la programación presupuestaria, en el proceso de evaluación no se contaría con elementos suficientes que permitan el cumplimiento de lo establecido en el artículo 52 de la LAFRPP, ya que se dificultaría la verificación sobre la aplicación de recursos públicos según los principios de economía, eficiencia y calidad del gasto público.

Desde el punto de vista metodológico, el Proyecto 2006 presenta la particularidad de que se aplica el cambio de los clasificadores de ingresos y gastos según la normativa vigente, no obstante dicho cambio no se hace explícito en cuanto a la valoración de las implicaciones que el mismo tendría en la forma de presentación de la información, los cambios más relevantes en los recursos incorporados a varias partidas, y los efectos en eventuales comparaciones con períodos anteriores.

En punto a la deuda pública no se proporciona suficiente información sobre la estimación del servicio de la deuda que se incluye en el Proyecto, ya que no se explicitan los datos de stock de deuda tanto interna como externa, los plazos, así como los montos proyectados de vencimientos en el 2006; información primordial para poder conocer sobre el tema de la deuda pública y las obligaciones que pesan sobre las finanzas públicas. El cambio en la forma en que se presupuesta el servicio de la deuda externa, la cual en esta oportunidad es asignada a cada ministerio, es un aspecto que se explica de manera marginal, no obstante que dicho ajuste hace variar sustancialmente los montos presupuestarios asignados a los diferentes títulos.

Asimismo, y a pesar de la restrictiva coyuntura económica por la que atraviesa el país, el Ministerio de Hacienda no presenta una evaluación cuantitativa y cualitativa del impacto en el mediano plazo en las variables macroeconómicas, en especial en las finanzas públicas, de las políticas de ingresos, gastos y financiamiento (deuda pública) a partir de las cuales se elaboró este presupuesto, en contraposición con lo que establece el artículo 36 de la LAFRPP.

En el Proyecto de Presupuesto para el año 2006, no se incorporan los programas presupuestarios relacionados con la transferencia de recursos al Poder Judicial, Asamblea Legislativa, Defensoría de los Habitantes de la República y Contraloría General de la República. Tal situación se presentó de igual forma en el año 2005, período para el cual en el proceso de discusión y aprobación en la Asamblea Legislativa, se mantuvo la estructura programática tal y como se había incorporado en ejercicios presupuestarios anteriores, es decir un programa de transferencia de recursos para cada una de las instituciones antes citadas, y artículos independientes en los cuales se desglosan los recursos de transferencia.

En cuanto a las normas de ejecución presupuestaria, se tiene que en el artículo 3 del Proyecto 2006, se incluye un total de doce normas y no considera ocho de las incluidas en la Ley de Presupuesto Nacional para el 2005. Asimismo, no se incorpora el apartado de disposiciones varias de los Poderes, debido al mecanismo planteado de presupuestar a los Poderes Judicial y Legislativo (incluyendo sus órganos auxiliares) dentro del artículo que contiene a los ministerios y el Tribunal Supremo de Elecciones, abandonando el sistema de artículos separados y trasferencias.

2. Sobre la situación fiscal.

El Proyecto presenta un total de ingresos de ¢2.762.421,5 millones, constituidos en un 53,4% por ingresos corrientes (¢1.473.752,4 millones) y en un 46,6% por ingresos de financiamiento (¢1.288.669,1 millones). Los ingresos totales con respecto al PIB pasan de 24,9% en el 2005 a 26,3% en el 2006, mostrando un crecimiento de un 1,4%.

La carga tributaria del 2006 (ingresos tributarios como porcentaje del PIB) es de 13,4%, la cual es ligeramente mayor a la carga tributaria reestimada del 2005, 13,2%; pero los ingresos corrientes financian sólo el 53,4% del total de gastos programados, por lo que la colocación bruta de títulos deuda interna se estima en ¢1.288.633,2 millones y es la fuente que financia el 46,6% de los gastos propuestos.

Los gastos, por su parte, se estiman en ¢2.762.421,5 millones, con un crecimiento nominal del 19,8% y real del 8,1% respecto a la propuesta del 2005.

Es relevante resaltar el hecho de que el servicio de la deuda pública absorbe el 52,9% del presupuesto propuesto. La amortización absorbe el 35,8% y el pago de intereses el 17,1%, por lo que el déficit financiero del Gobierno se estima para el 2006 en un 2,9% del PIB.

La deuda del Gobierno Central, con respecto al Producto Interno Bruto (PIB), muestra porcentajes superiores al 40%, niveles que superan el estándar internacional recomendado para mantener la sostenibilidad de la deuda, y que se ubica en una relación deuda/PIB que no supere el 30%.

Por su parte, el servicio de la deuda respecto al PIB refleja un incremento, al pasar de un 11,7% -según las cifras de la Ley de Presupuesto 2005-, a un 13,9% respecto al PIB estimado del 2006.

3. Aspectos específicos.

Los ministerios definidos como prioritarios son: Educación Pública, Salud, Seguridad Pública y Justicia, no obstante su tasa de crecimiento evidencia una disminución en términos reales del 0,3%.

El Ministerio de Educación (MEP) planteó la necesidad de 2.500 plazas, el Ministerio de Hacienda le reconoce 1.948, por lo que dicha disminución le obstaculiza al MEP la satisfacción de las demandas educativas que requiere la población, en los diferentes ciclos educativos. Al MEP también se le rebajaron las partidas de Bienes Duraderos y Transferencias de Capital por las sumas de ¢7.000,0 millones y ¢3.000,0 millones, respectivamente. Dichas rebajas no permitirán invertir en la adquisición de terrenos en las comunidades de Concepción, Tejarcillos, Finca la Caja, Rincón Grande y Sector Siete, ni construir, mantener o adecuar 655 obras de infraestructura educativa, agudizándose aún más la problemática de la infraestructura educativa, la que por segundo año consecutivo experimenta un recorte presupuestario sustancial. El subprograma de Equidad social, adicionalmente experimentó una rebaja de ¢161,2 millones destinados para la adquisición de implementos deportivos, afectándose la actividad física de los educandos, y en consecuencia, un componente indispensable para su salud. Además, se produjo una rebaja de ¢200,0 millones al Fondo Nacional de Becas, que se presupuestaron para brindar becas a estudiantes de III ciclo y educación diversificada académica y técnica. Cabe resaltar que los recursos aprobados por el Ministerio de Hacienda representan el 5,6% del PIB estimado del año 2006, con lo cual se incumple el mandato establecido en el artículo 78 de la Constitución Política.

En el Ministerio de Salud, hubo reducciones en programas que respaldan las acciones sustantivas, como la normalización y acreditación de las entidades de salud, tanto públicos como privados, los registros y controles de medicamentos, la vigilancia y control del ambiente humano, la vigilancia de la salud y la ejecución de esas acciones en el nivel regional. En el campo de la nutrición y desarrollo infantil hubo una disminución de un 4% de las propuestas iniciales de presupuesto (¢319,6 millones); lo cual llama la atención en vista de que la acción de este programa se enfoca a la salud preventiva, y resulta importante por su impacto en la población infantil de escasos recursos y su familia.

En el caso de Seguridad Pública, presentó un anteproyecto de presupuesto para el ejercicio económico 2006 por un monto de ¢56.326,4 millones, el cual debía ser disminuido en ¢9.263,8 millones por solicitud del Ministerio de Hacienda, debiendo ajustarse a la suma de ¢47.062,6 millones (límite del gasto establecido para el 2006); quedando finalmente, luego de negociaciones con el Ministerio de Hacienda en ¢50.702,3 millones, mostrando una disminución final de un 10,0% (¢5.624,1 millones) en relación con el anteproyecto presentado. El recorte realizado, según lo informado por dicho Ministerio, se hizo sobre recursos muy sensibles, ya que se aplicó una rebaja en salarios, aproximadamente de ¢2.600,0 millones en las coletillas de los incentivos (anualidades, reasignaciones, riesgo policial), con el compromiso por parte del Ministerio de Hacienda de que si a futuro se presentara un faltante, se le daría el contenido presupuestario necesario para cubrirlo.

En cuanto a otras áreas de gasto calificadas como no prioritarias, un caso que llama la atención es el Ministerio de Obras Públicas, el cual a pesar de los cambios institucionales que se han realizado en el sector transportes, sigue siendo un ente ejecutor de obras, y además realiza funciones que le corresponde llevar a cabo a los Consejos Nacional de Vialidad, de Concesiones y Transporte Público.

En punto al MIDEPLAN, no se halló en su PAO un planteamiento de acciones tendente a realizar una evaluación compresiva del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, y tampoco se evidencian acciones para rediseñar la metodología y estrategia para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

Respecto al Ministerio de Hacienda, el Proyecto plantea un significativo aumento absoluto de ¢10.726,1 millones, esto es una variación real del 29,5%. Este aumento se destina principalmente a las gestiones de ingresos internos y aduanera, y a la gestión de administración tecnológica.

En punto al financiamiento de los gastos de los partidos políticos para las elecciones del año 2006, se ha asignado la suma de ¢10.893,0 millones que equivale al 0,1345% del Producto Interno Bruto (PIB) del año 2004. Este gasto se financia con una emisión especial de bonos del Estado.

Al aplicar la legislación vigente el monto de la contribución podría ascender a la suma de ¢15.389,1 millones, situación que generaría un faltante presupuestario de ¢4.496,1 millones. No obstante, en las elecciones del año 2002, el monto asignado correspondió a un 0,10% del PIB, por lo que de aprobarse alguna reforma en la normativa electoral, el monto a reconocer ascendería a la suma de ¢8.099,5 millones, suma que generaría un ahorro de ¢7.289,6 millones en relación con el monto estimado sobre el 0,19% del PIB y de ¢2.793,5 millones, respecto a la suma presupuestada en este proyecto de presupuesto.

En el caso del Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Proyecto presenta un incremento, en términos absolutos, de ¢5.200,5 millones, es decir un 30,8% más comparado con el presupuesto autorizado a agosto de 2005, implicando una tasa de crecimiento real del gasto de un 18,6%, explicado básicamente por la amortización de la deuda externa. Por otra parte, la falta de una estructura organizativa que sea acorde a las necesidades del MAG, unido al traslado y dispersión de las funciones sustantivas y adjetivas del Ministerio a una serie de órganos adscritos, fideicomisos y mecanismos de manejo de recursos vía convenios y estructuras paralelas creadas incluso mediante empréstitos internacionales, dificulta la formulación, ejecución y evaluación de la labor institucional y sectorial.

Introducción

La Contraloría General de la República, conforme a lo que establece la Ley de la administración financiera de la República y presupuestos públicos (LAFRPP), en el artículo 40 y su Ley Orgánica en los artículos 22 y 31, remite el Informe técnico sobre el Proyecto de presupuesto ordinario y extraordinario de la República presentado por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa, en este caso para el ejercicio económico de 2006.

El objetivo del presente informe es proporcionar apoyo y criterio profesional a la Asamblea Legislativa, con el fin de ayudar en el proceso de discusión y aprobación del mencionado proyecto de ley, para efectos del control político que le corresponde. Es claro que la materia presupuestaria es un campo de especialización en el cual la Contraloría General ha desarrollado, a lo largo de su vida institucional, un buen conocimiento y capacidad de análisis, que se pretende plasmar en este documento, logrando así el mandato constitucional que designa al ente contralor como auxiliar de la Asamblea Legislativa, en el control de la Hacienda Pública.

Hay que tener presente que el presupuesto público es el medio o instrumento idóneo para que los gobernantes y los administradores públicos desarrollen y cumplan las funciones de control, administración e implementación de políticas públicas, cuyo fin es resolver los problemas de la sociedad; por lo que el presupuesto público, desde el punto de vista conceptual puede ser concebido como:

a) Un instrumento de control que muestre en qué medida cada unidad administrativa es responsable de la correcta gestión del gasto público que le corresponde.

b) Un elemento de gestión, en tanto permita conocer el costo y los resultados esperados de la actividad gubernamental, tanto desde el punto de vista de la producción de bienes y servicios, como de la gestión financiera.

c) Un instrumento de políticas públicas, pues cumple las siguientes funciones:

- Indica la producción de bienes y servicios en que se van a dedicar los recursos públicos.
- Es un instrumento para promover el equilibrio macroeconómico de la economía nacional (empleo, precios, balanza de pagos, amortiguador de los ciclos económicos).
- Es un medio para redistribuir la renta y la riqueza del país.
- Es un medio para definir el nivel y composición de la producción e inversión pública.
- Permite definir las formas y magnitudes del financiamiento de sus actividades.

En el caso de Costa Rica, la normativa vigente y en especial la Ley de administración financiera de la República y presupuestos públicos (LAFRPP), establece un marco regulador tendiente a propiciar que la obtención y la aplicación de los recursos públicos se desarrollen bajo criterios de economía, eficiencia y eficacia, así como también promueve el desarrollo de sistemas de información que faciliten la toma de decisiones y la evaluación de la gestión pública, ello dentro de un esquema en el cual se define y regula el marco de las responsabilidades de los participantes.

El presente informe técnico que se somete a conocimiento de la Asamblea Legislativa, se fundamenta en el análisis del "Proyecto de Ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2006" y la correspondiente exposición de motivos enviados a esta Contraloría General por el

Ministerio de Hacienda, que en términos generales carece de transparencia metodológica ya que no contiene explicaciones sobre algunas de sus cifras, tal como se analiza en el desarrollo del tema de la deuda y del pago de los intereses.

Adicionalmente, en la elaboración del presente informe técnico, esta Contraloría General ha tomado en consideración, entre otros elementos, algunos criterios emitidos por la Sala Constitucional en materia presupuestaria, la Memoria Anual 2004, el Informe Técnico 2005, 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 2005, N° 8428.

Como se ha indicado en los informes técnicos de años anteriores, una limitación de este documento es que 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, por lo que su lectura requiere de cierto grado de precaución ante eventuales cambios realizados al proyecto.

El estudio incluye un análisis de los aspectos generales del Proyecto de presupuesto para el ejercicio económico 2006, así como algunos temas puntuales relacionados con los ingresos y egresos. Por otro lado se estudian en detalle una muestra de temas seleccionados de acuerdo con la importancia relativa dentro del presupuesto de la República, así como por su impacto sobre la gestión pública.

CAPÍTULO I

Aspectos relacionados con el proceso de formulación presupuestaria.

CAPÍTULO I. Aspectos relacionados con el proceso de formulación presupuestaria.

I.I. Consideraciones sobre aspectos metodológicos de la formulación presupuestaria.

I.I.I. Insumos del proceso de formulación presupuestaria.

El proceso de formulación presupuestaria según lo establece el artículo 33 de la Ley de administración financiera de la República y presupuestos públicos (LAFRPP), N° 8131, inicia formalmente con la planificación operativa que cada órgano y ente debe realizar en concordancia con los planes de mediano y largo plazo, las políticas y los objetivos institucionales definidos para el período, los asuntos coyunturales, la política presupuestaria y los lineamientos que se dicten para el efecto, utilizando para ello, las técnicas de formulación y los principios presupuestarios aceptados, con base en criterios funcionales que permitan evaluar el cumplimiento de las políticas y los planes anuales, tal y como lo dispone el artículo 7 de ese cuerpo normativo.

Asimismo, este proceso debe considerar en todo momento la exigencia establecida en el artículo 4 de la mencionada ley, en cuanto a que los presupuestos institucionales deben responder a los planes anuales operativos institucionales, los que a su vez deben contar con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) como marco orientador.

Partiendo de la relevancia de los aspectos antes citados, se observa que en el proceso de formulación presupuestaria de las instituciones sujetas al presupuesto nacional cuentan con varios insumos que orientan dicho proceso, entre ellos se citan:

a) Comunicación por el Ministerio de Hacienda de límites de gasto asignado a los Ministerios y Poderes.

b) Lineamientos Técnicos y metodológicos para la elaboración de la Estructura de Plan Anual Operativo (EPAO)[1], para las entidades públicas, ministerios y demás órganos[2], cuyo objetivo es vincular los planes anuales operativos con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), constituyéndose en un instrumento para mejorar la gestión y la rendición de cuentas.

c) Directrices técnicas y metodológicas emitidas por la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN), en atención a su rol de órgano rector del Subsistema de Presupuesto, conferido por la LAFRPP, para la formulación del Presupuesto del 2006.

d) Directrices de Política Presupuestaria para las entidades públicas, ministerios y demás órganos, según corresponda, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria para el año 2006[3].

[1] La estructura citada está conformada por cuatro elementos: Marco general, Matriz de desempeño institucional (MDI), Matriz de desempeño programático (MDP), y Matriz de desempeño programático específico (MDPE).
[2] Dictados mediante Decreto Ejecutivo No. 32364-H-PLAN, publicada en La Gaceta No. 93 del 16 mayo del 2005.
[3] Publicadas en La Gaceta No. 54 del 17 de marzo del 2005.

1.1.2 Proceso de formulación presupuestaria: La necesidad de una mejora continua.

Con respecto a los insumos antes citados, se observa que incorporan como elemento común la importancia de vincular la planificación institucional con el PND. No obstante que ello constituye un esfuerzo importante en la búsqueda de lograr reducir la brecha existente entre los procesos de planificación y de presupuestación, y que para el año 2006 se incrementa el número de ministerios que remitieron su estructura de PAO al MIDEPLAN; no se observa un cambio significativo en la calidad de información incorporada en el Proyecto de Presupuesto para el año 2006.

Al respecto este órgano contralor señaló en el Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2004[4], la importancia que reviste el esfuerzo de vinculación del trinomio PND-PAO-Presupuesto, pero también indicó que en aras de lograr un adecuado vínculo entre lo planificado y lo presupuestado, es necesario incrementar los esfuerzos a fin de depurar la información que sirve de insumo al PAO y posteriormente a la formulación presupuestaria, a efectos de que "...*efectivamente se logren incorporar, en el corto plazo, los aspectos más relevantes y de nivel estratégico...*".[5]

Por otra parte, si bien es cierto en este Proyecto de Ley de Presupuesto 2006, se visualiza para cada programa presupuestario cuáles objetivos de mejora se vinculan con las acciones estratégicas del PND, no es posible identificar aspectos tales como:

- El grado de contribución de ese objetivo al cumplimiento de la acción estratégica.
- Si se cubre con los objetivos establecidos todas las acciones estratégicas comprometidas para el período.
- Si se incluyen o no los recursos necesarios para el cumplimiento de esa acción estratégica, tal y como lo señala el artículo 9 de las directrices antes citadas emitidas por la Autoridad Presupuestaria.

Se desprende de la información incorporada en el documento "Presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2006", que el grado de vinculación de los presupuestos institucionales con el PND, se mide únicamente en función del criterio emitido por el MIDEPLAN, con respecto a la matriz de desempeño institucional (MDI), y no en función del grado en que la programación presupuestaria incorporada por cada institución, refleja ese nivel de vinculación, siendo precisamente el presupuesto el instrumento por medio del cual se asigna el contenido presupuestario para su cumplimiento.

Por otro lado, no queda claramente establecido el mecanismo que aplicó la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN), para verificar la concordancia que debe existir entre la planificación incluida en las EPAO y la programación presupuestaria.

Así las cosas, esta Contraloría General considera pertinente que la DGPN, como rector en materia presupuestaria, proceda a efectuar un análisis detallado sobre el nivel de vinculación que los presupuestos institucionales deben tener con el PND, ya que de la información contenida tanto en el Proyecto de Ley de presupuesto como en el documento de presentación del mismo, no se refleja con claridad ese aspecto.

[4] Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2004, página 29.
[5] Ibidem.

Lo anterior implica que la DGPN debe reforzar el proceso de formulación presupuestaria, y establecer mecanismos que permitan de manera efectiva integrar en dicho proceso, los diferentes insumos con que se cuenta, de tal manera que las instituciones comprendan la integralidad del proceso y la importancia de una adecuada planificación, desde una perspectiva orientadora e integral.

Para lograr lo anterior se requiere entre otros aspectos lo siguiente:

- Emplear instrumentos técnicos y metodológicos que contengan ese carácter integral y suministren un valor agregado para el desarrollo de una adecuada programación presupuestaria, ya que los resultados obtenidos en la aplicación de la Ley N° 8131, no han sido favorables, tal y como se desprende de los dictámenes negativos que ha rendido esta Contraloría General en las Memorias Anuales de los años 2003 y 2004[6], lo cual es el resultado de una formulación presupuestaria que no permite evaluar el cumplimiento de las políticas y los planes anuales.

- Analizar la información contenida en las directrices técnicas y metodológicas para la formulación del presupuesto que emite, a fin de que las mismas tomen en cuenta los elementos anteriores.

Se concluye de los aspectos antes citados, que el proceso de formulación presupuestaria requiere no solamente contar con normativa legal y técnica para su aplicación, sino que además requiere integrar y armonizar los elementos en ella contenidos, de manera rigurosa y sistemática; e implica la necesidad de introducir importantes modificaciones orientadas a perfeccionar el diseño y contenidos del instrumento, de manera que se garantice, como parte de un proceso de mejora continua, mejores resultados de la gestión presupuestaria de las instituciones, a través de una mayor pertinencia y calidad de la información contenida en la programación presupuestaria.

De no darse ese proceso de análisis y verificación de manera rigurosa, se corre el riesgo de 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.

I.I.3. La evaluación presupuestaria como insumo de la formulación del presupuesto.

La LAFRPP establece que las técnicas de formulación presupuestaria que se empleen deben permitir, entre otros aspectos, evaluar el cumplimiento de las políticas y los planes anuales.

En el proceso de formulación, la evaluación cumple una función relevante porque permite identificar las fallas de los programas para que se cumplan los objetivos propuestos, y orientar las acciones hacia la resolución de la condición o situación problemática sobre la que se actúa[7].

Es así, como los resultados obtenidos de la evaluación presupuestaria del ejercicio anterior, deben considerarse como un referente de primer orden en el proceso de formulación del período, aspecto que cobra especial relevancia si se considera el marco de restricciones presupuestarias bajo las cuales se deben formular los

[6] Según lo dispuesto en el Artículo 52 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No. 8131.
[7] Alvira Martín, Francisco, Análisis y Evaluación de Políticas Públicas, CEPADE, 2000.

presupuestos públicos, partiendo en primera instancia de la asignación de un límite máximo de crecimiento del gasto público, el cual para el año 2006 se consideró en un 7%, de manera uniforme, sin considerar los resultados del desempeño institucional del periodo anterior al ejercicio en formulación.

Desde esa perspectiva, utilizar los resultados de la evaluación como insumo para el proceso presupuestario, permitiría entre otros aspectos los siguientes:

- Definir prioridades con base en los resultados obtenidos.
- Asignar los recursos de acuerdo con esas prioridades.
- Evaluar la capacidad de ejecución de las instituciones.
- Fomentar la cultura institucional basada en la responsabilidad, y la rendición de cuentas.

No obstante los beneficios de considerar los resultados de la gestión institucional para efectos de la formulación presupuestaria, no se observa que esa dinámica constituya una practica utilizada por la DGPN.

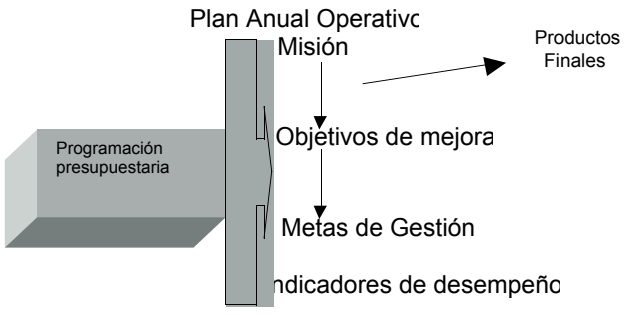
Respecto a esta temática el Ministerio de Hacienda señaló en el oficio DM-164-2004 del 23 de febrero de 2004, en punto a la información presupuestaria y las limitaciones presentadas en el informe del ejercicio presupuestario 2002 que "*...hasta en el 2004 se podrá realizar un proceso de evaluación que se sustente en una metodología que haya sido elaborada con el propósito de que resulte ampliamente compatible con el proceso de elaboración presupuestaria. O sea, que la metodología de la programación y la metodología de la evaluación resulten no sólo compatibles sino vinculantes*".

A pesar de ello, tal metodología aún no ha sido aplicada, y el proceso de formulación, salvo por el desarrollo de los "Lineamientos técnicos y metodológicos para la elaboración de la Estructura de Plan Anual", no ha introducido mayores cambios. Tampoco se visualizan mejoras en la metodología empleada por la DGPN como producto de las observaciones y sugerencias emitidas por esta Contraloría General en sus Memorias Anuales[8].

I.I.4. Programación presupuestaria: la necesidad de su revisión.

La DGPN ha venido utilizando una misma metodología de programación y evaluación desde hace varios años. Dicho metodología se muestra en la figura siguiente:

FIGURA: METODOLOGÍA DE PROGRAMACIÓN Y EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA
(Instituciones sujetas al Presupuesto Nacional)



Fuente: www.hacienda.go.cr

[8] En especial en las Memorias Anuales de los años 2003 y 2004.

Dicha metodología incorpora elementos propios de un proceso de planificación institucional, y ha permitido a partir de su implantación en las instituciones sujetas al Presupuesto Nacional -la cual antecede a la promulgación de la LAFRPP-, introducir la cultura de la planificación y establecer algún nivel de vínculo entre ese proceso y la formulación presupuestaria. No obstante, la exigencia que en el actuar de la gestión pública impone la normativa legal y técnica vigente, ha dado como resultado que esa metodología no permita identificar aspectos relevantes del actuar institucional, que conlleven a un verdadero proceso de evaluación y de rendición de cuentas.

Así por ejemplo, no ha resultado posible, con la actual metodología de programación, contar con información que permita analizar el uso y destino de los recursos públicos, su impacto, sus costos, etc, razón por la cual, esta Contraloría General ha señalado que *"...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 fisica y de gestión ..."*[9].

En punto a este tema, cabe señalar que como parte de las directrices remitidas por la DGPN a las instituciones para apoyar el proceso de formulación presupuestaria, se incorpora una serie de formularios con sus respectivos instructivos, dentro de los cuales se incorpora la denominada Fórmula 6 referente a Información general del programa o subprograma presupuestario y su objetivo, que según se indica, consiste en *"Obtener información general del programa o subprograma que permita identificar el propósito y función dentro del quehacer institucional, así como la producción final, los objetivos de mejora, metas de gestión e indicadores del período, a los cuales se destinarán los recursos solicitados, así como la vinculación con el Plan Anual Operativo enmarcado dentro del Plan Nacional de Desarrollo"*,[10] y cuya información se incorpora en la programación presupuestaria del anteproyecto que las instituciones remiten a la DGPN.

De seguido se analizan algunos de los aspectos incorporados en la programación presupuestaria del Proyecto de Ley de Presupuesto que nos ocupa:

a) Metas de gestión.

La Fórmula 6 ya citada, establece que para cada una de las metas de gestión se indique su relevancia, según sea Alta (A), Mediana (M) y Baja (B) prioridad, la cual debe incorporarse al final del texto de cada meta de gestión.

De la información incorporada en dicho proyecto de ley, se observa que de 1.110 metas programadas, 941 corresponden a metas de relevancia alta lo que corresponde a un 84,7%, 132 le asignan relevancia mediana para un 11,9%, y 37 de baja prioridad corresponden a 3,3%.

Al analizar tal situación, se encuentran programas presupuestarios en los cuales todas las metas programadas tienen una relevancia alta (por ejemplo Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Vivienda, MIDEPLAN); esta tendencia podría afectar de manera importante las restantes etapas del ciclo presupuestario, sobre todo si se presentara la necesidad de establecer prioridades de gestión y definición de recursos, lo cual se podría dificultar dado que todo tiene prioridad alta. Además

[9] Contraloría General de la República. Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2005.
[10] Ministerio de Hacienda. Directrices técnicas y metodológicas para la formulación del presupuesto 2006. Formularios e instructivos.

para efectos de la etapa de evaluación, en caso de incumplimiento total o parcial de las metas, se imposibilitaría identificar con objetividad la priorización de las mismas e identificar el impacto de esos resultados sobre la gestión institucional.

Lo anterior se agrava aún más ante la ausencia de niveles de ponderación o pesos para cada una de las metas establecidas, situación que según lo externado por esta Contraloría General en el Informe Técnico del 2005, constituye un factor crítico tanto en la etapa de ejecución como en la de evaluación.

b) Indicadores de desempeño.

Los indicadores de desempeño representan un instrumento cuyo fin es medir tanto la eficiencia como la efectividad en el sector público, con el propósito final de desarrollar estrategias que hagan más eficientes los procesos, funciones, sistemas y procedimientos, toda vez que 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, economía y calidad..."[11]. Este instrumento debe brindar información sistemática y confiable para los que proveen servicios (los funcionarios gubernamentales) y los que reciben servicios (los ciudadanos).

Desde ese enfoque; y sin dejar de lado que la calidad de la información incorporada en la formulación presupuestaria afecta de manera significativa la valoración de los resultados de la gestión institucional, toda vez que las etapas que conforman el proceso presupuestario constituyen un ciclo indivisible; se hace necesario el análisis de algunos aspectos relacionados con estas medidas del desempeño.

Por un lado, cabe señalar que de alrededor de 1.113 indicadores de desempeño contenidos en el Proyecto de Ley 2006, un 96% (1.068) corresponden a indicadores de eficacia, en tanto un 3% (35) se clasifican como de eficiencia, y únicamente un 1% (8) se clasifican como de calidad.

En las dimensiones de eficiencia y de calidad, se considera necesario que la DGPN analice en conjunto con la administración activa, la construcción de algunos de esos indicadores, a efecto de que las instituciones procedan a una adecuada clasificación de los mismos. Por ejemplo en el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, Programa 079 se establecen como de eficiencia los indicadores: "03.1.1.1.Publicaciones de revistas realizadas" y "04.1.1.1. (Estudios realizados /Estudios programados)*100", en los que la relación con recursos o bien con costos, no se encuentra presente, lo cual evidencia que su clasificación no es la pertinente.

Contar con más de un 90% de indicadores de eficacia, plantea la posibilidad de que de no efectuarse ajustes en la programación presupuestaria, en el proceso de evaluación no se contaría con elementos suficientes que permitan el cumplimiento de lo establecido en el artículo 52 de la LAFRPP, ya que se dificultaría la verificación sobre la aplicación de recursos públicos según los principios de economía, eficiencia y eficacia.

Lo anterior sumado al hecho de que en la mayoría de los casos no se aporta información sobre los resultados obtenidos del indicador (aspecto que contempla la metodología, al solicitar para cada

[11] Intervención General de la Administración del Estado, IGAE, "El establecimiento de objetivos y medición de resultados en el ámbito público", 1997.

indicador el resultado real y el proyectado), con lo cual se dificulta el establecimiento de estándares de comparación para medir el desempeño.

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.

Analizar con detalle los indicadores establecidos constituye una labor prioritaria, a fin de orientar los esfuerzos hacia la construcción de un conjunto de indicadores capaz de resumir de manera sucinta y clara la información contenida en los ámbitos arriba mencionados, es una necesidad fundamental para la administración pública, ya que en un entorno como el actual, de creciente participación y exigencia ciudadana y difícil acceso a los recursos, los gestores públicos han de aplicar modelos de gestión empresarial, con el fin de satisfacer las necesidades de los ciudadanos con el mínimo consumo de inputs[12].

1.1.5. Otros aspectos metodológicos de la formulación.

Un aspecto de gran relevancia dentro del proceso de formulación del proyecto de presupuesto nacional, lo constituye la información que se adjunta a éste para justificar y dar respaldo a los diferentes contenidos de los componentes de ingresos y de gastos.

La obligación de enviar la información que respalde lo que se consigna en el Proyecto, tiene sustento legal en el artículo 38 de la LAFRPP, en el que se indica que "*El Poder Ejecutivo, por medio del Ministro de Hacienda, presentará el proyecto de Ley de presupuesto a conocimiento de la Asamblea Legislativa, a más tardar el 1° de setiembre anterior al año en que regirá dicha ley ... al proyecto se le anexará un informe con los principales objetivos que se propone alcanzar, la información detallada sobre los compromisos plurianuales, el análisis, en un contexto de corto y mediano plazo de cinco años como mínimo, de los aspectos macroeconómicos y financieros considerados en la preparación, la explicación de las metodologías utilizadas en las estimaciones que se involucren, los criterios para definir prioridades y la información adicional que se considere oportuna.*"

Asimismo, el artículo 36 de dicha ley faculta a la Asamblea Legislativa a pedir información adicional sobre los proyectos de presupuesto al indicar que "*La Asamblea Legislativa, según las disposiciones de su Reglamento, podrá solicitar al Ministerio de Hacienda la inclusión de información adicional en el proyecto de ley a más tardar el 31 de mayo. Dicha solicitud deberá ser atendida obligatoriamente.*"

Dicha información es de vital importancia para los procesos que siguen a la presentación del Proyecto, a saber: el dictamen por parte de este órgano contralor, la discusión y aprobación por parte de la Asamblea Legislativa y su conocimiento por parte de la ciudadanía.

El Proyecto del 2006, al igual que el de años anteriores, incluye el documento de presentación y los dos tomos que incorporan información sobre el detalle de ingresos, la programación y gastos de los diferentes títulos presupuestarios, las relaciones de puestos, resúmenes globales y las normas de ejecución.

Dada la cantidad y diversidad de cifras e información de naturaleza técnica que se incorpora, es necesario que el documento aporte mayor información sobre la metodología, los conceptos y supuestos que sustentaron las

[12] VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

estimaciones de ingresos, gastos y financiamiento. Algunos de los aspectos que destacamos al respecto, son los siguientes:

- El Proyecto 2006 presenta la particularidad de que se aplica el cambio de los clasificadores de ingresos y gastos según la normativa vigente, no obstante en la información remitida no se analiza este aspecto, en punto a las implicaciones de este cambio en la forma de presentación de la información, los cambios más relevantes en los recursos incorporados a varias partidas, los efectos en eventuales comparaciones con períodos anteriores, etc. Lo anterior resta transparencia a la información ya que puede prestarse a análisis y conclusiones distorsionadas por parte de los usuarios.

- Para el 2006 se cambió la forma de presupuestación del servicio de la deuda externa, lo cual es un aspecto que se explica de manera marginal, no obstante varía los montos presupuestarios asignados a los diferentes títulos. Esto provoca que se puedan dar interpretaciones erróneas si se analizan individualmente las instituciones que forman parte del presupuesto nacional, llevando por ejemplo a conclusiones de que los recursos asignados para la operación de un ministerio son mayores, o que no se aprecien en toda su magnitud las disminuciones o incrementos en lo relativo propiamente a gastos de la operación normal. Asimismo, si se observa únicamente el título de "Servicio de la deuda" podría llevar a concluir que disminuyó este concepto y que por tanto el país canceló deuda, aunque se trata en realidad de una reasignación de recursos dentro de otros títulos presupuestarios.

- Existe un rubro de gran relevancia dentro del presupuesto de ingresos que es el correspondiente al monto de "Emisión Títulos Valores de Deuda Interna", no obstante, su forma de cálculo, incluyendo los supuestos y variables necesarias para su estimación, no se encuentran contempladas en los documentos presentados; se ve obligado el usuario a sacar conclusiones indirectas a través de algunos supuestos sobre colocaciones que aparecen en las justificaciones del título servicio de la deuda.

- No hay información del costo de las metas programadas por las instituciones que están incorporadas en el Presupuesto Nacional, si bien es cierto la menor unidad de presupuestación es la "Actividad", los datos de costos de las metas pueden constituir información anexa al proyecto, información de vital importancia para el análisis de la vinculación entre lo programado y lo presupuestado.

- Los análisis comparativos que se realizan de los montos incluidos en el Proyecto se presentan únicamente en términos nominales, lo cual es importante pero carece de información asociada con el impacto de la inflación en el poder adquisitivo de los recursos asignados; por lo cual la inclusión de comparaciones en términos reales se torna fundamental para dar a los usuarios el panorama de lo que realmente acontece con los montos incorporados para los diferentes ítems y categorías presupuestarias.

La Asamblea Legislativa debe valorar las anteriores observaciones para que en el marco de su competencia valore la necesidad de solicitar al Ministerio de Hacienda la incorporación de elementos de esta naturaleza en aras de facilitar la discusión y aprobación de los Proyectos de Presupuesto Nacional, así como fortalecer y enriquecer el análisis del documento y la toma de decisiones.

1.1.6. Cambio en el mecanismo de presupuestación al Poder Judicial, Asamblea Legislativa, Defensoría de los Habitantes de la República y Contraloría General de la República.

En el Proyecto de Presupuesto para el año 2006, al igual que sucedió en el proyecto del año 2005, no se incorporan los programas presupuestarios relacionados con la transferencia de recursos al Poder Judicial, Asamblea Legislativa, Defensoría de los Habitantes de la República y Contraloría General de la República.

Al respecto cabe señalar, que esta Contraloría General en Informe Técnico del Proyecto de Presupuesto para el año 2005 indicó, con base en el estudio técnico jurídico remitido al Ministerio de Hacienda mediante Oficio 9569[13], que de aplicarse el cambio señalado se "*...estaría violentando su "independencia funcional y administrativa absoluta" fundamentada constitucionalmente...*".

Es además importante resaltar tal y como se hiciera en su oportunidad, que el cambio 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 gozan la Contraloría y otros entes.

Por otra parte el señor Luis Paulino Mora Mora, Presidente de la Corte Suprema de Justicia[14] ha externado con respecto al tema que es criterio de Corte Plena que "*...esta forma de proceder del Ministerio de Hacienda, resulta inconstitucional... que esto atenta contra la independencia económica, que la Constitución garantiza al Poder Judicial...*", aspecto que es retomado por ese Poder de la República, según consta en el Oficio No. S-P 234-05[15], en el cual se indica que se solicitará "*...a la comisión integrada para tratar el tema, que oportunamente se sirva recomendar lo pertinente*".

Como complemento de lo anterior, el cambio propuesto por la Dirección General de Presupuesto Nacional no está precedido -o al menos no se ha dado a conocer así- de una adaptación en las herramientas tecnológicas con que cuenta el Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF) como para uniformar la ejecución del presupuesto de los demás poderes del Estado con el de los Ministerios de Gobierno, aspecto que se aprecia como fundamental para la implementación del criterio que sostiene esa Dirección, lo cual reviste importancia práctica si se toma en cuenta que la eventual pertenencia al SIGAF implica el sometimiento a una serie de trámites y autorizaciones para la ejecución de los fondos que son propios del Poder Ejecutivo y que no se han aplicado a los Poderes.

Así las cosas este Órgano Contralor, insta a los señores Diputados y señoras Diputadas de la Asamblea Legislativa, valorar a la luz de la normativa jurídica vigente, el impacto y las implicaciones que el cambio aplicado 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.

[13] Remitido al señor Ministro de Hacienda con fecha 17 de agosto del 2004.
[14] Según consta en el Acta de Sesión de trabajo N° 03 (16 se setiembre del 2004), Segundo período de Sesiones Ordinarias (del 1° de setiembre de 2004 al 30 de noviembre del 2004).
[15] De fecha 16 de setiembre del 2005 en el cual se transcribe el Acuerdo XXIII tomado en la sesión de Corte Plena No. 28-05 celebrada el 05 de setiembre del presente año.

I.2. Vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo y Áreas Prioritarias del Gobierno.

I.2.1. Avances y retos en materia de vinculación de los presupuestos con el Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo 4 de la LAFRPP da elementos fundamentales del concepto de "vinculación", encontrándose en su contenido una concepción del presupuesto no sólo como un instrumento técnico donde se incluye la captación y asignación de recursos para un período dado, sino fundamentalmente como el instrumento mediante el cual se materializan los planes y proyectos del Gobierno, teniendo como marco una estrategia nacional de desarrollo. Igualmente, los artículos 31 y 33 de esa misma ley confirman este enfoque.

Por su parte en los Lineamientos de Estructuras Básicas de Plan Anual Operativo (EBPAO) y los Lineamientos y Procedimientos de Política Presupuestaria de los últimos tres años[16], se observa como hay una exigencia de vincular las planificaciones institucionales con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como de asignar los recursos necesarios para cumplir con los resultados esperados, tal y como se indicó en apartados anteriores.

El contenido de esta normativa da sustento al requerimiento de una vinculación entre la planificación institucional y el PND, pero además de una vinculación entre las planificaciones institucionales y el presupuesto. Segregándose por tanto el concepto de vinculación en dos niveles, un primer nivel como aquel que se da entre la planificación institucional y la planificación nacional, y un segundo el existente entre el presupuesto y la planificación institucional.

Si bien se han tenido avances en la vinculación de las planificaciones institucionales con el PND, todavía falta realizar mejoras adicionales al proceso de vinculación de los planes anuales operativos (PAO's) con los presupuestos institucionales y por tanto de asignación de recursos públicos de acuerdo con las prioridades nacionales y la labor conjunta en la coordinación, control y seguimiento de los rectores del Sistema de Planificación Nacional y el Sistema de Administración Financiera.

Por otra parte, hay que tener claro que la concreción de los impactos necesarios y deseables del PND en el desarrollo económico-social del país, depende de una serie de variables, siendo de fundamental importancia la vinculación de los presupuestos públicos a dicho PND, debiendo constituirse en premisa del formulador presupuestario el incorporar dentro de su quehacer, procesos que den certeza de que dichas acciones tienen prioritariamente los recursos asignados para su ejecución; existiendo la necesidad de que enfoquen esfuerzos al respecto. Esta Contraloría General llama la atención sobre este punto ya que la vinculación presupuestaria que se ha dado hasta el momento es muy general, limitándose a una relación entre la acción estratégica del PND y los objetivos de mejora de las instituciones contenidas en el Presupuesto Nacional, como lo indica el Ministerio de Hacienda en el documento de presentación del Presupuesto 2006[17].

En el Informe Técnico del Proyecto de Presupuesto 2005[18], ya se había anotado esta debilidad de la vinculación presupuestaria, no obstante, en este Proyecto 2006 no se notan avances al respecto.

[16] Lineamientos de EBPAO: Decreto Ejecutivos No.31165-H-PLAN, 31780-H-PLAN y 32364-H-PLAN; Lineamientos Generales de Política Presupuestaria: Decretos Ejecutivos No 31092-H, 31708-H y 32270-H.
[17] Ministerio de Hacienda, Presentación del proyecto de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2006, pág EXP-PP-61.
[18] Contraloría General de la República: Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2005, pág. 22.

Debe destacarse que los procesos de vinculación implican esfuerzos de coordinación de los diferentes entes involucrados en los procesos de planificación y presupuestación, tomando una relevancia mayor en nuestro país, porque en este proceso de vinculación tienen competencias dos rectores diferentes, por un lado el MIDEPLAN que es el rector del Sistema de Planificación Nacional y que debe velar por la elaboración, seguimiento y evaluación del PND, y por otro lado el Ministerio de Hacienda, rector del Sistema de Administración Financiera, que es responsable de la formulación del Presupuesto Nacional y de la política presupuestaria. Por lo anterior esto sólo se puede concebir como una labor complementaria, integral y concomitante de ambos rectores, en las diferentes fases del proceso.

A pesar de los esfuerzos que se registran en materia de coordinación entre los mencionados ministerios, aún persisten problemas que se evidencian al expresar el Ministerio de Hacienda en el documento de presentación mencionado que **"***...todavía se presentan una serie de inconsistencias entre el presupuesto y los compromisos adquiridos en el PND, lo cual ha seguido provocando la necesidad de que los ministerios soliciten modificaciones al PND, de las cuales en algunas ocasiones el Ministerio de Hacienda no ha contado oportunamente con los ajustes del caso, aspecto que indudablemente tiene un efecto directo en los procesos de planificación operativa institucionales y por ende, en el proceso mismo de vinculación plan-presupuesto*[19]**."**

Por otra parte, se indica en el mismo documento que **"***...para el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y el de Ciencia y Tecnología, a la fecha no se cuenta con el criterio definitivo emitido por MIDEPLAN.***"** Llama la atención, que el problema de ministerios sin dictamen de vinculación en lugar de mejorar, empeora en el 2006, ya que en el Proyecto de Presupuesto 2005, eran sólo tres, a saber el Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) mientras que en 2006 son cuatro; asimismo que hay tres ministerios que reinciden en el problema de falta de criterio de vinculación, como son el MOPT, Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo.

Si el Ministerio de Hacienda no tiene certeza de las acciones que tienen incluidas los ministerios en el PND, y tienen que asignar recursos a ministerios de los cuales no tiene noción de su vinculación con el PND, esto evidencia la persistencia de deficiencias en el proceso de vinculación plan-presupuesto y por tanto deficiencias en la asignación de recursos de acuerdo con prioridades del PND, cuyas causas es labor urgente de ambos rectores atenderlas y resolverlas, así como aplicar las potestades que como rectores les asigna la normativa vigente.

1.2.2. Mejorar la calidad del gasto público: Un reto de la política de asignación de recursos.

En el proyecto de presupuesto nacional 2006 se está destinando un 23.32% del gasto presupuestado a los ministerios, que según lo apuntado por el Ministerio de Hacienda, son considerados prioritarios por el Gobierno de la República. Esto asciende a un monto de ¢644.304,8 millones[20], correspondiendo un 81% al Ministerio de Educación, un 7% al Ministerio de Salud, un 8% al Ministerio de Seguridad Pública y un 4 % al Ministerio de Justicia.

Se observa que la política presupuestaria en su conjunción con las políticas macroeconómicas, se basa en dar prioridad a las áreas de educación, salud, seguridad y justicia. Así se indica[21] que **"***Del análisis de este Proyecto en*

[19] Ministerio de Hacienda, op cit pág. EXP-PP-59.
[20] Excluye amortización e intereses.
[21] Ministerio de Hacienda, op cit pág. EXP-PP-43.

cuanto al nivel y composición del gasto ... se pueden visualizar meridianamente algunas prioridades que en materia de gasto definió el Poder Ejecutivo, en consecuencia con el Plan Nacional de Desarrollo..." "Los Ministerios considerados prioritarios, muestran un incremento porcentual del 11.2%, mientras que el resto de los Ministerios crece en un 2.1%...". Esta definición de prioridades se encuentra limitada y además resulta contradictoria, si consideramos que el Ministerio de Salud no se encuentra vinculado al PND, no obstante ser uno de los ministerios prioritarios.

Se considera que por transparencia la DGPN debería explicitar los criterios para definir que es considerado como "prioritario", aspectos que no se incorporan ni dentro del proyecto de presupuesto ni se desprenden de la información remitida.

Se ha indicado que uno de los principales objetivos de la política presupuestaria es lograr una asignación de recursos eficaz y eficiente en relación con las prioridades estratégicas explicitadas por los gobiernos; reafirmando el concepto anterior en el informe anual sobre las finanzas públicas 2004 de la Comisión Europea[22] se define finanzas públicas de calidad como *"aquellas que permiten alinear la asignación de los recursos públicos conforme con las prioridades estratégicas de los gobiernos de la forma más eficaz y eficiente posible"*.

De acuerdo con este concepto, debe existir no solo una asignación de recursos de acuerdo con prioridades estratégicas de los gobiernos, sino que es también fundamental que se realice de forma "eficaz y eficiente". No obstante, el Ministerio de Hacienda debe analizar en el caso de la asignación de recursos que se da en el Proyecto de Presupuesto Nacional 2006, los factores que podrían estar interfiriendo para que no se logre en primer lugar una asignación de recursos de acuerdo a prioridades, y en segundo lugar que se haga de forma eficaz y eficiente.

Las premisas generales para que el principio se cumpla son en primer lugar que exista de parte del Gobierno una definición clara de las prioridades estratégicas, según los contenidos del PND; en segundo lugar que el Ministerio de Hacienda aplique una metodología de formulación tal que logre optimizar la asignación de recursos según tales prioridades, no obstante las restricciones presupuestarias, las cuales constituyen una regla en países como el nuestro.

El cumplimiento de estas premisas es de gran relevancia para tender hacia un gasto público de mayor calidad, máxime la influencia que ejerce la distribución del gasto en el crecimiento económico de un país tanto a corto como a largo plazo, como lo han indicado varios estudios sobre el tema.

En esta misma línea, se dice que hay un grupo de gastos que se les puede clasificar de "productivos", pues influyen en forma directa en el crecimiento y desarrollo, incluyendo en este grupo el gasto en "investigación y desarrollo, educación y gastos en infraestructuras". Asimismo hay otros rubros de gastos indispensables, sin los cuales no se podría lograr dicho crecimiento y desarrollo, como son los gastos en "justicia, seguridad, salud y asistencia social".

Teniendo este marco básico de gastos que condicionan el crecimiento y desarrollo de los países, se puede determinar que las prioridades de gastos que se incluyen en el Proyecto de Presupuesto 2006 dejan por fuera rubros esenciales del motor de crecimiento y desarrollo como son la "investigación y desarrollo", "asistencia social" e "infraestructura".

[22] European Commission (2004). Public Finances in EMU - 2004. A report by the Commission Services, SEC(2004)761.Brussells, citado por Ruiz Álvarez, José Luis, op cit.

Lo anterior puede estar sucediendo ya sea porque el mismo PND no incorpora en toda su dimensión los vectores claves del desarrollo, o porque la política presupuestaria está divorciada de los objetivos estratégicos del PND, o porque las restricciones presupuestarias se constituyen en condicionamiento de la determinación de prioridades y la asignación respectiva de recursos; o una combinación de todos los factores descritos.

Sin embargo, este Órgano Contralor llama la atención sobre la necesidad de que el Ministerio de Hacienda revise la política presupuestaria de asignación de recursos para darle progresivamente una mayor calidad al gasto público, de manera que tenga mayor impacto en el crecimiento y desarrollo, lo cual redundará en un mayor bienestar para la población. Por el contrario, un gasto público cada vez de menos calidad tiene influencias negativas en el desarrollo y el crecimiento, lo cual a su vez repercute en una desmejora en las finanzas públicas y esto a su vez va acentuando el deteriorando la misma calidad del gasto y así sucesivamente.

1.3. Normas de ejecución presupuestaria 2006.

La estructura del Presupuesto de la República definida en el artículo 8 de la LAFRPP, indica que debe incluir normas de ejecución de dicho presupuesto, aplicables durante el ejercicio económico para el que esté vigente.

Por su parte, el artículo 32 del Reglamento de la LAFRPP y sus reformas[23] establece 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 referidos a los ingresos y gastos del Gobierno de la República.

El artículo 3 del Proyecto de presupuesto de la República 2006, incluye un total de doce normas y no considera ocho de las incluidas en la ley de Presupuesto Nacional para el 2005. Asimismo, no se incorpora el apartado de disposiciones varias de los Poderes, debido a que se plantea un mecanismo de presupuestación de los Poderes Judicial y Legislativo (incluyendo sus órganos auxiliares) dentro del artículo que contiene a los ministerios y el Tribunal Supremo de Elecciones, abandonando el sistema de artículos separados y trasferencias, cuyo efecto se comenta en este informe.

En el proyecto 2006, existe ausencia de regulaciones y reglas para evaluar los resultados previstos en la ejecución presupuestaria, a pesar de que la evaluación es una fase de gran importancia dentro del proceso presupuestario, y de la necesidad de tener reglas transparentes para los ejecutores y otros usuarios de esta información; aspecto sobre el que la Contraloría General había indicado en el Informe Técnico del 2005[24], que para estar acorde con lo dispuesto en el artículo 32 del Reglamento a la LAFRPP, es necesario que se incorporen regulaciones sobre la fase de evaluación.

El análisis del contenido específico de algunas de las normas que se incorporan en el Proyecto de presupuesto permite concluir que:

- En relación con la norma N° 2, referida a la realización de traspasos de cualquier tipo en los programas financiados con recursos provenientes del crédito externo o donaciones, es criterio de esta Contraloría General que la indicada disposición debe eliminarse por carecer de fundamento jurídico, habida cuenta que por regla general una modificación que afecte ese tipo de fondos

[23] Decreto 30058-H-MP-PLAN, modificado mediante Decretos Ejecutivos 30903 de 9 de diciembre de 2002, 31337 del 25 de agosto de 2003 y 31975-H-MP-MIDEPLAN del 1 de setiembre de 2004.
[24] Op cit, Contraloría General de la República pág. 34.

debe llevarse a cabo por acto legislativo, y un cambio por medio de decreto ejecutivo únicamente se puede llevar a cabo si los convenios respectivos así lo permiten y estipulan expresamente, criterio que es compartido también por el Ministerio de Hacienda, según lo externado mediante oficio DM-189 del 1 de agosto del año en curso. Valga señalar que si la normativa emitida por la Asamblea Legislativa que aprueba el convenio o empréstito autoriza tales cambios a través de la promulgación de un decreto ejecutivo, la norma N° 2 es superflua y puede ser eliminada sin consecuencia alguna, toda vez que únicamente reitera un aspecto que previamente se ha estipulado válidamente en una ley ordinaria o en una disposición normativa de rango superior.

- Por su parte, se recomienda la revisión y ajuste de la norma N° 8 referida al pago de gastos de representación, ya que a raíz de la publicación del Decreto Ejecutivo 32031-H[25] del 7 de octubre del 2004, se encuentra debidamente regulado el procedimiento y requisitos para el reconocimiento de "gastos de representación institucionales"[26] en el Gobierno Central y sus órganos adscritos, por lo que el contenido de la norma tal y como se plantea, resulta innecesario, además de que la primera parte de la norma se contrapone a lo regulado en el referido decreto. No obstante, debe valorarse si se mantiene la segunda parte de la norma, relacionada con la excepción que propone para los presidentes de los Supremos Poderes en lo referido a la liquidación de los gastos de representación, ya que dicho contenido no está regulado en ninguna normativa.

- La norma N° 12 es nueva y surge a raíz del cambio en el mecanismo de presupuestación del servicio de la deuda externa, mediante el cual se asignó en el presupuesto para el periodo 2006 de las instituciones que se han beneficiado con créditos externos, el monto correspondiente a la atención de los intereses, comisiones, amortización y otros gastos sobre dichos préstamos; correspondiendo al Ministerio de Hacienda la centralización de los pagos de tales subpartidas, tal y como lo establece el proyecto de norma, aunque el registro de la ejecución correspondiente, se realice en cada Ministerio de acuerdo con el criterio de presupuestación indicado. Se considera conveniente el citado mecanismo tomando en cuenta la transparencia presupuestaria que ello implica, asociada con la asignación de costos a los entes ejecutores de los referidos préstamos, así como la conveniencia de que sea el Ministerio de Hacienda el que siga ejecutando los gastos, en aras de garantizar el oportuno cumplimiento de las obligaciones.

Por otra parte se llama la atención sobre que la Dirección de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, no consideró en el Proyecto de presupuesto 2006 las normas Nos. 12 a la 19 contenidas en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República del período 2005, N° 8428.

[25] Reglamento para el pago de Gastos de Representación en el Gobierno de la República y sus Órganos Adscritos, Decreto Ejecutivo 32031, publicado en La Gaceta 196 del 7 de octubre del 2004.

[26] El Decreto Ejecutivo 32031-H, lo define como: "Gastos de representación institucionales: Gastos de representación que constituyen una remuneración ocasional, sujeta a liquidación con la presentación de las facturas correspondientes."

CAPÍTULO 2

Aspectos fiscales y financieros

CAPÌTULO 2. Aspectos fiscales y financieros.

2.1. Proyección del resultado fiscal.

Con la salvedad del 2002, el déficit financiero del Gobierno ha estado, desde fines del decenio anterior, en torno al 3% del PIB, e incluso por debajo de ese límite más recientemente. Para el 2006 la magnitud implícita en el Proyecto de Presupuesto indica un 2,9% del PIB.

Aun cuando el indicador sugiere un significativo esfuerzo de control de las finanzas públicas, no ha sido suficiente para mantener en niveles estables el saldo de la deuda pública. Para el 2006 se espera que la deuda aumente aproximadamente un punto del PIB, tendencia que arrastra ya por bastante tiempo y que sugiere la imposibilidad de sostener, eventualmente, los resultados anuales observados.

Tal como ha sostenido la Contraloría reiteradamente en Memorias e Informes Técnicos anteriores, el problema fiscal se presenta más grave cuando se considera la situación patrimonial del Banco Central de Costa Rica, cuyos pasivos son sumamente representativos a nivel de la economía y pueden considerarse una obligación contingente del erario público. Por ello, está seriamente comprometida la estabilidad de las finanzas pública, aun bajo la continuidad de los esfuerzos realizados.

CUADRO N° 1
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
RESULTADO FISCAL 2001-2006
-EN MILLONES DE COLONES-

	2001	2002	2003	2004	2005*	2006**
+Ingresos	722.530	811.945	980.557	1.107.920	1.285.097	1.473.752
-Gasto sin intereses	670.752	815.613	881.040	996.712	1.153.478	1.302.355
=Superávit primario	51.778	-3.668	99.517	111.208	131.619	171.397
-Intereses	214.560	261.723	298.357	331.172	391.849	470.636
=Déficit	**-162.782**	**-265.391**	**-198.840**	**-219.964**	**-260.230**	**-299.238**
Ingresos/PIB	13,4%	13,4%	14,1%	13,7%	13,8%	14,0%
Gastos/PIB	12,5%	13,5%	12,6%	12,3%	12,4%	12,4%
Intereses/PIB	4,0%	4,3%	4,3%	4,1%	4,2%	4,5%
Déficit/PIB	-3,0%	-4,4%	-2,9%	-2,7%	-2,8%	-2,9%
Financiamiento interno* **	**88.111**	**210.082**	**129.576**	**120.505**	**270.742**	**301.573**
Financiamiento externo* **	**74.670**	**55.308**	**69.264**	**99.459**	**-10.512**	**-2.335**

***** Déficit según programa económico; ingresos reestimados por el Ministerio de Hacienda; intereses según proyección de la Tesorería Nacional; gasto sin intereses se obtiene por diferencia.
****** Proyecto de presupuesto. Financiamiento: igual procedimiento que en 2005.
******* Proyección del externo por la Tesorería Nacional, interno por diferencia.

Al observar la conformación del déficit, es relevante mencionar el crecimiento de los ingresos, en los que el dinamismo es más manifiesto a partir del 2005 (considerando que en 2003 y 2004 hubo ingresos transitorios por Ley N° 8343). Es así como en 2006 los ingresos representarán un 14% del PIB, continuando esta tendencia.

Los gastos sin intereses se han mantenido estables por años; no obstante los intereses absorberán una porción mayor del presupuesto, misma que seguirá en crecimiento de no haber variaciones sustanciales a la situación fiscal.

Se puede concluir entonces, advirtiendo que la proyección contenida en el Proyecto de Presupuesto del 2006 es, en estos indicadores generales, una prolongación de la realidad fiscal de los últimos ejercicios, caracterizada por esfuerzos para aumentar los ingresos, contener los gastos, y mejorar la eficiencia en el manejo de la deuda. Los cuales no son, también como en el pasado reciente, de suficiente impacto como para garantizar sostenibilidad a los pasivos del erario público.

Como diferencia relevante en comparación con años anteriores, para el 2005 no hubo y para el 2006 no habrá financiamiento externo neto, mientras que se recurre en forma más amplia al financiamiento interno. De esta manera, se da por concluido un ciclo de colocación de bonos en el mercado internacional, originado en 1998 como un mecanismo de reducción de la deuda interna, entre sus principales propósitos, y que ha tenido notables consecuencias en la integración financiera de la economía.

En cuanto a su propósito puramente fiscal, queda por hacer una evaluación apropiada, la cual ha solicitado esta Contraloría al Ministerio de Hacienda. Ya en números anteriores de este informe técnico y en la Memoria Anual, la Contraloría ha hecho algunas observaciones que serán pertinentes para una eventual evaluación de esta política.

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 2006 presenta un total de ingresos de ¢2.762.421,5 millones, constituidos en un 53,4% por ingresos corrientes (¢1.473.752,4 millones) y en un 46,6% por ingresos de financiamiento (¢1.288.669,1 millones).

Los ingresos totales del proyecto de presupuesto 2006 crecen en un 19,6%, en términos nominales, con respecto al presupuesto inicial del periodo anterior. En relación con sus componentes, los ingresos corrientes aumentan en un 21,7% y los ingresos de financiamiento lo hacen en un 17,3%, ambos en relación con el presupuesto inicial del 2005. Los ingresos totales con respecto al PIB pasan de 24,9% en el 2005 a 26,3% en el 2006, mostrando un crecimiento de un 1,4%. En términos reales, deflatando las cifras de los ingresos totales por el Índice Implícito del PIB de cada año, los ingresos totales muestran un importante crecimiento de 8,4% del 2005-06, dado que su crecimiento en términos nominales es superior a la inflación que se espera en ese periodo (11,0%).

Se nota un mayor dinamismo de los ingresos corrientes sobre los ingresos de financiamiento, por lo que su importancia relativa aumenta un punto porcentual en el 2006 con respecto al año anterior. El monto de los ingresos para el 2005 y 2006, su composición, estructura y variación porcentual pueden observarse en el Cuadro Nº 2.

CUADRO N° 2
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
INGRESOS DEL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA, 2005-2006.
ESTRUCTURA Y VARIACIÓN PORCENTUAL
-EN MILLONES DE COLONES-

	Presupuesto inicial 2005	Presupuesto autorizado a agosto 2005	Proyecto de presupuesto 2006	Estruct. % Pto Inicial 2005	Estruct. % Pto Inicial 2006
TOTAL INGRESOS(1)	**2.309.634,8**	**2.306.743,8**	**2.762.421,5**	**100,0**	**100,0**
Variac. % Pto Inicial 05-06(2)			19,6%		
INGRESOS CORRIENTES	**1.211.003,1**	**1.211.003,1**	**1.473.752,4**	**52,4**	**53,4**
Variac. % Pto Inicial 05-06(3)			21,7%		
Ingresos Tributarios	1.153.316,3	1.153.316,3	1.411.244,0	49,9	51,1
Ingrs. No Tribs. y Contbs. Socs.	42.178,4	42.178,4	45.158,7	1,8	1,6
Transferencias Corrientes	15.508,4	15.508,4	17.349,7	0,7	0,6
INGRESOS POR FINANCIAMIENTO	**1.098.631,7**	**1.095.740,7**	**1.288.669,1**	**47,6**	**46,7**
Variac. % Pto Inicial 05-06(4)			17,3%		
Financiamiento Interno	1.092.710,6	1.095.725,6	1.288.633,2	47,3	46,6
Variac.% Pto Inicial 05-06			17,9%		
Bonos	1.092.710,6	1.095.725,6	1.288.633,2	47,3	46,6
Otros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Financiamiento Externo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Variac.% Pto Inicial 05-06					
Bonos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Préstamos Directos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otro financiamiento	5.921,1	15,1	35,9	0,3	0,0
Variac.% Pto Inicial 05-06			-99,4%		

(1) El total de ingresos con respecto al PIB es de 24,9% y 26,3% en 2005 y 2006 respectivamente, siendo el PIB ¢9.293.920,0 millones y ¢10.496.954,0 millones en cada año respectivamente.

(2) La variación del total de ingresos en términos reales es de 8,4%, del 2005 al 2006, al deflatar las cifras por el Índice Implíto del PIB (IIPIB) de cada año.

(3) La variación de los ingresos corrientes en términos reales es de 10,3% del 2005 al 2006.

(4) La variación de los ingresos por financiamiento en términos reales es de 6,3% del 2005 al 2006.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República.

El ingreso total del proyecto de presupuesto del 2006 tiene un crecimiento 2005-06 mucho mayor (19,6%), que el presentado por el proyecto del presupuesto inicial del 2005-04 (7,2%), el cual fue calificado como un presupuesto muy restrictivo en esa oportunidad. La variación de los ingresos corrientes 2005-06 es de un 21,7%. Sin embargo, si se toma la cifra reestimada para el 2005 (¢1.285.097,0 millones), entonces el crecimiento es de 14,7%. Los ingresos de financiamiento, constituidos por la emisión de bonos que la Ley de Presupuesto autorizará, también presentan un crecimiento importante de 17,3% del 2005-06, a diferencia del proyecto de ley del ejercicio 2005, en donde el crecimiento con respecto al año anterior fue de 1,4%.

En el proyecto de ley de presupuesto del 2006 se observa que al adquirir una mayor importancia relativa los ingresos corrientes (53,4%) en el financiamiento del presupuesto, los ingresos de financiamiento (emisión de títulos valores de la deuda interna) pasan a constituir el 46,6% del total de ingresos del presupuesto inicial 2006, lo cual es una tendencia deseable, su disminución, dada la importancia de financiar el presupuesto con

recursos sanos, provenientes de fuentes tributarias; así como también es importante controlar y mejorar la eficacia y calidad del gasto público.

La relación o proporción de ingresos corrientes a producto interno bruto (PIB) ha sido de 13,8%, como promedio del 2003-2006; en tanto que la proporción de ingresos tributarios a PIB, relación denominada como carga tributaria, es de 13,2% como promedio de ese mismo lapso. Esta carga tributaria se considera insuficiente, comparada con el nivel del gasto público del Gobierno de la República, por lo que resulta imperativo allegar mayores recursos sanos al erario público, por medio de acciones de gestión, así como de reformas legales y fiscales pertinentes.

2.2.2. Ingresos Corrientes.

Los ingresos corrientes del proyecto de presupuesto de la República del 2006 ascienden a ¢1.473.752,4 millones, de los cuales un 95,8% corresponden a ingresos tributarios (¢1.411.244,0 millones), un 2,4% corresponde a las contribuciones sociales derivadas de los regímenes especiales de pensiones (¢35.500,0 millones), un 0,6% se recaudará de los ingresos no tributarios (¢9.658,7 millones) y el 1,2% se deben a las transferencias corrientes que recibe el Gobierno Central (¢17.349,7 millones), de acuerdo con el nuevo clasificador de ingresos del sector público.

Un total de 26 rentas tributarias generan el 95,8% de los ingresos corrientes del 2005 y, de éstas, 13 rentas tributarias aportan el 95,4% de los ingresos corrientes (las restantes 13 rentas tributarias aportan el 0,4% de los ingresos corrientes). La composición de las principales rentas se puede observar en el Cuadro Nº 3.

CUADRO N° 3
INGRESOS CORRIENTES DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 2006
PRINCIPALES RENTAS POR SU MONTO
-EN MILLONES DE COLONES-

Denominación	Estimación 2006	Participación relativa
INGRESOS CORRIENTES (61 rentas)	**1.473.752,4**	**100,0**
Ingresos Tributarios (26 rentas)	1.411.244,0	95,8
Principales 13 rentas tributarias, por su monto:	1.405.055,0	95,3
Impuesto sobre las ventas	534.450,0	36,3
Impuesto a los ingresos y utilidades	362.705,0	24,6
Impuesto único por tipo de combustible	196.000,0	13,3
Impuestos selectivos de consumo	97.000,0	6,6
Derechos de importación	75.800,0	5,1
Impuesto sobre la propiedad de vehículos	37.000,0	2,5
Derechos de salida del Territorio Nacional	23.800,0	1,6
Impuesto sobre bebidas alcohólicas	22.500,0	1,5
1% sobre el valor aduanero de las importaciones	18.000,0	1,2
Impuesto a las bebidas sin contenido alcohólico	14.000,0	1,0
Impuesto sobre transferencia de bienes inmuebles	12.000,0	0,8
Impuesto sobre traspaso de vehículos usados	7.800,0	0,5
Derechos Consulares	4.000,0	0,3
Resto de 13 rentas tributarias	6.189,0	0,4
Contribuciones Sociales (regímenes de pensiones)	35.500,0	2,4
Contribución pensiones Magisterio Nal-Activos	9.800,0	0,7
Contribución pensiones Magisterio Nal-Pensionados	19.600,0	1,3
Deducción sueldos 9% para pensiones	6.100,0	0,4
Ingresos No Tributarios (20 rentas)	9.658,7	0,7
Sanciones administrativas y otros	3.015,0	0,2
Venta pasaportes y otros	1.800,0	0,1
Canon Consejo de Transporte Público	1.443,7	0,1
Ingresos varios no especificados	1.000,0	0,1
Resto de 16 rentas no tributarias	2.400,0	0,2
Transferencias Corrientes (12 rentas)	17.349,7	1,2
De Instituciones Públicas de Servicio (FODESAF-OCIE)	12.354,7	0,8
De Instituciones Públicas de Servicio (INA, Ley 7372)	1.778,0	0,1
De Junta Adva del Registro Nacional (Ley 7138)	1.500,0	0,1
Resto de 9 rentas de Transferencias Corrientes	1.717,0	0,1

Fuente: Proyecto de presupuesto de la República 2006.

Para estimar los ingresos corrientes del proyecto de presupuesto de la República del 2006 se utilizó la siguiente información: a) los ingresos corrientes recaudados por el Gobierno de la República al 30 de junio del 2005, así como la correspondiente reestimación de los ingresos con información sobre la recaudación a junio del 2005; 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 la revisión del Programa Monetario del Banco Central de Costa Rica para el 2005-2006. Entre estas últimas se utilizaron las siguientes:

CUADRO N° 4
COSTA RICA
PROYECCIÓN DE ALGUNAS VARIABLES MACROECONÓMICAS
REVISIÓN DEL PROGRAMA MONETARIO 2005-2006
SUPUESTOS PARA LA ESTIMACIÓN DE INGRESOS

Variable	2005	2006
PIB nominal (millones de ¢)	9.293.920,0	10.496.954,0
Importaciones CIF (millones $)	8.978,9	9.612,8
Importaciones CIF sin Zonas Francas	6.806,9	7.301,4
Tasa de crecimiento del PIB nominal (%)	14,7	12,9
Tasa de crecimiento del PIB real (%)	3,5	2,4
Inflación-IPC, variación anual (%)	12,7	10,0 -11,0
Tipo de Cambio Promedio al 30 de junio	477,9	516

Fuente: Revisión del Programa Monetario del BCCR para el 2005-2006, Banco Central de Costa Rica (BCCR).

Los ingresos corrientes estimados para el 2006, cuyo monto asciende a ¢1.473.752,4 millones, representan un 14,0% del PIB. La carga tributaria del 2006 (ingresos tributarios como porcentaje del PIB) es de 13,4%, la cual es ligeramente mayor a la carga tributaria reestimada del 2005, 13,2%. Eso significa que el Gobierno de la República, por medio del sistema tributario o de los impuestos, tomará en el 2006 una proporción equivalente al 13,4% del valor de la producción de bienes y servicios de la economía del país, para financiar con esos recursos el 53,4% de los ingresos totales (o de los gastos totales) del presupuesto ordinario y extraordinario de la República del 2006.

Puede notarse, en el siguiente Cuadro Nº 5, que la carga tributaria que representan los ingresos tributarios del Gobierno de la República ha sido muy estable en el 2003 y 2004, 13,0% y 13,1% del PIB respectivamente. En los dos últimos años 2005 y 2006 se estima que la carga tributaria se incrementará levemente, situándose en 13,2% y 13,4%, respectivamente. En promedio del periodo 2003-2006 equivale a un 13,2% del PIB.

CUADRO N° 5
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
INGRESOS CORRIENTES EJECUTADOS O EFECTIVOS
PRINCIPALES IMPUESTOS O RENTAS TRIBUTARIAS
VARIACIÓN PORCENTUAL E IMPORTANCIA RELATIVA CON RESPECTO AL PIB
2003-2006

	2003	2004	2005 (1)	2006
Ingresos Corrientes(Nominales), Var.%	17,8	16,3	16,0	14,7
Ingresos Tributarios(Nominales), Var.%	16,5	16,7	16,2	14,8
Ingresos Corrientes(Reales), Var.% (2)	9,1	4,3	4,7	4,0
Ingresos Tributarios(Reales), Var.% (2)	7,9	4,6	4,8	4,1
Ingresos Corrientes como % del PIB	13,7	13,7	13,8	14,0
Ingresos Tributarios como % del PIB	13,0	13,1	13,2	13,4
Principales 13 impuestos como % del PIB (3):	12,9	12,9	13,1	13,4
Impuesto sobre las ventas	4,8	4,9	5,0	5,1
Impuesto s/ la renta e ISDITV (4)	3,3	3,3	3,4	3,5
Impuesto único por tipo de combustible	2,1	2,0	1,9	1,9
Impuestos selectivos de consumo	1,0	0,9	0,9	0,9
Derechos de importación	0,6	0,7	0,7	0,7
Impuesto a la propiedad de vehículos	0,3	0,3	0,4	0,4
Impuesto a las bebidas alcohólicas	0,3	0,2	0,2	0,2
1% al valor aduanero de las importaciones	0,2	0,2	0,2	0,2
Derechos de salida del territorio nacional	0,1	0,1	0,2	0,2
Impuesto s/ bebidas sin conten. Alcohól.	0,1	0,1	0,1	0,1
Impuesto s/Transferencia de Bs. Inmuebles	0,1	0,2	0,1	0,1
Impuesto s/Traspaso de Vehículos usados	0,1	0,1	0,1	0,1

(1) Ingresos Corrientes del 2005 reestimados con datos a junio del 2005 (por un monto de ¢1.285.097,0 millones).

(2) Ingresos corrientes y tributarios en términos reales, deflatados por el Índice Implícito del PIB de cada año.

(3) Trece impuestos principales, por su monto, de un total de 26 rentas tributarias vigentes en el 2006.

(4) ISDITV: Impuesto sobre Dividendos e Intereses de Títulos Valores.

Fuente: Elaborado con información de la Contabilidad Nacional, Banco Central de Costa Rica y CGR.

La relativa estabilidad o los incrementos en la carga tributaria, a través del tiempo, también se reflejan en la recaudación de los principales impuestos o rentas tributarias como porcentaje del PIB.

2.2.3. Ingresos por financiamiento.

El proyecto de presupuesto de la República para el 2006 se financia en un 46,6% con ingresos de financiamiento, por un monto de ¢1.288.669,1 millones, compuesto casi en un 100% por crédito interno, de la siguiente manera: emisión y colocación de títulos valores de deuda interna por un monto de ¢1.277.740,2 millones,

emisión de Bonos de Contribución del Estado a los Partidos Políticos-2006 por ¢10.893,0 millones, y el resto ¢35,9 millones por concepto de recursos de vigencias anteriores proveniente de superávit libre.

La composición y la estructura de los ingresos de financiamiento del proyecto de presupuesto 2006 pueden observarse en el siguiente Cuadro Nº 6:

CUADRO N° 6
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
INGRESOS POR FINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA, 2004-2006.
MONTO, COMPOSICIÓN Y ESTRUCTURA PORCENTUAL
-EN MILLONES DE COLONES-

	Pto ejecutado 2004		Pto inicial 2005		Pto Proyecto 2006	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
FINANCIAMIENTO	**941.869,4**	**100,0%**	**1.098.631,7**	**100,0%**	**1.288.669,1**	**100,0%**
Financiamiento Interno	819.289,0	87,0%	1.092.710,6	99,5%	1.288.633,2	100,0%
Bonos	819.289,0	87,0%	1.092.710,6	99,5%	1.288.633,2	100,0%
Otros	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Financiamiento Externo	120.743,9	12,8%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Bonos	105.245,0	11,2%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Présts. Directos	15.498,9	1,6%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Otro financiamiento	1.836,5	0,2%	5.921,1	0,5%	35,9	0,0%

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2006 y Memoria Anual 2004 Contraloría General de la República.

Si a la emisión o colocación bruta de títulos valores de la deuda interna del proyecto de presupuesto 2006, por un monto de ¢1.288.633,2 millones, equivalente a un 12,3% del PIB, se le restara la amortización de la deuda interna del 2006 (¢945.916,1 millones) y de la deuda externa del 2006 (¢43.514,6 millones), se tendría una colocación neta de ¢299.202,5 millones de títulos valores de la deuda interna 2006, equivalente a un 2,9% del producto interno bruto estimado (¢10.496.954,0 millones) del 2006.

Lo anterior revela no solo la inflexibilidad que tiene el proyecto de ley de presupuesto del 2006, característica similar a los presupuestos de ejercicios económicos anteriores, sino también el enorme problema del crecimiento y sostenibilidad de la deuda pública del Gobierno de la República, que presiona cada vez más por los recursos del presupuesto nacional.

El proyecto de ley autoriza para que parte de las emisiones de Títulos Valores de Deuda Interna 2006 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 25% anual, para las emisiones en colones, y de una tasa máxima de 9% anual, para emisiones en dólares. Asimismo, en el marco de la renegociación de la deuda entre el Gobierno Central y las instituciones del Sector Público No Financiero, se autoriza al Ministerio de Hacienda a reconocer a éstas, por el pago de intereses de los bonos de la deuda pública, una tasa de interés máxima igual a la suma del porcentaje de inflación, más uno punto veinticinco por ciento (1,2%).

2.2.4. Otras consideraciones sobre los ingresos y su administración.

Esta Contraloría observa que, en materia tributaria, las actuales autoridades del Ministerio de Hacienda han pretendido un control tributario más integrado entre las distintas dependencias de la Administración Tributaria (Dirección General de Tributación, Dirección General de Aduanas, Policía Fiscal, entre otras); la introducción de una nueva plataforma tecnológica en el sistema aduanero nacional; un fortalecimiento de las acciones de control tributario, tendientes a identificar, denunciar y sancionar ilícitos tributarios y aduaneros, entre otros aspectos. Además, en el proyecto de ley del presupuesto del 2006 se observa una dotación de plazas importante en el Ministerio de Hacienda (alrededor de 500 plazas adicionales, muchas de las cuales son para fortalecer la administración tributaria y aduanera), así como de recursos adicionales para la plataforma tecnológica de ese Ministerio, y también se ha previsto la asignación de fondos adicionales importantes, provenientes de créditos externos, que deberán ser discutidos y evaluados en un futuro.

No obstante lo anterior, si bien ha existido un aumento en los ingresos en los últimos años, resulta necesario insistir en el tema del fortalecimiento del sistema tributario costarricense y de la administración tributaria. La Contraloría General de la República, ha venido señalando una serie de consideraciones importantes en torno a esta temática, dada la situación fiscal del país, y la relevancia del análisis, discusión y aprobación del presupuesto de la República, desde el punto de vista económico, social, jurídico y político. Así, por ejemplo, persisten una serie de limitaciones y debilidades relevantes de nuestro sistema tributario en los ámbitos de la estructura, la administración y el marco jurídico tributarios; que repercuten en la eficiencia y equidad del sistema, en la situación fiscal, en la ejecución de las inversiones del Estado y en general sobre el desarrollo económico y social de la nación.

Dada esta coyuntura, el país está enfrentado a una serie de desafíos relativos al aumento de los ingresos; el control y la calidad del gasto; la sostenibilidad fiscal y de la deuda pública; la equidad y la eficiencia del sistema tributario; la evasión fiscal; el fortalecimiento del marco jurídico y la gestión tributaria; la mejora en la rendición de cuentas y el control de carácter tributario; la construcción de una cultura tributaria más sólida y democrática; sin embargo, aún continúa en trámite la discusión y eventual aprobación de reformas en este campo.

Cabe resaltar aquí una situación adicional que se ha venido presentando en relación con la cartera de Hacienda en los últimos tres años, en el sentido de que durante ese lapso, se han designado tres ministros de Hacienda, tres viceministros de ingresos (actualmente el Ministerio se encuentra funcionando solamente con un Viceministro de Egresos, que funge como un solo viceministro de Hacienda), dos viceministros de egresos, tres directores generales de Tributación, cinco directores generales de Aduanas, así como una importante cantidad de movimientos en los niveles gerenciales y de jefatura de dichas direcciones, y en menos de un año habrá un cambio de gobierno, todo lo cual, no obstante los esfuerzos emprendidos por los funcionarios que han ostentado dichos cargos en diferentes momentos, sin duda, es un factor que puede afectar el establecimiento de una visión de mediano y largo plazo respecto de la administración tributaria.

En relación con lo expuesto, resulta necesario entonces que, paralelamente a la necesidad de una profunda reforma del Estado y a un estricto 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 mejorar la recaudación y reducir la evasión fiscal, además de revisar y modificar profundamente la actual estructura de los tributos para propiciar una mayor equidad, justicia y eficiencia del sistema tributario. Además, esta Contraloría ha insistido que en caso de producirse ingresos adicionales, producto de una reforma tributaria, resulta necesario que se cuantifique adecuadamente el impacto de la misma, 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.

2.3. Presupuesto de egresos.

Como ya se ha indicado, el presupuesto del Sector Público es concebido como una herramienta de planificación y de política económica; sin embargo, para que efectivamente este instrumento calce con su concepción se requiere que la información que muestra cada uno de los presupuestos de las distintas instituciones sea consistente y homogénea, con el propósito de generar indicadores que favorezcan el análisis y la realización de estudios en materia de finanzas públicas.

En cumplimiento con lo establecido en la LAFRPP y su Reglamento y con el objetivo de uniformar y estandarizar los presupuestos de las instituciones del Sector Público, se procedió a generar una serie de clasificadores presupuestarios cuya implementación es obligatoria a partir del ejercicio presupuestario del año 2006.

Con base en lo anterior, el Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional para el ejercicio económico 2006 se presenta utilizando los nuevos clasificadores por objeto de gasto y económico, aprobados mediante los decretos Nº 31459-H y Nº 31877-H[27], respectivamente. Adicionalmente para la clasificación funcional del gasto se utiliza el nuevo clasificador, no obstante que el mismo aún no ha sido publicado en forma oficial.

La utilización de estos clasificadores limita el análisis comparativo que se puede realizar debido a que las partidas presupuestarias presentan variaciones dentro de su composición -traslados de subpartidas de una partida a otra-, que alteran el comportamiento de cada partida presupuestaria, por tanto para realizar comparaciones adecuadamente es necesario realizar un ejercicio adicional de conversión de los antiguos clasificadores a los nuevos para hacer consistentes las cifras.

Ante esta situación, el análisis que se presenta se limita a realizar las comparaciones que son válidas en cuanto a consistencia y composición de las clasificaciones entre el gasto programado en la Ley de Presupuesto Nacional 2005 y el Proyecto de Ley para el ejercicio del 2006, con el propósito de no incurrir en observaciones erradas producto del cambio en los clasificadores.

En este acápite, los aspectos que se analizan sobre el proyecto de presupuesto presentado para el 2006 son de carácter general, sin perjuicio del mayor detalle que se pueda obtener en el capítulo 3 de este informe sobre los temas seleccionados. El análisis se realiza comparando el gasto programado para el año 2006 con respecto a los presupuestos iniciales de los años 2004 y 2005, con el propósito de hacer consistente el análisis del comportamiento de los egresos del Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional.

Los datos aquí presentados se manejaron con la base de datos del proyecto y anteproyecto proporcionadas por el Ministerio de Hacienda, donde los presupuestos de los poderes fueron tratados en su detalle en vez de ser visualizados como una transferencia del Poder Ejecutivo a los mismos para el ejercicio de sus funciones. Esto por cuanto interesa conocer en la mayor medida que sea posible, la finalidad de los recursos presupuestados.

[27] El decreto 31459-H del 06 de octubre del 2003 fue publicado en La Gaceta 223 del 19 de noviembre del 2003 y el decreto 31877-H del 22 de junio del 2004 fue publicado en La Gaceta 140 del 19 de julio del 2004.

2.3.1. Comportamiento del gasto.

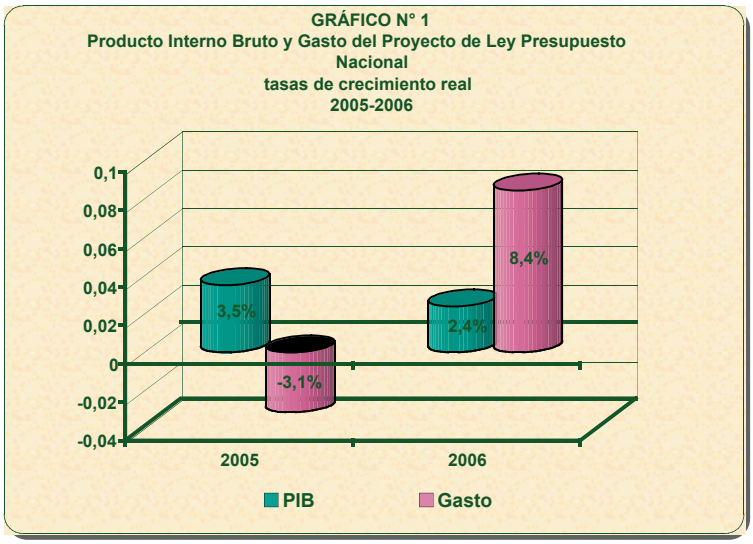
La mejora en las finanzas del Gobierno es uno de los objetivos que esta Administración ha pretendido alcanzar. Lo anterior se visualiza en el programa de austeridad de gasto que fue impulsado desde el inicio del actual período administrativo y que fue plasmado en uno de los pilares que orientan el manejo de las finanzas públicas, el Plan de Reactivación Económica.

Acorde con este plan, para el año 2006 dentro de las directrices de política presupuestaria establecidas en el Decreto Ejecutivo Nº 32270-H, el gasto podrá presentar un incremento máximo de un 7% con respecto al gasto presupuestario autorizado para el 2005, del cual deben deducirse los rubros de carácter no recurrente.

No obstante, a pesar de que los esfuerzos se orientan hacia la restricción del gasto, de acuerdo con las cifras del Proyecto de Ley para el 2006 se estima que los egresos totales alcancen un monto de ¢2.762.421,5 millones, reflejando un crecimiento en términos nominales de 19,6% con respecto al gasto presupuestado para el año en curso, es decir 12,2 puntos porcentuales más que la variación estimada para el 2005 (7,4%).

Esta situación se refuerza al revisar el comportamiento del gasto en términos reales, ya que los egresos totales presupuestados en el 2005 muestran una disminución de un 3,1%, mientras que para el 2006 se refleja un incremento de un 8,4%.

En términos generales, se puede decir que no se visualiza que los esfuerzos de contención del gasto se concreten, no sólo porque las variaciones nominales y reales que se estiman para el 2006 son superiores a las programadas para el año en curso, sino que también porque la participación relativa del gasto del Gobierno Central con respecto a la producción de bienes y servicios que realiza la economía muestra un aumento, pasando de un 24,9% en el 2005 a un 26,6% para el año 2006. Este incremento es producto de que la intención inicial del gasto para el ejercicio económico del 2006 crece en términos reales 6 puntos porcentuales más que el PIB, comportamiento que refleja el hecho de que el dinamismo de la economía no puede generar esos niveles de gasto presupuestados.



Fuente: Proyecto de ley de presupuesto de la República, para el ejercicio económico 2006.

2.3.2. Financiamiento del gasto.

La problemática de las finanzas públicas está vinculada tanto al nivel de ingresos y gastos, como a la naturaleza de los recursos que se utilizan para financiar las distintas actividades operativas de cada una de las instituciones que conforma el Presupuesto Nacional. Por tanto es relevante visualizar el comportamiento del financiamiento que refleja el Proyecto del 2006.

Para el próximo año se estima que los ingresos corrientes del Gobierno Central presenten un incremento real del 10,4%, tasa superior a la variación anual de los egresos presupuestados en el Proyecto de Ley (8,4%), lo cual origina que según lo programado para el 2006 el porcentaje de gasto financiado con los llamados recursos sanos del Gobierno aumenta, tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 7
PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 2006
GASTO TOTAL POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO
2005-2006
-EN MILLONES DE COLONES-

	2005		2006	
	Monto	%	Monto	%
Ingresos Corrientes	1.211.003,0	52,4%	1.473.752,4	53,4%
Superávit	5.921,1	0,3%	35,9	0,0%
Títulos Deuda Interna	1.092.710,6	47,3%	1.277.740,2	46,3%
Bonos Contribución Partidos Políticos	-	-	10.893,0	0,4%

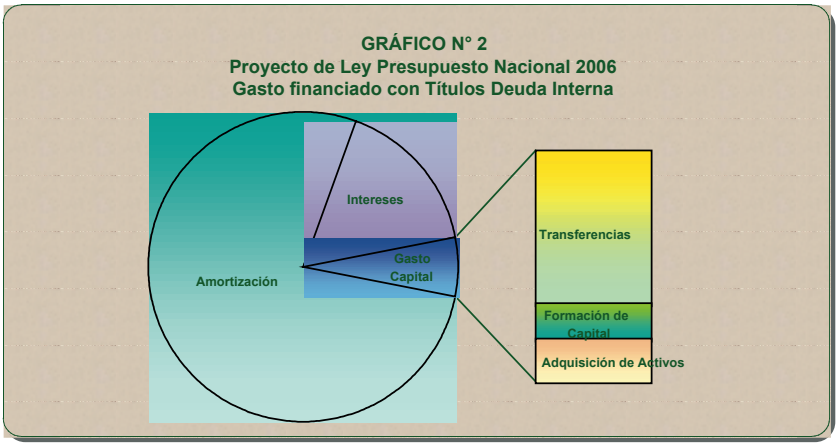
Fuente: Proyecto de ley de presupuesto de la República, para el ejercicio económico 2006.

No obstante que el comportamiento mencionado previamente es un aspecto que propicia una leve mejora en las finanzas del Gobierno, los ingresos corrientes estimados para el 2006 cubren tan solo un 53,4% de los egresos totales y un 87,0% de los gastos corrientes, porcentaje similar al que se presupuestó para el año 2005 (86,2%). Por lo tanto, se continúa reflejando la necesidad de buscar financiamiento para hacer frente a un porcentaje importante de los gastos totales, lo cual evidencia que una mejora en las finanzas públicas requiere la búsqueda de una solución integral que incluya no solamente un programa de austeridad del gasto, sino que considere los mecanismos que garanticen una mejor recaudación de impuestos y medidas que promuevan la asignación y el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, y que acompañados de una coordinación con las distintas políticas económicas propicien las medidas estructurales necesarias para el fortalecimiento de las finanzas públicas y de la economía en general.

La otra fuente de financiamiento del Presupuesto Nacional lo constituyen los ingresos de financiamiento, a saber, los Títulos Valores de Deuda Interna. Para el 2006 se estima que la emisión de títulos alcanzará un monto de ¢1.277.740,2 millones[28], los cuales brindan financiamiento a un 46,7% de los gastos totales. Dada la naturaleza de estos recursos es relevante conocer el tipo de gasto que se financia con los mismos.

[28] Según las cifras del Proyecto de Ley 2006 la emisión de títulos alcanza un monto de ¢1.288.633,2 millones, de los cuales ¢10.893,0 millones, por tanto dado que esta emisión de títulos tiene un destino específico no se considera para los cálculos sobre el destino de los recursos de emisión.

Como puede apreciarse en el gráfico, para el 2006, según las cifras del proyecto se espera que el 77,4% se destine al pago de la amortización de la deuda, el 16,6% para el pago de intereses, quedando tan solo un 6% para otros gastos de capital, de los cuales aproximadamente un 66,7% lo constituyen las transferencias de capital y tan solo un 33,3% para la formación de capital fijo.



Fuente: Proyecto de ley de presupuesto de la República, para el ejercicio económico 2006.

Este aspecto es importante, ya que la deuda por sí sola no constituye un problema, pero sí lo es cuando la misma no está siendo utilizada 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. Adicionalmente, nuestra economía presenta un peso relativo de la deuda con respecto al nivel de actividad económica considerablemente alto, lo que puede generar problemas de sostenibilidad de la deuda y de las finanzas públicas.

2.3.3. Composición del gasto.

a) Por Título presupuestario.

Se debe hacer la observación de que en el capítulo 3 de este informe se profundiza sobre una serie de temas específicos relacionados con algunas de las temáticas que contiene el Proyecto de presupuesto de la República. No obstante, a continuación se ofrecen algunos comentarios que pretenden dar una visión general utilizando la clasificación por título.

En el siguiente cuadro se muestra para cada Título la participación relativa en la asignación de recursos, así como la variación en relación con el periodo 2005.

CUADRO N° 8
PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 2006
SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR TÍTULO
-EN MILLONES DE COLONES-

Título	Presupuesto Ordinario 2005	Proyecto de Presupuesto 2006	Estructura	Variación	
				Absoluta	Real
Total general	**2.309.634,80**	**2.762.421,50**	**100,0**	**452.786,70**	**8,4%**
Servicio de Deuda Pública [1/]	1.086.590,5	1.331.203,2	48,2	244.612,7	11,1%
Ministerio de Educación Pública	471.229,2	532.808,5	19,3	61.579,3	2,5%
Regímenes Especiales de Pensiones [1/]	257.205,0	288.761,4	10,5	31.556,4	1,8%
Ministerio de Hacienda	25.069,3	125.766,4	4,6	100.697,1	354,8%
Poder Judicial	91.911,1	100.628,8	3,6	8.717,7	-0,7%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	102.776,5	79.378,4	2,9	-23.398,1	-30,0%
Ministerio de Salud	40.133,6	56.577,1	2,0	16.443,5	27,8%
Ministerio de Seguridad Pública	47.943,1	50.702,3	1,8	2.759,2	-4,1%
Ministerio de Justicia y Gracia	26.865,0	28.468,3	1,0	1.603,3	-3,9%
Tribunal Supremo de Elecciones	10.608,1	26.940,7	1,0	16.332,6	130,3%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	38.490,5	25.063,9	0,9	-13.426,6	-41,0%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	16.889,1	22.089,6	0,8	5.200,5	18,6%
Ministerio del Ambiente y Energía	9.737,9	14.304,6	0,5	4.566,7	33,2%
Asamblea Legislativa	14.473,0	13.723,9	0,5	-749,1	-14,0%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	11.293,5	12.166,6	0,4	873,1	-2,3%
Contraloría General de la República	8.480,0	9.783,0	0,4	1.303,0	4,6%
Ministerio de Cultura Juventud y Deportes	10.740,4	9.238,4	0,3	-1.502,0	-22,0%
Ministerio de Gobernación y Policía	13.537,0	8.412,4	0,3	-5.124,6	-43,7%
Presidencia de la República	5.780,3	6.424,8	0,2	644,5	0,8%
Ministerio de Economía Industria y Comercio	3.492,2	3.915,3	0,1	423,1	1,6%
Ministerio de la Presidencia	3.274,1	3.860,5	0,1	586,4	6,9%
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	821,9	2.675,2	0,1	1.853,3	195,1%
Partidas Específicas [1/]	5.000,0	2.539,0	0,1	-2.461,0	-54,0%
Ministerio de Comercio Exterior	1.993,1	2.107,9	0,1	114,8	-4,1%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	1.850,9	1.805,8	0,1	-45,1	-11,5%
Defensoría de los Habitantes de la República	1.758,7	1.762,2	0,1	3,5	-9,2%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	1.690,8	1.313,3	0,0	-377,5	-29,6%

[1/] Al Servicio de la Deuda Pública, a los Regímenes Especiales de Pensiones, y a las Partidas Específicas se les confiere la categoría de título.

Fuente: Presupuesto de la República 2005 y Proyecto de Presupuesto 2006

Como se puede notar en el cuadro, los títulos de mayor importancia, de acuerdo con su participación en el presupuesto total son: el Servicio de la Deuda Pública (48,2%), el Ministerio de Educación Pública (19,3%), los Regímenes Especiales de Pensiones (10,5%), el Ministerio de Hacienda (4,6%), el Poder Judicial (3,6%), el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (2,9%), el Ministerio de Salud (2,0%), y el Ministerio de Seguridad Pública (1,8%). El presupuesto de estos títulos comprende el 92,9% del total asignado, quedando el 7,1% distribuido en los otros títulos.

El presupuesto del título "Servicio de la Deuda Pública" muestra un crecimiento real en relación con el presupuesto inicial del período 2005 del 11,1% (¢244.612,8 millones). Este crecimiento se origina principalmente en un incremento real de ¢145.841,3 millones (46,9%) en las subpartidas "Intereses sobre títulos valores internos en el corto plazo" y la de "Intereses sobre títulos valores internos del largo plazo" a las que se asignan en total recursos por ¢381.257,0 millones, representando en conjunto el 28,6% del total presupuestado en ese título; y a un crecimiento real de un 18,2% (¢220.286,2 millones) en el grupo de subpartidas de "Amortización de títulos valores internos de corto plazo", y de "Amortización de títulos valores internos de largo plazo", a las que se asignan recursos por la suma de ¢945.646,2 millones, las que representan en conjunto el 71,0% del total presupuestado en ese título.

Cabe resaltar, que a partir del año 2006, a este título únicamente se asignan recursos para atender obligaciones originadas por la colocación de títulos valores deuda interna, distribuyendo las sumas correspondientes al pago de la deuda externa entre los ministerios respectivos, no incluyéndose en el citado título, como se había acostumbrado en periodos anteriores.

Así como en períodos anteriores, el presupuesto del Ministerio de Educación Pública, es el segundo "título" con mayor monto asignado, y es considerado como uno de los ministerios prioritarios en materia de gasto. El presupuesto fijado a este ministerio incluyendo lo presupuestado por amortización e intereses de la deuda pública externa, presenta un crecimiento real de un 2,5% (¢61.579,3 millones) en relación con el presupuesto inicial del año 2005, el que se encuentra en una mayor medida en el programa de "Transferencias a la Educación Superior" que muestra un incremento de ¢19.081,7 millones (10,4% variación real), y en el programa "Administración del Sistema Educativo", que presenta un aumento de ¢10.002,4 millones (36,5% variación real).

Se debe señalar, que al programa de "Implementación de la política educativa" se asigna el 72,8% (¢387.959,5 millones) del total presupuestado al Ministerio, y que en relación con el presupuesto asignado en el año 2005 muestra un aumento de ¢31.419,0 millones que significa un decrecimiento real de un 1,3%.

Respecto del monto asignado al programa "Transferencias a la Educación Superior", ¢106.712,5 millones, el 93,4% (¢99.721,1 millones) corresponde a la transferencia al "Fondo Especial para la Educación Superior", la que muestra un incremento en relación con la asignación del año 2005 de ¢18.382,6 millones, que representa una variación real del 11,2%. Dicha transferencia constituye el 18,7% del presupuesto asignado a ese Título.

En relación con el título de los Regímenes Especiales de Pensiones, se debe indicar, que al igual que en otros períodos, es el tercer título con mayor monto asignado (10,5% del monto total presupuestado), el que muestra un incremento de ¢31.556,4 millones (1,8% variación real) en relación con el total asignado en el presupuesto ordinario del período 2005, debido fundamentalmente al aumento de ¢19.361,6 millones (2,3% variación real) en las Pensiones del Magisterio y Profesorado, las que representan el 58,8% del total asignado a ese título. El total asignado a las subpartidas correspondientes a pensiones y al décimotercer mes de pensiones y jubilaciones para el ejercicio económico 2006 asciende a la suma de ¢251.707,4 millones, que representa el

87,2% del presupuesto total establecido para este título. Estas subpartidas muestran un crecimiento real de un 1,5% (¢26.889,3 millones) en relación con el monto autorizado por estos conceptos para el año 2005.

El título que muestra un mayor incremento real al compararlo con el presupuesto inicial del 2005 (354,8% variación real) es el Ministerio de Hacienda, mostrando un aumento de ¢100.697,1 millones, lo que obedece principalmente a un incremento de ¢88.604,8 millones (2.154,8% variación real) en el monto asignado al programa Actividades Centrales. Ese incremento se debe principalmente a la incorporación de recursos para atender obligaciones de la deuda pública externa (amortización e intereses y comisiones) por la suma de ¢89.698,2 millones, que representan el 97,2% del total asignado al programa, y el 71,3% del total presupuestado en ese título.

Otro ministerio que en el proyecto muestra un incremento real considerable de un 195,1% (¢1.853,3 millones) en relación con el presupuesto ordinario del 2005, es el de Vivienda y Asentamientos Humanos, debido principalmente a la incorporación de las partidas de Intereses y comisiones y de Amortización sobre préstamos del sector externo, ascendiendo el monto total a ¢2.001,7 millones, que representan el 74,8% del presupuesto total del título. Al excluir las sumas correspondientes a las obligaciones por concepto del servicio de la deuda pública, tanto del presupuesto del año 2005 como del proyecto de presupuesto 2006, se puede observar que realmente lo que se produce es un decrecimiento real en la asignación presupuestaria, de un 25,6% (¢146,9 millones).

Asimismo, el Tribunal Supremo de Elecciones presenta un crecimiento real considerable de un 130,3% (¢16.332,6 millones) en relación con el presupuesto ordinario del 2005, ya que incorpora los recursos necesarios para la organización de las elecciones a celebrarse en el 2006. Este incremento se produce primordialmente en la partida de "Transferencias corrientes" que presenta un aumento real de un 719,5% (¢9.979,3 millones), lo que obedece a la incorporación de la Contribución estatal a los partidos políticos por la suma de ¢10.893,0, que representa el 40,4% del presupuesto del Tribunal.

Este monto de ¢ 10.893,0 millones, equivale al 0.1345% del Producto Interno Bruto (PIB) del año 2004, y se financia con una emisión especial de bonos del Estado.

Debe tenerse presente que la legislación vigente establece que la contribución estatal para sufragar los gastos de los partidos políticos en las elecciones del año 2006, será de un 0.19% del PIB, del año transanterior a las elecciones, que en la actual coyuntura corresponde al PIB del año 2004. Dado el anterior criterio, el monto de la contribución podría ascender a la suma de ¢15.389.1 millones, situación que generaría un faltante presupuestario de ¢ 4.496,1 millones.

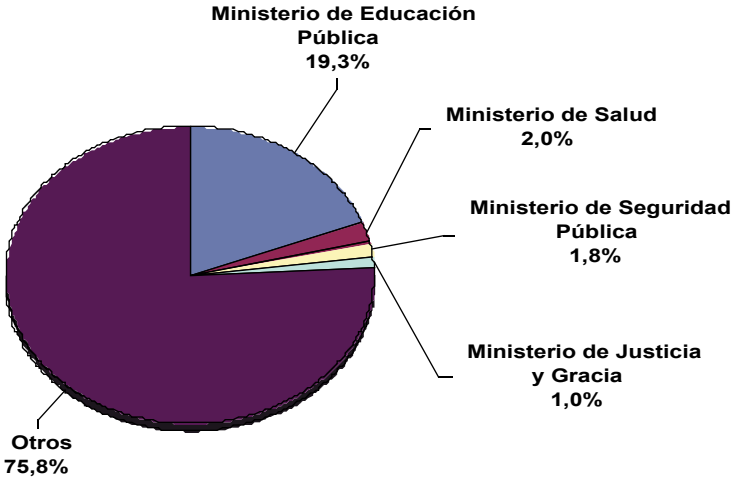
En punto a lo anterior, hay que tener presente que para las elecciones del año 2002, el monto asignado correspondió a un 0.10% del PIB; por lo que de aprobarse alguna reforma en la normativa electoral para el 2006, fijando por ejemplo en el 0.10% el porcentaje del aporte, el monto a reconocer ascendería a la suma de ¢ 8.099.5 millones, lo que generaría una economía de ¢ 7.289.6 millones en relación con el probable cálculo sobre el 0.19% del PIB, y de ¢ 2.793.5 millones en relación con la suma presupuestada en este proyecto de presupuesto.

Resulta claro entonces que, dada la coyuntura de las finanzas públicas y las necesidades de contracción del gasto del Gobierno, es muy importante que la Asamblea Legislativa proceda a valorar las implicaciones que conlleva la eventual reforma al Código Electoral, concretamente sobre la rebaja de la contribución estatal a los partidos políticos.

Se debe destacar, que de los 27 títulos establecidos en el Proyecto de presupuesto para el año 2006, 14 de ellos presentan un decrecimiento real en la suma asignada en relación con el presupuesto autorizado para el 2005. Entre los títulos que presentan una disminución real más significativa se destacan el de Partidas específicas (54,0%), el Ministerio de Gobernación y Policía (43,7%), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (41,0%), el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (30,0%), el Ministerio de Ciencia y Tecnología (29,6%), y la Asamblea Legislativa (14,0%).

De la misma forma que en años anteriores, en el Proyecto de ley de presupuesto de la República para el año 2006, se establecen los ministerios de Educación Pública, el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Justicia y Gracia, como ministerios prioritarios en materia de gastos, señalando que éstos muestran un crecimiento porcentual del 11,2%. Estos títulos en conjunto absorben el 24,2% (¢668.556,3 millones) del total de recursos presupuestados para el año 2006, según se muestra en el siguiente gráfico:

GRÁFICO Nº 3
PARTICIPACIÓN DE LOS MINISTERIOS PRIORITARIOS
DENTRO DEL PRESUPUESTO TOTAL



Fuente: Proyecto de presupuesto de la República 2006.

Estos ministerios pese a que son considerados prioritarios, presentan una participación muy pequeña dentro del Proyecto de presupuesto para el 2006, a excepción del Ministerio de Educación Pública cuyo presupuesto representa el 19,3% del presupuesto total asignado al Gobierno Central, al que se hizo referencia anteriormente. Salvo el Ministerio de Salud, tanto el Ministerio de Seguridad Pública como el de Justicia y Gracia, muestran un decrecimiento real en relación con al asignación presupuestaria otorgada en el presupuesto ordinario para el 2005, de un 4,1% y un 3,9%, respectivamente. Asimismo, se debe indicar que no obstante que el Ministerio de Educación Pública muestra crecimiento real en relación con el año 2005, la variación real no es tan significativa (2,5%).

En relación con el caso específico del Ministerio de Salud, que es el que dentro de las prioridades establecidas presenta el incremento real mayor (27,8%) en relación con el presupuesto inicial del año 2005, se determinó que dicho aumento obedece principalmente a un incremento de ¢13.616,7 millones (406,1% variación real) en el monto asignado al programa Dirección Superior y Administración General. Ese incremento se debe a la incorporación de recursos para atender obligaciones de la deuda pública externa (Amortización, e Intereses y comisiones) por la suma de ¢13.528,7 millones, que representan el 81,6% del total asignado al programa, y el 23,9% del total presupuestado en ese título. Si se excluyen los gastos por concepto del servicio de la deuda

tanto al presupuesto del año 2005 como al proyecto de presupuesto del año 2006 correspondiente a este ministerio, se puede observar que realmente la variación producida es de ¢3.068,4 millones, representando un decrecimiento real de un 2,4%.

Respecto del Ministerio de Seguridad Pública, se produce una disminución real de 4,1% en relación con el presupuesto ordinario para el año 2005, la que obedece a una disminución real en casi todos los programas, excepto en el de Policía Antidrogas, el cual muestra un incremento en su presupuesto de un 20,3% variación real (¢503,5 millones), debido principalmente a un aumento en la partida de remuneraciones.

En relación con el decrecimiento real que presenta el proyecto de presupuesto del Ministerio de Justicia y Gracia respecto al presupuesto asignado en el año 2005, se debe señalar, que es producido principalmente por una disminución real de un 9,0% en el programa Administración Penitenciaria, el cual muestra variaciones en algunas de sus partidas, destacando la rebaja de ¢600,0 millones (43,3% decrecimiento real) en la transferencia al Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes. Es importante señalar, que si se excluyeran del proyecto de presupuesto y del presupuesto ordinario para el año 2005 del ministerio, los gastos fijados por concepto del servicio de la deuda pública, la disminución real sería de un 9,9% y no del 3,9% como se observa en el cuadro N° 8.

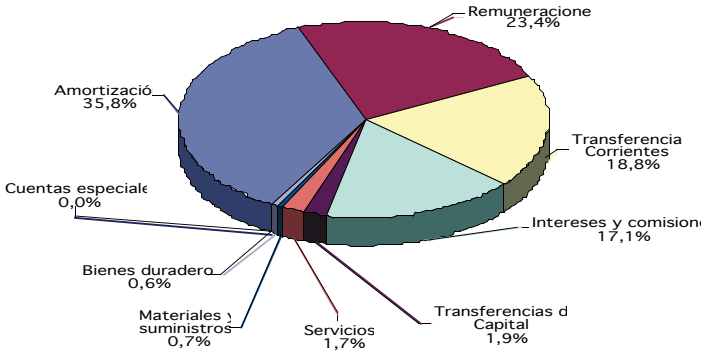
La participación de los ministerios prioritarios, con excepción del Ministerio de Educación Pública, no supera el 2,0% del total del Presupuesto Nacional, con lo cual se evidencia que la política restrictiva en la asignación del gasto público, no refleja una mayor distribución del mismo en áreas prioritarias, aspecto que es coincidente con lo sucedido en el periodo 2005.

b) Por Objeto del gasto.

La distribución de los gastos contenidos en el Proyecto de presupuesto de la República, de la misma forma que en períodos anteriores, muestra una alta concentración de los recursos (95,1%) en las partidas de: Amortización (35,8%), Remuneraciones (23,4%), Transferencias corrientes (18,8%), e Intereses y comisiones (17,1%). El restante 4,9% (¢135.081,1 millones) se destina a cubrir necesidades como adquisición de servicios, materiales y suministros, bienes duraderos, y cuentas especiales, poniendo de manifiesto el poco margen de flexibilidad o discrecionalidad que posee el Gobierno para efectuar su cometido.

La distribución de los gastos propuesta en este Proyecto de presupuesto se puede observar en el siguiente gráfico.

GRÁFICO Nº 4
"SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR OBJETO DEL GASTO"



Fuente: Proyecto de presupuesto de la República 2006.

El 90,9% (¢1.326.903,2 millones) del servicio de la deuda pública, se ubica en el título designado con el mismo nombre, el 6,2% (¢89.971,0 millones) en el Ministerio de Hacienda, quedando el 2,9% restante (¢43.593,1 millones), repartido en otros títulos. En el título del Servicio de la Deuda Pública, la citada suma se asigna para atender obligaciones originadas por la colocación de títulos valores deuda interna.

Del total de gastos asignados por concepto de transferencias (¢572.977,3 millones), el 90,7% (¢519.526,1 millones) corresponden a "Transferencias corrientes" y el 9,3% restante (¢53.451,2 millones) a "Transferencias de capital". La distribución y destino de algunas de esas transferencias se puede observar en el siguiente cuadro.

De este cuadro se puede establecer que el 81,9% del total del gasto propuesto por concepto de transferencias, se destina a atender el pago de "Pensiones" (43,9%), transferencias a las instituciones de educación superior (18,5%), transferencias a la seguridad social (8,7%), transferencias a las juntas administrativas y de educación de colegios y escuelas (4,2%), transferencias al Consejo Nacional de Vialidad (4,1%), y aportes a los gobiernos locales (2,5%). Se debe señalar que el monto asignado a las partidas de transferencias en el proyecto de presupuesto, muestra un decrecimiento real de un 19,7% (¢74,293,8 millones) respecto al monto asignado a las transferencias en el presupuesto ordinario del año 2005, que obedece entre otros factores a que las contribuciones patronales que se realizan a la Caja Costarricense de Seguro Social y al Banco Popular y de Desarrollo Comunal, que anteriormente se ubicaban dentro de las partidas de transferencias, en este presupuesto se clasifican dentro de la partida de Remuneraciones, producto del cambio que se produce por el uso del nuevo clasificador del objeto del gasto según se comentó previamente.

Se debe indicar, que de la revisión realizada al Proyecto de presupuesto, y a la luz de la aplicación de los nuevos clasificadores, que entrarán en vigencia a partir del periodo 2006,

CUADRO N° 9
PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 2006
TRANSFERENCIAS
SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR OBJETO DEL GASTO
-EN MILLONES DE COLONES-

Concepto	2006	%
Total transferencias	572.977,3	100,0
Transferencias corrientes	519.526,1	90,7
Al sector público	199.403,4	34,8
Instituciones de educación superior	106.197,7	18,5
Contribuciones a la seguridad social	49.748,9	8,7
Juntas administrativas y Juntas de educación	23.429,3	4,1
Fondo Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	10.169,5	1,8
Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)	3.500,0	0,6
Fondo Nacional de Becas	3.000,6	0,5
Aportes a gobiernos locales	1.448,7	0,3
Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	723,5	0,1
Otras	1.185,2	0,2
Al sector privado	318.074,0	55,5
Pensiones	251.707,4	43,9
Contribución estatal a los partidos políticos	10.893,0	1,9
Transporte de estudiantes	6.969,2	1,2
Fundaciones	2.490,3	0,4
Asociaciones de desarrollo	315,9	0,1
Otras	45.698,2	8,0
Al sector externo	2.048,7	0,4
Transferencias de capital	53.451,2	9,3
Al sector público	52.576,6[1/]	9,2
Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)	20.158,6	3,5
Aportes a gobiernos locales	12.809,6	2,2
Consejo Técnico de Aviación Civil	11.914,5	2,1
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)	5.600,0	1,0
Juntas administrativas y Juntas de educación	544,0	0,1
Otros	1.549,9	0,3
Al sector privado	844,6[2/]	0,1
Al sector externo	30,0	0,0

[1/] Se excluyen ¢35,0 millones correspondientes a una transferencia a la Fundación Nacional de Clubes 4-S (FUNAC). (Ley No. 2680) clasificada como una transferencia al sector público. De la misma forma se incluyen ¢500,0 millones asignados a la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional clasificados como Transferencias de capital a empresas privadas.

Fuente: Proyecto de Presupuesto de la República 2006

se determinó que algunas de las transferencias muestran errores en su ubicación, los que a su vez se reflejan en los resúmenes que se incorporan como parte de la información que contiene el Proyecto de ley. A manera de ejemplo se citan los siguientes casos:

- La transferencia al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), por la suma de ¢10.169,5 millones, se clasifica dentro de las "Transferencias corrientes a instituciones descentralizadas no empresariales", no obstante que según el Clasificador Institucional esa entidad se considera un órgano desconcentrado.

- Las transferencias a la Asociación pro Centro Infantil de la Asamblea Legislativa, por la suma de ¢5,0 millones y a la Asociación Gerontológica Costarricense (AGECO) por ¢200,0 millones, están clasificadas como "Transferencias corrientes a fundaciones", debiendo estar ubicadas, según el Clasificador por objeto del gasto como "Transferencias corrientes a asociaciones".

- Las transferencias a la Federación Centros Agrícolas Cantonales Región Huetar Pacífico Sur, por la suma de ¢16,0 millones y a la Federación Centros Agrícolas Cantonales Región Huetar Atlántica por ¢7,1 millones, están clasificadas como "Transferencias de capital a fundaciones", siendo lo correcto ubicarlas como "Transferencias de capital a otras entidades privadas sin fines de lucro".

- La transferencia a la Fundación Nacional de Clubes 4-S (FUNAC) por ¢35,0 millones se clasifica dentro de las "Transferencias de capital a órganos desconcentrados", sin embargo, según el Clasificador por objeto del gasto, debería estar como "Transferencias de capital a fundaciones".

- Las transferencias al Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes, por la suma de ¢1.000,0 millones, y al Fondo Nacional para el Financiamiento Forestal-FONAFIFO por la suma de ¢5.600,0 millones, se clasifican como "Transferencias de capital a instituciones descentralizadas no empresariales"; sin embargo, dichas entidades se consideran órganos desconcentrados, según lo establece el Clasificador Institucional.

- La transferencia a la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional por ¢500,0 millones se clasifica dentro de las "Transferencias de capital a empresas privadas"; no obstante, según el Clasificador Institucional, dicha entidad se ubica dentro de las "Instituciones descentralizadas no empresariales".

- Asimismo, en el Resumen por subpartida se determinó que el dato correspondiente al total de "Transferencias de capital al sector público" muestra una suma de ¢49.572,7 millones, siendo lo correcto ¢52.111,6 millones.

Al respecto, se debe señalar que este tipo de deficiencias pueden generar confusiones en el análisis de la información.

En cuanto a la partida de "Remuneraciones", se debe indicar, que el 39,9% del monto presupuestado por este concepto, corresponde a Sueldos para cargos fijos, el 41,8% a Incentivos salariales, y el 15,5% a Contribuciones patronales al desarrollo y la seguridad social (7,5%), y a Contribuciones patronales al fondo de pensiones y otros fondos de capitalización (8,0%).

c) Por Clasificación Económica.

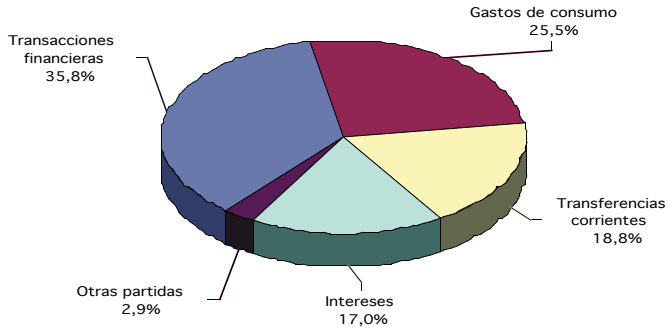
Considerando la composición de los gastos, desde el punto de vista de la clasificación económica, se determinó que el 61,3% corresponden a gastos corrientes, y el 38,7% a gastos de capital.

En lo que respecta a los gastos corrientes, presentan en relación con el presupuesto ordinario del año 2005 un crecimiento real de un 9,3% (¢280.580,5 millones), debido principalmente al aumento producido en los gastos por concepto de intereses, los que muestran un incremento real de un 37,0% (¢159.121,7 millones).

Por otro lado, la mayor parte de las subpartidas que componen los gastos de capital presentan para el año 2006 tasas de crecimiento negativas, siendo una excepción la amortización de la deuda interna, que presenta una variación real de un 16,8% (¢211.784,0 millones).

En el siguiente gráfico se puede apreciar la distribución de los gastos según la clasificación económica.

GRÁFICO Nº 5
PROYECTO DE PRESUPUESTO 2006
SEGÚN LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA



Fuente: Proyecto de ley de presupuesto de la República 2006.

Se debe indicar, que en el Resumen de la clasificación económica que presenta el Proyecto de presupuesto, el dato correspondiente al total de "Gastos de capital" muestra una suma de ¢78.917,2 millones, siendo lo correcto ¢1.068.498,1 millones, por lo que resulta necesario tener presente esa situación a efectos del análisis que pueda derivarse de esas cifras.

d) Por Clasificación Funcional.

En el siguiente cuadro se puede observar la distribución de los gastos propuestos según la clasificación funcional, de acuerdo con el Proyecto de presupuesto de la República para el ejercicio económico 2006.

CUADRO N° 10

PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 2006

SEGÚN LA CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO

Clases	Proyecto de presupuesto 2006	Composición
Gasto Total	**2.762.421,5**	**100,0**
Funciones de Servicios Públicos Generales	770.285,8	27,9
Funciones de Servicios Económicos	126.113,2	4,6
Funciones de Servicios Sociales	876.591,8	31,7
Transacciones no especificadas	989.430,7	35,8

•**Fuente:** Proyecto de ley de presupuesto de la República 2006.

Como se observa en el cuadro, la función que muestra mayor importancia es la de Transacciones no especificadas, la que representa el 35,8% de los gastos totales, lo anterior por cuanto incluye los gastos por concepto de Amortización.

La segunda función en importancia es la Función de Servicios Sociales, la que representa el 31,7% del presupuesto total. Dentro de esta función se identifican acciones específicas que son realizadas por el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación Pública, que son prioritarios en materia de gastos según se dispone en el Proyecto de Ley. Como parte de estas funciones se tienen los servicios hospitalarios, de salud pública, de salud no especificados; y también funciones relacionadas con la enseñanza (materno infantil, preescolar, primaria, secundaria, y universitaria, entre otras). El 59,8% (¢523.971,5 millones) de los gastos asignados a esta función están presupuestados en el Ministerio de Educación, y el 4,9% (¢43.048,4 millones), en el Ministerio de Salud.

Las Funciones de Servicios Públicos Generales, incluyen funciones específicas relacionadas con la gestión que llevan a cabo el Ministerio de Seguridad Pública y el Ministerio de Justicia y Gracia, ambos designados como prioritarios en materia de gastos, como son las de servicios de policía, justicia, centros de reclusión, de investigación y desarrollo relacionados con el orden público y seguridad, y de orden público y seguridad no especificados. El 6,6% (¢50.702,3 millones) de los gastos asignados a esta clase de funciones están contenidos en el presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública, y el 3,6% (¢28.059,8 millones) de estos gastos en el Ministerio de Justicia y Gracia. En el caso del Ministerio de Seguridad, estos gastos corresponden a su presupuesto total asignado.

Cabe resaltar que el 61,7% (¢475.318,5 millones) del monto asignado a estas Funciones de Servicios Públicos Generales, corresponde a Transacciones de la deuda pública, las que incorporan el gasto por concepto de intereses y comisiones correspondientes a la deuda pública, así como las comisiones y gastos por servicios financieros y comerciales contenidos en el título del Servicio de la Deuda Pública.

2.3.4. Ausencia de medición del impacto de las políticas en el mediano plazo.

La LAFRPP establece en el artículo 36, que el responsable de elaborar el proyecto de Ley de presupuesto, es la Dirección General de Presupuesto Nacional, para lo cual debe cumplir con los requisitos de contenido, establecidos en el artículo 8 de la misma LAFRPP. Además de lo anterior, el proyecto de presupuesto debe incluir 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"*.

Por otra parte, 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. En la "Exposición de motivos" del proyecto de Ley de presupuesto solo se hace referencia a las variables macroeconómicas que definió el Banco Central de Costa Rica en la revisión del programa monetario 2005-2006, que se realizó en el mes de julio 2005.

No obstante, el Ministerio de Hacienda no aporta la evaluación de los impactos de mediano plazo de las políticas de ingreso, gasto y financiamiento, tal como lo establece el artículo 36 de la LAFRPP, por lo que se hace necesario que el Ministerio de Hacienda desarrolle un modelo económico que le permita proyectar de forma sistémica y en el mediano plazo, los resultados fiscales, bajo diversos escenarios de ingresos, gastos y financiamiento. Esta sugerencia se realizó en el informe técnico 2005, sin embargo no fue implementada por el Ministerio de Hacienda.

Por otra parte, en la citada exposición de motivos tampoco se hacen explícitas las políticas de ingreso y financiamiento del gasto público. En relación con la política de gastos, solo se hace alusión a la política de restricción del gasto público, pero no las políticas que tienen que ver con la asignación y evaluación de la calidad de dicho gasto.

La ausencia de evaluación de los posibles impactos, en el mediano plazo, de las políticas de ingreso gasto y financiamiento es un factor que perjudica la ejecución y evaluación de los resultados macro fiscales, ya que al no existir metas concretas a lograr para este tipo de variables macro fiscales, no se tienen parámetros predefinidos o establecidos de forma estimada, para que cuando concluya la gestión se pueda evaluar y comparar los logros contra las metas definidas. Así se obtienen resultados de las variables fiscales, pero que no podrán ser utilizados como parámetros para una evaluación expost, dada la ausencia de criterios y metas contra las cuales comparar.

Por lo anterior, se tiene que el proyecto de Ley de presupuesto, presentado a la Asamblea Legislativa, carece de estimaciones de impacto de mediano plazo de las principales variables fiscales, bajo los posibles escenarios, que permitan definir de forma explícita metas y objetivo fiscales, con la cuantificación de los posibles impactos tanto sobre el resultado financiero del Gobierno Central, el sector público general y el bienestar de la población.

2.3.5. Sobre las transferencias con destinos específicos.

En el Informe Técnico emitido el año anterior, se indicó que, pese al antecedente contenido en el voto Nº 2002-04884 de las 14:59 horas del 22 de mayo de 2002 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 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 recursos. Diversos pronunciamientos de

la Sala Constitucional analizados en esa oportunidad[29], perfilaban una línea jurisprudencial de conformidad con la cual, omitir la presupuestación y el giro de los ingresos estipulados con fines específicos, además de contravenir una obligación legal, entorpece el desarrollo progresivo de los derechos fundamentales, en virtud de lo cual se trataba de una conducta cuyos agravios eran tutelables en sede constitucional.

Con posterioridad a la elaboración de los comentarios contenidos en el informe referido al proyecto de presupuesto de la República para el año 2005, se han divulgado o producido otros pronunciamientos de la Sala Constitucional que reafirman la tesis comentada, dentro de los cuales corresponde destacar el **voto N° 2004-11165 de las 9:56 horas del 8 de octubre del 2004**, correspondiente a un recurso de amparo interpuesto por un grupo de alcaldes en contra del Poder Ejecutivo, en el cual la Sala establece dentro de sus consideraciones los siguientes comentarios de interés:

> *"**VII.**- Cabe reiterar a los recurridos –tal y como se hizo en la sentencia Nº 2003-8471 de las 14:38 hrs. de 13 de agosto de 2003– que en los casos en que los destinos específicos contemplados en la Ley ordinaria se encuentren ligados al disfrute de los derechos fundamentales, la omisión de asignar en la Ley de Presupuesto de la República la partida correspondiente o de girar los montos previstos en ella, debe ser conocida por este Tribunal Constitucional, con el fin de tutelar el goce efectivo de los derechos reconocidos en la Constitución Política y en los Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos vigentes en la República. En la especie, la inactividad reclamada sin duda repercute sobre los intereses y los derechos fundamentales de quienes habitan los cantones aludidos, en la medida en que sus municipios no cuentan con la posibilidad de obtener los recursos necesarios para mejorar las condiciones de los caminos vecinales." (El subrayado no es del original).*

También debe destacarse que la Sala Constitucional ha retomado el tema con motivo de sustanciar sus tesis en relación con algunas situaciones análogas, por ejemplo en el voto N° 2005-7067 de las 16:07 horas del 7 de junio del 2005, correspondiente a un recurso de amparo interpuesto a favor del "Fondo de Desarrollo de la Provincia de Limón", en el cual se alegaba la omisión de girar recursos establecidos en la Ley N° 7454 del 22 de noviembre de 1994 (mediante la cual se aprobó el convenio de préstamo conocido como PAE III), se aludió a lo resuelto por el Tribunal Constitucional en relación con el respeto de los destinos específicos a los ingresos recaudados en virtud de determinado tributo, en tal sentido lo estipulado en el Considerando VI de la precitada sentencia establece:

> *"**VI.- Sobre la Jurisprudencia de esta Sala en cuanto a la Inconstitucionalidad de las Leyes Presupuestarias que no han respetado el destino específico de leyes ordinarias**.- No sólo las actuaciones y omisiones del Ministerio de Hacienda han sido violatorias del Derecho de la Constitución por no girar los fondos establecidos en leyes con destino específico, sino también las Leyes de Presupuesto Nacional propiamente han sido declaradas inconstitucionales cuando hacen caso omiso a las leyes ordinarias que establecen destino específico a ciertos ingresos fiscales. Al respecto, la resolución 99-09317 que resuelve la Consulta Facultativa de Constitucionalidad sobre el proyecto de Ley de Presupuesto para año 2000 (...) Asimismo, la resolución 00-10136 que resuelve una Consulta Facultativa de Constitucionalidad sobre el proyecto de Ley de Presupuesto Nacional para el*

[29] Voto N° 2003-2794 de las 14:52 horas del 8 de abril del 2003, voto N° 2003-9397 de las 10:12 horas del 5 de setiembre del 2003 y voto N° 2003-8470 de las 14:37 horas del 13 de agosto del 2003, todos los cuales contienen referencias a otros pronunciamientos de la Sala Constitucional.

2001 igualmente en cuanto a los fondos de INFOCOOP, se dijo: 'Finalmente, se consulta si el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Fiscal y por Programas para el Ejercicio Económico del 2001 es inconstitucional, por la falta de inclusión de la totalidad de los recursos que corresponden al Institucional Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) por el destino específico de la Ley 3021 y sus reformas. De conformidad con lo que la Sala ha resuelto en casos semejantes, ***es inconstitucional no incluir en el Presupuesto de la República, los recursos financieros específicos creados por una ley de naturaleza tributaria****, precisamente porque se violan los derechos derivados del valor vinculante de la norma legal para el legislador mismo, porque se altera la autonomía plena del ente público al que están dirigidos los recursos y porque se le estaría dando a los fondos públicos un destino distinto del que le ha fijado previamente la ley.' (Resaltado propio).*

De lo dicho, es claro el criterio de esta Sala en cuanto a considerar inconstitucional las leyes de presupuesto nacional que no respeten los destinos de impuestos específicos contemplados en leyes ordinarias a determinados fondos o instituciones, así como la necesidad de que la omisión de asignar en la Ley de Presupuesto de la República la partida correspondiente "o de girar los montos previstos en ella", debe ser conocida por ese Tribunal Constitucional, con el fin de tutelar el goce efectivo de los derechos reconocidos en la Constitución Política y en los Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos vigentes en la República.

Para efectos ilustrativos en relación con la magnitud o cuantía asociada con la problemática de los recursos específicos, a continuación se muestra un cuadro con algunas de las obligaciones más relevantes que se han establecido en algunas leyes y las diferencias que deberían incluirse en el presupuesto a efecto de satisfacer adecuadamente las previsiones en ellas contenidas.

CUADRO N° 11
PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 2006
TRANSFERENCIAS DE ALGUNOS RECURSOS CON DESTINOS ESPECÍFICOS
-EN MILLONES DE COLONES-

Institución	Ley que autoriza	Monto de las transferencias de acuerdo con Ley que autoriza	Transferencia incluida en el Proyecto de presupuesto 2006	Diferencia (por incluir)
TOTAL		**201.512,0**	**42.045,5**	**-159.466,5**
Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)		**62.600,0**	**23.658,6**	**-38.941,4**
Impuesto a la propiedad de vehículos	7798	18.500,0	6.624,4	-11.875,6
Impuesto único sobre los combustibles [1/]	8114	44.100,0	17.034,2	-27.065,8
Fondo Nacional para el financiamiento forestal (FONAFIFO)				
Impuesto único sobre los combustibles	8114	**6.860,0**	**5.600,0**	**-1.260,0**
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)				
Impuesto de ventas	3914	**106.890,0**	**10.169,5**	**-96.720,5**
Patronato Nacional de la Infancia (PANI)				
Impuesto sobre la renta [2/]	7648	**19.250,0**	**2.328,5**	**-16.921,5**
Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad				
Impuesto sobre la renta	4890	**5.912,0**	**288,9**	**-5.623,1**

[1/] El artículo 5 de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, N° 8114, establece que del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles, se destinará un treinta por ciento (30%) a favor del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), del cual el 75% se destinará exclusivamente a conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación; una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se emplearán para construir obras viales nuevas de la red vial nacional, y el 25% restante será girado a las municipalidades por la Tesorería Nacional.

[2/] En el inciso a) del artículo 34 de la Ley Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia , N° 7648, se indica que el "Estado incluirá en el presupuesto nacional una partida equivalente al siete por ciento (7%) de lo recaudado en el año fiscal anterior por concepto de impuesto sobre la renta, que se girará al Patronato una sola vez, en el mes de enero de cada año.". No obstante, para efectos del cálculo realizado en este cuadro, se tomó el dato estimado del impuesto sobre la renta, en el Presupuesto ordinario de la República para el año 2005.

Fuente: Proyecto de presupuesto de la República 2006.

Como se observa, para poder atender en forma satisfactoria los gastos por destinos específicos citados en el cuadro anterior, se requiere disponer de ¢159.466,5 millones adicionales a las sumas presupuestadas, cifra que resulta sumamente significativa dentro de las disponibilidades de recursos para el 2006.

Tal y como se ha indicado en informes anteriores dadas las condiciones económicas que prevalecen en el país, existen dificultades materiales para cumplir la normativa que fija destinos específicos, debido entre otras variables, a la insuficiencia de recursos para ese y otros propósitos. Por otro lado se ha planteado la posibilidad de que el Ministerio de Hacienda propicie acciones que permitan recaudar mayores ingresos y concomitantemente, la necesidad de que la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo realicen una valoración conjunta de la situación a efecto de tomar las acciones pertinentes para que si se considera oportuno, se modifique la legislación vigente sobre la materia en aras de adaptarla y ajustarla a la realidad socioeconómica del país.

2.3.6. Asignación de recursos al régimen municipal.

De conformidad con el Proyecto del 2006, al régimen municipal se le asigna la suma de ¢14.257,7 millones, correspondiendo a una transferencia corriente asignada al Ministerio de Obras Públicas y Transportes por la suma de ¢9.910,5 millones para atender lo dispuesto en la Ley No. 8114 del 4 de julio de 2001, artículo 5, inciso b); la suma de ¢2.538,9 millones correspondiente al rubro de Obras Específicas, distribuida entre las municipalidades del país; la transferencia de ¢1.448,7 millones para las municipalidades de cantones productores de banano en atención a lo dispuesto en la Ley No. 7713 Redistribución del impuesto bananero establecido en la Ley No. 5515, del 29 de setiembre de 1992, y una transferencia de ¢360,1 millones del impuesto único de salida del país para la Municipalidad de Alajuela, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley de Ajuste Tributario No. 7218, del 15 de enero de 1991, ambas transferencias asignadas al Ministerio de Gobernación y Policía.

Los anteriores datos por concepto de asignación de recursos al Régimen Municipal en el proyecto de Presupuesto de la República para el año 2006, se visualizan en forma detallada en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 12

PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 2006
ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LAS MUNICIPALIDADES
-EN MILLONES DE COLONES-

Concedente	Objeto del gasto	Municipalidad Beneficiaria	Monto	Fundamento Jurídico
Total			**14.257,7**	
Ministerio de Obras Públicas	Transferencia a gobiernos locales	todas	9.910,5	Ley No. 8114 del 04-07-2001
Partidas Específicas	Transferencia a gobiernos locales	todas	2.538,9	Título 130 del Proyecto de Ley
Ministerio de Gobernación	Transferencia a gobiernos locales	Guácimo	71,0	Ley No. 7313 del 29-02-1992
Ministerio de Gobernación	Transferencia a gobiernos locales	Limón	113,8	Ley No. 7313 del 29-02-1992
Ministerio de Gobernación	Transferencia a gobiernos locales	Matina	370,8	Ley No. 7313 del 29-02-1992
Ministerio de Gobernación	Transferencia a gobiernos locales	Pococí	232,3	Ley No. 7313 del 29-02-1992
Ministerio de Gobernación	Transferencia a gobiernos locales	Siquirres	248,2	Ley No. 7313 del 29-02-1992
Ministerio de Gobernación	Transferencia a gobiernos locales	Salamanca	125,1	Ley No. 7313 del 29-02-1992
Ministerio de Gobernación	Transferencia a gobiernos locales	Sarapiquí	243,5	Ley No. 7313 del 29-02-1992
Ministerio de Gobernación	Transferencia a gobiernos locales	Corredores	14,1	Ley No. 7313 del 29-02-1992
Ministerio de Gobernación	Transferencia a gobiernos locales	Golfito	7,3	Ley No. 7313 del 29-02-1992
Ministerio de Gobernación	Transferencia a gobiernos locales	Osa	7,3	Ley No. 7313 del 29-02-1992
Ministerio de Gobernación	Transferencia a gobiernos locales	Turrialba	7,3	Ley No. 7313 del 29-02-1992
Ministerio de Gobernación	Transferencia a gobiernos locales	Parrita	7,5	Ley No. 7313 del 29-02-1992
Ministerio de Gobernación	Transferencia a gobiernos locales	Alajuela	360,1	Ley No. 7218 del 29-02-1992

Fuente: Proyecto de Presupuesto de la República 2006.

En relación con los recursos asignados a las municipalidades provenientes de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, No.8114, y según los informes de las liquidaciones presupuestarias del sector municipal de los años 2002 al 2004, en el cuadro siguiente se muestra la inversión realizada, según la provincia, de los recursos de la citada ley.

CUADRO N° 13

EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS DE LA LEY N° 8114,
CLASIFICADOS POR PROVINCIA
PERÍODOS 2002 AL 2004
-EN MILLONES DE COLONES-

Provincia	2002		2003		2004		Inversión Total (2002-2004)
	Ejecutado	Saldo Liquidación (incluye intereses)	Ejecutado	Saldo Liquidación (incluye intereses)	Ejecutado	Saldo Liquidación (incluye intereses)	
Total Nacional	**374,1**	**2.223,3**	**3.446,5**	**5.360,4**	**5.318,6**	**5.556,5**	**9.139,3**
Porcentaje	**14,4%**	**85,6%**	**39,1%**	**60,9%**	**48,9%**	**51,1%**	
San José	23,5	527,7	583,4	1.329,4	980,6	1.491,3	1.587,5
Alajuela	32,8	342,7	916,6	853,5	1.860,2	577,6	2.809,7
Cartago	6,5	202,3	305,9	330,0	253,3	364,3	565,6
Heredia	68,3	291,8	396,9	265,9	369,5	269,6	834,7
Guanacaste	64,3	228,8	629,4	759,8	674,7	1.090,7	1.368,4
Puntarenas	40,1	406,3	334,4	1.038,4	467,1	1.042,6	841,7
Limón	138,6	223,7	279,9	783,4	713,2	720,4	1.131,7

Fuente: Informes de liquidaciones presupuestarias del Sector Municipal, períodos 2002 al 2004.

Como se observa en el cuadro anterior, durante el período 2002 la inversión realizada, producto del ingreso de fondos en el último trimestre, fue de únicamente un 14,4%, debido a lo limitado de los recursos girados; sin embargo, durante el 2003 se incrementó a un 39,1%, y para el 2004, la inversión subió a un 48,9%, en donde las provincias de Alajuela, San José, Guanacaste y Limón, en su orden, tienen los mayores montos aplicados.

A pesar de que el Ministerio de Hacienda al 31 de diciembre de 2004 no había girado a las municipalidades la totalidad de los recursos asignados por la Ley No. 8114, es de hacer notar que éstas no utilizaron aproximadamente una tercera parte de los recursos girados y mantenían en efectivo en cuentas separadas un monto superior a los ¢5.500,0 millones. Esta situación evidencia un problema de gestión, debido ya sea a la falta de programas y planes concretos de inversión, o que no se están asignando en forma oportuna los recursos necesarios para cumplir con los proyectos previstos en los planes existentes; no obstante lo anterior, los gobiernos locales han argumentado el no giro de los recursos en forma oportuna por parte de ese Ministerio.

Asimismo, en relación con los recursos asignados en el Presupuesto de la República del 2005, correspondientes a la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias No. 8114, artículo 5, por la suma de ¢13.010,5 millones, al 31 de agosto de 2005, se encuentran comprometidos recursos por ¢6.835,3, se ha girado la suma de ¢5.925,1 millones y existe un disponible de ¢250,0 millones.

Sobre el particular, es importante resaltar que de acuerdo con las políticas del Ministerio de Hacienda, vigentes a partir del año 2004, basadas en el artículo 185 de la Constitución Política y los artículos 1, 43 y 66 de la LAFRPP, dichos recursos forman parte de la caja única del Estado, en consecuencia, serán girados conforme

a la programación financiera de ese Ministerio, con base en la programación que le presenten los respectivos destinatarios y la disponibilidad de recursos del Estado, de acuerdo con el principio de administración de liquidez; sin embargo, los saldos existentes en las cuentas de caja única pertenecerán a la respectiva entidad participante.

Por lo tanto, es necesario que las municipalidades realicen los esfuerzos necesarios a efecto de cumplir con los requisitos para el uso de los recursos en caja única (registro de firmas autorizadas, programación de caja y remisión de estados de cuenta y conciliaciones) establecidos por el Ministerio de Hacienda, así como subsanar los problemas de gestión y asignación de recursos citados anteriormente, relativos a los proyectos a ejecutar, a efecto de contar con los recursos en forma oportuna, de acuerdo con la programación de la ejecución presupuestaria de ese Ministerio.

Respecto a las Obras Específicas, la Ley No. 7755 del 23 de noviembre de 1998 y su reglamento, denominada Control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto de la República, regulan e instruyen todo lo relacionado con el otorgamiento, distribución, pago y buen uso de las partidas específicas, cuyas beneficiarias son las municipalidades, y las entidades privadas idóneas para administrar fondos públicos, calificadas así por la Contraloría General de la República. Conviene indicar que en el Presupuesto de la República del 2003, no se asignaron recursos por este concepto; en el Presupuesto de la República del 2004, se asignó la suma de ¢5.000,0 millones, sin embargo, no se giró suma alguna a las municipalidades; finalmente, en el Presupuesto de la República del 2005, también se asignó la suma de ¢5.000,0 millones, sin que se haya girado alguna cantidad a las municipalidades.

Es importante mencionar que estos recursos también están afectos a los requerimientos establecidos por el Ministerio de Hacienda. Al respecto, a pesar de que una parte importante de las municipalidades, concejos de distrito y comunidades en general se esfuerzan por cumplir con los requisitos establecidos para ser consideradas en la asignación de recursos en los presupuestos de la República; esos fondos no son girados por el Ministerio de Hacienda, lo que implica que todo el esfuerzo que se realiza desde la definición de proyectos por parte de las comunidades y Concejos de Distrito, el trámite en las municipalidades y la Dirección General de Presupuesto Nacional, hasta la aprobación del Presupuesto de la República por parte de la Asamblea Legislativa, resulte en vano y sin ningún provecho, lo que conlleva a que no se solventan las necesidades de las comunidades que finalmente son las más perjudicadas; aparte de la gran cantidad de recursos financieros y humanos utilizados en todo este trámite presupuestario.

Es conveniente que la Asamblea Legislativa, como Primer Poder de la República, lleve a cabo una valoración de la situación planteada, a efecto de tomar las acciones del caso, para que las "Obras Específicas" que año tras año se asignan a las municipalidades del país en los Presupuestos de la República, se adapten y ajusten a la realidad socioeconómica del país, y efectivamente exista la posibilidad material de llevar a cabo los desembolsos correspondientes por parte del Ministerio de Hacienda.

2.3.7. Sobre el principio del equilibrio.

Como hemos indicado en números anteriores de este Informe Técnico, interesa este principio en su sentido sustantivo, más que puramente contable. Para este fin, el artículo 6 de la LAFRPP proporciona un criterio objetivo que puede ser fácilmente verificado. En términos prácticos, se traduce esa disposición en el impedimento para que exista déficit en cuenta corriente, al prohibir el financiamiento de gastos corrientes con ingresos de capital.

De acuerdo con las cifras del proyecto de Presupuesto, los gastos corrientes ascienden a ¢1.693.923,0 millones, mientras que los ingresos corrientes suman ¢1.473.752,0 millones. El déficit en cuenta corriente será entonces de ¢220.171,0 millones, de lo que se infiere un incumplimiento de lo ordenado por la LAFRPP.

En consideración a lo dispuesto por la Ley N° 8255 y su reforma en la Ley N° 8299, una parte de los gastos por intereses se catalogarán como de capital, en lo que incumbe al efecto de la inflación sobre el saldo de la deuda. La citada norma dispone que este artificio será de aplicación transitoria y en porcentajes decrecientes.

Siendo así, la información del Proyecto señala que el componente inflacionario de los intereses, financiado con ingresos de capital o endeudamiento es de ¢105.054,0 millones bajo el porcentaje que la Ley N° 8299 autoriza, lo que atenúa el incumplimiento literal antes indicado. No obstante, persiste un desequilibrio por ¢115.017,0 millones, de gastos corrientes financiados con ingresos de capital o crédito.

Aun cuando dicha magnitud ha mostrado cierta declinación en porcentaje de los ingresos corrientes o del PIB, constituye una expresión más de desbalance en las cuentas fiscales. Es meritorio destacar no obstante que la suma total de componente inflacionario, estimada para el ejercicio 2006, es de ¢175.090,0 millones, de los que como apuntamos ¢105.054,0 millones se acogen al porcentaje admitido por la Ley N° 8299.

Confrontado el déficit en cuenta corriente de ¢ 220.171,0 millones contra el señalado monto de ¢175.090,0 se refleja una brecha que puede considerarse moderada. El desfase entre ambas magnitudes se acerca a la mitad del que presentaba el proyecto para el 2005.

Es deseable que perdure esa disminución, para que al menos en ese sentido económico se vaya eliminando el desequilibrio financiero. No obstante, precisamente la Ley N° 8299 prevé para un próximo período la aplicación del principio de equilibrio en su sentido nominal, sin ajuste inflacionario, como criterio preponderante. Así entonces, los cambios necesarios a los resultados fiscales no se pueden limitar al desfase indicado en el párrafo anterior.

2.3.8. Políticas de restricción del gasto en el área social.

La actual administración gubernamental planteó desde el inicio de su gestión, la importancia de la austeridad en el gasto público debido a la insuficiencia de los ingresos tributarios del Gobierno y a las limitadas posibilidades de endeudamiento, dada la carga que representa la deuda estatal -amortización e intereses- para el Presupuesto de la República. La política de contención del gasto público encuentra su sustento en el compromiso del Gobierno con la estabilidad macroeconómica del país.

A pesar de los esfuerzos realizados por el Ministerio de Hacienda para incrementar los ingresos tributarios, a través de la promoción del Proyecto de Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural; ya casi al final de la Administración, no se ha dado su aprobación por parte de la Asamblea Legislativa, por lo que, los únicos recursos adicionales con los que contó el Gobierno de la República fueron los generados por la Ley de Contingencia Fiscal que tuvo vigencia para el 2003 y por una mayor recaudación de los impuestos, como se analiza en la sección 2.2. de este capítulo, relativa al presupuesto de ingresos.

En la presentación de los proyectos de Ley de Presupuesto de la República del 2004, 2005 y 2006, el Gobierno planteó que se tornaba 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 los presupuestos del 2004 y 2005, como el que se está presentando a consideración de la Asamblea Legislativa para el 2006, son restrictivos. El presupuesto del 2005 fue más austero que el del 2004, pues creció en términos nominales -en relación con el presupuesto autorizado a agosto de 2004- en un 7,4%, mientras que el del 2004 había aumentado en un 18,5% en relación con el 2003. Sin embargo, si se excluyen 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% en el 2004 y de un 4,8% para el 2005, lo que muestra la austeridad del gasto.

Para el 2006 el Presupuesto de La República se incrementa en un 19,8% -en relación con el presupuesto autorizado a agosto de 2005-, crecimiento que se reduce al 9,7% si se excluyen las partidas que están fuera del control directo del Poder Ejecutivo[30], que en este año incluyen, además de los rubros indicados en el párrafo anterior, los gastos electorales y la deuda política de la campaña electoral del 2006.

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 el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Ministerio de Salud (MINSA), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) y el Ministerio de 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, No. 5662 del 23 de diciembre de 1974, y al Patronato Nacional de la Infancia (PANI) en virtud de su ley orgánica, No. 7648 del 9 de diciembre de 1996. Adicionalmente, por disposición de la Ley No. 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 Nº 14 se presenta el gasto efectivo de los ministerios del área social durante los años 2002, 2003 y 2004 y el presupuesto para los años 2005 y 2006, así como las tasas de crecimiento real anual. Con el fin de mantener la comparabilidad entre años, las cifras del 2005 y 2006 no incluyen los montos revalidados y las del 2006 no incluyen los montos referidos a amortización e intereses de la deuda externa, que para este año, el Ministerio de Hacienda registra en cada título presupuestario.

En relación con el MEP, se observa en el Cuadro Nº 14 que el gasto efectivo durante el 2002, 2003 y 2004 aumentó en términos reales, sin embargo, en el 2004 el crecimiento fue inferior al crecimiento del PIB real -un 4,2%-, por lo que en ese año hubo una contracción de ese sector en la economía del país. En el 2005, se observa un crecimiento del presupuesto respecto al presupuesto del 2004 de un 4,9%, que es superior al crecimiento esperado de la economía -un 3,5%-. En el 2006 el presupuesto propuesto por el Poder Ejecutivo -sin incluir el servicio de la deuda externa- casi no está aumentando en términos reales, si se compara el presupuesto autorizado a agosto de 2005 con el proyecto de presupuesto de 2006, lo que indica que la restricción del gasto está afectando al sistema educativo público, si se considera que en los años anteriores, el presupuesto del Ministerio de Educación, en términos reales, no se había reducido, sino que había aumentado por encima del crecimiento del PIB real, con la única excepción del 2004, como se indicó anteriormente.

[30] Ministerio de Hacienda. Presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2006, página exp-pp-9.

CUADRO N° 14
MINISTERIOS DEL ÁREA SOCIAL DE GOBIERNO
RECURSOS DEL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA
-EN MILLONES DE COLONES CORRIENTES Y VARIACIÓN REAL-

	GASTO EFECTIVO						PRESUPUESTO[2/]			
	2002		2003		2004		2005[3/]		2006[5/]	
	mills.col.	var.real	mills.col.	var.real	mills.col.	var.real	mills.col.	var.real [4/]	mills.col.	var.real
Ministerio de Educación Pública	287.838,2	4,8	343.619,9	10,5	392.255,0	2,4	471.313,9	4,9	523.971,5	0,8
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	7.588,7	-14,3	7.289,1	-11,1	8.585,5	5,6	10.760,4	-6,4	8.644,6	-27,2
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social [1/]	3.140,9	-8,0	3.444,2	1,5	3.812,6	-0,7	4.607,5	-1,6	5.301,8	4,3
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	529,9	-18,4	586,2	2,4	701,9	7,4	821,9	-9,6	710,9	-21,6
Ministerio de Salud	28.322,8	-0,4	37.407,7	22,3	34.541,1	-17,2	40.133,6	3,0	43.091,1	-2,7

[1/] Excluye el programa 735 Transferencias varias.

[2/] No incluye montos revalidados.

[3/] Presupuesto autorizado a agosto de 2005.

[4/] Respecto al presupuesto autorizado a agosto de 2004.

[5/] Proyecto de Presupuesto para el 2006 sin incluir montos relativos a amortización e intereses de deuda externa.

Fuente: Liquidaciones presupuestarias y Proyecto de Presupuesto de la República 2006.

El Ministerio de Cultura también se ha visto afectado por las restricciones en el gasto público, tal como se muestra en el Cuadro Nº 14, pues en todos los años, con la única excepción del 2004, decreció tanto su gasto efectivo como su presupuesto en términos reales. Otro ministerio que ha experimentado la contracción del gasto ha sido el Ministerio de Trabajo, pues solamente en el 2003 y 2006 aumentó su gasto y presupuesto, respectivamente, aunque en el 2003 el crecimiento fue muy leve e inferior al crecimiento del PIB real. Al Ministerio de Vivienda también se le redujo el presupuesto en los años 2002 y 2005 y la situación será más restrictiva para el 2006. Por último, en el caso del Ministerio de Salud se observan contracciones en los años 2002, 2004 y 2006[31], sin embargo, en el 2003 este ministerio vio incrementado su gasto en forma significativa.

Como se observa, la situación para el 2006 para todos los ministerios del área social será muy restrictiva y mayor a la sufrida en el 2005, pese a que de acuerdo con el Proyecto de Presupuesto para el 2006 las prioridades de la actual administración, bajo las rigideces presupuestarias existentes, son el desarrollo del capital humano y la atención del sector salud.

En relación con los recursos del Presupuesto de la República asignados al FODESAF, se observa en el Cuadro Nº 15 que en todos los años estudiados se ha reducido -en términos reales- el dinero girado a esa entidad, con excepción del 2002 y 2005.

[31] Para el 2006 se excluye del presupuesto el servicio de la deuda externa para efectos del cálculo del incremento real del presupuesto de ese ministerio.

CUADRO N° 15
FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES Y PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA
RECURSOS DEL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA
-EN MILLONES DE COLONES CORRIENTES Y VARIACIÓN REAL-

	GIRO EFECTIVO [3/]						PRESUPUESTO			
	2002		2003		2004		2005 [4/]		2006 [6/]	
	mills.col.	var.real	mills.col.	var.real	mills.col.	var.real	mills.col.	var.real [5/]	mills.col.	var.real
FODESAF [1/]	24.213,7	77,5	12.045,3	-53,9	2.550,0	-81,0	25.000,0	7,7	10.169,5	-63,1
PANI [2/]	300,8	-1,0	1.975,9	508,2	2.148,2	-2,5	2.298,6	-21,7	2.328,5	-8,2

[1/] Subvención del gobierno según Ley No.5662 del 23/12/1974.

[2/] Subvención del gobierno según Ley No.7648 del 9/12/1996.

[3/] Montos girados por el Ministerio de Hacienda, no necesariamente ejecutados en su totalidad.

[4/] Presupuesto autorizado a agosto de 2005.

[5/] Respecto al presupuesto autorizado a agosto de 2004.

[6/] Proyecto de Presupuesto para el 2006.

Fuente: Liquidaciones presupuestarias y Proyecto de Presupuesto de la República 2006.

Respecto al aumento observado en el 2005, se debe indicar que aunque el presupuesto se haya incrementado respecto al 2004, es posible que el gasto efectivo no aumente significativamente debido a que el Ministerio de Hacienda en el 2004 solamente giró ¢2.550,0 millones de ¢20.938,8 millones, lo cual explica la reducción de un 81% en el gasto efectivo en ese año, y al 31 de agosto de 2005 solamente había girado ¢1.859,7 millones de un presupuesto de ¢25.000,0 millones. En relación con el monto presupuestado para el 2005, es importante señalar que el Poder Ejecutivo había propuesto un presupuesto de ¢10.438,8 millones, y el monto fue aumentado en la Asamblea Legislativa a ¢25.000,0 millones, sin embargo, de conformidad con el comportamiento señalado en la transferencia de los recursos, no existe garantía de que ese Ministerio gire la totalidad de los recursos presupuestados al FODESAF. En el 2006 se presenta una contracción presupuestaria muy elevada -63%-, explicada por el monto aprobado por la Asamblea Legislativa para el 2005, como ya se comentó.

La reducción de los montos girados, tan marcada en el 2004 y lo que va del 2005, restringe la asignación de recursos entre los 30 programas que reciben recursos del FODESAF, y genera que ese fondo se esté financiando en su mayor parte con los ingresos provenientes del impuesto del 5% sobre las planillas. Sin embargo, los efectos de estos recortes presupuestarios deben analizarse a la luz de las capacidades de ejecución de las instituciones que gestionan los programas sociales, pues esta Contraloría General ha llamado la atención por la presencia de superávits elevados en algunas de ellas.

Sobre los recursos del Presupuesto de la República asignados al PANI, se puede constatar en el Cuadro Nº 15, una contracción en términos reales en todos los años, con excepción del 2003. 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, sobre lo cual se comenta en el acápite 2.3.5. de este documento relativo a las transferencias con destino específico. Para el 2006, ese Ministerio indica en el Anteproyecto de Presupuesto que debido a la carencia de ingresos corrientes no se puede elaborar un presupuesto de gastos que satisfaga totalmente las necesidades de la colectividad o que pueda cumplir adecuadamente con las obligaciones casi ilimitadas impuestas al Estado por la Carta Magna y las leyes.

En el caso del PANI, a diferencia del FODESAF, al 31 de agosto de 2005, el Ministerio de Hacienda ya le había girado los ¢2.298,6 millones que era el monto presupuestado.

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, e igual se espera que suceda en el 2006, según se constata en el Cuadro Nº 16.

CUADRO N° 16
ALGUNAS ENTIDADES QUE RECIBEN RECURSOS DEL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA SEGÚN LA LEY No. 7972 QUE IMPONE TRIBUTOS SOBRE LICORES, CERVEZAS Y CIGARRILLOS
-EN MILLONES DE COLONES CORRIENTES Y VARIACIÓN REAL-

	GIRO EFECTIVO [1/]						PRESUPUESTO			
	2002		2003		2004		2005 [2/]		2006 [4/]	
	mills.col.	var.real	mills.col.	var.real	mills.col.	var.real	mills.col.	var.real[3/]	mills.col.	var.real
PANI (Tratamiento de niñas y niños discapacitados o en riesgo social)	458,0	-54,1	480,1	-2,9	129,6	-75,8	518,5	-9,8	554,8	-3,0
CCSS (Pensiones del Régimen No Contributivo)	1.106,4	0,8	1.183,8	-0,9	1.472,5	11,5	1.700,0	4,1	1.575,6	-16,0
PANI (Fondo de la Niñez y la Adolescencia)	36,9	-83,2	236,8	494,5	21,3	-91,9	255,7	-9,8	273,6	-3,0
CONAPAM	800,2	-32,8	1.062,0	22,9	1.387,2	17,1	1.387,2	-9,8	1484,3	-3,0

[1/] Montos girados por el Ministerio de Hacienda, no necesariamente ejecutados en su totalidad.

[2/] Presupuesto autorizado a agosto de 2005.

[3/] Respecto al presupuesto autorizado a agosto de 2004.

[4/] Proyecto de Presupuesto para el 2006.

Fuente: Liquidaciones presupuestarias y Proyecto de Presupuesto de la República 2006.

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 llama la atención la contracción tan grande en los dos programas del PANI pues solamente se les giró ¢129,6 millones de ¢518,5 millones (25%) para el tratamiento de niñas y niños discapacitados o en riesgo social, y ¢ 21,3 millones de ¢255,7 millones (8,3%) para el fondo de la niñez y la adolescencia. Sin embargo, se debe tomar en cuenta la capacidad de ejecución de esa institución, pues finalizó el 2004 con un superávit de ¢5 mil millones, según lo indicó este órgano contralor en la Memoria Anual de ese año.

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 e instituciones del área social, salvo reconsideraciones puntuales en algunos programas en algún año específico[32], por lo que este sector, a pesar de ser considerado prioritario por el Gobierno, no ha estado exento de los recortes presupuestarios. No obstante, se debe indicar que en este acápite no se está analizando la ejecución efectiva de los montos girados por el Ministerio de Hacienda a las entidades descentralizadas objeto de estudio, ni su capacidad de ejecución, por lo que toma relevancia lo indicado por esta Contraloría General en su Memoria Anual del 2004 sobre la existencia de altos superávits en algunas entidades.

[32] El MEP en el 2002, 2003 y 2005, el MCJD y el MIVAH en el 2004, el MTSS en el 2006, el MINSA en el 2003, la transferencia al FODESAF en el 2002, la subvención ordinaria del PANI y el Fondo de la Niñez y Adolescencia en el 2003, el CONAPAM en el 2003 y 2004 y el Régimen No Contributivo de Pensiones en el 2004.

2.3.9. Análisis del empleo en el Gobierno de la República.

El costo del recurso humano ha mostrado a través de los años un peso significativo dentro del gasto total presupuestado, siendo considerado como uno de los disparadores del gasto público. No obstante, este peso es consistente con la estructura de servicios públicos que presenta el Gobierno de la República.

En este sentido, se encuentra relevante analizar algunos de los factores que explican dicho costo, como es el caso del crecimiento en el número de plazas de un período a otro y el costo asociado a cada puesto, determinado este último por los índices salariales que cada institución tiene en vigencia, pluses, contribuciones patronales a la seguridad social, así como a los fondos de pensiones y de capitalización.

a) Variación del Empleo Público en el Presupuesto Nacional 2005-2006.

El número total de plazas del 2005 al 2006 pasa de 102.220 a 104.684 plazas[33], para un crecimiento del 2,4%, incluyéndose un total de 2.680 plazas nuevas[34], de las cuales 2.424 son de cargos fijos y 256 de servicios especiales[35]. Para el Ministerio de Educación Pública se están creando 1.548, de las cuales 526 corresponden al Ministerio de Hacienda, 10 al Ministerio de Ambiente y Energía, 386 al Poder Judicial, 195 al Tribunal Supremo de Elecciones y 15 a la Contraloría General de la República; lo cual puede observarse en el cuadro siguiente:

CUADRO N° 17

PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 2006:
TOTAL PLAZAS PRESUPUESTADAS
2005-2006

INSTITUCIÓN	2005			2006			Variación 06/05	
	Cargos fijos	Serv. Esp.	Total	Cargos fijos	Serv. Esp.	Total	Absoluta	Relativa
TOTAL GENERAL	**101.329**	**891**	**102.220**	**103.567**	**1.117**	**104.684**	**2.464**	**2,4%**
MINISTERIOS	**91.358**	**519**	**91.877**	**93.262**	**519**	**93.781**	**1.904**	**2,1%**
Ministerio de Agricultura y Gan.	1.180	0	1.180	1.180	0	1.180	0	0,0%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	3.814	4	3.818	3.804	4	3.808	-10	-0,3%
Ministerio de Hacienda	2.237	0	2.237	2.763	0	2.763	526	23,5%
Ministerio del Ambiente y Energía	981	0	981	991	0	991	10	1,0%
Ministerio de Cultura	774	0	774	613	0	613	-161	-20,8%
Ministerio de Trabajo	566	0	566	566	0	566	0	0,0%
Ministerio de Vivienda	71	0	71	72	0	72	1	1,4%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	37	0	37	37	0	37	0	0,0%
Ministerio de Comercio Exterior	67	0	67	67	0	67	0	0,0%
Ministerio de Econ. Industria y Comercio	213	0	213	213	0	213	0	0,0%
Ministerio de Educación Pública	59.846	0	59.846	61.394	0	61.394	1.548	2,6%
Ministerio de Salud	3.657	515	4.172	3.653	515	4.168	-4	-0,1%
Ministerio de Gobernación y Policía	783	0	783	782	0	782	-1	-0,1%
Ministerio de Seguridad Pública	11.284	0	11.284	11.284	0	11.284	0	0,0%
Ministerio de la Presidencia	382	0	382	379	0	379	-3	-0,8%
Min. de Plan. Nacl. y Política Económica	169	0	169	169	0	169	0	0,0%
Presidencia de la República	381	0	381	381	0	381	0	0,0%
Min. de Rel. Exteriores y Culto	371	0	371	371	0	371	0	0,0%
Ministerio de Justicia	4.545	0	4.545	4.543	0	4.543	-2	-0,1%
PODERES	**9.971**	**372**	**10.343**	**10.305**	**598**	**10.903**	**560**	**5,4%**
Asamblea Legislativa	1.011	0	1.011	1.008	0	1.008	-3	-0,3%
Contraloría General de la República	591	47	638	598	55	653	15	2,4%
Defensoria de los Habitantes	143	8	151	143	0	143	-8	-5,3%
Poder Judicial	7.397	22	7.419	7.683	100	7.783	364	4,9%
Tribunal Supremo de Elecciones	829	295	1.124	873	443	1.316	192	17,1%

Fuente: Ley de Presupuesto de la República 2005 y Proyecto de presupuesto de la República 2006

[33] De las cuales 103,567 son puestos de cargos fijos y 1,117 puestos de servicios especiales.

[34] La cifra de crecimiento neto del total de plazas presupuestadas es inferior al total de plazas nuevas debido a que también se producen eliminaciones de puestos.

[35] De éstas, las del Ministerio de Educación, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Ambiente, todas son de cargos fijos; en el caso del Poder Judicial 286 son de cargos fijos y 100 de servicios especiales, en el Tribunal Supremo de Elecciones 47 son de cargos fijos y 148 de servicios especiales y en la Contraloría General de la República 7 son de cargos fijos y 8 de servicios especiales.

Dentro de las más significativas, se señala en el documento de presentación del Proyecto de Presupuesto Nacional[36] que en el caso del Ministerio de Educación se destinarán a los nuevos servicios educativos y la ampliación de cobertura por el incremento de la matrícula en todos los niveles de enseñanza[37]; en el Ministerio de Hacienda para cubrir insuficiencias de recurso humano y cumplir con los requerimientos del Proyecto "Sistema Aduanero de Tecnología de Información para el Control Aduanero" (TIC@)[38]; y en el Tribunal Supremo de Elecciones por reestructuraciones y los procesos electorales del 2006[39].

Llama la atención, referido a este crecimiento del número de puestos públicos contenido en el Proyecto de Presupuesto 2006, que el Gobierno de la República emitió un decreto[40] en mayo del presente año, que buscaba limitar la creación de nuevos puestos en los ministerios y sus dependencias sin excepciones, donde señalaba que para lograr la austeridad en el gasto público y procurando un mejor ordenamiento fiscal *"Durante lo que resta del ejercicio económico del año 2005 y durante el ejercicio del 2006, no se crearán plazas para los Ministerios y sus dependencias."* Dado lo anterior y ante eventuales necesidades prioritarias en materia de empleo público, es conveniente que el Gobierno cuando emita este tipo de disposiciones defina dichas prioridades con el fin de no caer en estas inconsistencias.

Las variaciones registradas en el empleo público en el 2006 con relación al 2005, no provocan cambios significativos en el peso relativo de las instituciones contempladas dentro del presupuesto nacional, donde el Ministerio de Educación sigue representando aproximadamente el 59% del total de plazas, el Ministerio de Seguridad el 11%, los Poderes y el Ministerio de Salud aproximadamente el 10% y 4% respectivamente. Tampoco provoca un cambio significativo en la composición del total de puestos por grupos ocupacionales, manteniendo el grupo "docente" la mayor participación, seguido por el "policial" y el "profesional universitario"; como se comentará más adelante.

Por último es menester anotar que el impacto positivo de este aumento en la cantidad de puestos públicos y en general del empleo público contenido en el presupuesto nacional, se produce siempre y cuando -y según las prioridades gubernamentales- se dirijan tales recursos a la atención de necesidades en servicios prioritarios y contribuyan a incrementar la calidad de éstos, con lo cual favorecerían la mejora de la gestión pública y tendrían un consecuente efecto en el desarrollo del país; caso contrario se convertirían en una carga más sobre las finanzas públicas.

[36] Ministerio de Hacienda, Presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Para el Ejercicio Económico 2006, págs EXP- PP-45, PP - GASTOS – 015, PP - GASTOS – 055.

[37] Entre ellos están apertura de 40 escuelas nuevas; incremento en el número de horarios alternos y sobresueldos por recargo; incremento de los recursos para el pago de personal sustituto, incremento de los recursos para el pago del incentivo por laborar en zonas de menor desarrollo; incremento de los recursos para el pago del incentivo para el desarrollo de la docencia; incremento por viático fijo a supervisores y docentes que reciben capacitación; incremento de recursos para la reedición de libros de texto; incremento de recursos destinados al Programa de Desayuno Escolar; entre otros.

[38] Para más detalle ver en este mismo Informe el comentario del Ministerio de Hacienda.

[39] Del total de 195 puestos nuevos, 47 son de cargos fijos para atender las necesidades por reestructuraciones y 148 por servicios especiales para los procesos electorales 2006.

[40] Decreto N° 32322-H, publicado en La Gaceta N° 83 del 2 mayo del 2005.

b) Costo de los puestos del presupuesto nacional.

El proyecto de presupuesto 2006 incorpora un total de ¢647.347,1 millones en la partida de "remuneraciones" para hacer frente al costo del recurso humano incorporado en el presupuesto nacional, tanto de cargos fijos como de servicios especiales, lo cual representa un 36,5% del gasto total excluyendo amortizaciones, dato que evidencia su significancia dentro del presupuesto de la República, y en el tanto se realice una asignación racional de tales recursos, sería un factor de gran impacto en el desarrollo del país, en la medida en que sean canalizados estratégicamente al logro de aumentos de cobertura y calidad de servicios públicos, que conlleven a elevar el bienestar de la población nacional.

Con respecto al peso de cada una de las instituciones dentro de este monto total de remuneraciones, se observa que el Ministerio de Educación es el que mantiene el mayor peso con un porcentaje del 56,3%, el Poder Judicial el segundo con un 13,6%, y el Ministerio de Seguridad Pública en tercer lugar con un 6,5%, manteniendo una consistencia relativa con lo mencionado cuando se enfocó el análisis por la cantidad de plazas, donde por la escala salarial particular el Poder Judicial se ubica en el segundo lugar, en cuanto a peso en el monto total de remuneraciones.

Si se enfoca el análisis por costo promedio por plaza, se observa un panorama diferente al indicado, donde el mayor costo promedio por plaza lo tiene el Ministerio de Relaciones Exteriores con un costo de ¢21,6 millones anuales y ¢1,7 millones mensuales; en segundo lugar el Ministerio de Comercio Exterior con ¢14,1 millones anuales y ¢1,1 millones mensuales; en tercer lugar los Poderes con ¢10,6 millones anuales y ¢0,8 millones mensuales; información que se observa en el cuadro siguiente:

CUADRO N° 18
PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 2006:
COSTO DEL RECURSO HUMANO [1/]
-MILLONES DE COLONES-

INSTITUCIÓN	Monto total de remunerac. a)	Costo directo del recurso humano b)	Costo promedio anual por plaza c)	Costo promedio mensual por plaza d)
TOTAL	**647.347,1**	**635.496,8**	**6,1**	**0,5**
MINISTERIOS	**527.595,0**	**519.687,7**	**5,5**	**0,4**
Ministerio de Agricultura y Gan.	9.175,2	9.155,7	7,8	0,6
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	16.444,7	16.300,0	4,3	0,3
Ministerio de Hacienda	19.609,2	19.311,8	7,0	0,5
Ministerio del Ambiente y Energía	6.562,6	6.535,3	6,6	0,5
Ministerio de Cultura	3.112,0	3.087,4	5,0	0,4
Ministerio de Trabajo	4.026,3	3.978,8	7,0	0,5
Ministerio de Vivienda	499,9	494,1	6,9	0,5
Ministerio de Ciencia y Tecnología	351,1	346,9	9,4	0,7
Ministerio de Comercio Exterior	946,0	945,0	14,1	1,1
Ministerio de Econ. Industria y Comercio	1.548,7	1.524,6	7,2	0,6
Ministerio de Educación Pública	364.614,0	357.534,6	5,8	0,4
Ministerio de Salud	20.062,2	19.983,5	4,8	0,4
Ministerio de Gobernación y Policía	3.779,7	3.729,7	4,8	0,4
Ministerio de Seguridad Pública	42.038,4	42.013,3	3,7	0,3
Ministerio de la Presidencia	2.147,7	2.129,4	5,6	0,4
Min. de Plan. Nacl. y Política Económica	1.306,2	1.297,3	7,7	0,6
Presidencia de la República	2.489,9	2.451,1	6,4	0,5
Min. de Rel. Exteriores y Culto	8.008,1	7.998,7	21,6	1,7
Ministerio de Justicia	20.873,1	20.870,5	4,6	0,4
PODERES	**119.752,1**	**115.809,1**	**10,6**	**0,8**
Asamblea Legislativa	12.107,6	11.693,3	11,6	0,9
Contraloría General de la República	8.952,0	8.913,3	13,7	1,1
Defensoria de los Habitantes	1.525,3	1.519,3	10,6	0,8
Poder Judicial	88.102,5	85.341,5	11,0	0,8
Tribunal Supremo de Elecciones	9.064,7	8.341,7	6,3	0,5

[1/] Incluye el costo de puestos de servicios especiales.

a) Partida de remuneraciones, incorpora aportes patronales a la seguridad social y fondos de pensiones y capitalización.

b/ Se excluye de la partida de remuneraciones : suplencias, tiempo extraordinario, recargo de funciones, dietas y gastos de representación.

c/ Se obtiene dividiendo el costo directo entre el número total de plazas de cada institución.

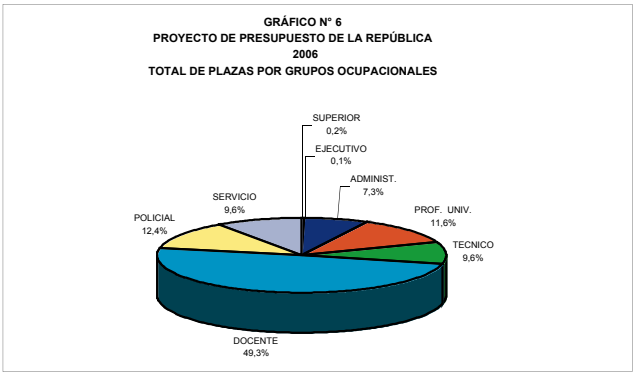
d/ Se obtiene dividiendo el costo promedio anual entre 13 meses.

Fuente: Proyecto de Presupuesto 2006.

La situación que se registra en los ministerios de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior, se debe a que tienen algunos puestos con regímenes salariales diferentes al Régimen de Servicio Civil. En el caso de Relaciones Exteriores se rige con base en el Estatuto y Reglamento de Servicio Exterior[41]; y Comercio Exterior con base en lo establecido en la Ley para las Negociaciones Comerciales y la Administración de los Tratados de Libre Comercio[42], teniendo ambos ministerios, funcionarios destacados en el exterior que devengan salarios en dólares. De los restantes ministerios que aplican salarios del Régimen del Servicio Civil, los que presentan los costos más elevados son en su orden Ciencia y Tecnología, MIDEPLAN y el de Economía y Comercio.

Si analizamos globalmente el grupo de ministerios con respecto a los poderes, se observa que los ministerios presentan un costo promedio anual por plaza de ¢5,5 millones y un costo promedio mensual de ¢0,4 millones, por su parte el Poder Legislativo presenta costos de ¢12,3 millones anual y ¢0,9 millones mensual, el Poder Judicial de ¢11,0 millones anual y ¢0,8 millones mensual y el Tribunal Supremo de Elecciones de ¢6,3 millones anual y ¢0,5 millones mensual. Valga aclarar, que tanto en los ministerios como en los poderes se incluye el costo de puestos de servicios especiales, lo que puede tender a mostrar un costo levemente menor al tener nombramientos temporales; no obstante este efecto no es muy significativo, pues los servicios especiales representan únicamente el 1% del total de plazas.

Otro factor que también influye en estos costos es la estructura de las ocupaciones que presentan las instituciones sujetas al presupuesto nacional, así se observa que globalmente un 49,3% de los puestos son docentes, un 12,4% son policiales y un 11,6%, son profesionales universitarios.



Fuente: Proyecto de Presupuesto de la República 2006.

Igualmente a nivel de ministerios se observa que aquellos que tienen mayor porcentaje de puestos de nivel universitario, son los que presentan los costos anuales por plazas más elevados como es el caso de los ministerios de Planificación Nacional y Política Económica, Comercio Exterior, Economía y Ciencia y Tecnología, con porcentajes de puestos profesionales universitarios de 71%, 67%, 62% y 62%, respectivamente. En el caso de los Poderes, la Asamblea Legislativa y la Contraloría General de la República presentan el mayor porcentaje de profesionales universitarios, con 65% y 62%, respectivamente, siendo consistente que dentro de los poderes presentan los costos más elevados tanto anuales como mensuales por plaza.

[41] Estatuto del Servicio Exterior de la República, Ley N° 3530 de 5 de agosto de 1965 y Reglamento del Servicio Exterior, Decreto Ejecutivo N° 17369 del 1° de diciembre de 1986.

[42] Ley para las Negociaciones Comerciales y la Administración de los Tratados de Libre Comercio, Acuerdos e Instrumentos de Comercio Exterior, publicada en La Gaceta del 15 de enero del 2001.

CAPÍTULO 3

Aspectos específicos

CAPÍTULO 3. Aspectos específicos.

3.I. Deuda Pública.

3.I.I. Aspectos metodológicos sobre el Servicio de la Deuda.

El Título 230 Servicio de la Deuda en el Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional 2006 presenta una particularidad: considera solamente lo correspondiente al servicio de la deuda interna, dado que lo programado por concepto de pago de intereses y amortizaciones generados por los pasivos contraídos con acreedores externos fue distribuido en cada uno de los diferentes ministerios acorde con los objetivos y el sector al que fue destinado cada préstamo.

La distribución del servicio de la deuda externa por ministerio se puede observar en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 19
PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 2006
DISTRIBUCIÓN DEL SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA POR MINISTERIO
-MILLONES DE COLONES-

	Servicio deuda	Amortización	Intereses	Comisiones
Total Servicio Deuda Externa	**133.215,3**	**43.514,6**	**89.318,1**	**382,6**
Ministerio de Hacienda	89.698,2	11.131,8	78.566,4	-
Ministerio de Agricultura	9.204,9	7.518,5	1.664,2	22,2
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	7.068,2	5.246,0	1.710,4	111,8
Ministerio de Educación	8.837,0	6.695,3	2.141,5	0,1
Ministerio de Salud	13.528,7	10.252,4	3.233,6	42,7
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	593,8	471,6	122,2	-
Ministerio de Justicia y Gracia	1.885,7	408,5	1.308,7	168,5
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	2.001,7	1.476,5	487,8	37,3
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	156,8	126,6	30,2	-
Ministerio de Ambiente y Energía	240,2	187,3	53,0	-

Fuente: Proyecto de Ley Presupuesto de la República 2006.

Así para realizar el análisis del título 230, se debe agregar a la deuda interna los montos correspondientes al servicio de la deuda externa. Este ajuste se incorpora con el objetivo de hacer comparables las cifras globales del servicio de la deuda del Proyecto de Ley 2006 con la información del título 124 de la Ley de Presupuesto 2005. Esta incorporación genera para el periodo 2006 un monto del servicio de la deuda del Gobierno Central por ¢1.464.767,3 millones, de los cuales ¢1.331.552,0 corresponden al servicio de la deuda interna y ¢133.215,3 servicio deuda externa.

3.1.2. Algunas consideraciones sobre las cifras y la estimación del servicio de la deuda.

Para realizar el análisis del servicio de la deuda es indispensable la comprensión de las cifras estadísticas, con el objetivo de no llegar a conclusiones erróneas como consecuencia de una inadecuada interpretación o por simple desconocimiento de aspectos técnicos, como los conceptos que cada d ato implica.

En punto a lo anterior, un aspecto relevante en cuanto a la presentación de este título es que el Ministerio de Hacienda no proporciona suficiente información sobre la estimación del servicio de la deuda, ya que en el Proyecto no se explicitan los datos de stock de deuda tanto interna como externa, los plazos, así como los montos proyectados de vencimientos en el 2006, información primordial para poder conocer sobre el tema de la deuda y las obligaciones que pesan sobre las finanzas públicas.

En relación con lo antes anotado, es importante tener algunas consideraciones sobre los supuestos que sustentan las estimaciones del servicio de la deuda.

Primeramente, las estructuras de colocaciones que se proyectan para el segundo semestre del 2005 y para el año 2006 muestran un porcentaje considerable de "valores con cupones", sin embargo, no se establece con certeza la moneda en la que se van a colocar dichos títulos. Según lo manifestado en la Dirección de Crédito Público, esperan colocarlos en colones, sin embargo, no se da certeza de que el 100% de esos valores se coloquen en moneda nacional. Es importante considerar que la moneda en la que se realizan las colocaciones de títulos de deuda es relevante, ya que los títulos indexados al dólar o a las unidades de desarrollo provocan mayor vulnerabilidad a las variaciones del tipo de cambio y a los cambios en los precios internos.

También con respecto a la estructura de colocaciones del segundo semestre 2005, no se especifican los plazos a los cuales se van a colocar los distintos títulos, aspecto que es relevante para tener algún grado de conocimiento de las necesidades de financiamiento del Gobierno.

Otro aspecto a considerar es que a pesar de que en el título 230 se indica la metodología del cálculo de la tasa de interés aparente -relación entre el monto propuesto de intereses y el saldo promedio de la deuda 2006-, no se explicitan los datos del stock de la deuda, lo que limita el análisis sobre la razonabilidad de dicha tasa.

Otra de las consideraciones sobre los supuestos, es que a pesar de que básicamente estos corresponden a los niveles de las variables seleccionadas en el Programa Monetario del Banco Central, revisado a julio 2005, es importante considerar el hecho de que la tasa de inflación que se estima para el año 2006 es inferior a la tasa esperada para este año.

Sobre lo anterior, debe tenerse presente que la estimación de esta variable es relevante ya que se utiliza para el cálculo de las unidades de desarrollo y según las cifras del Ministerio de Hacienda al mes de julio del 2005, un 21,0% de la deuda interna se encuentra colocada en TUDES[43]. Por tanto, una subestimación de la variación de los precios internos implica una subestimación en el cálculo de las unidades de desarrollo, y por consiguiente del servicio de la deuda de aquellos títulos colocados en esta unidad de medida.

[43] Los TUDES son valores seriados emitidos por el Ministerio de Hacienda y colocados por negociación directa con la Tesorería Nacional. Tanto el título como los cupones están denominados en Unidades de Desarrollo (UD) -unidad de cuenta calculada, diariamente, por la Superintendencia General de Valores, tomando en cuenta el índice inflacionario-, y cancelados en colones costarricenses según el valor que tenga dicha unidad de medida.

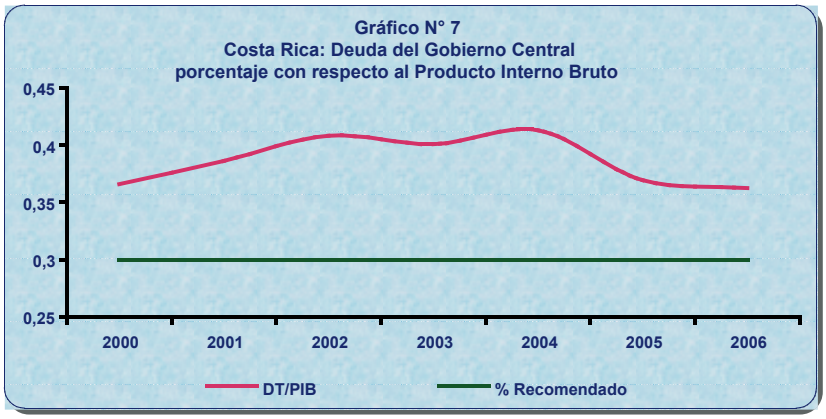
3.I.3. Condiciones macroeconómicas y sostenibilidad de la deuda.

Para el Instituto Latinoamericano y del Caribe sobre Planificación Económica y Social (ILPES)[44] en los países latinoamericanos, el presupuesto fiscal se ha visto envuelto en una dinámica explosiva de crecimiento de la deuda -en un proceso del tipo bola de nieve[45]- en la que de manera típica una proporción creciente de los ingresos fiscales es absorbida por el servicio de la deuda. Estudios recientes de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, recomiendan que para ser sostenible, la deuda pública no debería superar el 30% del PIB[46].

En el caso de Costa Rica la deuda del Gobierno Central muestra porcentajes con respecto al Producto Interno Bruto superiores al 40 por ciento, lo que no es recomendable para la sostenibilidad de la deuda[47].

A pesar de que este porcentaje recomendado ha generado polémicas, y que otros autores son más flexibles al concluir que *"los modelos pueden indicar los límites superiores probables de la evolución de la deuda, pero no pueden indicar qué nivel de deuda es demasiado alto"*[48]; dado que no deben obviarse aspectos estructurales y condiciones macroeconómicas de cada país en particular, estos parámetros no dejan de ser relevantes para el análisis de la deuda pública y la toma de decisiones vinculadas con su gestión.

El gráfico siguiente muestra el comportamiento de la deuda total del Gobierno Central y el peso relativo que estas obligaciones representan con respecto a la producción de bienes y servicios de la economía, así como el porcentaje recomendado por los estudios del FMI sobre el comportamiento de esta relación. Una observación importante sobre la relación deuda/PIB es que para el 2005 el saldo de la deuda es estimado al mes de julio y para el 2006 es proyectado al mes de junio[49], por tanto, la disminución en la participación de los pasivos del Gobierno con respecto al PIB responde a que los montos de la deuda no corresponden a los saldos a final de año, es decir, en cada año no se incluyen las operaciones a realizarse en el segundo semestre correspondientes a las colocaciones y los nuevos desembolsos de los préstamos activos.



Fuente: Proyecto de Ley Presupuesto de la República 2006.

[44] Martner y Tromben. La sostenibilidad de la deuda pública, el efecto bola de nieve y el pecado original. ILPES, CEPAL. Junio 2004.

[45] El efecto bola de nieve está asociado al diferencial entre la tasa de interés real que paga la deuda y el crecimiento de la economía.

[46] El FMI ha desarrollado varios trabajos al respecto, por ejemplo el World Economic Outlook de setiembre 2003. Otros artículos como por ejemplo Reinhart, Rogoff y Savastano (2003, Goldstein) llegan a conclusiones similares. También boletín del FMI volumen 33 N° 15 previo a la crisis de Argentina consideraba aceptable una razón deuda/PIB del 60%, sin embargo posteriormente se consideró más adecuada una razón del 30%.

[47] La sostenibilidad de la deuda pública no es otra cosa que la solvencia de largo plazo del gobierno. La sostenibilidad puede definirse como una condición de estabilidad de la deuda pública en un mundo determinista, o de estacionariedad en un mundo estocástico. Más que la existencia de déficit, lo que pone en peligro la solvencia del gobierno es su persistencia en un nivel excesivo. El indicador comúnmente utilizado para esta medición la relación del saldo de la deuda y el Producto Interno Bruto.

[48] Ter-Minassian, Teresa (2004). "Assessing Fiscal Sustainability", Inaugural Lecture, XVI Regional Seminar of Fiscal Policy. ECLAC, United Nations, Santiago, Chile, disponible www.ilpes.org.

[49] Según las cifras consultadas a la Dirección de Crédito Público.

En el caso de la economía costarricense, como consecuencia del peso de los pasivos del Gobierno Central, el servicio de la deuda constituye más del 50% del gasto del Presupuesto Nacional. Para el año 2006 la situación no presenta mejoría, por el contrario, al comparar las cifras del Proyecto de Ley 2006 con la Ley de Presupuesto 2005, el servicio de la deuda presenta un crecimiento real de un 22,2%, lo cual genera que pase de representar un 47,0% del gasto programado en el 2005 a un 53,0% de los egresos presupuestados para el 2006. Realizando la comparación de esta variable con respecto al PIB también se refleja un incremento, en el 2005 su peso relativo es 11,7% -según las cifras de la Ley de Presupuesto-, mientras que para el 2006 esta razón corresponde a un 13,9% del PIB estimado.

Los indicadores que reflejan la problemática de la deuda dentro de las finanzas públicas son diversos, y dado que en el Proyecto del 2006 no se visualiza una disminución relativa de la misma, sería importante que esa Asamblea Legislativa exija al Ministerio de Hacienda la búsqueda de soluciones estructurales que den señales a los distintos agentes del mercado sobre el verdadero compromiso de las autoridades gubernamentales en la búsqueda de la sostenibilidad de la deuda.

Estas señales favorables podrían propiciar una variación de la perspectiva negativa[50] de las calificaciones de riesgo otorgadas a la deuda costarricense en moneda nacional y extranjera, ya que *"las calificaciones han permanecido en Outlook Negativo desde el año 2003, reflejando las constantes preocupaciones de Fitch en torno a la falta de medidas por parte del gobierno para solidificar las finanzas públicas y preservar la estabilidad macroeconómica en el mediano plazo. Lo anterior, combinado con un régimen de tipo de cambio de mini devaluaciones, limitadas reservas internacionales disponibles así como la presencia de un sector bancario relativamente débil, ha incrementado la vulnerabilidad de Costa Rica ante shocks externos."*[51]

La calificación otorgada a la deuda soberana y su perspectiva, constituyen un aspecto relevante en la generación de expectativas sobre la credibilidad del Gobierno, en cuanto a que el país se encuentra en capacidad de honrar los pasivos contraídos en las condiciones preestablecidas; un aumento del riesgo país se ve reflejado en mayores costos financieros para el Gobierno ya que, para colocar deuda debe recurrir a ofrecer mayores rendimientos, con las consecuentes repercusiones sobre las finanzas públicas y la actividad económica del país[52].

Al igual que la calificación de la deuda soberana no es responsabilidad solo de una característica particular de la economía costarricense, la sostenibilidad de la deuda está vinculada a distintas variables. En Martner y Tromben (2004)[53] se atribuye la dinámica de la deuda a tres componentes: el saldo primario, el efecto "bola de nieve" y el ajuste entre stock y flujo. El saldo primario se refiere al déficit fiscal calculado sin incorporar el pago de intereses, el efecto bola de nieve está asociado al diferencial entre la tasa de interés real que paga la deuda y el crecimiento de la economía, por último el ajuste entre stock y flujo incluye variables tales como los cambios en la deuda pública atribuibles a fluctuaciones del tipo de cambio, el reconocimiento por parte del gobierno de deudas del resto de la economía, y otras discrepancias estadísticas.

En otro estudio realizado por el ILPES[54] sobre la situación de las finanzas públicas en América Latina, se realizan algunas observaciones sobre el caso de Costa Rica que podrían ser relevantes para el análisis de la deuda:

[50] La perspectiva negativa de la deuda significa que la calificación asignada puede ser reducida.
[51] Calificación realizada por Fitch publicada en el sitio web www.fitchca.com el 01 de setiembre del 2005.
[52] El aumento de las tasas de interés repercute en el consumo y la inversión, por tanto se afecta el nivel de empleo y la actividad económica, lo cual afecta los ingresos fiscales y el déficit del Gobierno.
[53] Martner y Tromben. Op cit.
[54] Panorama de la gestión pública. Parte I. Documento en sitio web del ILPES; CEPAL www.ilpes.cl.

- La tasa de interés implícita ha sido muy superior a la tasa de crecimiento de la economía durante la década de 1990; el efecto bola de nieve ha tenido efectos nefastos sobre las finanzas públicas. Por tanto, se comprende que acometer objetivos de estabilización o de reducción de la deuda pública resulta sumamente complejo en un escenario de alta volatilidad. Sistemáticamente se ha presentado una diferencia negativa entre el saldo primario efectivo y el requerido para estabilizar la deuda pública.

- La reducción en el crecimiento y la devaluación cambiaria han contribuido a incrementar la deuda. Adicionalmente la presencia de persistentes saldos primarios negativos y una tasa de interés implícita muy elevada han llevado a que Costa Rica no se escapa a este efecto bola de nieve ni al "pecado original" con un simple cambio de composición de la deuda.

Sobre el tema de la sostenibilidad de la deuda el estudio concluye que en *"términos generales, un proceso combinado de generación sistemática de superávit primarios, de mecanismos de autoseguro (como los fondos de estabilización o los esquemas de prepago de deuda durante las fases de auge o de reducción de las tasas de interés), y de mejoramiento de las condiciones de financiamiento parece ser el único camino hacia un mayor grado de sostenibilidad de la deuda pública. Ante los devastadores efectos de la dinámica de la deuda pública en un entorno recesivo, son necesarios aportes sustantivos de las Instituciones Financieras Internacionales, procurando abaratar el costo financiero en los países de ingresos medios, reduciendo el rigor de la condicionalidad cuando corresponda, disponiendo procedimientos ordenados de reestructuración de la deuda externa, y promoviendo mecanismos de Bonos Soberanos indexados a la capacidad de pago de los países"*. [55]

Los citados componentes de la dinámica de la deuda y las observaciones que realiza el ILPES sobre el caso de Costa Rica, muestran la importancia de tomar medidas conjuntas sobre ingresos y gastos, de manera tal que se propicie la generación de superávits primarios, se reduzca el costo financiero de los títulos colocados por el Gobierno, y a través de la política económica se estimule el crecimiento de la economía.

En forma general revisando algunas de las variables de la dinámica de la deuda se obtiene que para el año 2006, según las cifras establecidas en el Proyecto de Ley y las metas del Programa Monetario, el crecimiento real de la economía -medido por la variación anual del PIB en colones constantes- se proyecta que estaría cerca de un 2,4% inferior al estimado para el año 2005 (3,5%). En relación con la generación de superávit primario[56] las cifras de la Ley de Presupuesto 2005 y las del Proyecto de Ley 2006 generan un superávit primario negativo para ambos años, -8,5% en el 2005 y -7,7% para el 2006, y en lo concerniente al costo financiero de las colocaciones del Gobierno Central el Tesorero Nacional manifestó ante la Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos[57] que las tasas que el Gobierno paga son superiores a los rendimientos que otorgan los bancos.

Ante este panorama, se visualiza lo imperativo de considerar la sostenibilidad de la deuda como una de las prioridades más relevantes del Gobierno, y a la vez que se genere el compromiso de tomar las medidas necesarias en los campos vinculados, de manera tal que se busque una solución integral a esta problemática que le resta flexibilidad al accionar del gasto público en la búsqueda de equidad.

[55] Véase por ejemplo Borenzstein (2002) para un desarrollo de esta última propuesta. Sobre las primeras, el sitio Web del FMI incorpora documentos y recoge el amplio debate que se desarrolló entre el 2002 y el 2003 sobre la condicionalidad estructural y sobre los mecanismos de reestructuración de la deuda soberana.

[56] El superávit primario refleja la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos sin incluir el pago de intereses y comisiones sobre la deuda interna y externa.

[57] Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Públicos, Asamblea Legislativa. Sesión Ordinaria N° 004 del 2de junio del 2005, comparecencia sobre el tema analizado del Tesorero Nacional del Ministerio de Hacienda Lic. José Adrián Vargas, pág. 22.

En cuanto a lo anterior, esta compleja tarea requiere, en primera instancia, 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, lo cual se reflejaría en la formulación y planificación del título en cuestión. No obstante, y contrario a lo que establece el artículo 36 de la LAFPP, en el análisis del título 230 -Servicio de la deuda pública-, el Ministerio de Hacienda no incluye la definición explícita de políticas de financiamiento y por tanto, tampoco incluye ninguna evaluación cuantitativa y cualitativa del impacto en el mediano plazo de la política de financiamiento que ha venido aplicando el Gobierno de la República, a pesar de la importancia relativa y absoluta, que en el contexto de las finanzas públicas presenta el tema del endeudamiento.

Por otra parte, tampoco se incluyen en el proyecto de presupuesto indicadores de gestión macroeconómicos que permitan monitorear la deuda del Gobierno Central. No se aportan indicadores de sostenibilidad, de flexibilidad, ni de vulnerabilidad, los cuales serían elementos relevantes para valorar, en el mediano plazo, los resultados macroeconómicos de la gestión de la deuda pública que realiza el Ministerio de Hacienda.

Por el contrario, los indicadores de desempeño que se presentan en el título son más aptos para medir aspectos operativos de la Dirección de Crédito Público, no obstante que se ha constatado que dicha Dirección cuenta con una serie de indicadores y parámetros para monitorear el perfil de la deuda del Gobierno Central. Por lo tanto es necesario que dicha Dirección, clarifique y defina de manera más precisa, los conceptos 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.

3.2. Educación pública.

A pesar de que el Ministerio de Educación Pública (MEP), como ha ocurrido en períodos presupuestarios anteriores, ocupa un lugar prioritario en la asignación de los recursos del Presupuesto ordinario de la República, en el proyecto se observan algunos aspectos críticos que atentan contra la calidad del proceso educativo a cargo del MEP. Seguidamente, se exponen los aspectos de mayor relevancia detectados por este órgano contralor.

Para dar consecución a sus fines el MEP formuló su anteproyecto con el propósito de tratar de distribuir los recursos hacia el cumplimiento del precepto constitucional del derecho a la Educación de todos los habitantes de República, por la suma de ¢547.680,4 millones. Dicho documento, fue entregado al Ministerio de Hacienda mediante oficio DM-4873-06 del 15 de junio del 2005,

El anteproyecto del MEP muestra en su matriz de desempeño institucional, que forma parte de la estructura básica del plan operativo anual, la vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo, enmarcándose dentro del eje denominado "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".

El plan-presupuesto, incluido en el referido anteproyecto, reúne una cantidad considerable de productos finales, sin embargo, algunos tienen más características de actividad que de producto, lo cual puede causar confusión en el proceso de seguimiento, control y la evaluación, que debe efectuar el MEP. Adicionalmente, se observa alguna problemática para medir el desempeño institucional y por consiguiente, para mejorar en el

proceso de rendición de cuentas, ya que el Ministerio solo se apoya en indicadores de eficacia, diseñados para medir el grado de cumplimiento de los objetivos planteados. Dicha medición se considera insuficiente puesto que no proporciona información acerca de las otras tres dimensiones del desempeño institucional como son: la relación entre la producción de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto (eficiencia); la capacidad de la entidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos de su misión (economía); y la capacidad para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios (calidad).

El Ministerio de Hacienda realizó una asignación presupuestaria para el Ministerio de Educación por un total de ¢532.808,5 millones, suma que, a pesar de mostrar un incremento nominal del 13% en comparación con el período 2005, representa únicamente un incremento real del 2,5%.

Por otra parte, se tiene establecido, según los cálculos efectuados por esta Contraloría General, que los recursos aprobados por el Ministerio de Hacienda para el Ministerio de Educación Pública, representan el 5,6% del Producto Interno Bruto, cifra que no cumple con el mandato constitucional establecido en el artículo 78 de nuestra Carta Magna, reafirmado por el voto 2000-11098, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia[58], que señala el deber de destinar al menos un seis por ciento a la educación estatal, incluida la enseñanza superior.

En el siguiente cuadro se presenta información sobre las modificaciones efectuadas por el Ministerio de Hacienda al anteproyecto elaborado por el Ministerio de Educación Pública.

CUADRO N° 20
Ministerio de Educación Pública:
Modificaciones al anteproyecto 2006 del Ministerio de Educación efectuadas por el Ministerio de Hacienda.
-En millones de colones-

Partida	Anteproyecto Ministerio de Educación	Proyecto aprobado por Ministerio de Hacienda	Disminuciones	Aumentos
Total	**547.680,4**	**532.808,6**	**-23.708,8**	**8.837,0**
Remuneraciones	375.101,4	364.614,0	-10.487,4	
Servicios	6097,2	6015,4	-81,8	
Materiales y suministros	1868,5	1868,5	0,0	
Bienes duraderos	10.061,0	3.061,0	-7.000,0	
Transferencias corrientes	150.508,3	147.368,7	-3.139,6	
Transferencias de capital	4.044,0	1.044,0	-3.000,0	
Subtotal	**547.680,4**	**523.971,6**	**-23.708,8**	
Intereses y comisiones	0,0	2.141,7		2.141,7
Amortización	0,0	6.695,3		6.695,3

Fuente: Anteproyecto presupuesto MEP y Proyecto de presupuesto de la República 2006.

[58] De las nueve horas con treinta minutos del quince de diciembre de 2000.

Del cuadro anterior se visualizan situaciones importantes que sin duda afectarán la gestión del Ministerio de Educación para el año 2006, tal y como se expone seguidamente.

En materia de empleo, el Ministerio de Educación como parte de su proceso de planificación estimó una necesidad de plazas nuevas por el orden de 4.202 plazas; sin embargo, considerando las políticas de restricción del gasto público, en su anteproyecto, solo incluyó recursos para cubrir un total de 2.500 plazas. No obstante lo anterior, el Ministerio de Hacienda, aprobó un total de 1.548 plazas. Con ello, se obtuvo un ahorro importante en salarios base y en el resto de los componentes asociados como beneficios, cargas sociales, fondos de pensión, producto de la eliminación de 952 plazas, lo que sumado al crecimiento automático de la carga salarial actual, conlleva a una disminución de la partida de remuneraciones por un total de ¢10.487,4 millones.

La disminución en la cantidad de plazas efectuada por el Ministerio de Hacienda, le obstaculiza al Ministerio de Educación Pública la satisfacción de las demandas educativas que requiere la población, en los diferentes ciclos educativos, y amplía la brecha existente en la actualidad, la cual posiblemente experimentará un aumento para el 2006, al menos en el nivel preescolar, ya que mediante un voto reciente de la Sala Constitucional, el MEP se encuentra obligado a bajar la edad de ingreso en ese nivel educativo.

Un comentario especial amerita la rebaja realizada por el Ministerio de Hacienda en las partidas de Bienes Duraderos y Transferencias de Capital por la suma de ¢7.000,0 millones y ¢3.000,0 millones, respectivamente, correspondientes al subprograma de "equidad social" donde se incorporan recursos compensatorios para apoyar a los estudiantes de más bajos ingresos con el propósito de asegurar su permanencia en el sistema educativo. Dichas rebajas que, en conjunto alcanzan la suma de ¢10.000,0 millones, no permitirán invertir en la adquisición de terrenos en las comunidades de Concepción, Tejarcillos, Finca la Caja, Rincón Grande y Sector Siete, ni construir, mantener o adecuar 655 obras de infraestructura educativa, agudizándose aún más la problemática de la infraestructura educativa, la que por segundo año consecutivo experimenta un recorte presupuestario sustancial. Como ejemplo, puede indicarse que en el período actual (2005) únicamente se están girando recursos para atender emergencias decretadas en este campo.

El subprograma de equidad social, adicionalmente experimentó una rebaja de ¢161,2 millones destinados para la adquisición de implementos deportivos, afectándose la actividad física de los educandos, y en consecuencia, un componente indispensable para su salud. Además, se produjo una rebaja de ¢200,0 millones al Fondo Nacional de Becas, que se presupuestaron para brindar becas a estudiantes de III ciclo y educación diversificada académica y técnica.

En cuanto a las transferencias, cabe destacar la disminución experimentada en los recursos destinados al pago de prestaciones legales y aquellos que se transfieren a la Fundación Omar Dengo, por el orden de ¢1.600,0 millones y ¢800,0 millones, respectivamente. En el primer caso, el Ministerio de Educación puede tener dificultades durante el ejercicio económico 2006, para reconocer el pago del auxilio de cesantía a los funcionarios que se acojan a su pensión. El rebajo a los recursos propuestos para la Fundación incidirá negativamente en la operación del Programa Nacional de Informática Educativa, destinado a la introducción, apropiación y generalización del uso de las computadoras y de otras tecnologías digitales en la educación, al afectarse las áreas de capacitación de asesores, tutores, docentes, ampliación y consolidación del PRONIE MEP-FOD en los ciclos I, II y III, así como la ampliación y renovación de laboratorios y equipo tecnológico en escuelas y colegios.

Por primera vez, y según lo indagado por este órgano contralor, por decisión del Ministerio de Hacienda y con el propósito de reflejar el gasto por sector, a cada ministerio rector se le incorporó dentro de su presupuesto,

los recursos necesarios para el pago de intereses, comisiones y amortización de préstamos obtenidos mediante endeudamiento externo. Por esta razón, en el caso del Ministerio de Educación se incorporó una asignación presupuestaria por parte del Ministerio de Hacienda para el pago de deuda externa por un total de ¢8.837,0 millones que representa el 1,7% del presupuesto total autorizado. Un aspecto de interés en esa cifra es la inclusión de ¢1.926,2 millones destinados al pago de la deuda que mantiene la Universidad Nacional con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) utilizado para el mejoramiento de la infraestructura de ese centro de enseñanza superior.

En términos generales, se puede afirmar que el anteproyecto de presupuesto presentado por el Ministerio de Educación ante el Ministerio de Hacienda experimentó una rebaja significativa por el orden de ¢23.708,8 millones, la cual impide el cumplimiento, a cabalidad, de los compromisos incorporados en el Plan Nacional de Desarrollo, afectándose ostensiblemente el cumplimiento de los objetivos de ese Ministerio, y por ende, la calidad de la educación. El Ministerio de Hacienda, por su parte, además de las rebajas efectuadas, incorporó recursos adicionales por el orden de ¢8.837,0 millones, no considerados por el Ministerio de Educación en su anteproyecto, para atender los compromisos por préstamos externos. Estas incorporaciones producen una disminución neta entre el anteproyecto del MEP y el proyecto del Ministerio de Hacienda por la suma de ¢14.871,8 millones, que a juicio de este órgano contralor no permite visualizar la verdadera disminución que se efectuó por un total de ¢23.708,0 millones.

Para finalizar, esta Contraloría General considera oportuno destacar en el presente análisis, las acciones que ha venido desarrollando el Gobierno de la República para la consecución de recursos externos que permitan un impulso de la educación costarricense. Dichos esfuerzos se han concretado con la firma de un empréstito por $30 millones, suscrito con el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, destinado a los programas de equidad y mejoramiento de la educación, el cual requerirá la aprobación de esa Asamblea Legislativa. Con dichos recursos se espera una incidencia importante en el mejoramiento de la alicaída calidad de la educación.

3.3. Regímenes Especiales de Pensiones.

La Dirección Nacional de Pensiones (DNP), como órgano técnico del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, es la responsable de la administración y control de los regímenes especiales de pensiones, por lo que le concierne dar trámite a las solicitudes de pensiones y jubilaciones de los funcionarios públicos que pertenecen tanto a los regímenes contributivos como no contributivos, a excepción del Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional, el cual aún y cuando está financiado con cargo al presupuesto nacional, la administración le corresponde a la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, pero siempre bajo la supervisión y control de la citada Dirección. A continuación se citan algunos de los restantes regímenes especiales de pensiones:

- Regímenes contributivos; Comunicaciones (Correos y Telégrafos), Obras Públicas y Transportes, Registro Nacional (Propiedad, Propiedad Intelectual y Automóviles), Ferrocarril Eléctrico al Pacífico, Músicos de Bandas Militares, Hacienda y Poder Legislativo y Ley Marco de Pensiones.

- Regímenes no contributivos, tales como Gracia, Guerra (víctimas de guerras de 1856, 1911, 1948 y 1955), Beneméritos de la Patria, Expresidentes de la República, Guardia Civil y Premio Magón.

En el proyecto de presupuesto para el año 2006, el contenido presupuestario para cubrir los gastos que se derivan de la administración de los regímenes de pensiones, se ubica en el programa 734 "Pensiones y jubilaciones", Unidad Ejecutora Dirección Nacional de Pensiones", del título 212 "Ministerio de Trabajo

y Seguridad Social" (en el 2005 el Presupuesto del Ministerio era el título 115). En cuanto a los recursos destinados al financiamiento de las pensiones, se ubican en un título independiente con el código 231 denominado "Regímenes de pensiones" y un único programa, código 743 (en años anteriores se identificaba ese título con el código 116).

El plan anual operativo de la Dirección Nacional de Pensiones para el año 2006 programa 734 del título 212, como unidad administrativa, en el proyecto de presupuesto se limita únicamente a enunciar como objetivos la mejora en los plazos de trámite de pensiones y elaborar una guía de control interno, dejando de lado la mejora de muchos otros aspectos que involucra la administración de los citados regímenes, entre ellos aspectos de control de pensiones vigentes, mejoras de procedimientos internos de análisis y aprobación de pensiones, actualización de registros de pensionados, etc.. Por otro lado las metas incluidas no se relacionan con la búsqueda del logro de los objetivos por ellos propuestos.

En lo que respecta al plan anual operativo para el año 2006 del título 231, se observa lo siguiente:

- Se presenta un enunciado de Misión, que lejos de referirse directamente a los regímenes de pensiones, está más enfocado hacia la administración de los mismos, por lo que corresponde más al programa 734 del título 212 que a este título.

- No se plantean para este título objetivos, metas e indicadores que permitan una posterior evaluación y seguimiento de los regímenes.

- No se presenta ningún análisis del impacto del costo de los regímenes de pensiones administrados con cargo al Presupuesto Nacional, en el ámbito económico y social de Costa Rica.

- No se informa sobre políticas dirigidas al mejoramiento de la situación financiera de los regímenes en comentario.

En vista de estas deficiencias, se ve limitado cualquier análisis de vinculación del plan con el presupuesto para el año 2006, y se puede afirmar que la asignación presupuestaria obedece a cálculos aritméticos basados en datos de ejecución del presupuesto de años anteriores, considerando elementos de proyección de nuevas pensiones y de eventuales revaloraciones en ese año, y no a estudios actuariales de los diferentes regímenes con información fidedigna actualizada.

En el proyecto de presupuesto para el año 2006 al programa 734: "Pensiones y jubilaciones", correspondiente a los gastos del aparato administrativo de los regímenes de pensiones, se le asignó la suma de ¢651,1 millones (12,3% más que el presupuesto del 2005), lo que significa que en términos reales la propuesta de asignación presupuestaria aumentó en un 2,3% con respecto al año anterior.

En cuanto al proyecto de presupuesto del título 231 "Regímenes de pensiones", donde se incluye el contenido presupuestario para hacerle frente al pago de las pensiones, se le asignan ¢288.761,3 millones, monto que se incrementó en un 12% respecto al presupuesto autorizado para el 2005, presentando en términos reales un incremento de un 1,6%. Dicha asignación constituye un 10,4% del total del proyecto del ejercicio del 2006, que asciende a ¢ 2.762.421,5 millones.

Para el financiamiento de las pensiones que se cargan 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 2006, ascenderán, según la estimación de ingresos para el proyecto de presupuesto, en aproximadamente ¢35.500,0

millones, con lo que se cubrirá únicamente un 12,6% del gasto en pensiones para ese año[59]. De la relación ingreso y gasto, se determina un déficit en pensiones de ¢246.620,2 millones que representa un 87,4% del gasto total en pensiones. Dicho faltante, se financia con otros recursos incluidos en el Proyecto de Presupuesto de la República.

En el siguiente cuadro se presentan los ingresos por concepto de contribuciones a los fondos de pensión proyectados para el año 2006, y se observa que el crecimiento para ese año es de un 5% en términos nominales, por lo que hay un comportamiento negativo en la tasa de crecimiento anual real que es de un -4,8%.

CUADRO N° 21

PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 2006

CONTRIBUCIONES A FONDOS DE PENSIONES

EJECUTADO 1998-2006

Año	Millones de colones	Millones de colones de 2006 [1/]	Tasa de crecimiento anual
1998	15.500,2	33.290,4	---
1999	17.694,3	33.039,7	-0,8
2000	18.676,9	32.600,0	-1,3
2001	21.151,1	34.003,4	4,3
2002	23.090,9	34.039,7	0,1
2003	25.116,1	34.341,9	0,9
2004	28.100,0	34.743,6	1,2
2005[2/]	33.800,0	37.279,8	7,3
2006[3/]	35.500,0	35.500,0	-4,8

[1/] Deflactado con el deflactor implícito del PIB y expresado en colones del 2005

[2/] Presupuesto ordinario 2005.

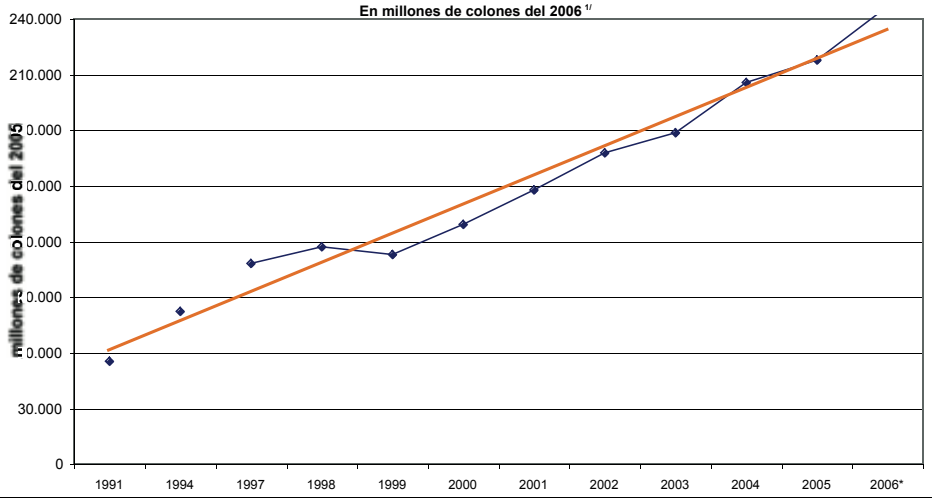
[3/] Proyecto de presupuesto para el 2006.

Fuente: Liquidaciones presupuestarias y Proyecto de Ley de Presupuesto 2006.

A continuación, se presenta en forma gráfica la situación de crecimiento en términos reales del déficit desde el año 1991, notándose 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 9,3% desde 1997, el doble del crecimiento promedio de la economía durante ese período.

[59] 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.

GRÁFICO N° 8
REGÍMENES ESPECIALES DE PENSIONES
DÉFICIT. 1991-2006
En millones de colones del 2006 [1/]



1/ Deflactado con el deflactor implícito del PIB base 1991.

* Proyecto de presupuesto 2006, para el título 231.

Línea de tendencia lineal

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

De acuerdo con lo anterior, las previsiones presupuestarias adoptadas nacen únicamente como una obligación de gasto por atender, y no se plantea en forma directa la problemática que implica garantizar el derecho que tienen los afiliados a los regímenes especiales de recibir en el futuro una pensión suficiente para satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia, y el costo que ello significa para el Estado; la política es ayuna en cuanto a asegurar la sostenibilidad de los regímenes contributivos de pensiones, dado que no se cuenta con estudios actuariales que permitan conocer, con un buen grado de certeza, los recursos que requieren esos regímenes para alcanzar la sostenibilidad y poder tomar decisiones acertadas sobre las fuentes de recursos que deben financiarlos.

Como se ha señalado en diferentes medios, la problemática del financiamiento de los sistemas de pensiones en Costa Rica es producto de la no capitalización de las contribuciones de los diferentes regímenes, pues no se crearon oportunamente fondos autosuficientes, respaldados en estudios actuariales, que generaran los réditos necesarios para superar el efecto inflación y crecieran, en términos reales, con el paso del tiempo.

Aunado a lo anterior, la Dirección Nacional de Pensiones ha venido operando con serias deficiencias de gestión, que han sido señaladas por este órgano contralor en sus memorias anuales y dictámenes sobre los proyectos de Presupuesto de la República, así como en informes de fiscalización, entre los que destaca, por su visión global e integral, el informe Nº DFOE-SO-28-2003 emitido en diciembre de 2003, por medio del cual se emitieron disposiciones al Presidente de la República y al Ministro de Trabajo, en el sentido de propiciar las reformas legales e implementar las cambios administrativos necesarios 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.

Para el cumplimiento de las disposiciones del informe Nº DFOE-SO-28-2003, el Poder Ejecutivo ha propuesto y realizado una serie de acciones. En particular, se encuentra en proceso de implementación el Plan de Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Pensiones, con recursos adicionales suministrados por el Ministerio de Hacienda, que pretende lograr el funcionamiento del Sistema Integrado de Gestión (SIG), la resolución del acumulado pendiente de asignación de pensiones (facturas de gobierno) y la conformación de una unidad actuarial en esa Dirección. Al mes de setiembre del 2005, se cuenta con condiciones tecnológicas y materiales para iniciar las tareas necesarias para llegar a la implementación del SIG hacia julio del 2006 y para ir resolviendo las solicitudes de pensiones (facturas de gobierno), sin embargo, por no conocerse aún la cantidad total de facturas, no ha sido posible planificar la fecha estimada en que se terminará el acumulado pendiente por resolver. No obstante, en el proyecto de presupuesto 2006, no se visualizan acciones concretas y contenidos presupuestarios cuyo fin sea darle continuidad y seguimiento al mencionado Plan de Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Pensiones.

Adicionalmente a esas acciones, el Ministerio de Trabajo presentó dos proyectos de ley, reformas de la Ley del Régimen General de Pensiones a cargo del Presupuesto Nacional y a la Ley del Impuesto sobre la Renta y la Derogatoria de la Ley del Régimen de Pensiones e Indemnizaciones de Guerra y del Régimen de Gracia, además de un decreto para modificar el reglamento a la Ley Nº 7302, Ley Marco de Pensiones, acciones que deberán ser de seguimiento, durante 2006, por parte de la Dirección Nacional de Pensiones.

3.4. Administración de justicia.

3.4.1. El presupuesto 2006 y el cumplimiento del precepto constitucional.

El Poder Judicial tiene rango constitucional mediante el Título XI de la Carta Magna, mientras que su base legal proviene de su Ley Orgánica, Ley N° 7333 del 5 de mayo de 1993.

La misión del Poder Judicial, según lo señala el Proyecto de presupuesto para el ejercicio económico 2006 es *"administrar justicia en forma pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes..."* .

Es conocido entonces que el propósito básico de la existencia del Poder Judicial es ofrecer a la ciudadanía un servicio de justicia pronta y cumplida. La estrategia y la arquitectura organizacional que decida construir el personal que en él labora para lograrlo, no puede, por tanto, apartarse de tal precepto constitucional, por lo se tienen que dirigir todos los esfuerzos institucionales a proveer la cantidad de servicios que la sociedad le demande y velar por la calidad de éstos.

Por lo anterior y en busca de solucionar la problemática del financiamiento adecuado para el cumplimiento del precepto constitucional, la Administración del Poder Judicial ha realizado, desde hace más de una década, esfuerzos para revertir las situaciones que impidan su cometido; entre otros, solicitando recursos superiores al seis por ciento de los ingresos ordinarios, establecidos constitucionalmente para dedicarlos de manera exclusiva al financiamiento de la actividad de la administración de la justicia (de modo que sus órganos auxiliares cuenten con otras fuentes de financiamiento), esforzándose por lograr un uso intensivo de la tecnología en la mayoría de despachos, y definiendo la conformación de un programa concreto de modernización de la administración de la justicia con financiamiento externo.

Con el mismo propósito, se han conformado comisiones especiales en la Asamblea Legislativa, se han definido proyectos internos dentro del Poder Judicial en busca de la simplificación de procesos y trámites, se han discutido las grandes reformas pendientes en foros académicos y gremiales, se han realizado diversas

propuestas, algunas ya consolidadas; sin embargo, existe la percepción de que la ciudadanía no tiene claro cuánto se ha avanzado y el principio de justicia pronta y cumplida queda como una expectativa por alcanzarse. Entonces, es una tarea pendiente en materia de transparencia demostrar el avance alcanzado, así como señalar lo pendiente para alcanzar el precepto constitucional.

3.4.2. Sobre el proceso de formulación presupuestaria.

El proceso presupuestario en el Poder Judicial es coordinado por el Departamento de Planificación y se encuentra debidamente programado, incluye un cronograma con las principales actividades que se deben realizar en un lapso de ocho meses. Para el proyecto de presupuesto 2006, las actividades dieron inicio en noviembre del año 2004 y concluyeron en el mes de junio del 2005, con el envío del plan-presupuesto 2006 al Ministerio de Hacienda.

Dicho cronograma se complementa con la remisión hacia los centros de responsabilidad en la formulación presupuestaria, por parte del Departamento de Planificación, del documento denominado "Directrices técnicas para la formulación del plan estratégico y anteproyecto de presupuesto 2006"[60]. Obsérvese que los lineamientos promueven la confección del plan estratégico de cada centro de responsabilidad y con base en este la confección del anteproyecto de presupuesto.

Por principio técnico y legal, el presupuesto es la expresión financiera de la planificación institucional; sobre el particular, ha llamado la atención que en el proceso de formulación del presupuesto del Poder Judicial, la metodología que el Departamento de Planificación emite y que deben atender los centros de responsabilidad, provoca que cada uno de éstos formule primero un "plan estratégico"; basado en éste, y no en el plan anual operativo, formula el presupuesto y *"...posteriormente, cuando el presupuesto sea aprobado por la Corte Plena en el mes de junio, tomando como base este plan estratégico, cada despacho judicial debe elaborar un plan anual operativo, que refleje los objetivos, metas y actividades a realizar por la oficina..."*[61].

3.4.3. Sobre la composición del gasto.

Antes de estudiar algunos aspectos básicos de la composición del gasto esperado para el año 2006, es preciso destacar que la formulación del presupuesto se dio bajo políticas de restricción y austeridad en una diversidad de gastos debidamente especificados; asimismo, el Consejo Superior dictó la directriz[62] de utilizar un porcentaje de crecimiento del trece por ciento como límite en la adquisición de bienes y servicios; además se distribuyeron parámetros de consumo.

En lo que respecta al presupuesto que el Estado debe asignar anualmente al Poder Judicial, el párrafo tercero del artículo 177 de la Carta Magna señala que *"En el proyecto se le asignará al Poder Judicial una suma no menor al seis por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico..."*. Establecida de ese modo la directriz constitucional, se tiene que para el año 2006 el 6% de los ingresos corrientes, asciende a ¢88.425,1 millones, y se le asigna un monto de ¢100.628,8 millones, por lo tanto, se cumple con el precepto constitucional de cita.

[60] No obstante, se determinó que el procedimiento para la formulación presupuestaria no se encuentra expresado por escrito.
[61] Poder Judicial, Departamento de planificación, Directrices técnicas para la formulación del Plan Estratégico y anteproyecto de Presupuesto 2006, punto 55.
[62] Sesión N° 86-04, artículo LVIII del 9 de noviembre del año 2004.

Al igual que sucedió en el Proyecto de presupuesto 2005, en esta oportunidad la Dirección General de Presupuesto Nacional, incluyó al Poder Judicial como un título presupuestario más del artículo 2; en este artículo están contenidos los egresos de los Órganos del Gobierno de la República, con el respectivo detalle del gasto según objeto. De ahí que no aparezca ningún artículo independiente para el presupuesto del Poder Judicial, como se comenta en este informe. Producto de esa situación también se elimina el "aparte" de disposiciones varias, mediante las que se establecen algunas regulaciones sobre aspectos específicos que flexibilizan la ejecución presupuestaria de ese Poder. Así, en el Proyecto de comentario el Poder Judicial es identificado, dentro del artículo 2, simplemente con el código 301.

El Proyecto de presupuesto para el año 2006 asigna al Poder Judicial un monto de ¢100.628,8 millones; con respecto al presupuesto autorizado para el ejercicio económico 2005 (¢87.413,0 millones), tiene un aumento absoluto de ¢13.215,7 millones, mientras que la variación real es del 4,4%. También es de hacer notar que en esta oportunidad, la Dirección General de Presupuesto Nacional no modificó en lo absoluto la suma que el Poder Judicial originalmente presentó a la consideración de dicha instancia en el anteproyecto de presupuesto.

Para visualizar las variaciones reales, se presenta un cuadro comparativo de las sumas aprobadas para el Poder Judicial en el presente ejercicio económico, con respecto a los montos que aparecen en el Proyecto de presupuesto 2006, según asignación presupuestaria por programa.

CUADRO N° 22
PODER JUDICIAL
PROYECTO DE PRESUPUESTO SEGÚN ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA
-EN MILLONES DE COLONES-

Programa	Presupuesto ordinario 2005	Proyecto de presupuesto 2006	Variación real
Total	**87.413,0**	**100.628,8**	**4,4%**
Dirección y Administración	18.111,8	20.983,6	5,0%
Servicio Jurisdiccional	32.011,1	36.386,1	3,1%
Servicio de Investigación Judicial	18.593,3	21.578,5	5,2%
Servicio ejercicio de la acción penal Pública	10.058,7	11.632,6	4,9%
Servicio defensa pública	5.766,3	6.712,3	5,5%
Servicio de notariado	310,2	345,6	1,0%
Servicio de justicia de tránsito	2.369,0	2.702,9	3,4%
Aporte local préstamo 1377/OC-CR	192,6	287,1	33,7%

Fuente: Proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal 2006

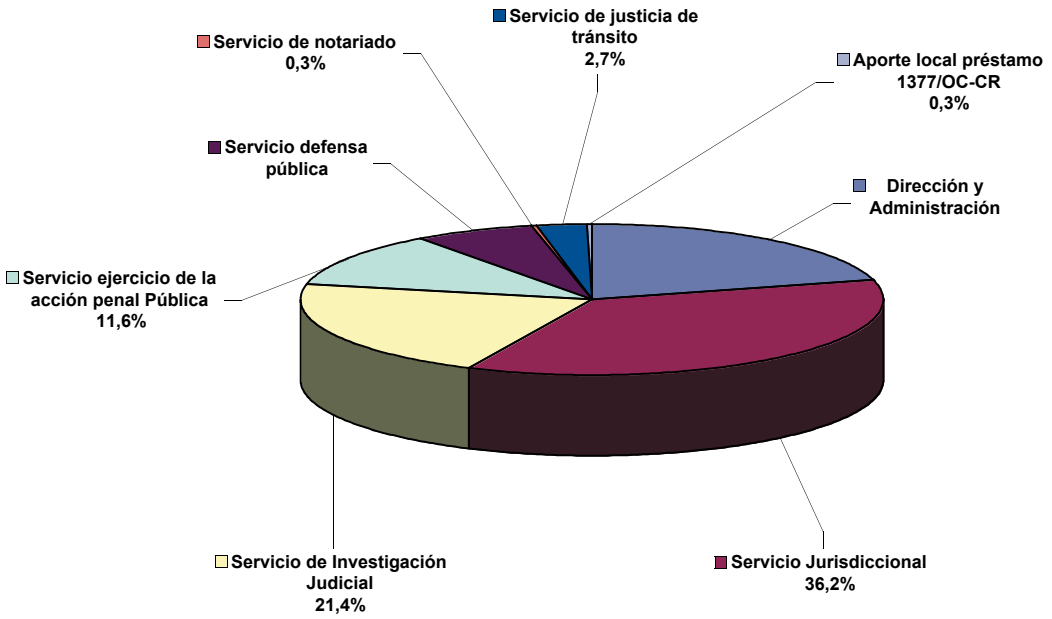
El programa Dirección y Administración es fundamental para el funcionamiento del aparato judicial como un todo; de ahí que según se desprende de la lectura de su misión tiene un compromiso para buscar el mejoramiento continuo de las condiciones organizativas, tecnológicas, físicas, humanas y de trabajo de la administración de justicia. En realidad este programa ejerce el papel de administración activa dentro del Poder Judicial, constituyéndose en un soporte para el funcionamiento de los demás programas, que son los que se proyectan a la sociedad. Como se observa en el cuadro anterior, este programa se ve favorecido con un incremento real relativamente importante, que asciende al 5,0%, mientras que su aumento absoluto es de ¢2.781,8 millones.

Interesa para efectos de este informe detenerse en el análisis del programa 927 –Servicio Jurisdiccional que presenta un aumento absoluto de ¢4.375,0 millones. Por su cobertura y trascendencia en materia de administración de justicia. Como objetivos de mejora este programa expone, entre otros, los siguientes: impulsar modelos de conciliación judicial que coadyuven a descongestionar aquellos campos donde es viable ese mecanismo, buscar variables que incidan en la celeridad de los procesos judiciales, mejorar la calidad del servicio de administración judicial, impulsar proyectos de ley presentados ante la Asamblea Legislativa (Proyecto del Código Penal, Reformas al Código Procesal Penal, Reformas a la Ley de Tránsito, entre otros), reducir el atraso judicial en materia penal, reducir la cantidad de sobreseimientos por prescripción, evitar procesos de larga duración. En total son 28 objetivos de mejora, los cuales, según sea su nivel de cumplimiento, incidirían de una u otra manera sobre la mora judicial, y sobre otras áreas complejas donde la sociedad costarricense exige de medidas efectivas y urgentes, como son la violencia doméstica, la materia laboral y la de familia.

En el gráfico Nº 9 se muestra que aunque el programa Servicio Jurisdiccional es uno de los que crece menos, su importancia relativa dentro de la estructura programática del Poder Judicial sigue siendo significativa ya que absorbe un 36,2%; del total del presupuesto contenido en el Proyecto de comentario.

A manera de resumen, véanse los siguientes datos de interés: la atención de la función jurisdiccional (incluyendo los recursos para el programa Servicio de Justicia de Tránsito) consume el 38,9% de los recursos totales presupuestados, lo que corresponde a erogaciones previstas para los órganos auxiliares del Poder Judicial alcanzan el 40% del presupuesto, y el 20% restante corresponde a los recursos asignados a las funciones de apoyo y soporte.

GRÁFICO N° 9
Poder Judicial:
Proyecto de presupuesto de la República
2006



Fuente: Proyecto de presupuesto de la República 2006

3.5. Salud pública.

El Proyecto de presupuesto 2006 contempla una asignación de recursos para el Ministerio de Salud (MINSA) que asciende a la suma de ¢56.577,1 millones, la cual supera en un 104,2%, la solicitud de recursos por ¢27.708,9 millones planteada por ese Ministerio en el anteproyecto presupuestario (ver cuadro Nº 23).

CUADRO N° 23
MINISTERIO DE SALUD: VARIACIONES ENTRE EL ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO 2006 Y EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 2006 SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS
-EN MILLONES DE COLONES-

Programas	Anteproyecto Presupuesto 2006	Proyecto Presupuesto 2006	Variación absoluta	Variación relativa %
TOTAL	**27.708,9**	**56.577,1**	**28.868,2**	**104.2**
621 Dirección Superior y Administración General	3.479,2	16.588,1	13.109,1	376,8
622 Dirección y Conducción de Salud	12.824,3	11.739,2	-1.085,1	-8,5
01 Planificación en Salud	527,3	508,8	-18,6	-3,5
02 Normalización y Acreditación	394,6	376,1	-18,5	-4,9
03 Registros y Controles	748,3	728,7	-19,6	-2,6
04 Vigilancia y Control del Ambiente Humano	542,2	513,3	-28,9	-5,3
06 Vigilancia de la Salud	351,6	346,7	-4,9	-1,4
07 Nivel regional	10.260,1	9.265,6	-994,5	-9,7
623 Transferencias a Instituciones del sector Salud	3.487,9	20.651,6	17.163,7	492,1
625 Nutrición y Desarrollo Infantil	7.917,7	7.598,1	-319,6	-4

Fuente: *Anteproyecto de presupuesto ordinario 2006 y Proyecto de presupuesto de la República 2006.*

La diferencia antes citada lejos de significar una mayor dotación de recursos a los programas de rectoría de la salud para el 2006, obedece básicamente a asignaciones que el Ministerio de Hacienda realiza para atender obligaciones por el servicio de la deuda de préstamos destinados a gestiones del Sector Salud, transferencias a la CCSS por concepto de fondos de contrapartida para la ejecución de los proyectos financiados con créditos externos, contribución estatal por el seguro de enfermedad y pensiones, así como para cumplir con leyes específicas que asignan sumas de la recaudación de impuestos al financiamiento de varios organismos que ejercen funciones en el campo de la salud.

En consecuencia, una revisión de los programas y proyectos afines a la dirección y conducción de la producción de la salud en el país, contemplados en los planes operativos institucionales del MINSA y en el Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006), obliga a plantear el análisis para aprobación del plan presupuesto de ese Ministerio, desde la perspectiva de las erogaciones que contribuyen directamente a satisfacer las necesidades en ese campo.

El programa de Dirección Superior y Administración General presenta un aumento de 376,8% (¢13.616,7 millones) si se comparan el proyecto de presupuesto 2006 y el anteproyecto de presupuesto de 2006. Dicha variación se explica por la inclusión de los renglones correspondientes a los intereses, comisiones y a la amortización de la deuda externa y a la contribución estatal a la CCSS, por el seguro de salud y de pensiones, como ya se indicó.

Al excluirse del referido programa administrativo los recursos para deuda externa, se presenta una disminución real de un –10,9 % (¢376,9 millones). Por tal razón, aunque se observa en términos absolutos una mayor cuantía de recursos en el programa administrativo, realmente para esas gestiones se asignan menos recursos, con un posible efecto inmediato sobre las acciones de asesoría e implementación de controles internos (así como externos en el caso de la Auditoría General de Servicios de Salud) y en las acciones de las autoridades superiores en materia de salud pública.

Es oportuno referirse a la falta de asignación presupuestaria para la contrapartida local correspondiente al contrato préstamo 1451-/OC-CR con el BID, que puede causar el incumplimiento de los plazos establecidos para el desarrollo del proyecto de fortalecimiento de la rectoría en el área de salud y de los términos suscritos en dicho contrato, lo cual puede generar no solo la pérdida de oportunidad en el desarrollo de nuevas capacidades institucionales para ejercer la función rectora, sino además, el pago de comisiones y otros costos financieros en exceso por los atrasos.

Al respecto, en el proyecto de presupuesto del MINSA para el 2006 se incluye un renglón denominado comisiones y otros, por ¢42,7 millones para el pago correspondiente al referido crédito, entre otros préstamos. No obstante que el contrato respectivo se firmó el 25 de marzo de 2003, la ley fue aprobada un año después, el 10 de marzo de 2004, el primer desembolso se dio el 15 de febrero de 2005, o sea un año y once meses después de que se firmó el contrato de préstamo y las primeras contrataciones se iniciaron en mayo de este año. A la fecha han transcurrido dos años y cinco meses desde que se firmó el préstamo sin que se hayan concretado las primeras contrataciones, lo que representa una demora significativa en la ejecución de dicho contrato de préstamo, con el consiguiente costo financiero para el país, por cuanto las cláusulas del contrato indican que sobre el saldo no desembolsado se pagará una comisión del 0,7% anual, que empezará a devengarse a los sesenta días de la fecha del contrato.

El programa de Dirección y Conducción en Salud muestra una disminución real de un 8,5% (¢1.085,1 millones), que afecta los recursos que respaldan las acciones sustantivas, como la normalización y acreditación de las entidades de salud, tanto públicas como privadas, los registros y controles de medicamentos, la vigilancia y control del ambiente humano, la vigilancia de la salud y la ejecución de esas acciones en el nivel regional, lo cual debe llamar a reflexión en cuanto a la necesidad de asignar los recursos necesarios para atender adecuadamente la problemática por la que atraviesa el país en materia de salud, donde se muestra una debilidad que no deja de preocupar, con efectos evidentes, como son la falta de planificación, el atraso en la atención, la carencia de medicamentos y el incremento de casos de enfermedades endémicas como el dengue, aspectos todos que debería vigilar el Ministerio en su función de rectoría.

En el campo de la nutrición y desarrollo infantil también se observa una disminución de un 4,0% de las propuestas iniciales de presupuesto (¢319,6 millones). Esto llama la atención en vista de que la acción de este programa se enfoca a la salud preventiva y resulta importante por su impacto en la población infantil de escasos recursos y su familia. Al respecto en la actualidad son notorios los problemas que enfrentan los CEN-CINAI en la prestación de sus servicios a los beneficiarios de esos programas.

El programa de transferencias a instituciones del sector salud muestra una variación de un 492,1% (¢17.163,7 millones) que corresponde a aportes a instituciones de ese sector cuyas estimaciones son realizadas por el Ministerio de Hacienda. No obstante ese incremento, las sumas previstas por las autoridades de salud para las necesidades financieras de las entidades adscritas como el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA) y el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) entre otras, se ven disminuidas; de tal manera que las provisiones de recursos para estas dos últimas entidades varían en un 43,0% (¢493,3 millones) y en un

40,1 % (¢220,6 millones) respectivamente. Esa situación revela un comportamiento similar al de ejercicios anteriores, que provoca el desfinanciamiento y el deterioro en la función y en las acciones de esas instituciones en el campo de la salud.

Las asignaciones incluidas en el proyecto de presupuesto para el 2006 son mucho menores a las solicitadas por las autoridades de salud, de manera que los recursos para cada uno de los programas y subprogramas ministeriales y de las entidades adscritas se vieron disminuidos en términos reales en aproximadamente ¢2.500,0 millones. En la asignación de recursos por parte del Ministerio de Hacienda privó lo relacionado con los costos financieros y la atención de la deuda, así como transferencias a otras entidades, en detrimento de las asignaciones sustantivas en el área de la salud como la normalización y acreditación de las entidades de salud, el control de medicamentos y la vigilancia de la salud, cuyo impacto puede conducir a una profundización de las debilidades en las acciones operativas, de dirección, control y coordinación para atender situaciones críticas en este momento, tal como lo relativo al incremento del dengue en el país.

Situación similar se ha presentado en periodos anteriores, donde la disminución de los requerimientos para la rectoría de salud, ha ameritado que en el proceso de aprobación del proyecto de presupuesto en la corriente legislativa se hayan reintegrado en parte las sumas rebajadas.

Cabe mencionar que la propuesta inicial de ¢27.708,9 millones realizada por el Ministerio de Salud para el 2006, muestra un incremento de un 6,0 % en términos reales respecto al planteamiento de recursos presupuestarios para el área de salud del periodo 2005 que fue de ¢23.694,7 millones. Sin embargo, ese incremento en los requerimientos se ve reducido, con los recortes realizados por el Ministerio de Hacienda para el 2006 comentados anteriormente, en aproximadamente ¢2.500,0 millones.

3.6. Servicios agropecuarios.

3.6.1. Funciones sustantivas mediante estructuras organizativas no autorizadas.

Corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) aprobar la estructura organizativa de los ministerios del Gobierno de la República, sus órganos adscritos y los entes de desconcentración máxima y mínima; de conformidad con la Ley de Planificación Nacional y Política Económica N° 5525, y los Decretos Ejecutivos 23323-PLAN y 27073-PLAN. Además, los presupuestos institucionales deben ser consistentes con las acciones del Plan Nacional de Desarrollo, y con las estructuras organizativas ministeriales que permitan el cumplimiento de los objetivos y metas, en el marco de la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos No 8131.

No obstante que el marco normativo citado lo establece, la Administración Superior del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) ha mostrado reiterada renuencia para presentar al MIDEPLAN la estructura organizativa que permita el adecuado funcionamiento del MAG. Así, el Despacho del Ministro de Agricultura se ha limitado a conformar "comisiones ministeriales" sin ningún resultado, o bien las gestiones se aplazan sin que medie una justificación técnica. Recuérdese que elementales normas de control interno[63] resaltan la importancia de que el jerarca establezca una estructura organizativa que apoye efectivamente el logro de

[63] Norma 2.5 Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización. M-1-2002-CO-DDI.

los objetivos organizacionales, estructura que considere la definición clara de funciones, la responsabilidad y autoridad para poder ejecutarlas, y el establecimiento de las relaciones jerárquicas y de coordinación.

Al respecto, la última reforma aprobada por el MIDEPLAN al Ministerio de Agricultura y Ganadería data del 7 de octubre de 1997, y distingue cuatro direcciones principales: Dirección de Salud Animal, Dirección de Protección Fitosanitaria, Dirección de Extensión Agropecuaria y Dirección Administrativo-Financiero. Sin embargo, la estructura actual de ese Ministerio no se ajusta a este esquema, sino más bien en la práctica fueron constituidas otras direcciones sin el análisis y aprobación del MIDEPLAN. Estas direcciones a pesar de su creación informal y la poca claridad en cuanto a su posición en la estructura organizativa, como es el caso de la Dirección de Desarrollo Rural[64].

En relación con el **Programa de Desarrollo Rural el MIDEPLAN** indicó en oficio DM 813-97 del 9 de octubre de 1997 que *"de mantenerse en el MAG, sus funciones deberán incorporarse a la Dirección de Extensión y Direcciones Regionales, con el propósito de evitar duplicidades"*. No obstante a la fecha este Proyecto de Presupuesto para el año 2006 aún muestra este Programa como una dirección separada, haciendo caso omiso de lo indicado por el MIDEPLAN. Con lo anterior, el MAG desatiende lo dispuesto en la citada Ley N° 5525, normas de control interno, diluyendo las responsabilidades por la ejecución del presupuesto asignado y el logro de objetivos.

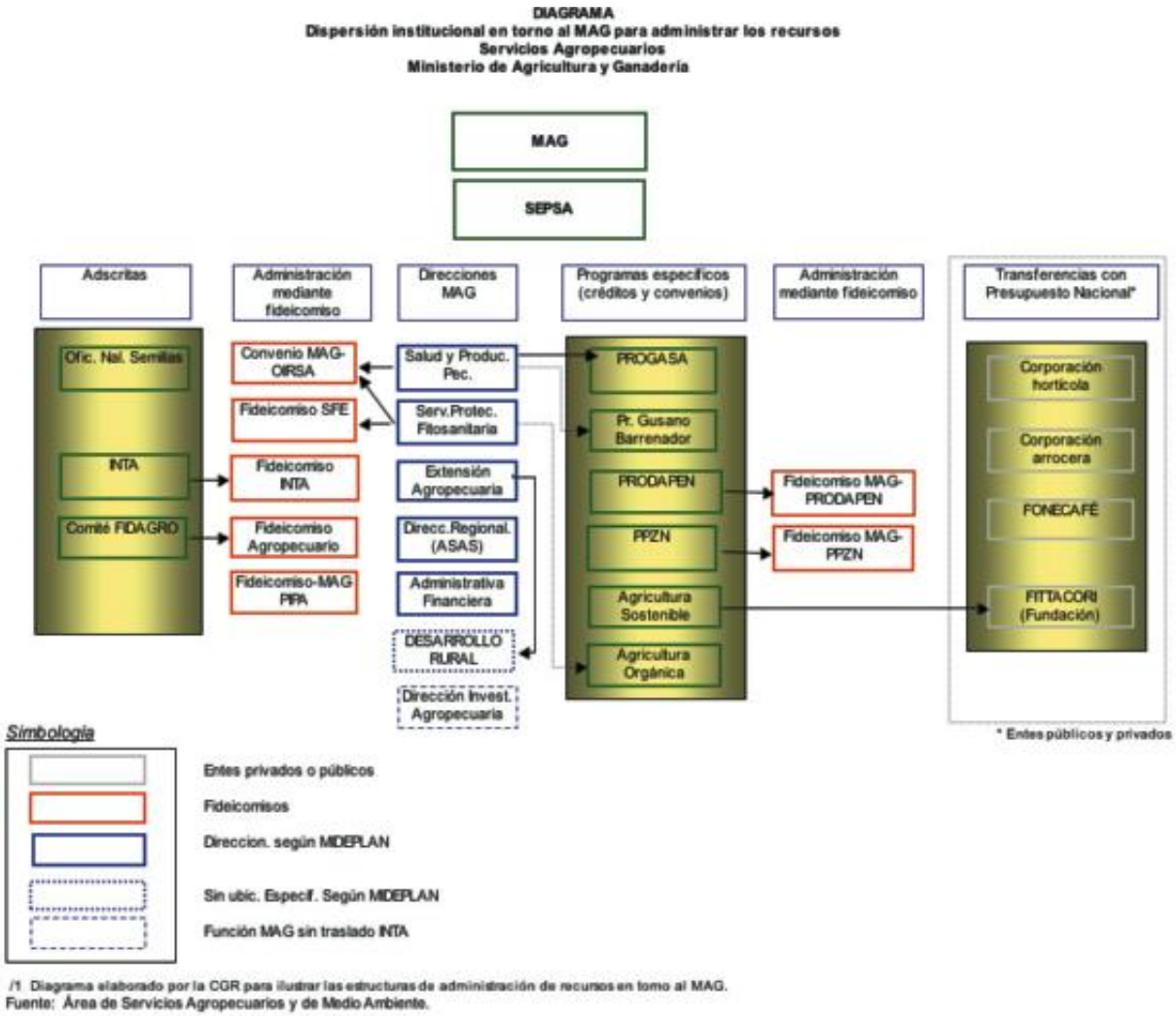
3.6.2. Traslado y dispersión de las funciones del MAG a sus órganos adscritos y fideicomisos.

La falta de una estructura organizativa que cuente con el análisis y aprobación del MIDEPLAN y que sea acorde a las necesidades del MAG, se une a otra limitación importante como es el traslado y dispersión de las funciones sustantivas y adjetivas del Ministerio a una serie de órganos adscritos, fideicomisos y mecanismos de manejo de recursos vía convenios y estructuras paralelas creadas incluso mediante empréstitos internacionales.

Llama la atención que a pesar de las serias limitaciones que conlleva los efectos de no contar con una estructura organizativa formal, no se tiene noticia de discusiones y propuestas de solución a lo interno del MAG ni en foros del Sector Agropecuario. En el caso de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA) en su *"Estrategia Agro 21 Competitividad, sostenibilidad y equidad de las cadenas agroproductivas"* de noviembre de 2004, se refiere a las principales debilidades institucionales en el sector, y señala como necesario para modernizar la agricultura nacional el acceso a mayores recursos para operar, y una dirección y coordinación de acciones a lo interno del Sector Agropecuario, así como con los sectores económico y social[65], para lo cual resulta básico la precisión en materia organizativa entre el MAG y los entes y órganos mediante los que ejerce su función.

Una idea general acerca de la problemática señalada se presenta a continuación en el Diagrama preparado por esta Contraloría General a fin de ilustrar la situación.

[64] Ver oficio MIDEPLAN DM 813-97 del 9 de octubre de 1997.
[65] SEPSA. Estrategia Agro21: Competitividad, sostenibilidad y equidad de las cadenas agroproductivas. Serie Política Agropecuaria No. 5. Noviembre de 2004.



/1 Diagrama elaborado por la CGR para ilustrar las estructuras de administración de recursos en torno al MAG.
Fuente: Área de Servicios Agropecuarios y de Medio Ambiente.

Como se observa existe una compleja red de funciones ejecutadas por Direcciones del MAG, por programas específicos que surgen de convenios y empréstitos, por fideicomisos, que se apoyan a su vez en entes y órganos públicos y privados que reciben transferencias del Gobierno de la República mediante el MAG, que dificulta lograr con éxito las políticas, estrategias y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo asociadas al ese Ministerio, y la debida rendición de cuentas.

En el caso del Instituto de Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria (INTA), ente adscrito que asumió las funciones de la Dirección de Investigaciones Agropecuarias del MAG, crea confusión el hecho de que aún el Ministerio no ha incorporado ese Instituto dentro de su estructura formal ni ha excluido la citada Dirección, lo que mostraría el traslado de funciones hacia ese Instituto. Al respecto, el MIDEPLAN mediante nota DM-412-2003 se refirió al punto señalando a las autoridades del Ministerio la necesidad de corregir la situación, esto desde el año 2003. Dicha situación presenta el agravante de que funciones similares son desarrolladas por la FITTACORI[66] a la que el Gobierno de la República transfiere recursos. Además, el INTA agrega mayor complejidad a la estructura pues utiliza un fideicomiso para administrar sus recursos.

[66] Fundación para el Fomento y Promoción de la Investigación y Transferencia de la Tecnología Agropecuaria de Costa Rica.

Asimismo, el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) traslada las funciones que le corresponden como órgano del MAG, para ser ejecutadas por medio del Fideicomiso 539-MAG, lo que resulta improcedente. En este sentido la Ley de Protección Fitosanitaria N° 7664, le encarga a ese Ministerio mediante el SFE competencia en materia de protección fitosanitaria, para lo que el MAG le provee de recursos para cubrir remuneraciones a una parte del personal, pero muchos de estos funcionarios son pagados con recursos provenientes del patrimonio fideicometido siendo el Banco fiduciario el patrono de estos empleados.

En consecuencia el Servicio Fitosanitario del Estado cuenta con 111 puestos financiados mediante Presupuesto de la República, pero además cuenta con 185 funcionarios pagados con recursos del citado Fideicomiso, quienes en principio no podrían estar realizando funciones fitosanitarias que son fundamentales que debe atender el Estado y que no pueden trasladarse a un Banco Fiduciario, por lo que dichos puestos deben formar parte del órgano y las plazas respectivas ser aprobadas por la Autoridad Presupuestaria, tal como se expuso en Informe N° DFOE-AM-49/2004, situación que se encuentra pendiente de resolver por parte de la Administración.

Se debe aclarar que si bien existe fundamento legal para que el SFE administre sus recursos financieros mediante fideicomiso; esto no significa que también dichas funciones esenciales puedan ser trasladadas al Banco Fiduciario, como ha sucedido en el caso concreto.

La situación que se presenta resulta incongruente con el Reglamento de Estructura Organizativa del SFE[67] que establece la estructura para desarrollar las funciones establecidas en la Ley de Protección Fitosanitaria. No obstante, parte del personal que sustenta esa estructura no son funcionarios del Estado, sino que pertenecen a otra estructura paralela amparada al fideicomiso, lo que resulta improcedente y obliga a la respectiva corrección.

En el caso de programas específicos utilizados para realizar funciones que corresponden al Programa de Salud y Producción Pecuaria del MAG, se tienen instancias como el Centro de Inseminación Artificial que realiza investigación relacionadas con el subsector ganadero, esto en forma independiente al INTA. Además, el MAG realiza funciones mediante otros programas como el de Gusano Barrenador y el Programa de Fomento Ganadero y Salud Animal (PROGASA).

Además, la Dirección de Salud y Producción Pecuaria y el Servicio Fitosanitario del Estado, utilizan otro mecanismo para prestar sus servicios y administrar los recursos públicos que estos servicios generan, mediante convenios con el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA), a efecto de que sea este organismo el que presta el servicio, cobre los fondos públicos que genera y los administre. Este mecanismo además de agregar complejidad a la estructura organizativa del MAG presenta el grave inconveniente de que a la fecha no se ha permitido la fiscalización de estos recursos por parte de la Contraloría General ni de la Auditoría Interna del MAG, tampoco ese Ministerio ejerce control alguno; siendo que se desconoce el uso y destino dado a esos fondos públicos, tal como se expone en el informe DFOE-AM-18/2004.

Otros programas específicos son PRODAPEN y Programa de Pequeños Productores de la Zona Norte (PPZN), los que mantienen estructuras organizativas separadas del Ministerio, con sus propios recursos humanos y financieros. Estos programas administran sus recursos mediante el Fideicomiso BNCR 248-MAG-PPZN y MAG-PRODAPEN-BANCREDITO.

[67] Específicamente en sus artículos 18 y 21 Decreto Ejecutivo N° 30111-MAG del 25 de enero de 2002.

En el caso de los programas de Agricultura Sostenible y Agricultura Orgánica tienen objetivos similares, sin embargo están separados dentro de la organización fomentando la desarticulación de los esfuerzos institucionales. El Programa de Agricultura Orgánica se encarga de la certificación de la producción, mientras que el de Fomento de la producción Agropecuaria Sostenible se origina en un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo por ¢6.696,8 millones, recursos que según Ley Nº 8453 del presupuesto extraordinario de la República del año 2005 será administrado por la FITTACORI.

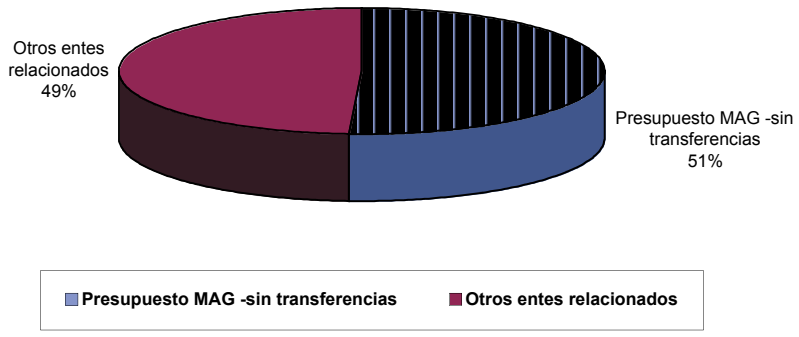
En relación con las transferencias que incluye el Proyecto de Presupuesto de la República para el año 2006 a ejecutar con cargo al presupuesto del MAG, estas se dirigen a entes como la Corporación Hortícola Nacional y FITTACORI; incluso en años anteriores se han girado sumas significativas al FONECAFE. Estos entes de naturaleza pública y privada manejan recursos públicos para realizar funciones relacionadas con el sector agropecuario, y con algunos subsectores en particular; estas transferencias entran a competir en su prioridad con otros posibles destinos a lo interno del MAG ejerciendo presión sobre los escasos recursos.

La dispersión de funciones sustantivas y de administración de los recursos se refleja en la gran cantidad de indicadores de gestión del ministerio (un total de 89) que no permiten precisar los factores que inciden en el logro de las metas. Esta situación plantea una dificultad adicional en la evaluación de la gestión del MAG, y la relación de dicha gestión con los resultados en materia de producción agropecuaria, mejora en la condición socioeconómica del agricultor, ganancias en competitividad a nivel nacional e internacional, mejoras en procesos productivos ambientalmente sostenible, entre otros.

3.6.3. Sobre el comportamiento de egresos del Presupuesto del MAG y sus órganos.

El presupuesto asignado al MAG es similar al monto de los fondos públicos que administran los entes y órganos relacionados con ese Ministerio, y que podríamos llamar como su estructura paralela, muchos de ellos realizan funciones básicas encomendadas por el ordenamiento jurídico al MAG. Así el presupuesto que en total fue asignado a los órganos adscritos y fideicomisos para el año 2003 fue de un 89% del presupuesto del MAG, sea ¢9.543,2 millones; y en el 2004 fue de un 97,1% del total del presupuesto del Ministerio por un monto de ¢9.690,1 millones. Lo anterior se aprecia en el Gráfico N° 10.

Gráfico N° 10
Presupuesto del MAG y otros entes relacionados,



Fuente: Liquidaciones presupuestarias de las distintas instituciones de los años correspondientes al 2003 y 2004.

En términos de ejecución presupuestaria los órganos adscritos y fideicomisos presentan una menor capacidad de ejecución de los recursos que el propio Ministerio, e incluso varios de ellos resultan superavitarios conforme a los límites presupuestarios establecidos, lo que llama la atención en el tanto estos órganos tampoco estarían cumpliendo a cabalidad con los objetivos y metas previstos. Así, los órganos adscritos y fideicomisos ejecutaron en promedio un 67% y un 59% de los recursos en los años 2003 y 2004, respectivamente, mientras que el MAG ejecutó un 92% y un 90% en esos mismos años, lo cual se observa en el Cuadro 24.

CUADRO N°24

COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DEL MAG Y SUS ÓRGANOS
INSTITUCIONES ADSCRITAS Y FIDEICOMISOS DEL SECTOR AGROPECUARIO RELACIONADOS
AÑOS 2003 - 2004 Y AL 30 DE JUNIO DE 2005
-En millones de colones-

INSTITUCIÓN	AÑO 2003				AÑO 2004				AL 30 DE JUNIO 2005			
	INGRESOS EFECTIVOS	EGRESOS DEFINITIVOS	EGRESOS EFECTIVOS	PORCENTAJE DE EJECUCIÓN	INGRESOS EFECTIVOS	EGRESOS DEFINITIVOS	EGRESOS EFECTIVOS	PORCENTAJE DE EJECUCIÓN	INGRESOS EFECTIVOS	EGRESOS DEFINITIVOS	EGRESOS EFECTIVOS	PORCENTAJE EJECUCIÓN
Dirección Salud y Producción Pecuaria	802,1	613,7	526,6	85,8	913,5	699,4	607,3	86,8	427,1	738,7	89,7	12,1
Fideicomiso 05-99-MAG-PIPA-BANCREDITO	9.675,3	8.790,0	4.995,7	56,8	2.215,7	1.886,0	1.074,9	57,0	541,3	1.503,6	456,8	30,4
Fideicomiso 13-01 MAG-PRODAPEN-BANCREDITO	250,7	311,5	100,9	32,4	311,9	407,3	94,2	23,1	335,5	416,3	23,8	5,7
Fideicomiso BNCR 248-MAG Proyecto PPZN /2	586,5	332,5	425,7	128,0	745,0	398,0	416,4	104,6				
Fideicomiso MAG- FIDAGRO					7.051,8	7.791,1	3.287,7	42,2	6.293,7	4.456,3	1.430,1	32,1
Fideicomiso SFE 539	1.560,1	1.576,1	1.257,7	79,8	1.894,8	1.443,7	1.418,0	98,2	920,0	2.762,4	617,9	22,4
INTA	147,1	199,2	116,9	58,7	416,4	1.073,0	416,4	38,8	/1	354,0	/1	
Oficina Nacional de Semillas	217,1	190,9	166,6	87,3	431,9	193,9	169,8	87,6	493,5	223,4	83,3	37,3
PRODAPEN	823,1	528,4	368,9	69,8	1.197,6	932,0	615,7	66,1	1.330,7	772,1	254,4	33,0
Fideicomiso INTA					130,3	124,7	103,8	83,2	86,2	86,5	13,4	15,5
Servicio Fitosanitario del Estado (SFE)	3.068,9	1.717,1	1.582,3	92,2	4.313,8	1.612,0	1.485,9	92,2	1/			
Programa Ganadero y de Salud Animal	3,1	2,9	1,9	65,5					1/			
TOTAL DE INGRESOS Y GASTOS FUERA DEL PTO MAG	17.134,0	14.262,3	9.543,2	66,9	19.622,7	16.561,1	9.690,1	58,5	10.428,0	11.313,3	2.969,4	26,2
Presupuesto MAG		12.452,2	11.454,8	91,99		17.613,0	15.929,6	90,4		16.889,1	10.756,6	63,7
Presupuesto MAG ejecutado -sin transferencias			10.701,3				9.981,1					

1/ No presentan el informe de ejecución y liquidación presupuestaria conforme al Reglamento al Artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría.
2/ Los porcentajes de ejecución mayores al 100% están en proceso de consulta por parte de esta Área de Fiscalización

Con respecto al nivel de empleo del Ministerio, bajo el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, este no ha aumentado en los últimos años, sino que para algunos años disminuyó. Sin embargo, existe un régimen separado de empleo para ejecutar funciones esenciales del MAG mediante el cual bancos fiduciarios contratan personal convirtiéndose en sus patronos, por lo que asumen todas las responsabilidades laborales que conlleva, donde incluso se contratan puestos de dirección, ingenieros químicos, ingenieros agrónomos, y otros que realizan funciones sustantivas. Esto con el agravante de que no se tiene información centralizada que indique el número de empleos creados en esta modalidad, el monto presupuestario que ello implica, términos de la contratación, entre otros datos relevantes. De esta manera podríamos decir que el MAG ejerce sus funciones con un número mayor de empleados que los oficialmente reconocidos por la Autoridad Presupuestaria, creando una especie de ficción en materia de empleo público.

3.6.4. Sobre el presupuesto ordinario del MAG para el ejercicio económico 2006.

En lo que respecta al MAG la justificación del gasto en el Proyecto de Presupuesto de la República para los años 2006 resulta escueto. Lo anterior porque el documento indica que el presupuesto del Ministerio creció un 80,4%, que según el Ministerio de Hacienda representa unos ¢9.847,2 millones más en comparación con el periodo 2005, sin que se justifique la razón del crecimiento citado.

En este sentido la Contraloría General, con base en el Resumen de la Estructura Programática contenida en el Proyecto de Presupuesto en cuestión, determina un crecimiento significativamente menor al señalado por el Ministerio de Hacienda, siendo el incremento comparativo entre el año 2006 y el 2005, en términos absolutos, de ¢5.200,5 millones, es decir un 30,8% más comparado con el presupuesto autorizado a agosto de 2005, implicando una tasa de crecimiento real del gasto de solo un 18,6%, explicado por la amortización de la deuda externa. Las tasas de crecimiento real según programas se aprecia en el Cuadro N° 25.

CUADRO Nº 25
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA
ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA PARA LOS AÑOS 2005 Y 2006
Y SU VARIACIÓN PORCENTUAL
EN MILLONES DE COLONES

Programas	Presupuesto a agosto 2005	Proyecto 2006	Tasa de crecimiento real
TOTAL	**16.889,3**	**22.089,4**	**18,58%**
Actividades Centrales	2.070,6	11.213,9	391,02%
Servicio Fitosanitario	890,4	990,7	0,88%
Instituto Nac. de Innovación Tecnológica Agropecuaria (INTA)	1.269,6	1.394,6	-0,41%
Salud Animal	1.813,1	2.028,6	1,44%
Extensión Agropecuaria	3.642,4	4.023,1	0,14%
Desarrollo Rural	110,1	95,8	-21,11%
Apoyo a Instituciones y Organizaciones del Sector Agropecuario	6.981,2	2.217,2	-71,21%
Dirección de Programas Nacionales y Sectoriales	111,9	125,5	1,68%

NOTA: Los datos deflatados se obtuvieron del proyecto de presupuesto correspondiente al 2006, donde se incluye los datos a agosto de 2005 y lo estimado para el 2006.

Fuente: Para determinar el crecimiento real se utilizó el Deflator implícito del PIB, información aportada por el Área de Ingresos Públicos

Cuando se considera el presupuesto según el objeto del gasto resulta obvia la limitada capacidad presupuestaria del MAG para dedicar a la inversión; siendo que el 91,4% de los recursos se destinan a remuneraciones, amortización de la deuda, transferencias corrientes e intereses de la deuda, en este orden de importancia. La inversión en bienes duraderos es de apenas un 0,6% del total del presupuesto del MAG, de lo que un 56%, sea ¢70,5 millones se destinará a la compra de equipo de transporte para el programa N° 169 "Actividades Centrales", cuya Unidad Ejecutora es el Despacho del Ministro, sin que tal asignación sea explicada.

Por otra parte, se advierte que el programa N° 176 de Desarrollo Rural refleja una disminución real del -21,1% con respecto al presupuesto autorizado a agosto de 2005, sin que se expliquen las razones de tan significativa disminución. Esto a pesar de que ya esta Contraloría General ha señalado a la Asamblea Legislativa, en memorias anuales y anteriores informes técnicos, la escasa asignación de recursos a un programa de tal relevancia.

En síntesis, en torno al ente rector se han creado entes, órganos y programas que realizan funciones esenciales en forma dispersa, y bajo esquemas de administración de recursos financieros y humanos paralelos al Ministerio que presentan debilidades en la ejecución presupuestaria, subsisten sin tener una estructura organizativa formal, dificulta el establecimiento de responsabilidades así como la evaluación de la gestión y los resultados planteados en materia agropecuaria.

3.7. Planificación nacional.

La normativa en materia de planificación nacional le establece al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) competencias muy amplias y complejas, incluyendo entre las más significativas la rectoría de los Sistemas Nacionales de Planificación, de Evaluación, de Inversiones, de Planificación Sectorial, de Planificación Regional, y todas las gestiones que esto implica en materia de emisión de lineamientos técnicos, asesoría, capacitación, coordinación, administración de sistemas de información, etc.

3.7.1. Planificación Estratégica y Operativa de MIDEPLAN en el 2006.

En el Presupuesto Nacional para el 2006 el MIDEPLAN plantea como misión *"Facilitar, promover y coordinar la planificación del desarrollo nacional contribuyendo al uso eficiente y racional de los recursos disponibles, en aras de asegurar el bienestar integral de la sociedad"*, consistente con la normativa que sustenta su accionar y en la matriz de desempeño institucional del PAO 2006[68], incluye ocho acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo.

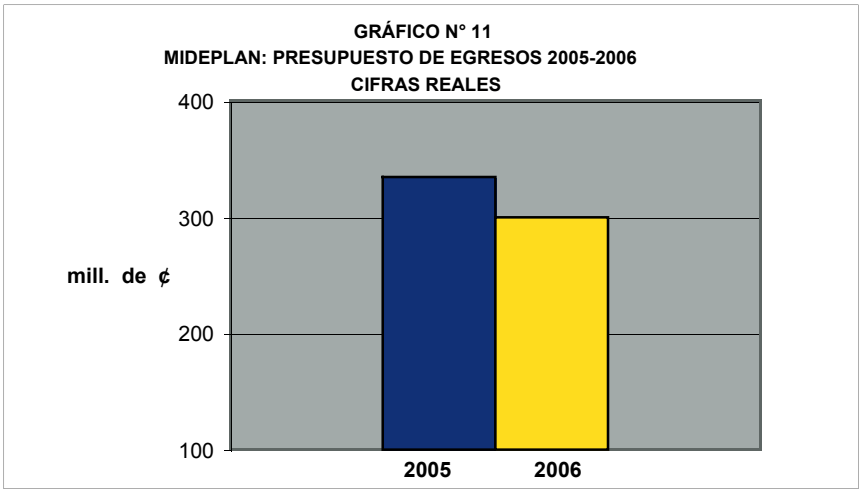
Asimismo, MIDEPLAN plantea un total de dieciocho (18) objetivos de mejora, a los cuales se les asigna prioritariamente recursos en el proyecto de presupuesto 2006, a su vez estos objetivos de mejora tienen asociadas 21 metas de gestión.

[68] MIDEPLAN, Plan anual Operativo 2006, Segunda Parte, pág. 18

a) Recursos financieros y humanos.

MIDEPLAN ha contado con dos programas presupuestarios para llevar a cabo sus funciones: Actividades Centrales y Planificación y Coordinación Económica, Social e Institucional[69], que absorbe el 70% del monto de presupuesto y por medio de él se realizan las actividades sustantivas.

Para el período 2006, se le asigna a MIDEPLAN un monto inferior de recursos en relación con los incluidos en el presupuesto ordinario 2005; tanto en términos nominales como reales, ya que para el 2005 los recursos asignados fueron de ¢1.828,4 millones y en el 2006 ascienden a ¢1.805,8 millones[70], lo cual produce un decrecimiento de un 10% en términos reales.



Fuente: Ley de Presupuesto Ordinario 2005 y Proyecto de Ley Presupuesto de la República 2006.

En cuanto a recursos humanos asignados para el 2006 el número de puestos de MIDEPLAN es de 169, igual al 2005. No obstante la significancia e impacto nacional de las funciones que tiene asignadas dicho Ministerio y las dificultades que viene aduciendo para enfrentarlas a cabalidad, no se encontró evidencia de que sus autoridades hayan realizado para el período 2006 un planteamiento comprensivo sobre las necesidades de recursos ante las autoridades de la Presidencia de la República y del Ministerio de Hacienda.

b) Acciones en la rectoría del sistema de planificación.

MIDEPLAN, es el rector del sistema de planificación nacional y del sistema de evaluación nacional. Esta rectoría implica una función de dirección de las acciones públicas en esos campos, asesorando, emitiendo directrices técnicas y metodológicas, así como monitoreando el avance de los diferentes procesos institucionales para el logro de una planificación y evaluación adecuadas y certeras, que le dé sustento a la asignación y ejecución de recursos públicos para el cumplimiento de la razón de ser de los diferentes programas e instituciones, en respuesta a los grandes problemas de la ciudadanía que trata de resolver el Gobierno.

[69] Existe otro programa asociado a MIDEPLAN, "Transferencias Varias PL-480", no obstante este no aparece en el Proyecto por corresponder a recursos externos que se ha ejecutado totalmente, quedando únicamente un saldo por intereses generados el cual se incorpora posteriormente vía decreto de revalidaciones. Según información remitida por MIDEPLAN al 31 de diciembre del 2004 el monto de tales intereses ascendía a ¢2,1 millones.

[70] Este monto incluye ¢156,8 millones de servicio de la deuda externa, según cambio en el mecanismo de presupuestación del Ministerio de Hacienda.

Al realizar una revisión de las acciones que ha venido desarrollando MIDEPLAN en este contexto de rectoría, sobre todo a raíz de la promulgación de la LAFRPP, se observa que:

- Existen escasos esfuerzos por capacitar a los funcionarios públicos de las instituciones y a los propios funcionarios de MIDEPLAN, sobre todo centrado en la adopción de los lineamientos metodológicos de planes anuales operativos; sin existir una verdadera "estrategia" de capacitación que alimente la elaboración de un programa marco y en el contexto de éste actividades de las diversas instituciones que respondan a esta estrategia y programa. En la programación del 2006, no se encuentra ninguna acción en este sentido, en contraposición de una escasa capacitación que se venía dando en períodos anteriores. Lo anterior se torna más grave ante los criterios externados por el mismo MIDEPLAN[71] sobre las deficiencias de las instituciones en estos campos, reconociendo que las instituciones están en un proceso de "aprendizaje, novedad, ingreso y explotación", asimismo que se requiere el "fortalecimiento y establecimiento de las Unidades de Planificación en cada una de las instituciones públicas".

- Se ha ampliado la cobertura de instituciones evaluadas desde el 2003, pasando de porcentajes de 79% al 90% en el 2006, lo cual es un elemento importante; no obstante mientras estas evaluaciones no cumplan con los requerimientos conceptuales y metodológicos establecidos en el artículo 52 de la LAFRPP, los avances seguirán siendo limitados ya que se continuará contando con evaluaciones que no abordan los temas de la eficiencia, economía y calidad del gasto público. Por lo que es necesario que MIDEPLAN, formule un plan de acción, en coordinación con el Ministerio de Hacienda rector del Sistema de Administración Financiera, para que este fin se logre.

- A cuatro años de promulgada la LAFRPP, se plantea para el 2006 una acción tendiente a desarrollar una "estrategia de gradualidad" en coordinación con la Contraloría General y el Ministerio de Hacienda, no obstante que dicha ley no estableció gradualidad alguna referente a las exigencias en el proceso de evaluación del sector público. Sobre este tema, esta Contraloría General ha externado[72] refiriéndose a la labor de la Comisión Técnica Interinstitucional conformada por la Contraloría General, MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda que:

> *"...Si bien se ha desarrollado un proceso de coordinación entre las tres instituciones en el marco de esa comisión, no es de este proceso que surgirán los planes estratégicos necesarios para que MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda realicen las acciones necesarias para lograr cumplir las funciones de rectoría que la legislación les ha otorgado a cada una."*

c) Acciones para evaluar el período 2002-2006.

MIDEPLAN como rector del Sistema de Planificación Nacional debe propiciar evaluaciones de modo sistemático y permanente sobre los resultados de la ejecución de planes, políticas y programas. Dentro de estas evaluaciones, aquellas que comprenden el período de ejecución de un plan nacional de desarrollo son de fundamental importancia por dar una visión de mediano plazo del accionar público. En mayo del 2006 concluye el período de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, un plan que contiene

[71] Oficio DVM-310 del 26 de julio del 2004, remitido por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
[72] Contraloría General de la República, Oficio N° 05125 (FOE-SO-192) del 6 de mayo del 2005.

alrededor de 1.550 acciones estratégicas y sus respectivas metas, enmarcadas en cinco ejes de desarrollo con sus correspondientes objetivos y políticas. Siendo de fundamental importancia para el mejoramiento de la gestión pública costarricense, fortalecer procesos de evaluación plurianuales que sean base para la rendición de cuentas y que pongan en manos de la ciudadanía la información necesaria para conocer cuál es el resultado de la gestión del Gobierno y que sirva de insumo al nuevo Gobierno para trazar también su horizonte y tomar conciencia de los problemas que están por resolver.

No obstante, la importancia de esa labor no se detecta un planteamiento de acciones concretas para el 2006 por parte de MIDEPLAN, en tal sentido, no existe ninguna acción tendiente a realizar una evaluación compresiva del período. El instrumento que se menciona es el informe de evaluación del período 2005, según artículo 52 de la LAFRPP, por lo cual sería conveniente que dentro de éste, como mínimo, MIDEPLAN incluya ese balance de los cuatro años.

d) Acciones para elaborar el plan nacional de desarrollo 2006-2010.

El artículo 4 de la Ley de Planificación Nacional indica que el MIDEPLAN tendrá la responsabilidad principal de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, indicando que debe implantar las normas de asesoría, información y coordinación que sean necesarias con el resto del Sistema Nacional de Planificación.

Dada la dificultad de los gobiernos para concretar un PND que refleje una visión de país integral, sistémica y de largo plazo, que incluya políticas de Estado y no solo políticas de partido o gobierno, plasmadas a partir de una priorización de los requerimientos y necesidades de la sociedad. En la Memoria Anual 2004[73] este órgano contralor señaló que *"El sistema de planificación nacional por su parte, también tiene sus propias dificultades. A pesar de los esfuerzos realizados para su consolidación ... aún persisten problemas derivados de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual se ha construido a partir de la agregación de objetivos, metas y actividades que las instituciones se comprometen a realizar, sin que las mismas respondan a una visión integral de país materializada en una planificación estratégica y de largo plazo, por lo que el PND ha tendido a convertirse más en un plan de gobierno, sin que ello se haga con una visión de país y de Estado al que se quiere llegar..."*

Por lo anterior, MIDEPLAN debe redoblar esfuerzos, planteando actividades y metas exhaustivas que contribuyan al mejoramiento del proceso de formulación del PND, para que este realmente sirva de orientación a la asignación de los recursos públicos hacia las necesidades más imperiosas de la población.

Para el 2006, el MIDEPLAN se plantea como meta *"Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 a octubre del 2006"*, no obstante no se observan acciones para: rediseñar la metodología y estrategia para su formulación; capacitación a las instituciones y funcionarios de MIDEPLAN.

En síntesis se tiene que en la programación del 2006 hay ausencia de acciones claras y contundentes tendientes a fortalecer la función de rectoría de MIDEPLAN en los sistemas de planificación y evaluación nacional, para el logro de una planificación y evaluación adecuada y certera, que le dé sustento a la asignación y ejecución de recursos públicos para el cumplimiento de la razón de ser de los diferentes programas e instituciones, en respuesta a los grandes problemas de la ciudadanía que trata de resolver el Gobierno.

[73] Contraloría General de la República, Memoria Anual 2004, pág. 226.

3.8. Administración financiera.

En Costa Rica, el sistema de administración financiera se crea formalmente a partir de la promulgación de la Ley de administración financiera de la República y presupuestos públicos (LAFRPP), Ley N° 8131, publicada el 16 de octubre de 2001, estableciéndose que el Ministerio de Hacienda es el órgano rector.

3.8.1. Sobre la planificación estratégica del Ministerio de Hacienda.

La evidencia existente permite señalar que el proceso de planificación estratégica del Ministerio de Hacienda (que técnicamente debería ser insumo básico de la formulación presupuestaria) se ha venido desarrollando sin contar con una unidad formal encargada de la planificación ministerial, aspecto que se aborda adelante, y sin contar con un marco central integrador de los diversos esfuerzos realizados por las diferentes direcciones o instancias que tienen responsabilidad en la prestación de los servicios que el marco de legalidad les asigna.

Así, por ejemplo, en el portal digital del Ministerio, es posible consultar una diversidad de documentos denominados plan estratégico, sea de la Dirección de Hacienda, o del Servicio Nacional de Aduanas, entre otros, cuyo eje central, corresponde a la utilización del análisis (a modo de diagnóstico) de fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades que en cada caso reflejan particularidades de cada una de las unidades que lo realizan, pero no se abordan bajo una metodología uniforme, ni bajo lineamientos de un marco de estrategia global del Ministerio que brinde las grandes líneas orientadoras de la gestión ministerial. Ejemplo de tal dispersión de esfuerzos es que la elaboración o actualización de dichos planes estratégicos, no se enmarcan en un lapso uniforme de tiempo, que muestre unicidad; además, de que se enuncian ideas rectoras diferentes.

Por tanto, el proyecto de presupuesto del Ministerio de Hacienda no ha contado, a manera de insumo, con un nivel de estrategia global, propia de una organización de grandes dimensiones y que tiene a cargo el cumplimiento de múltiples obligaciones legales, que sirva de parámetro para desagregar a partir de ella, las estrategias de las diversas direcciones, subdirecciones y otras instancias que fungen como centros de responsabilidad.

Es necesario reconocer que finalizado el primer cuatrimestre del año 2005, el actual señor Ministro dio a conocer un plan estratégico para el período 2005-2007, que como lo expresa en su carta de presentación, tiene la intención de *"...alcanzar las metas más ambiciosas en el mediano y el largo plazo..."*; sin embargo, no existió posibilidad de utilizar éste como insumo para la elaboración de las matrices que conforman la estructura básica del plan anual operativo, ya que los plazos que deben cumplirse para su elaboración ya habían fenecido.

En punto a lo anterior el Ministerio de Hacienda tiene como tareas pendientes:

- La evaluación de los aspectos metodológicos sobre los cuales se ha elaborado el plan estratégico.
- Demostrar cómo se ha logrado o se pretende lograr la conexión entre la planificación estratégica propuesta, con la estructura básica del plan anual operativo del Ministerio.
- La valoración del impacto que sobre el plan estratégico tendrá la definición de un nuevo plan nacional de desarrollo y cómo dichos impactos se desglosan y alimentan las matrices de la estructura básica del plan anual operativo del Ministerio y cómo éstos a su vez se plasman en el formato de la ley de presupuesto.

Por otra parte, en relación con la matriz de desempeño institucional, que vincula la planificación ministerial con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), MIDEPLAN mediante nota N° DM-784-05 del 17 de mayo de 2005, señaló que dicha matriz está debidamente vinculada con el PND.

Asimismo, es necesario destacar que no se observa en la planificación operativa propuesta por el Ministerio, objetivos o metas que permitan evidenciar las acciones que se quieren emprender durante el año 2006 para materializar el mandato legal expresado en el artículo 27 de la Ley N° 8131 de ejercer la rectoría del Sistema de Administración Financiera Nacional. Es de esperar que en la práctica se ejecuten acciones asociadas a ese mandato, sin embargo es importante que se materialicen en objetivos y metas a nivel operativo, que permitan evaluar el rol de rectoría que se ejerce.

En relación con lo anterior se observó que en el objetivo estratégico N° 6 contenido en el ya referido plan estratégico 2005-2007, se hace referencia a la implementación de los cometidos que la Ley N° 8131 le estableció al Ministerio sobre el sistema de administración financiera (como ya se indicó, este plan estratégico no formó parte de los insumos de la formulación del Proyecto de presupuesto 2006); sin embargo, se debe evaluar si el papel de ejercer la rectoría requiere el desarrollo de una estrategia específica para su adecuada gestión.

3.8.2. Debilidades reiteradas en el proceso de formulación presupuestaria del Ministerio de Hacienda.

El Ministerio de Hacienda, a la fecha, no cuenta con una unidad formal encargada del proceso de planificación, que contribuya a desarrollar en toda la gestión organizacional una cultura orientada a la planificación y aprovechar así esta importante fase como insumo del resto del proceso presupuestario.

En ausencia de un proceso formal de planificación, queda la sensación de que cada año, el proceso plan-presupuesto del Ministerio de Hacienda, se convierte en un esfuerzo complicado, costoso, desarticulado y que no llega a convertirse en una base sólida para fundamentar la evaluación y la rendición de cuentas de sus componentes.

Por otra parte, se determinó que con motivo del trámite de la propuesta de reorganización de los servicios administrativos del Ministerio de Hacienda, la Dirección de Modernización del Estado del MIDEPLAN, mediante oficio DM-1125-2005 del 20 de julio recién pasado, indicó que : *"...Dado que ese ministerio no cuenta con una unidad de planificación institucional, a fin de cumplir con lo ordenado en la Ley de Planificación Nacional y Política Económica y propiciar el logro de los objetivos que persigue el Sistema Nacional de Planificación, esta dirección recomienda* ***aprobar de oficio la unidad asesora de planificación institucional*** *a ese ministerio (sic), dependiendo del Despacho del señor Ministro. A fin de poner en marcha la gestión de dicha unidad, esta dirección brindará el asesoramiento que resulte necesario..."* (Lo destacado no es del original).

La planificación operativa (EBPAO), técnicamente, debe ser el resultado en cascada de la planificación de mediano y corto plazo y esta a la vez se debe sustentar en la planificación estratégica; sin embargo, dicho nivel de desagregación en el Ministerio no se ha desarrollado; el argumento, sustentado en la idea de que los cambios cuatrianuales de Gobierno, así como los cambios de Ministro (comunes incluso en la gestión de un mismo período de Gobierno) no permiten cimentar un proceso de planificación cercano a lo ideal, tiene que ser erradicado del pensamiento de la gestión ministerial y aprovechar la nueva coyuntura para formalizar la unidad de planificación, e impulsar un proceso que permita organizar todas las funciones y todos los niveles del Ministerio de forma holística y sistémica, capaz de orientar la gestión global y operativa (y sustentar la

programación anual), brindando una base sólida para la continuidad institucional, de forma que los nuevos gobiernos y sus jerarcas inserten los cambios estratégicos con mayor facilidad y certeza.

En cuanto a lo anterior, se evidencia que en el Ministerio de Hacienda, para la elaboración del anteproyecto de presupuesto no se conformó la comisión técnica sugerida por la propia DGPN y tampoco se halló evidencia de que el superior jerárquico emitiera lineamientos específicos que guiaran la formulación presupuestaria del año 2006.

3.8.3. Aspectos de gestión presupuestaria del Ministerio de Hacienda.

El Ministerio de Hacienda, de conformidad con los dictados de la LAFRPP, es el rector del Sistema de Administración Financiera (SAF)[74] y, en materia presupuestaria a través de su Dirección General de Presupuesto Nacional, ejerce la rectoría del Subsistema de Presupuesto (artículos 27 y 32 de la citada Ley). Dentro de las funciones que la Ley le asigna a dicho Subsistema, está la de velar para que los recursos públicos se presupuesten según la programación macroeconómica, de modo que se reflejen las prioridades y actividades estratégicas del Gobierno, así como los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Ahora bien, el Ministerio de Hacienda, además de las acciones de rectoría del SAF, debe cumplir también con el rol de administración activa, para lo cual se le asigna su propio presupuesto; dicho presupuesto para el año próximo se visualiza básicamente en los recursos asignados al programa presupuestario Actividades Centrales, cuya misión, según el Proyecto de la Ley de Presupuesto Nacional para el ejercicio económico 2006, es *"servir de soporte a la producción eficiente y eficaz del Ministerio de Hacienda, mediante la adecuada y oportuna administración de los recursos humanos, materiales, financieros y de servicio..."*.

Por tanto, esta Contraloría General pretende llamar la atención sobre la importancia que reviste el Ministerio de Hacienda al ejercer varios roles, a saber: el rol rector del sistema financiero nacional, y el rol de administración activa sometida, como sujeto pasivo, a la regulación de la rectoría del SAF. Ello representa un compromiso excepcional de la administración del Ministerio para convertirse en ejemplo en todos los procesos, particularmente el de formulación presupuestaria.

3.8.4. Sobre algunas cifras contenidas en el proyecto de presupuesto 2006.

Para el año 2006 el Proyecto de presupuesto del Ministerio de Hacienda asciende a la suma de ¢125.766,4 millones, lo cual representa un incremento en términos reales de 354,8% con respecto al presupuesto aprobado en el año 2005 (¢25.069,3 millones). En relación con este incremento, se debe aclarar, que dicho aumento es resultado en parte de que se presupuestan ¢89.971,0 millones para la atención de la deuda externa por parte de la Administración.

En efecto, para el 2006, en lo que respecta al Ministerio de Hacienda se presupuestan ¢78.566,4 millones en intereses y comisiones y ¢11.131,8 millones en amortización, lo que suma un total de ¢89.698,2 millones en servicio de la deuda externa. Asimismo, en intereses sobre préstamos del Gobierno Central y en comisiones sobre préstamos internos se presupuestan ¢42,8 millones; en amortización de préstamos del Gobierno central la suma presupuesta asciende a ¢230,0 millones. En total, la atención de la deuda en el Ministerio tiene un monto de ¢89.971,0 millones. De ahí que, restando dicha suma, el monto presupuesto con base en el cual

[74] Según el artículo 29 de la LAFRPP, el Sistema de Administración Financiera está integrado por cuatro subsistemas interrelacionados: Presupuesto, Tesorería, Crédito Público y Contabilidad, así como el sistema complementario de Administración de Bienes y Contratación Administrativa.

el Ministerio debe cumplir sus otras obligaciones sería del orden de ¢35.795,4 millones, el cual con respecto al presupuesto ordinario aprobado para el año 2005, ¢25.069,3 millones, tiene un aumento absoluto de ¢10.726,1 millones, y una variación real del 29,5%.

Los incrementos se producen en todos los programas del Ministerio, excepción hecha del programa Actividades centrales, el cual ve disminuida su participación presupuestaria en ¢1.093,4 millones. Destacan en cuanto a aumentos, el programa Gestión de ingresos internos, que incrementa su presupuesto en ¢8.736,5 millones y el programa Administración Tecnológica, que lo incrementa en ¢2.804,9 millones, a éste se hará referencia más adelante.

El aumento del contenido presupuestario se origina, en parte, en la necesidad del Ministerio de Hacienda de presupuestar, para el ejercicio económico 2006, el contenido económico para la creación de 526 plazas que a la fecha no están autorizadas por la instancia competente. Consecuentemente, mientras que para el ejercicio económico 2005 el costo de la planilla en lo que se refiere a sueldos para cargos fijos, fue del orden de ¢12.610,5 millones, para el 2006 asciende a ¢19.609,2 millones, lo que significa un incremento real en ese rubro del 41,0%. En la exposición de motivos que ampara el proyecto de presupuesto 2006, cuando se hacen los comentarios correspondientes al Ministerio de Hacienda, se indica que las plazas se crean con el propósito de subsanar *"insuficiencias de recurso humano y cumplir con los requerimientos del proyecto Sistema aduanero de tecnología de información para el control aduanero (TIC@)..."*. Sin embargo, el subprograma que se ve beneficiado con un mayor número de plazas, es el Gestión de ingresos internos (243 plazas), mientras que el número de plazas en el subprograma Gestión aduanera, se aumenta en 191. Resulta insuficiente la justificación tan somera, y sin ningún detalle por tipo de puesto aportada por el Ministerio para respaldar la pretensión de dotar de contenido económico tal número de plazas.

Como se dijo supra, en el programa Gestión de ingresos internos, el incremento en el presupuesto es del orden de los ¢8.736,5 millones. Una de las causas de tal incremento es, en definitiva, el hecho de que de las 526 plazas nuevas que se incluyen en el presupuesto del Ministerio, 494 plazas corresponden a ese programa. En el siguiente cuadro, se muestra la distribución, de dichas plazas según subprograma.

CUADRO N° 26
MINISTERIO DE HACIENDA
PROGRAMA 134 ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS

Número de plazas nuevas propuestas en el Proyecto de Presupuesto según Subprograma [1/]

Subprograma	Descripción	N° plazas nuevas
Total		**494**
1	Dirección y Coordinación General	0
2	Gestión de Ingresos Internos	243
3	Gestión Aduanera	191
4	Asesoría Hacendaria	1
5	Investigaciones Fiscales	59

[1/] En este cuadro se contabilizan solo 494 plazas, las restantes 32 con las que se llega al número de 526 plazas adicionales propuestas en el Proyecto de Presupuesto 2006, se incluyen en otros programas del Ministerio, especialmente en el Programa 136, Administración Financiera.

Fuente: Proyecto de Presupuesto de la República 2006

En punto a las plazas solicitadas por el Ministerio de Hacienda, un aspecto de procedimiento que es importante resaltar, es que el Ministerio pretende darles el contenido económico de Ley, y con posterioridad realizar el trámite de autorización ante la Autoridad Presupuestaria. Lo anterior va en contraposición a lo señalado en la Directriz N° 038-H, emitida por el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y publicada en La Gaceta N° 87 del 6 de mayo de 2005, la cual dispone que la Autoridad Presupuestaria no considerará la creación de plazas nuevas para lo que resta del ejercicio económico del año 2005, ni para el ejercicio 2006, lo cual es vinculante para el Ministerio de Hacienda.

No obstante, existe otro ángulo de análisis para esta situación que es necesario señalar, ya que, en la eventualidad de que las plazas finalmente no sean autorizadas, se tendrían recursos presupuestados en la partida Remuneraciones, del Ministerio de Hacienda, que no pueden ser ejecutados y que en consecuencia requerirían de la respectiva modificación presupuestaria para su posible utilización.

Por su parte, el programa Administración tecnológica, tiene un aumento absoluto de su dotación presupuestaria del orden de ¢2.804,9 millones; en efecto, en el Proyecto de presupuesto 2006 aparece con una asignación de ¢4.742,9 millones, mientras que para el presente ejercicio económico se le aprobó un monto de ¢1.938,0 millones; en términos reales esa variación significa un aumento de 121,8%. En este caso, el aumento, no obedece a una mayor previsión presupuestaria para respaldar la creación de eventuales plazas, sino que responde al fortalecimiento real del programa en sí mismo. Este programa se proyecta a grandes áreas del Gobierno Central, es decir trasciende el ámbito de acción del Ministerio de Hacienda y tiene relación con el mantenimiento, y la implementación de sistemas y aplicaciones informáticas; de ahí la importancia de su fortalecimiento en rubros del objeto del gasto tales como equipo de comunicación, equipos y programas de cómputo, y mantenimiento y reparación de equipo de cómputo y sistemas de información. No obstante, lo significativo del aumento en las previsiones presupuestarias del mencionado programa, el Ministerio de Hacienda, en las motivaciones al proyecto de presupuesto, solo aporta explicaciones muy generales.

3.9. Seguridad ciudadana.

El Ministerio de Seguridad Pública es la institución responsable de la protección y mantenimiento de la soberanía nacional, la preservación del orden público y la seguridad de los ciudadanos y ha sido designado por el Poder Ejecutivo como uno de los ministerios prioritarios en materia de gasto. El accionar de dicho Ministerio se encuentra en el ámbito del Plan Nacional de Desarrollo (PND), en el eje *"Seguridad Ciudadana y la Administración de la Justicia"*, siendo uno de los ejes en que se fundamenta la estrategia nacional, y cuyo objetivo responde a lo establecido en su ley orgánica, N° 5482 del 24 de diciembre de 1973, y en su misión institucional.

En la presentación del Proyecto de ley del presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2006, en adelante el Proyecto, se indica que *"las principales estrategias que se propuso desarrollar el Ministerio de Seguridad Pública durante el 2006 son incorporar nuevas comunidades y comercios en la estrategia de seguridad comunitaria y comercial, así como fortalecer los procesos de capacitación dirigidos a estudiantes, padres de familia y funcionarios policiales para prevenir y minimizar la incidencia de delitos, realizar operativos para verificar la existencia y validez de los permisos de los oficiales que ejercen labores de seguridad privada e incorporar el tema de percepción de seguridad ciudadana en la encuesta anual de hogares que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Censo para determinar la opinión de los habitantes en esta materia."*.

En el Proyecto, se le asigna a ese Ministerio la suma de ¢50.702,3 millones, la que presenta un incremento de ¢2.759,2 millones en relación con el presupuesto ordinario asignado para el año 2005, no obstante, la asignación de recursos en términos reales decrece en un 4,1%. La asignación dada a este título representa el

1,8% del total de los gastos contenidos en este proyecto de ley para el Gobierno de la República para el año 2006.

Por otra parte, del total asignado, el 83,2% (¢42.203,5 millones) es destinado a cubrir los gastos por concepto de salarios con sus respectivas cargas sociales, quedando solamente el 16,8% (¢8.498,8 millones) para la realización de otros gastos operativos.

Se debe señalar, que el Ministerio de Seguridad Pública presentó la estructura del plan anual operativo para el año 2006 al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), quien emitió el criterio sobre la vinculación del plan anual operativo con el Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad con lo que establecen el artículo 8 del Decreto Ejecutivo N° 32270-H[75] y el artículo 14 del Decreto Ejecutivo N° 32268-H[76], señalando que la Matriz de Desempeño Institucional contenida en la estructura del plan anual operativo está en vinculación con lo establecido en el PND.

Cabe resaltar, que a pesar de que mediante el Decreto Ejecutivo N° 32177-SP del 1 de diciembre de 2004 se emite el Reglamento de Organización del Ministerio de Seguridad Pública, en el cual se presenta la nueva estructura organizativa, que permite la modernización de los procesos institucionales acorde a la realidad social, política, económica y cultural del país, en el *"Marco General"* de la *"Estructura básica del plan anual operativo (EBPAO)" para el año 2006, se presenta como uno de los retos institucionales la "aprobación de la Estructura Orgánica y su respectivo reglamento."*.

3.9.I. Sobre la planificación y programación.

De la revisión realizada a los aspectos relacionados con la planificación y programación del Ministerio de Seguridad Pública, que presenta el Proyecto de presupuesto de la República para el año 2006, se determinó lo siguiente:

a) En relación con la reprogramación realizada al plan formulado para el 2005, se observa que las políticas institucionales fueron modificadas[77].

b) Respecto a la estructura programática, se debe indicar que ésta contempla los mismos programas y subprogramas que contiene el presupuesto para el 2005.

[75] Decreto mediante el que se establecen las "Directrices de política presupuestaria para las entidades públicas, ministerios y demás órganos cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria para el año 2006", publicado en La Gaceta N° 54 del 17 de marzo de 2005.

[76] Decreto mediante el que se establecen los "Procedimientos para la aplicación y seguimiento de la política presupuestaria de las entidades públicas, ministerios y demás órganos cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria para el año 2006, publicado en La Gaceta N° 54 del 17 de marzo de 2005.

[77] Las políticas institucionales establecidas para el año 2005, son las siguientes: 1. Fomentar la proyección de los cuerpos policiales e incorporación de la sociedad civil en los procesos de fortalecimiento de la seguridad ciudadana; 2. Modernización de la estructura funcional del Ministerio que responda a criterios de oportunidad, calidad y cobertura en la prestación de servicios, y 3.Desarrollo de un sistema de gestión de los recursos en busca de la eficiencia y eficacia para el cumplimiento de la misión institucional.
Para el año 2006, se formularon las siguientes políticas institucionales: 1. Prevención y represión del delito; 2. Profesionalización y capacitación de la Fuerza Pública; 3. Organización institucional; y 4. Reorganización institucional. Como se observa, éstas últimas son muy amplias, poco precisas y ambiguas en relación con las enunciadas anteriormente, debiendo recordarse que su propósito es el de orientar el accionar del Ministerio para el cumplimiento de sus fines y facilitar la evaluación de resultados.

c) Cabe resaltar, que uno de los objetivos de mejora vinculado con el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al Programa de Seguridad Ciudadana, es el de *"Coordinar con las instancias del Ministerio de Seguridad Pública la ejecución de acciones para cumplir con los nuevos lineamientos emanados por el Consejo de Seguridad Integral para el 2006"*[78], estimando que se requiere para su cumplimiento la suma de ¢41.228,6 millones.

Es importante mencionar, que en una publicación del periódico La Nación del 7 de junio de 2005, se comunica que el país contará con una Política Nacional de Seguridad que será implementada en conjunto con los gobiernos locales, *"que buscará construir soluciones para que en los barrios y municipios los habitantes puedan recobrar la tranquilidad de la vida en comunidad."*. Para su elaboración, el Ministerio de Seguridad Pública (MSP), el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), firmaron un proyecto el 6 de junio de 2005.

Se indica que el financiamiento de la iniciativa lo compone una partida de casi ¢55,0 millones, de los cuales unos ¢30,0 millones son aportados por el PNUD y el resto por el Ministerio de Seguridad Pública y el IFAM. Además, señala que *"la primera fase del proyecto se desarrollará a lo largo de ocho meses y se espera que la nueva Política Nacional de Seguridad pueda iniciar su implementación a través del IFAM en los 81 municipios, a partir de 2006."*.

No obstante lo anterior, no se visualiza en el plan operativo anual ni en el presupuesto para el 2006, las metas ni los recursos asignados, correspondientes a la participación que tendrá el Ministerio de Seguridad Pública en dicho proyecto.

3.9.2. Sobre el Anteproyecto de Presupuesto.

El Ministerio de Seguridad presentó un anteproyecto de presupuesto para el ejercicio económico 2006 por un monto de ¢56.326,4 millones, el cual debía ser disminuido en ¢9.263,8 millones por solicitud del Ministerio de Hacienda, debiendo ajustarse a la suma de ¢47.062,6 millones (límite del gasto establecido para el 2006), quedando finalmente, luego de negociaciones con funcionarios del Ministerio de Hacienda en ¢50.702,3 millones, mostrando una disminución de un 10,0% (¢5.624,1 millones) en relación con el anteproyecto presentado.

El recorte realizado, según funcionarios de los Departamentos Financiero y de Planificación del Ministerio de Seguridad Pública, se hizo sobre recursos muy sensibles, ya que se aplicó una rebaja en salarios, aproximadamente de ¢2.600,0 millones en las coletillas de los incentivos (anualidades, reasignaciones, riesgo policial), con el compromiso por parte del Ministerio de Hacienda de que si a futuro se presentara un faltante, se le daría el contenido presupuestario necesario para cubrirlo.

Según la información relacionada con los recursos humanos presentada en el "Marco General", se ocuparían las 443 plazas que se encuentran vacantes con personal que ingrese al próximo Curso Básico Policial. El 98% de éstas son plazas policiales, las que, si realmente lograran llenar, se espera ayudarán a la atención de los problemas de seguridad ciudadana que afectan al país, lo anterior considerando el incremento que se

[78] El Consejo de Seguridad Integral fue creado mediante el Decreto Ejecutivo N° 30583-MP-PLAN del 24 de junio de 2002, siendo la instancia que contemple el impulso y la coordinación de las acciones institucionales en la promoción de la seguridad ciudadana y la preservación de la seguridad nacional desde una perspectiva integral de la seguridad del ser humano.

ha venido presentando en la delincuencia, y como consecuencia de esto, la sensación de inseguridad en la ciudadanía.

3.10. Comercio exterior.

La rectoría de la política comercial externa y de la de fortalecimiento de la inversión extranjera en Costa Rica, recae por mandato de Ley Nº. 7638 sobre el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX). Este órgano, es el responsable de dirigir las negociaciones comerciales y de inversión, bilaterales y multilaterales, que concluyen con la suscripción de tratados y convenios, los cuales se constituyen en el marco normativo que regula, por común acuerdo, todo lo concerniente a la materia de relaciones comerciales entre los países suscriptores. Además, le compete dictar las políticas referentes a las exportaciones de los bienes producidos en el país y a las relacionadas con la inversión de capital extranjero de personas jurídicas que se domicilien en Costa Rica. Para ello, COMEX dirige y coordina planes, estrategias y programas oficiales de Gobierno en aras de promover y facilitar el desarrollo socioeconómico de Costa Rica a través de su efectiva inserción en los mercados internacionales de bienes y servicios y la generación de empleo para sus habitantes.

Para el financiamiento de las actividades a ejecutar en el año 2006, el COMEX cuenta con una propuesta de presupuesto por ¢2.107,9 millones, incorporado en el título 216 del proyecto de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República.

Como lo ha señalado esta Contraloría General en anteriores ocasiones, el Ministerio de Comercio Exterior no cuenta con una Oficina de Planificación oficialmente constituida, lo que viene a significar una importante debilidad en materia de sana administración de recursos públicos, dado que dificulta la proyección y previsión de acontecimientos importantes de su quehacer, limitando con ello su oportuna y adecuada atención. Ante la ausencia de una unidad especializada, la elaboración del plan anual operativo (PAO) para el año 2006, pilar fundamental para justificar cualquier propuesta de presupuesto, le fue asignada en forma temporal, a un funcionario cuyo salario es financiado con recursos del "Convenio COMEX-PROCOMER", aspecto que desde un punto de vista técnico no resulta conveniente.

De la revisión de los documentos de apoyo a la formulación plan-presupuesto, se concluye que no obstante se observa interés por parte de la Administración para ajustarse a los lineamientos y metodologías de planificación, aún quedan elementos importantes que deben mejorarse, entre los que conviene mencionar:

- Existen deficiencias en la metodología utilizada para la definición del marco estratégico institucional (Visión, Misión y Políticas Institucionales), particularmente en lo que respecta a la poca participación de todos los niveles institucionales, que limita el conocimiento y compromiso que debe imperar en el accionar de todo el personal del Ministerio.
- No se presenta dentro de ese diagnóstico, un análisis en relación con el impacto en el ámbito económico y social de Costa Rica, de las negociaciones comerciales internacionales desarrolladas en los períodos previos, que pueda servir de insumo para la gestión futura del Ministerio en ese campo.
- No se evidencia la definición de estrategias de acción para el ámbito interno y externo, acordes con la búsqueda del logro de los objetivos institucionales.
- Al igual que para el año 2005, no se incorporaron al PAO, objetivos estratégicos que direccionen al Ministerio hacia al cumplimiento efectivo de la función señalada en su Ley de creación, Ley N° 7638.
- COMEX aún no cuenta con un sistema de costos, por lo que la asignación del costo de las metas propuestas, no responde a criterios objetivos y reales, sino que se define con base en criterios

subjetivos y como resultado de una asignación de recursos preestablecida. Además, dentro de esos costos no consideran, por no formar parte del Presupuesto Nacional, los recursos que proporciona y administra la Promotora del Comercio Exterior (PROCOMER).

- Algunos conceptos presentados como metas corresponden a actividades por realizar, lo que imposibilitará en el futuro medir el logro real de los resultados que se obtengan de la gestión institucional.
- No se aprecia la existencia de una unidad de seguimiento de la consecución de logros en las metas y objetivos, con una estructura sólida institucional, aun cuando incluyen algunas metas relacionadas con seguimiento de acuerdos, tratados y convenios.

No obstante que el PAO adolece de las debilidades apuntadas anteriormente, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica dictaminó por medio del oficio DM-768-05 del 13 de mayo de 2005, que el mismo está vinculado con el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que en ese aspecto se cumple con lo dispuesto en el artículo 4 de la LAFRPP.

El contenido presupuestario para la ejecución de los gastos de COMEX en el 2006, según el anteproyecto de presupuesto ordinario, asciende a la suma de ¢2.107,9 millones, la cual, por las deficiencias del PAO señaladas anteriormente, no responde fielmente a las actividades programadas, de tal forma que en este caso no puede calificarse el presupuesto como la expresión financiera del plan, en vista de que técnicamente no existe una vinculación adecuada entre ellos.

En términos nominales el proyecto de presupuesto se incrementa en un 7% en relación con el presupuesto ordinario para el año 2005 (¢1.970,0 millones), sin embargo si se hace un análisis en colones constantes se concluye que el monto propuesto no cubre el incremento de la inflación en el último año y por el contrario refleja una disminución del 3% en términos reales. En este aspecto particular, es importante tener presente que la propuesta se ve significativamente influida por los lineamientos establecidos por el Ministerio de Hacienda en materia de límite máximo del gasto público.

De acuerdo con una proyección del gasto real por programas de COMEX para el año 2005, basada en lo ejecutado al 31 de agosto (sin incluir gastos financiados por PROCOMER), se concluye que los recursos presupuestados para el año 2006, podrían resultar insuficientes, especialmente en el Programa de Actividades Centrales, lo que significa que de nuevo en ese periodo, el Ministerio podría necesitar el apoyo financiero de la citada Promotora o requerir de modificaciones al Presupuesto Nacional.

CUADRO N° 27
COMEX
SUMAS ASIGNADAS EN ANTEPROYECTO 2006, GASTO REAL A AGOSTO 2005 Y GASTO PROYECTADO AL 31/12/2005
-EN MILLONES DE COLONES-

PROGRAMA	ANTEPROYECTO 2006	GASTO REAL A AGOSTO 2005	GASTO REAL PROYECTADO AL 31-12-2005
TOTAL	**2.107,8**	**1.578,9**	**2.368,2**
ACTIVIDADES CENTRALES	425,5	515,4	773,1
POLITICA COMERCIAL EXTERNA	1.203,2	626,3	939,4
PARTIDAS NO ASIGNABLES A PROGRAMAS	479,1	437,2	655,7

Fuente: Proyecto de Presupuesto de la República 2006.

Por otro lado, al igual que para el año 2005, llama la atención el poco monto del contenido presupuestario incorporado en la subpartida de "Servicios de gestión y de apoyo" (anteriormente "Honorarios y consultorías"), para atender la ejecución de contratos con negociadores y otros profesionales encargados de desarrollar proyectos específicos, esenciales para cumplir con los objetivos y metas planteados en materia de negociación de tratados de libre comercio.

Se desprende de lo todo lo expuesto, que el proyecto de presupuesto del Ministerio de Comercio Exterior para el 2006, no refleja las necesidades reales que tiene ese Ministerio para atender todos los gastos de operación y que como ha sucedido en el pasado, con gastos como la adquisición de herramientas tecnológicas y contratación de recurso humano especializado en diferentes áreas; existen una serie de necesidades que serán asumidas por la Promotora de Comercio Exterior con recursos que no se incorporan al Presupuesto Nacional, ni están sujetos a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República. Este mecanismo, si bien es cierto está amparado a lo que dispone el inciso b) del artículo 8 de la Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior y Promotora de Comercio Exterior, N° 7638, en el sentido de que esta última debe "Apoyar técnica y financieramente al Ministerio de Comercio Exterior para administrar los regímenes especiales de exportación, promover los intereses comerciales del país en el exterior y defenderlos", no permite visualizar en forma integra y transparente la cantidad y uso de los recursos que se están asignando para el desarrollo de la política comercial externa y el fortalecimiento de la inversión extranjera en el país.

Por último, conviene resaltar que en este año tampoco se incluyó en el presupuesto de COMEX, por parte del Ministerio de Hacienda lo correspondiente al monto estimado de la obligación derivada de las solicitudes de Certificados de Abono Tributario (CATS) recibidas de las empresas beneficiarias y que de acuerdo con comunicación hecha por la Gerencia General de PROCOMER al Director de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda (oficio GG-196-05 del 5 de mayo del 2005), se estima para el 2006 en ¢2.614,2 millones, según el siguiente detalle;

CUADRO N° 28

Monto estimado para los Certificados de Abono Tributario (CAT´S) para el año 2006

-En millones colones-

CONCEPTO	MONTO
MONTO TOTAL ESTIMADO DE CAT`S	**2.614,2**
Solicitudes de CAT, presentados en original	2.358,1
Solicitudes de CAT, presentados en fotocopia	256,1

Fuente: Proyecto de Presupuesto de la República 2006.

3.11. Obras públicas y transportes.

En relación con el análisis del proyecto de presupuesto de la República del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) para el año 2006, es preciso destacar como primer aspecto la función rectora que le corresponde realizar a ese Ministerio.

En dicho proyecto de presupuesto se define la misión de ese ente 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 precio. Esta misión es similar a la

del año 2004 y 2005, pero en relación con la definida en el año 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 señala el papel de ente rector que le compete ejercer al MOPT. Este punto se señaló en el Informe Técnico del 2005, aspecto sobre el cual el MOPT se manifestó en desacuerdo, indicando que la rectoría está implícita en la descripción de la misión, lo cual no es correcto dado que el concepto de misión debe delimitar explícitamente el campo de acción de la organización[79], así como proporcionar un sentido claro de dirección.

Un aspecto importante de señalar en cuanto a la función rectora de comentario es el comportamiento del número de plazas en el Ministerio, el cual se muestra en el Cuadro Nº 29.

CUADRO N° 29
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES:
TOTAL DE PLAZAS EN CARGOS FIJOS DEL PERÍODO 1997-2006

Años	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total plazas	3.689	3.659	3.631	3.629	3.824	3.824	3.857	3.842	3.818	3.808

Fuente: Leyes de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para los ejercicios económicos 1997-2005 y Proyecto de presupuesto de la República 2006.

Como se puede observar en ese cuadro, a pesar de la creación de órganos desconcentrados como lo son el Consejo Nacional de Vialidad, el Consejo Nacional de Concesiones y el 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, situación que se señaló en los Informes Técnicos de los años 2003, 2004 y 2005. Al respecto, el MOPT debe asumir su verdadero papel como ente rector, lo que en principio le daría un rol con un énfasis un tanto diferente al que desempeña, que debería reflejarse en su presupuesto y consecuentemente en la relación de puestos, lo que no ha sucedido. Lo anterior se refuerza cuando se nota que la relación Remuneraciones/ Total Presupuesto de los años 2003 al 2006 se ha mantenido prácticamente invariable, siendo alrededor del 20%. No está de más aclarar que esa relación proporcionalmente se puede mantener aún si ese Ministerio fuere sólo ente rector, sea podría tener menos personal y menos monto de presupuesto, pero esta situación todavía no se ha dado.

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) del 2006 al señalar que "El fortalecimiento y consolidación del MOPT estará enfocada (sic) en su nuevo rol de Ente Rector"; además mediante el oficio DE-1237-2005 el Ministro de Obras Públicas nombró una comisión para dar cumplimiento al informe DFOE-OP-36/2003 "Informe sobre estudio de Gestión realizada en el Consejo de Seguridad Vial", con el objetivo de que aquellos gastos financiados por los consejos sean asumidos por el MOPT. No obstante lo anterior, 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.

[79] Nota Nº DVOP-2526-04 del 23 de noviembre del 2004.

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 los Informes Técnicos de los años 2003, 2004 y 2005.

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 2006 se incluye 1 plaza del Consejo Nacional de Concesiones, 137 del Consejo Transporte de Público, además de 77 del Consejo Nacional de Vialidad, 3 del Consejo Técnico de Aviación Civil y 1 del Consejo de Seguridad Vial, todas pagadas por el MOPT.

En relación con lo anterior, en el diagnóstico que forma parte del PAO elaborado por el MOPT para el período 2006, se señala, al igual que en el año 2005, como debilidad que "Lo amplio y complejo del marco jurídico actual no permite ejercer una adecuada rectoría". 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 que el MOPT pretende crear (señalado en el oficio Nº DVOP-2526-04 antes citado y en el PAO 2006), denominado "Consejo Nacional de Caminos" (CONACAM), y el segundo al Consejo Portuario Nacional, con lo cual permitiría al MOPT realizar o ejercer el verdadero papel de rector. Esta duplicidad de esfuerzos fue señalada en las Memorias Anuales de los años 2002, 2003 y 2004 de la Contraloría General de la República, con el objeto de que el MOPT valorara una reforma integral a la legislación vigente.

Otro aspecto importante que se debe considerar para medir el papel rector de este ente es la estructura programática del Ministerio, la cual no presenta variación respecto del 2005, permaneciendo los nueve programas, dos de los cuales se consignaron en el año 2005, 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 (caminos 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 (BCIE).

El detalle de los nueve programas actuales del Proyecto de Ley de Presupuesto del 2006, se muestra en el Cuadro Nº 30.

CUADRO N° 30
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE
ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA PARA LOS AÑOS 2005 Y 2006
Y SU VARIACIÓN PORCENTUAL EN COLONES REALES
-EN MILLONES DE COLONES-

	Presupuesto Ordinario 2005	Proyecto de Presupuesto 2006	Variación real %
Total	**102.776,5**	**79.378,4**	**-30,0%**
Administración Superior	6.284,0	14.293,2	106,2%
Mejoramiento y conservación de la red vial cantonal	11.267,0	8.798,6	-29,0%
Puertos y Regulación Marítima	752,6	694,6	-16,0%
Edificaciones Nacionales	3.133,4	1.353,5	-60,1%
Instituto Geográfico Nacional	632,1	619,2	-11,2%
Transporte Terrestre	5.068,8	5.835,5	4,4%
Proyectos y Transferencias Sectoriales	75.041,9	47.341,4	-42,8%
Proyecto MOPT-KFW	511,1	338,6	-39,9%
Complejo Vial Costanera Sur BCIE-1605	85,6	103,9	10,1%

Fuente: Ley de presupuesto ordinario 2005 y Proyecto de presupuesto de la República 2006.

También, es menester resaltar en relación con la función rectora del MOPT, lo relativo a la dotación de recursos a los programas más relevantes con que contará esa entidad para el año 2006. Así, el programa 332 "Proyectos y Transferencias Sectoriales" contiene el 59,6% del total del presupuesto, y el 326 "Administración Superior" absorbe el 18,0% de los recursos. Además, se asigna al programa 327 "Mejoramiento y Conservación de la Red Vial Cantonal" el 11,1%. Los citados tres programas constituyen el 88,7% de la asignación total de los recursos del Ministerio. Sobre este aspecto es preciso aclarar que el presupuesto con que cuenta el MOPT para operar en el año 2006 es de ¢24.934,2 millones, monto que se ubica en los seis primeros programas del Cuadro Nº 30, sin considerar el de "Proyectos y Transferencias Sectoriales", ni lo relativo a la paga de intereses y amortización de deuda externa incluido en el de "Administración Superior". Este monto comparado con lo presupuestado para el año 2005 (¢23.016,3 millones), muestra una disminución en términos reales del -1,8% y un incremento en términos nominales del 8,3%.

Considerando esa asignación de recursos junto con la situación de las plazas del Ministerio antes citada, se concluye nuevamente que por un lado el MOPT es un ente ejecutor de obras, y además realiza funciones que le corresponde llevar a cabo a los respectivos consejos, sólo que para el año 2006 tendrá menos recursos en relación con los que contó en el año 2005.

Se ha considerado importante también realizar un análisis de lo que presupuestariamente ha significado el último cuatrienio para el MOPT, así como la evolución de rectoría de ese Ministerio. Los montos de los presupuestos, en colones reales del año 2001 del actual gobierno son los siguientes:

CUADRO Nº 31
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES
PRESUPUESTO EN COLONES REALES DEL AÑO 2003
-EN MILLONES DE COLONES-

Año	2003	2004	2005	2006
Monto	41.819,7	45.886,4	60.517,7	34.809,8

Fuente: Ley de Presupuesto Nacional 2005 y Proyecto de presupuesto de la República 2006.

Expresando los presupuestos de estos años en colones del 2003, el presupuesto sometido a consideración de la Asamblea Legislativa para el año 2006 es el menor del cuatrienio analizado, incluso menor al autorizado para el año 2002; lo anterior básicamente por una reducción en términos reales del 42,5% en las transferencias sectoriales respecto al año 2005, de hecho, medido en colones constantes del año 2003, dicho programa presupuestario es el menor de los cuatro años bajo análisis, lo que lleva a concluir que para el año 2006, las instituciones receptoras de estos montos tendrán en colones nominales y constantes menos recursos disponibles para realizar sus labores.

Por otro lado, si se excluyen de los presupuestos de los años 2003 al 2006 los montos correspondientes a las transferencias sectoriales y los aportes a los proyectos de contrapartida local, se tiene que, en colones constantes del 2003, el presupuesto del 2004 es el mayor del período analizado (¢25.437,8 millones), lo que ratifica la conclusión de que para el año 2006 el MOPT tendrá menos recursos para ejecutar las labores que deberían ser llevadas a cabo por los consejos.

Aparte de la función rectora comentada, dentro del estudio de este proyecto de presupuesto se ha determinado que en éste se realizan disminuciones importantes en algunas subpartidas de egresos respecto de lo incluido en la Ley de Presupuesto de la República del 2005; no obstante, llama la atención, por la actual política de reducción de gastos del Gobierno en ejercicio, el incremento, en términos reales, en las subpartidas de información (117,1%) y becas (37,7%).

Por otra parte, el anteproyecto de presupuesto formulado por ese Ministerio (sin considerar los aportes a entidades de su sector y la atención de la deuda) fue de ¢25.477,2 millones, pero de acuerdo con conversaciones sostenidas tanto con el MOPT como con el Ministerio de Hacienda, este monto fue rebajado a ¢24.929,9 millones, para ajustarlo al límite de gasto presupuestario. Para ello fue necesario rebajar varias subpartidas, especialmente las consignadas en "Servicios", "Materiales y Suministros" y "Bienes Duraderos". Finalmente, como ya se indicó, el proyecto aprobado por el Ministerio de Hacienda fue de ¢24.934,2 millones, pero considerando las transferencias a las entidades de su sector y a las municipalidades así como la atención de la deuda por ¢54.444,2 millones, daría un total de ¢79.378,4 millones.

Respecto de la vinculación de la Matriz de desempeño institucional establecida en la estructura básica del PAO del año 2006 para el MOPT con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), MIDEPLAN señala por tercera vez, en la nota Nº D.V.M.10-05 del 13 de junio de 2005 que está parcialmente vinculada, dado que se deben realizar ajustes en cuanto a incorporar dos acciones estratégicas y sus respectivas metas y ajustar 10 metas definidas en el PND.

En relación con los indicadores aportados, llama la atención que la gran mayoría son de eficacia (se refieren al logro de objetivos y metas) tal como se indicó en el proyecto de presupuesto del año 2003, 2004 y 2005 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 del año 2006 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.

También se consigna una transferencia de capital al Consejo Nacional de Vialidad establecida en el inciso a, artículo 5 de la Ley Nº 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 Nº 9950 del 22 de agosto del año en curso, le corresponden ¢44.100,0 millones y no ¢17.034,2 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 una transferencia a los Gobiernos Locales por la suma de ¢ 9.910,5 millones provenientes de la Ley Nº 8114, cuando según lo indicado en la certificación de marras lo que corresponde es ¢13.818,0 millones.

Finalmente, se debe destacar que el total de Transferencias de capital presupuestadas para el año 2006 son financiadas con deuda interna, cuando es claro que dichas transferencias están financiadas, por ley, con impuestos establecidos con fines específicos. Esto implica, que estas transferencias cuyo costo financiero es igual a cero, se están financiando con fondos que llevan implícito un costo financiero, lo cual deviene en ineficiencia en la asignación de los recursos.