
CGR



Contraloría General de la República

Informe Técnico

Proyecto de Ley de
Presupuesto de la
República 2009

Setiembre 2008

CGR



Contraloría General de la República

Informe Técnico

Proyecto de Ley de
Presupuesto de la
República 2009

Setiembre 2008

Resumen	7
Introducción	13
CAPÍTULO 1	El proceso de formulación presupuestaria y la planificación nacional	15
1.1	Avances en la implementación del presupuesto por resultados.....	17
1.2	De la planificación estratégica nacional y su vinculación con el presupuesto	25
1.3	Plan nacional de inversiones públicas: se requiere concretar	33
1.4	Cumplimiento de los principios presupuestarios.....	34
1.5	Programación plurianual de mediano plazo.....	36
1.6	Las normas de ejecución del presupuesto	39
CAPÍTULO 2	Aspectos Fiscales y Financieros	41
2.1	Proyección del Resultado Fiscal	43
2.2	Presupuesto de Ingresos	46
2.3	Presupuesto de Egresos	54
CAPÍTULO 3	Aspectos específicos	79
3.1	Servicio de la Deuda Pública.....	81
3.2	Regímenes Especiales de Pensiones	88
3.3	Ministerio de Educación Pública	92
3.4	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	99
3.5	Poder Judicial.....	106
3.6	Ministerio de Seguridad Pública	109
3.7	Ministerio de Salud.....	111
3.8	Ministerio de Hacienda	116
3.9	Ministerio de Ambiente y Energía	121
3.10	Ministerio de Agricultura y Ganadería	128
3.11	Ministerio de Comercio Exterior	131

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 Esquema de Programación del Proyecto de Presupuesto Nacional 2009	19
Cuadro 2 Proceso de gradualidad en el presupuesto por resultados	20
Cuadro 3 Proyecto de Presupuesto Nacional 2009: cumplimiento de gradualidad presupuesto por resultados	22
Cuadro 4 Comparativo de tipo de indicadores 2008-2009	23
Cuadro 5 Inconsistencias en definición de indicadores	24
Cuadro 6 Cambios en el Plan Nacional de Desarrollo enero 2007-junio 2008	26
Cuadro 7 Componentes de la programación sectorial e institucional 2009	27
Cuadro 8 Proceso de dictamen de MAPSE's 2009	29
Cuadro 9 Proceso de dictamen de MAPI's 2009	30
Cuadro 10 Vínculo del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2009 con el Plan Nacional de Desarrollo.....	31
Cuadro 11 Principios presupuestarios.....	35
Cuadro 12 Gobierno de la República Resultado fiscal 2002-2008.....	44
Cuadro 13 Gobierno de la República: Ingresos del Presupuesto de la República 2008-2009	48
Cuadro 14 Ingresos corrientes del presupuesto ordinario y extraordinario de la República 2009 .	50
Cuadro 15 Variables macroeconómicas utilizadas en la estimación de los ingresos corrientes del presupuesto de la república para el ejercicio económico del año 2009	51
Cuadro 16 Gobierno de la República: ingresos corrientes ejecutados o efectivos	52
Cuadro 17 Gobierno de la República: ingresos por financiamiento del presupuesto de la República, 2008-2009.....	53
Cuadro 18 Proyecto de Ley 2009: Financiamiento del Gasto	57
Cuadro 19 Clasificación Económica 2007-2009	59
Cuadro 20 Presupuesto 2007-2009 según Título	60
Cuadro 21 Inversión Social 2007-2009	64
Cuadro 22 Gasto en becas y capacitación 2008-2009	64
Cuadro 23 Transferencias según título en el Proyecto de Presupuesto 2009.....	65
Cuadro 24 Transferencias con destinos específicos 2009	67
Cuadro 25 Gasto en Servicios de Gestión y Apoyo según Título.....	68
Cuadro 26 Evolución del Empleo en el Gobierno Central 2006-2009	70
Cuadro 27 Ministerio de Obras Públicas y Transportes: Transferencias de Capital a Gobiernos Locales, Ley N° 8114	73
Cuadro 28 Gobiernos Locales Ingreso por el impuesto único a los combustibles, Ley N° 8114 Períodos 2002-2009.....	73
Cuadro 29 Estructura programada de colocaciones II semestre	82

Cuadro 30 Variables utilizadas para la estimación del servicio de la deuda	83
Cuadro 31 Comportamiento del saldo de la deuda del Gobierno Central.....	84
Cuadro 32 Deuda Pública Interna y Externa Indicadores de costo financiero	87
Cuadro 33 Regímenes de Pensiones Estructura de Gastos con Cargo al Presupuesto Nacional..	91
Cuadro 34 Dirección Nacional de Pensiones Comparación Presupuesto Ordinario 2005-2008 con Proyecto de Presupuesto Ordinario 2009.....	92
Cuadro 35 Proyecto de Presupuesto de la República Ministerio de Educación Pública: Partidas por objeto del Gasto períodos 2008-2009	93
Cuadro 36 Proyecto de Presupuesto de la República: Ministerio de Educación Pública Número de Puestos por Cargos Fijos, Período 2008-2009	93
Cuadro 37 Proyecto de Presupuesto de la República Ministerio de Educación Pública: Transferencias corrientes periodos 2008-2009	95
Cuadro 38 Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas - Avancemos Recursos del Presupuesto de la República 2007-2009	96
Cuadro 39 Ministerio de Educación Pública Estructura programática y asignación de recursos presupuestarios años 2008 y 2009	97
Cuadro 40 Presupuesto de la República Gasto Presupuestado asignado a educación como porcentaje de PIB Período 2000-2009.....	98
Cuadro 41 Ministerio de Obras Públicas y Transportes: total de plazas en cargos fijos del período 1997-2009	101
Cuadro 42 Ministerio de Obras Públicas y Transportes: Estructura programática para los años 2007 y 2009 y su variación real	102
Cuadro 43 Ministerio de Obras Públicas y Transportes Evolución del Presupuesto vrs Transferencias Años 2007 – 2009	104
Cuadro 44 Poder Judicial: Proyecto de Presupuesto según Estructura Programática	106
Cuadro 45 Poder Judicial: Proyecto de Presupuesto según partidas por objeto del gasto	107
Cuadro 46 Ministerio de Seguridad Pública: Proyecto de Presupuesto según Estructura Programática	110
Cuadro 47 Ministerio de Seguridad Pública: Proyecto de Presupuesto 2009 Según partidas por objeto del gasto.....	111
Cuadro 48 Ministerio de Salud: Composición del presupuesto por programa	112
Cuadro 49 Comparación de los presupuestos 2008- 2009 del Ministerio de Salud Según Clasificación por Objeto del Gasto.....	114
Cuadro 50 Comparativo de Transferencias del Ministerio de Salud Años 2008 - 2009.....	115
Cuadro 51 Ministerio de Hacienda Comparación de los egresos aprobados en la Ley de Presupuesto de la República del año 2008 y los asignados en el Proyecto de Presupuesto para el año 2009 y su variación porcentual real Según clasificación por programas presupuestarios	117
Cuadro 52 Ministerio de Hacienda: Comparación de los egresos aprobados en la Ley de Presupuesto de la República del año 2008 y los asignados en el Proyecto de Presupuesto para el año 2009 y su variación porcentual real Según la clasificación por partida del objeto del gasto	118

Cuadro 53 Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones: Comparativo por Programas Años 2008 – 2009	122
Cuadro 54 Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones Comparativo por Objeto de Gasto Años 2008 – 2009	126
Cuadro 55 Ministerio de Agricultura y Ganadería: Proyecto de Presupuesto según Estructura Programática.....	129
Cuadro 56 Ministerio de Agricultura y Ganadería: Proyecto de Presupuesto Según partidas por objeto del gasto	130

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Gobierno Central: Cocientes Deuda/PIB.....	46
Gráfico 2 Evolución del presupuesto de la República con y sin deuda 2006-2009	55
Gráfico 3 Estructura del presupuesto según partida 2006-2009	56
Gráfico 4 Fuente de Financiamiento de Presupuesto Inicial 1990-2009	56
Gráfico 5 Gastos de capital 2007-2009.....	63
Gráfico 6 Saldo de la deuda del gobierno central composición por moneda 2009.....	85

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Proceso presupuestario orientado a resultados.....	17
Ilustración 2 Procedimiento de vinculación de la programación sectorial e institucional con el PND	28

Resumen

En un contexto de sometimiento de la Administración Pública a la evaluación de resultados y rendición de cuentas en virtud de normativa constitucional y legal, desde el 2008 se observan avances por parte del Ministerio de Hacienda (MINHAC) en la instauración de un modelo de presupuesto por resultados, que se inserta en un concepto más amplio de gestión por resultados.

Para el 2009 se proyecta una programación más estratégica y un énfasis en la medición de resultados. Los Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Programación del 2009 establecen un proceso de gradualidad hasta el 2011 para que las instituciones públicas apliquen indicadores de eficacia, eficiencia, economía, calidad y de resultados.

Si bien se observa un proceso más consolidado de vinculación de las programaciones sectoriales e institucionales con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), persisten problemas de oportunidad en el proceso, que producen incumplimientos de fechas de presentación de las matrices de planificación sectorial e institucional a los Ministerios de Hacienda y de Planificación (MIDEPLAN).

Al igual que en el período 2008, el esquema de programación presupuestaria sigue sin mostrar expresamente la vinculación de los programas y partidas de los diferentes títulos presupuestarios al Plan Nacional de Desarrollo.

El MINHAC presenta en el 2009, al igual que en 2008, prospecciones de ingresos y gastos realizadas utilizando el modelo de consistencia macroeconómica; asimismo, se presentan diferentes escenarios que podrían afectar su desempeño, además de una serie de parámetros para cada sector que incluyen variables como PIB, inflación local e internacional, tipo de cambio, tasas de interés, emisión de títulos valores y elasticidades de ingresos, entre otras.

Según Hacienda, esa información se incorpora debido a la necesidad de introducir una visión de mediano plazo para la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto y en cumplimiento de la normativa del país la cual introduce la perspectiva plurianual, básicamente en los artículos 19, 20, 36 y 38 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP).

El **déficit financiero** del proyecto de presupuesto asciende a $\$186,1$ miles de millones, equivalente al 1% del PIB, aproximadamente. En 2008, con mucha probabilidad se alcanzará un superávit primario, situación que también resulta verosímil para el 2009, dados los porcentajes de no ejecución del gasto que se han observado en el pasado. La deuda pública no mostrará crecimiento y disminuirá en porcentaje del PIB, tal como se ha venido presentando durante varios años.

El modelo de consistencia macroeconómica del Ministerio de Hacienda señala una proyección pasiva de subsiguientes disminuciones de la razón **deuda/PIB** a mediano plazo. Las sensibilizaciones de un sustancial aumento del gasto en educación y en otras instituciones sociales, revierten la tendencia al cabo de cierto tiempo, lo cual dicta una norma de prudencia por el lado del gasto ante los continuos descensos de la deuda documentada.

Valores como el gasto, el déficit y el financiamiento en el proyecto son poco probables: a no ser que se presente una variación sustancial en los porcentajes de ejecución o en las tasas de

interés, difícilmente se observaría un déficit financiero ni una necesidad tan elevada de financiamiento interno.

No debe obviarse la existencia de rezagos en infraestructura y otras demandas de la sociedad. Es necesario valorar la capacidad de ejecución de las instituciones públicas, especialmente en la realización de inversiones, pues como ha venido señalando esta Contraloría, se observa una recurrente acumulación de superávits presupuestarios en el sector público.

Los **ingresos totales** del proyecto de Ley de presupuesto para el 2009 ascienden a $\text{¢}4.098.711,0$ millones, constituidos en un 71,8% por los ingresos corrientes (frente a 69,7% en 2008) y un 28,2% por ingresos del financiamiento interno, en su totalidad mediante títulos valores de la deuda interna. La variación de los ingresos totales respecto a los del presupuesto 2008 es de un 18,0% en términos nominales y de un 4,9% en términos reales. Como porcentaje del PIB, los ingresos totales pasan de 21,9% en el 2008 a 22,1% en el 2009.

Los **gastos totales** (equivalentes a los ingresos totales: $\text{¢}4.098.711,0$ millones) crecen un 17% en términos reales respecto al año anterior, si no se toma en cuenta el servicio de la deuda. Continúa la tendencia de los últimos dos años en la recomposición de este gasto con una mayor asignación hacia remuneraciones y transferencias corrientes dado el menor peso relativo del servicio de la deuda.

Para el 2009 se continúa con la asignación completa al CONAVI, pero se elimina la transferencia al BANHVI para el Programa de Erradicación de Tugurios, así como los $\text{¢}26$ mil millones adicionales para distribuir a las municipalidades que se dieron el año pasado. Se refuerza con recursos el Plan de Reactivación de la Producción Nacional de los Alimentos Básicos, el gasto en Educación y el gasto en Cultura.

En relación con el tema de la inversión pública, debe señalarse que para el 2009 se presenta una ligera desaceleración en el gasto de capital como resultado del cambio esperado en la situación económica, este pasa de 1,9% del PIB a 1,7% estimado para el 2009. Por otra parte, no se observan acciones concretas por parte del Ministerio de Hacienda ni de la Asamblea Legislativa para solucionar la problemática de la falta de asignación de recursos y giro de la totalidad de los destinos específicos, sobre la cual la Sala Constitucional ya se ha pronunciado.

El proyecto asigna al **Régimen Municipal** la suma de $\text{¢}35.279,9$ millones, es decir, $\text{¢}18.308,0$ millones menos que en el 2008; la diferencia se explica, principalmente, por el hecho de que los fondos solidarios por $\text{¢}26.000,0$ millones que se incorporaron en el 2008 no se repiten para el periodo 2009.

De la asignación de recursos al Régimen Municipal, el 22,2% se da con fundamento en la Ley N° 7794, a nombre del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) como transferencias de capital y corrientes, no obstante las transferencias se dan directamente a través del Ministerio de Hacienda, sin que se pueda precisar en este proyecto el rol técnico del IFAM. Por otra parte un 58,5% de los recursos tienen origen en la Ley N° 8114, estos últimos destinados a las obras viales cantonales. Es importante mejorar la gestión de las municipalidades para ejecutar estos recursos, dado los engrosados saldos que por este concepto se mantienen en la Caja Única del Estado y en las cuentas de las municipalidades. El restante porcentaje de los recursos proviene de partidas específicas y del Impuesto al Banano, que se asignan según los destinos específicos establecidos.

Las municipalidades del país, sólo para el año 2009, estarían dejando de percibir $\$333.604,0$ millones (9% de los ingresos ordinarios estimados en el Proyecto de Ley de Presupuesto), en vista de que no se ha logrado la implementación de la reforma al artículo 170 de la Constitución.

La Dirección Nacional de **Pensiones** del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (DNP), ha venido presentando una problemática histórica en cuanto a la administración de los regímenes que tiene a su cargo, con la consecuente acumulación de facturas por pagar, lo cual requiere de acciones efectivas y oportunas para solucionar dichas debilidades. La formulación y asignación presupuestaria se ha venido realizando prescindiendo de estudios actuariales que permitan garantizar la sostenibilidad en el largo plazo de los regímenes a su cargo.

La asignación al **Ministerio de Educación Pública (MEP)** cumple por primera vez con el mandato constitucional al asignar al menos un 6% del PIB como gasto en educación estatal (el porcentaje asignado asciende a 6,16% del PIB). El total asignado es de $\$1.116.042,0$ millones, que representa un aumento en términos relativos del 37,5% con respecto al año 2008. En las partidas Remuneraciones y Transferencias corrientes se asigna la mayor cantidad de recursos. La partida de Remuneraciones representa el 59,0% del monto total del presupuesto y experimenta un incremento, con respecto al año 2008, del 30,8% ($\$155.411,7$ millones), debido al aumento de 2.132 plazas, la mayoría docentes, y a la previsión para reconocer el plus de categoría profesional a los docentes, costo de vida y anualidades.

En relación con la partida Transferencias corrientes, con un monto total asignado de $\$366.565,1$ millones, presenta un incremento con respecto al año 2008 de un 42,4%, esto es $\$109.101,5$ millones. El mayor monto, $\$204.159,5$ millones, corresponde al Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior (FEES). También se asignan recursos para la Juntas de Educación y Juntas Administrativas, por la suma de $\$63.396,5$ millones, de los cuales $\$35.064,0$ millones se asignan para atender los gastos del programa de Comedores Escolares, y $\$14.523,0$ millones para construcción de obras nuevas y mantenimiento y reparación de las existentes, y para la construcción de infraestructura educativa se le transfiere recursos de capital a las Juntas por la suma de $\$29.034,6$ millones.

Para la ejecución del programa de transferencia monetaria condicionada denominado "Avancemos", se presupuestan $\$55.043$ millones, por medio de una transferencia al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), por $\$16.800,0$ millones, y al Fondo Nacional de BECAS (FONABE), por $\$38.243,0$ millones. Para el programa de informática educativa MEP-FOD, realizado mediante convenio de cooperación con la Fundación Omar Dengo, se presupuesta la suma de $\$2.797,1$ millones.

Los objetivos estratégicos y prioridades institucionales definidos por el **Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)** en el Plan Operativo Institucional 2009, no logran concatenar las actividades necesarias para que el ejercicio de rectoría que se requiere en ese sector se materialice en infraestructura óptima, servicios de transporte articulados en todas las modalidades, estructuras sectoriales y ministeriales consolidadas, es decir, en una eficiente optimización en la inversión y administración de los recursos públicos que permita apoyar e impulsar el nivel de desarrollo de los otros sectores de la economía. Se mantiene por tercer año consecutivo la asignación al CONAVI del 100% de los recursos que le corresponden según la legislación vigente; sin embargo, la tendencia en términos reales es a la baja.

El proyecto de presupuesto del **Poder Judicial** asciende a $\$209.798,0$ millones; dicho monto implica un incremento real del 22,8% con respecto al periodo 2008. Destacan la incorporación

de 875 nuevas plazas y que los mayores incrementos en términos reales recaen en los programas de los órganos auxiliares, como son el Organismo de Investigación Judicial (39,1%), Ministerio Público (33,1%) y Defensa Pública (25,3%), que en conjunto representan el 40,0% del presupuesto del Poder Judicial.

Al **Ministerio de Seguridad Pública** se le asignan recursos por la suma de ¢105.643,0 millones, lo que implica un incremento del 16,2% en términos reales respecto al año anterior. Estos recursos se distribuyen en dos programas cuyos objetivos están acordes con las metas estratégicas relacionadas con la seguridad ciudadana incluidas en el PND.

El proyecto de presupuesto para el 2009 contiene recursos para el **Ministerio de Salud (MINS)** por un monto de ¢118.420,0 millones, sea ¢32.512,0 millones más de lo presupuestado al mes de agosto del año 2008, que ascendió a la suma de ¢85.908,0 millones. En cuanto a los gastos detallados por objeto, destaca la incorporación de una transferencia a favor de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) por ¢4.392,0 millones para la construcción de la planta de tratamiento de aguas negras en el desarrollo del proyecto de saneamiento ambiental de Heredia, según Decreto Ejecutivo N° 32133-S. Llama la atención de esta Contraloría General que se pretenda un traslado de recursos de esa magnitud sin contar con un fundamento legal, pues este órgano contralor tiene sus reservas de que sea mediante un traslado de fondos del Estado a esa empresa que se atienda una necesidad de esta naturaleza, por lo que resulta indispensable que de previo a la ejecución de dicha partida, se firme un convenio de cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Salud, la ESPH y el AyA, mediante el cual se cuente con la información, se establezcan los controles y se asignen las responsabilidades necesarios para la ejecución de esos recursos.

El Proyecto de presupuesto 2009 presenta para el **Ministerio de Hacienda** un crecimiento real de un 16,6% con respecto al presupuesto ordinario del 2008. Entre los proyectos a realizar con dichos recursos en el 2009, se destacan la implementación del proyecto de Tributación Digital (prioridad estratégica de la administración tributaria), y la puesta en marcha del sistema informático de trámite de exenciones (EXONET), para enlazarlo electrónicamente con el sistema TICA, y con el sistema Tributación Digital.

El Presupuesto asignado al **Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET)** para el ejercicio 2009 asciende a ¢28.571,0 millones, lo que implica un crecimiento del 21,5% en términos reales respecto al presupuesto inicial del año anterior. Este presupuesto está distribuido en 8 programas presupuestarios, de lo cual resulta relevante mencionar la creación de un nuevo Programa 899 denominado "Rectoría del Sector Telecomunicaciones", al que se le asigna el 4,7% del presupuesto, siendo el tercero en importancia relativa dentro del MINAET. Esto en virtud de las nuevas funciones de rectoría que debe asumir el MINAET a partir de la promulgación de la Ley General de Telecomunicaciones y la Ley No.8660 Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones.

Dentro de este Programa se propone la creación de 50 plazas cuya propuesta salarial llama la atención de esta Contraloría General ya que según información aportada por el MINAET, tanto la clasificación y valoración de los puestos fueron calculados conforme la Escala Salarial del ICE. Al respecto, es relevante hacer notar que se estaría propiciando la vigencia de un régimen salarial diferenciado para un sector de funcionarios del MINAET, bajo un esquema distinto al del Servicio Civil, aspecto que a futuro podría generar algún tipo de conflicto en materia laboral.

Otro aspecto importante analizado es la inclusión de una transferencia corriente al sector externo, para el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), por un monto de ¢914,0 millones; cuya base jurídica es un Convenio de Cooperación Técnica para el suministro de bienes y servicios profesionales, entre el BCIE y el MINAET para el Proyecto de Implementación de la Ley General de Telecomunicaciones. Por lo que resulta relevante sugerir que en el proceso de discusión que realiza la Asamblea Legislativa, se valore la procedencia de dicha transferencia en los términos previstos en el proyecto de Presupuesto, y según los señalamientos consignados en este Informe Técnico.

Para el 2009, se pretende que el **Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)** cumpla su papel de órgano rector del sector agropecuario de Costa Rica. Para este fin se proyecta asignar un presupuesto ordinario de ¢36.246,0 millones, lo que representa un incremento real de un 100,6% con respecto al presupuesto ordinario del año 2008. Dentro del contexto del Plan Nacional de Reactivación y congruente con el PND, se elaboró un Plan Nacional de Alimentos, que constituye una herramienta para reordenar y direccionar los recursos del Ministerio y otras entidades del sector, con el fin de minimizar los efectos de la crisis alimentaria mundial en nuestro país.

Los recursos asignados al **Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)** resultarán insuficientes para que cumpla con las funciones dispuestas en su Ley de creación, N° 7638, situación que llevará nuevamente a que, durante ese periodo, el Ministerio requiera del apoyo financiero y técnico de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), siendo ésta una limitante para analizar en forma integral la asignación de recursos para el desarrollo de la política comercial externa y el fortalecimiento de la inversión extranjera en el país.

Introducción

Uno de los informes relevantes que se producen en el ciclo de vida del Presupuesto de la República es el Informe Técnico sobre el proyecto de Ley de Presupuesto, a cargo de la Contraloría General de la República.

El Informe Técnico debe ser elaborado por la Contraloría y enviado a la Asamblea Legislativa a más tardar el 30 de setiembre de cada año, según lo estipula el artículo 40 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, es decir, un mes después de la fecha límite en que el Poder Ejecutivo, por medio del Ministro de Hacienda, debe presentar el proyecto de Ley de Presupuesto a la Asamblea Legislativa según lo establecen los artículos 178 de la Constitución Política y 38 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

El propósito del Informe Técnico es, pues, proveer a la Asamblea Legislativa de información y opinión acerca de los aspectos más relevantes del proyecto de Ley de Presupuesto de la República, que contribuyan al proceso de discusión y aprobación del proyecto que se verifica en esa Asamblea, particularmente en la Comisión de Asuntos Hacendarios (que tiene a cargo la rendición del dictamen sobre el proyecto) y en el Plenario Legislativo.

Para la elaboración del Informe Técnico, la Contraloría contrasta el contenido del proyecto de Ley de Presupuesto con los principios y técnicas que conforman la doctrina hacendaria y presupuestaria, recogidos en la Constitución Política y en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, lo cual implica el análisis de la sujeción del presupuesto al Plan Nacional de Desarrollo, de la forma en que habrá de evaluarse la gestión de las instituciones comprendidas en el presupuesto, de la correcta clasificación de los ingresos y egresos del presupuesto y de la procedencia de las normas de ejecución del presupuesto, por citar algunos de los aspectos pertinentes en dicho análisis.

Pero además se analiza el mencionado proyecto en el contexto más amplio de la situación fiscal del país y sus perspectivas a futuro, así como de las disposiciones de carácter legal que establecen regulaciones específicas sobre el uso o destino de los recursos públicos, como acontece con el tema de los destinos específicos y los procedimientos habilitados para efectuar transferencias de recursos.

Todo ello teniendo en consideración la jurisprudencia de la Sala Constitucional y, desde luego, la experiencia de la Contraloría en su función de fiscalización de la ejecución y liquidación de los presupuestos, asignada por la Constitución Política, en ejercicio de la cual produce otros documentos coadyuvantes del control político en materia presupuestaria, como lo son la Memoria Anual (inclusiva del dictamen de la liquidación de los presupuestos), el informe de aprobación presupuestaria y el informe sobre la ejecución de medio período.

El presente Informe Técnico se refiere al proyecto de Ley de Presupuesto de la República para el ejercicio económico del 2009, presentado a la Asamblea Legislativa por el Ministro de Hacienda el 1 de setiembre del año en curso, y constituye el séptimo informe de este tipo que elabora la Contraloría.

Está estructurado de la siguiente forma: en un primer capítulo se aborda el proceso de formulación presupuestaria y la planificación nacional, haciendo alusión a los avances en la

presupuestación basada en resultados, a la planificación estratégica y su vinculación con el programa de inversiones públicas y el presupuesto, a las proyecciones macroeconómicas y los presupuestos plurianuales, al cumplimiento de los principios presupuestarios y a las normas de ejecución del presupuesto.

En un segundo capítulo se discuten los aspectos fiscales y financieros, presentándose la proyección del resultado fiscal, el análisis de los ingresos y de los egresos.

En un tercer y final capítulo, intitulado "Aspectos específicos" se abordan algunos temas de interés más puntuales que conciernen al presupuesto de egresos de diversos ministerios seleccionados en consideración al monto de su presupuesto y el carácter estratégico de sus funciones, así como del los presupuestos de los títulos correspondientes al Servicio de la Deuda Pública, Regímenes especiales de pensiones y el Poder Judicial.

CAPÍTULO 1
El proceso de formulación presupuestaria
y la planificación nacional

1.1 Avances en la implementación del presupuesto por resultados

Dado el mandato constitucional¹ que tiene el país de sometimiento de la Administración Pública a la evaluación por resultados y rendición de cuentas, lo cual a su vez fue desarrollado más específicamente en la Ley N° 8131, de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), desde el período 2008 se registraron avances por parte del Ministerio de Hacienda (MINHAC) en la instauración de un modelo de presupuesto por resultados, modelo que se inserta en un concepto más amplio de gestión por resultados.

La gestión por resultados constituye un modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas por el Gobierno en un período de tiempo determinado, permitiendo gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad². Asimismo, la aplicación de la técnica de presupuesto por resultados incluye cumplir con requerimientos básicos como: integración del proceso de planificación y el proceso de programación presupuestaria; desarrollo de normativa para el enfoque a resultados; medición, seguimiento y evaluación; introducción de incentivos y fortalecimiento de los sistemas de aplicación de responsabilidades; uso de información sobre resultados en el proceso presupuestario; gestión flexible y fortalecimiento de la capacidad de gestión institucional; y rendición de cuentas, participación y vigilancia. En el siguiente esquema se muestra el proceso presupuestario orientado a resultados.

ILUSTRACIÓN 1
PROCESO PRESUPUESTARIO ORIENTADO A RESULTADOS



¹ Ley N° 8003 del 8 de junio de 2000, que modificó el art. 11 de la Constitución Política de Costa Rica.

² Makón, Marcos Pedro: El Modelo de Gestión por Resultados en los Organismos de la Administración Pública Nacional, Documento presentado como ponencia en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, República Dominicana, 2000, pág. 3.

Dentro de este esquema, se denota en los últimos cinco años esfuerzos por parte del MINHAC y el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN) para el desarrollo de un instrumental normativo y metodológico en lo que se refiere a la programación presupuestaria, y desde el período 2004 a la fecha se han venido emitiendo lineamientos metodológicos³ para la formulación de los planes operativos institucionales; instrumento de fundamental importancia para una presupuestación ligada a la planificación y consiguientes prioridades nacionales.

Como se verá con más detalle en un acápite posterior, en el 2009 los Lineamientos de Programación incluyen el enfoque sectorial, donde la Matriz de Programación Sectorial (MAPSE) persigue la anualización de las metas de las acciones estratégicas del PND y establece a las instituciones del sector como responsables de cada una de tales metas.

Asimismo, tales Lineamientos incorporan el tema de inversiones al indicar en su artículo 6 que en la programación anual sectorial e institucional de la MAPSE y Matriz de Programación Institucional (MAPI), se deberán incluir los proyectos de inversión pública compatibles con las previsiones y prioridades establecidas en el PND, aunque debe acotarse, como se comentará más adelante que aún no se ha establecido un Plan Nacional de Inversiones Públicas.

1.1.1 Sobre el esquema de programación presupuestaria

Con respecto al período 2009, se observa que al igual que en el 2008, se sigue registrando la tendencia hacia una programación **más estratégica** y un énfasis en la **medición de resultados**, tanto a nivel institucional como a nivel de los programas; donde las instituciones que pertenecían al plan piloto a saber: el MINHAC, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Educación Pública (MEP), Ministerio de Seguridad Pública (MSP), Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y el Ministerio de Salud (MINSA)⁴, debían desarrollar para el 2009 por programa, indicadores de distintos tipos: eficacia, eficiencia, calidad o economía; e indicadores de resultados a nivel institucional y de programas, todo dentro del marco de la programación presupuestaria estratégica.

En los Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Programación del 2009⁵ se está ampliando la gradualidad del 2010 al 2011, para que todas las instituciones públicas apliquen distintos tipos de indicadores –a nivel institucional y a nivel de programa presupuestario– de eficacia, eficiencia, economía, calidad y de resultados. A su vez para el período 2009, (Ver cuadro siguiente) se mantiene prácticamente invariable el esquema de programación donde a nivel institucional se incluye: misión, visión, prioridades institucionales, los programas presupuestarios con su monto de recursos asignados y la participación porcentual, indicadores

³ Decreto N° 31165-H-PLAN "Lineamientos técnicos y metodológicos a seguir por los ministerios y entidades públicas en la elaboración del Plan Anual Operativo 2004. Estructura Básica Plan Anual Operativo Institucional (PAO)"; Decreto N° 31780-H-PLAN "Lineamientos técnicos y metodológicos para la elaboración de la estructura básica del plan anual operativo 2005 para los Ministerios, demás órganos y entidades públicas Comisión técnica interinstitucional"; Decreto N° 32364-H-PLAN "Lineamientos técnicos y metodológicos para la elaboración de la estructura de Plan Anual Operativo, para las entidades públicas, ministerios y demás órganos"; Decreto 33823-H-PLAN "Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Elaboración del Plan Operativo Institucional: Planificación y Programación Presupuestaria Orientada a Resultados para las Instituciones Públicas"; Decreto N° 34558-H-PLAN "Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Programación Estratégica Sectorial e Institucional".

⁴ Adicionalmente en el sector descentralizado el plan piloto está integrada por Consejo Nacional de Vialidad, Patronato Nacional de la Infancia, Instituto de Desarrollo Agrario, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados e Instituto Nacional de Aprendizaje.

⁵ Decreto N° 34558-H-PLAN, publicado en La Gaceta 115 del 16/06/08.

de resultados⁶; y a nivel programático se incluye: misión, productos, usuarios, beneficiarios, objetivos estratégicos institucionales, objetivos estratégicos del programa, indicadores de resultados y de gestión, desglosado este último en tipo, descripción, metas del 2008 al 2012 y fuente de datos.

CUADRO 1
ESQUEMA DE PROGRAMACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO NACIONAL 2009

Institucional			
Misión			
Visión			
Prioridades institucionales			
Programas Presupuestario			
Monto	%		
Objetivos estratégicos institucionales			
Indicadores de resultados			
Programa			
Misión			
Productos	Usuario	Beneficiario	
Objetivo estratégico institucional			
Objetivo estratégico del Programa			
Indicadores de resultado y de gestión			
Tipo	Descripción	Metas del 2008 al 2012	Fuente de datos

Fuente: Elaboración propia con base en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2009.

Al igual que en el período 2008, el esquema de programación presupuestaria sigue sin mostrar expresamente la vinculación de los programas y partidas de los diferentes títulos presupuestarios al Plan Nacional de Desarrollo. Esta Contraloría General ha tomado acciones al respecto, y mediante estudio plasmado en el informe DFOE-SAF-08 del 2 de julio del 2008 señaló al MINHAC que *“En el Informe de Resultados Físicos de los programas ejecutados durante el ejercicio económico de 2007, remitido por el Ministerio de Hacienda, mediante oficio No DM-243-2008 del 27 de febrero de 2008, no se observó un detalle que muestre de manera expresa, cuando corresponda, el vínculo entre los resultados físicos y presupuestarios del Presupuesto Nacional y*

⁶Según los “Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Programación Estratégica Sectorial e Institucional”, (Decreto 34558-H-PLAN, del 16 de junio de 2008) los “Indicadores de Resultado: Se refieren a los efectos logrados en los usuarios, población objetivo o beneficiarios, como consecuencia de la provisión de los bienes y servicios que les son entregados por la institución o programa o subprograma presupuestario.”, pág. 27.

las metas del PND...dicho vínculo tampoco se referenció expresamente en el proyecto de Presupuesto Nacional para el período 2008... Esta situación se mantiene propiamente para la aprobación y posterior ejecución del presupuesto para el año 2008...", disponiéndosele al MINHAC que debía instruir de inmediato a la Dirección General de Presupuesto Nacional, para que en el proyecto de Presupuesto Nacional, se consigne expresamente el vínculo, cuando corresponda, entre los recursos asignados a cada uno de los títulos y programas del Presupuesto Nacional con las metas nacionales y acciones estratégicas del PND. Al respecto mediante oficio DM-1190 del 05 de agosto del año en curso el MINHAC remite el acuerdo DM-091 de la misma fecha, en donde responsabiliza a la Directora de Presupuesto Nacional, para que ejecute la disposición.

1.1.2 Sobre los indicadores

Sobre el tema de indicadores hay que tener en cuenta que el Proyecto de Presupuesto Nacional 2009 presenta dos tipos de indicadores, a saber: de "resultados" y de "gestión", siendo que los primeros miden "los efectos logrados en los usuarios, población objetivo o beneficiarios, como consecuencia de la provisión de los bienes y servicios que les son entregados por la institución o programa o subprograma presupuestario" y los de gestión miden "el grado de eficiencia, eficacia, calidad y economía en la producción de los bienes y servicios de una institución (insumo, proceso y producto)".

Desde el período 2008, se estableció un proceso de gradualidad para la mejora en los indicadores que miden el desempeño de las instituciones públicas, y en el caso que nos ocupa del Presupuesto Nacional, los ministerios tienen margen hasta el 2011⁷; salvo los ministerios del Plan Piloto que como ya se mencionó debían hacerlo en el 2009, para presentar indicadores que midan tanto sus resultados como las diferentes dimensiones de la gestión, es decir de eficiencia, eficacia, economía y calidad, lo anterior de acuerdo con lo establecido en los Lineamientos Técnicos y Metodológicos de Programación 2009. El proceso de gradualidad se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO 2
PROCESO DE GRADUALIDAD EN EL PRESUPUESTO POR RESULTADOS

AÑO	TIPO DE INDICADOR	ENTIDAD
2009	Eficiencia, eficacia, economía, calidad y de resultados	Plan Piloto: MAG, MEP, MINSA, MINHAC, MOPT
2009-2010	Dos indicadores de cada tipo excepto de resultados	Todas las instituciones
2011	Todos los tipos de indicadores	Todas las instituciones

Fuente: Elaboración propia con base en los "Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Programación Estratégica Sectorial e Institucional", período 2009.

⁷ Este plazo fue ampliado en los Lineamientos de Programación 2009, ya que en los del 2008 se establecía el límite máximo al 2010.

Al respecto de este proceso de gradualidad, la DGPN del MINHAC informó a este órgano contralor, que del total de ministerios, incluyendo el título de servicio de la deuda, 12 cumplieron con lo establecido en el artículo 30 de los Lineamientos de Programación 2009⁸, según lo planteado en el cuadro anterior, 8 incumplieron de los cuales 5 cursaron a esa Dirección oficios con las justificaciones del caso; según lo dispone el artículo 30 de los Lineamientos de Programación 2009⁹ ya mencionado y tres se encuentran incumpliendo y no remitieron justificaciones, según se observa en el siguiente cuadro. Asimismo señaló la DGPN, que a esas instituciones se les remitió formal solicitud para que informen las razones por las cuales incumplieron con lo dispuesto en la normativa de cita.

⁸ Dicho artículo señala lo siguiente: "Artículo 30. Para el presupuesto del año 2009, las instituciones que formaron parte del Plan Piloto impulsado por el Ministerio de Hacienda en el 2008, desarrollarán por programa, indicadores de manera que a nivel institucional se cuente con los distintos tipos: eficacia, eficiencia, calidad y economía, todo dentro del marco de la programación presupuestaria estratégica. Además, desarrollarán a nivel institucional y a nivel de programa presupuestario- indicadores de resultado. Aquellas instituciones que formaron parte del plan piloto, y que para el 2009 no puedan desarrollar a nivel de programa los indicadores de eficiencia, economía y de calidad por limitaciones de información u otro motivo, deberán documentarlo con una justificación razonada y remitirla al Ministerio de Hacienda.

Para los ejercicios presupuestarios de 2009 y 2010, las restantes instituciones desarrollarán por programa indicadores, de manera que a nivel institucional se cuente al menos con dos de los distintos tipos: eficacia, eficiencia, calidad y economía, todo dentro del marco de la programación presupuestaria estratégica. Igualmente aquellas instituciones que para el 2009 no puedan desarrollar a nivel de programa los indicadores de eficiencia, economía y de calidad por limitaciones de información u otra razón, deberán documentarlo con una justificación razonada y remitirla al Ministerio de Hacienda. Sin embargo, aquellas instituciones que no estando dentro del plan piloto, se encuentren en condiciones de presentar indicadores de resultados –tanto a nivel institucional como a nivel de programa presupuestario- podrán implementarlos a partir del ejercicio presupuestario del año 2009.

Para el año 2011, todas las instituciones estarán presentando distintos tipos de indicadores –a nivel institucional y a nivel de programa presupuestario- de eficacia, eficiencia, economía, calidad y de resultados, siempre dentro del marco de la programación presupuestaria estratégica. "

⁹ Según el artículo 30 de los Lineamientos de Programación 2009 "Aquellas instituciones que formaron parte del plan piloto, y que para el 2009 no puedan desarrollar a nivel de programa los indicadores de eficiencia, economía y de calidad por limitaciones de información u otro motivo, deberán documentarlo con una justificación razonada y remitirla al Ministerio de Hacienda."

CUADRO 3
PROYECTO DE PRESUPUESTO NACIONAL 2009: CUMPLIMIENTO DE GRADUALIDAD PRESUPUESTO POR RESULTADOS

<i>INSTITUCIÓN</i>	<i>CUMPLIERON</i>	<i>NO CUMPLIERON</i>	
		<i>JUSTIFICARON</i>	<i>NO JUSTIFICARON</i>
MINISTERIOS	12	5	3
MAG		X	
MICIT	X		
M. C. EXT.		X	
M. CULT.			X
MEIC	X		
MEP			X
M. GOB.	X		
MINHAC	X		
M.J.G	X		
M. P.	X		
MOPT		X	
MIDEPLAN		X	
MREC.	X		
MINSA	X		
MSP			X
MTSS	X		
MIVAH	X		
MINAE	X		
PR.		X	
SERV. DEUDA PÚBL.	X		

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la Dirección de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, Oficio N° DGP N 471 del 11/09/08.

Con respecto a los avances que se registran en el Proyecto de Ley 2009, en relación al tema de indicadores de desempeño, se percibe la existencia de un proceso de depuración de éstos, ya que si bien es cierto los indicadores de resultados disminuyen en su cifra total, se denota en una mayoría de ministerios un esfuerzo por la medición de resultados, tanto así que con respecto al 2008 se incluyen 3 ministerios más con indicadores de este tipo, sumando actualmente 12 del total de 19 ministerios, manteniéndose 7 ministerios sin este tipo de indicadores, a saber: Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Gobernación, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de la Presidencia y la Presidencia de la República, el Ministerio de Planificación Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores, los cuales tienen margen para incluirlos hasta el año 2011. Lo anterior se puede observar en el cuadro que aparece a continuación

CUADRO 4
COMPARATIVO DE TIPO DE INDICADORES 2008-2009

Institución	Tipo de indicadores														2009-2008 %		
	Eficiencia a)		Eficacia b)		Calidad c)		Economía d)		Total de Gestión e)		Resultados f)		TOTAL		Gestión	Resultados	Total
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009			
TOTAL GENERAL	33	14	860	951	29	27	21	8	943	1000	143	128	1086	1128	6%	-10%	4%
MINISTERIOS	29	10	664	694	26	27	21	8	740	739	135	108	875	847	-0,1%	-20%	-3%
MAG	2		53	16	1				56	16	8	5	64	21	-71%	-38%	-67%
MICIT	0		20	18	2	1			22	19	0	0	22	19	-14%	-	-14%
M. C. EXT.	1		17	18	1				19	18	1	1	20	19	-5%	0%	-5%
M. CULT.	0		14	40	1				15	40	44	9	59	49	167%	-80%	-17%
MEIC	0		44	76	6	1	1		51	77	0	1	51	78	51%	-	53%
MEP	0		44	49	0		3		47	49	32	30	79	79	4%	-6%	0%
M. GOB.	0		13	22	2	3			15	25	0	0	15	25	67%	-	67%
MINHAC	10	1	72	70	5	6	9	5	96	82	0	2	96	84	-15%	-	-13%
M.J.G	0		27	34	2	2			29	36	0	0	29	36	24%	-	24%
M. P.	0		12	12	2	2			14	14	0	0	14	14	0%	-	0%
MOPT	10		68	69	0	6	1		79	75	16	18	95	93	-5%	13%	-2%
MIDEPLAN	0		11	11	0				11	11	0	0	11	11	0%	-	0%
MREC.	0		52	32	1	2			53	34	0	0	53	34	-36%	-	-36%
MINSA	1	6	17	15	1		2		21	21	7	10	28	31	0%	43%	11%
MSP	1		19	23	1		4	1	25	24	0	4	25	28	-4%	-	12%
MTSS	1	2	18	41	0				19	43	18	11	37	54	126%	-39%	46%
MIVAH	0		25	20	1		1	1	27	21	6	4	33	25	-22%	-33%	-24%
MINAE	2		108	93	0	3			110	96	3	13	113	109	-13%	333%	-4%
PR.	1	1	29	29	0				30	30	0	0	30	30	0%	-	0%
SERV. DEUDA PÚB.			1	6		1		1	1	8	0	0	1	8	700%	-	700%
															-	-	-
PODERES	4	4	196	257	3	0	0	0	203	261	8	20	414	542	29%	150%	31%
ASAM. LEG.	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
CGR	4	2	12	13	3		0		19	15	3	3	41	33	-21%	0%	-20%
DEF. HAB.	0	2	0	4	0		0		0	6	5	6	5	18	-	20%	260%
P.J.	0	0	170	222	0	0	0	0	170	222	0	0	340	444	31%	-	31%
TSE	0	0	14	18	0	0	0	0	14	18	0	11	28	47	29%	-	68%

Definición de Indicadores:

a) EFICIENCIA: La aplicación más conveniente de los recursos asignados para maximizar los resultados obtenidos o esperados.

b) EFICACIA: El logro de los resultados de manera oportuna, en directa relación con los objetivos y metas.

c) CALIDAD: Capacidad de la institución por responder en forma consistente, rápida y directa a las necesidades de los usuarios.

d) ECONOMÍA: La obtención de bienes y servicios al menor costo, en igualdad de condiciones de calidad.

e) GESTIÓN: Grado de eficiencia, eficacia, calidad y economía en la producción de los bienes y servicios de una institución (insumo, proceso y producto)".

f) RESULTADOS: Los efectos logrados en los usuarios, población objetivo o beneficiarios, como consecuencia de la provisión de los bienes y servicios que les son entregados por la institución o programa o subprograma presupuestario"

Fuente: Elaboración propia con información de Ley de Presupuesto Nacional 2008 a junio del 2008, Proyecto de Presupuesto 2009 y Oficio DGPN 471 del 11/09/08 de la Dirección General de Presupuesto Nacional.

Asimismo se observa, que el número total de indicadores se mantiene bastante estable con un crecimiento del 4%, no obstante que se registran cambios en la naturaleza de los indicadores que se definieron en el 2009, con respecto al 2008, así se tiene un 11% más de eficacia, pero un 58% menos de eficiencia y un 62% menos de economía, mientras los de calidad se mantienen más o menos en la misma cantidad, con una reducción de un 7% con respecto al 2008. A nivel de ministerios se registran algunos cambios abruptos, sobre todo en reacomodos del tipo de indicadores, por ejemplo en el caso del Ministerio de Cultura que de 44 indicadores de resultados pasa a tener 9, y de 14 de eficacia pasa a tener 40. Así también se encuentra el caso del Ministerio de Agricultura que disminuye el número total de sus indicadores en más del 50%, al igual que el Ministerio de Relaciones Exteriores que los disminuye en un 36%. Por su parte otros ministerios más bien los incrementan sustancialmente, como es el caso del MEIC,

Gobernación y el Ministerio de Trabajo que los aumentan en 53%, 67% y 46% respectivamente. La DGPN, debe prestar particular atención en mantener una visión global y estratégica del rumbo de este proceso de gradualidad en la implementación del presupuesto por resultados, llevando el pulso macro de la ruta que está tomando éste, de manera que se enmarque en una estrategia que conduzca a la definición de un grupo de "indicadores claves" por ministerio que den razón de los resultados finales más importantes en relación con la naturaleza misma de la actividad de cada uno de ellos, así como que se logre llegar a medir la eficacia, eficiencia, calidad y economía con que tales resultados se están obteniendo.

Es importante además destacar que en este proceso de depuración en que se encuentran inmersas la DGPN y las instituciones sujetas al Presupuesto Nacional, se tomen también medidas para mejorar la definición de indicadores de resultados y minimizar inconsistencias, ya que aún se observan problemas en la definición de algunos indicadores, donde se clasifican éstos como de "resultados" sin serlo, según la definición que se mencionó en párrafos anteriores, misma que se encuentra en los Lineamientos de Programación 2009, algunos ejemplos se observan en el siguiente cuadro.

CUADRO 5
INCONSISTENCIAS EN DEFINICIÓN DE INDICADORES

INSTITUCIÓN	INDICADOR	CLASIFICACIÓN SEGÚN PROYECTO 2009	CLASIFICACIÓN SEGÚN LINEAMIENTOS DE PROGRAMACIÓN 2009
MINAE	Número de eventos y conferencias donde se promueva la iniciativa.	RESULTADO	GESTIÓN
Ministerio de Cultura	Cantidad de talleres de capacitación realizados en coordinación con el MEP.	RESULTADO	GESTIÓN
MTSS	Porcentaje de instituciones involucradas en el sistema de Salud Ocupacional.	RESULTADO	GESTIÓN
MEP	Apertura de ofertas de formación técnica de colegios universitarios e INA, utilizando la infraestructura de los colegios técnicos.	RESULTADO	GESTIÓN

Fuente: Elaboración propia con base en Proyecto de Presupuesto Nacional 2009.

Asimismo, se detectan algunos casos de indicadores que tienen una doble clasificación, es decir en el aparte institucional se registran como de "resultados" y al interior de los programas

como de "gestión", algunos ejemplos son el indicador que se consigna en el MINAE "Número de eventos y conferencias donde se promueva la iniciativa" y en el MEP "Programas de simulación gerencial virtual implementados".

1.2 De la planificación estratégica nacional y su vinculación con el presupuesto

1.2.1 Estructura y grandes metas del PND 2006-2010

Desde su emisión en enero del 2007, el PND 2006-2010 ha sufrido algunos cambios, manteniéndose las partes fundamentales, a saber: cinco ejes de política, estos son I. Política Social, II. Política Productiva, III. Política de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, IV. Reforma Institucional y V. Política Exterior; ocho (8) metas nacionales¹⁰, las cuales no están asociadas con el trabajo de una sola institución, sector o eje; según se indica en el PND¹¹, sino que serán el resultado del conjunto de la acción pública del Gobierno.

Según una versión actualizada al 30 de junio del año en curso remitida por MIDEPLAN¹², el PND cuenta con ochenta y siete (87) metas sectoriales distribuidas entre los dieciséis (16) sectores institucionales, así como con 136 (ciento treinta y seis) acciones estratégicas sectoriales, quinientas quince (515) metas de acciones estratégicas y quinientos cinco (505) indicadores; se perciben cambios leves en cuanto a las cantidades totales de metas de acciones estratégicas sectoriales e indicadores con respecto al PND emitido originalmente. De acuerdo con dicha versión remitida por parte de MIDEPLAN, se han mantenido en lo fundamental las metas nacionales y sectoriales, y se han realizado algunos cambios a nivel de algunos objetivos de acciones estratégicas, sus metas e indicadores; lo anterior no obstante que las autoridades de gobierno han venido anunciando en los medios de comunicación que van a realizar algunos cambios al PND próximamente. En el cuadro siguiente se pueden apreciar en grandes números y desglosado por sector, los cambios en el PND desde su emisión hasta el 30 de junio del año en curso.

¹⁰ Estas son: 1. Combatir la corrupción en todo el ámbito de la acción del sector público; 2. Reducción de la pobreza y la desigualdad (Reducir la pobreza en 4% al año 2010); 3. Incrementar el crecimiento de la economía y el empleo; 4. Mejorar la calidad y ampliar la cobertura del sistema educativo (elevar la inversión en educación hasta el 8% del Producto Interno Bruto, al mismo tiempo que se eleva la calidad de la enseñanza en todos sus niveles y se universaliza la educación secundaria); 5. Detener las tasas de crecimiento de la criminalidad, el tráfico de drogas y la drogadicción y revertir la sensación de creciente inseguridad por parte de todos los ciudadanos; 6. Fortalecer las instituciones públicas y ordenar las prioridades del Estado; 7. Recuperar y ampliar la infraestructura de transporte del país; 8. Ennoblecere la política exterior y recuperar el papel de Costa Rica en el mundo.

¹¹ MIDEPLAN: Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Jorge Manuel Dengo Obregón, pág. 33.

¹² MIDEPLAN: Oficio DM-569-08 del 16 de setiembre del 2008.

CUADRO 6
CAMBIOS EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ENERO 2007-JUNIO 2008

Nombre del Eje / Sector	Grandes Metas Nacionales	Metas Sectoriales		Acciones estratégicas sectoriales		Metas de acciones estratégicas sectoriales		Indicadores	
		Ene-07	Jun-08	Ene-07	Jun-08	Ene-07	Jun-08	Ene-07	Jun-08
1. Eje de Política Social	3	33	34	47	48	190	195	181	193
1.1 Sector social y de lucha contra la pobreza		5	5	10	10	39	39	39	39
1.2 Sector Educación	1	7	7	11	11	47	46	50	45
1.3 Sector salud		4	4	5	5	35	35	34	35
1.4 Sector seguridad ciudadana y prevención de la violencia	1	9	10	11	12	39	42	34	40
1.5 Sector cultural		8	8	10	10	30	33	24	34
2. Eje de Política Productiva	2	35	35	61	61	196	210	186	203
2.1 Sector financiero		7	7	7	7	25	25	18	18
2.2 Sector productivo	1	4	4	7	7	49	59	49	59
2.3 Sector comercio exterior		6	6	10	10	26	28	26	29
2.4 Sector turismo		5	5	8	8	21	21	21	21
2.5 Sector infraestructura y transportes	1	7	7	10	10	20	23	19	22
2.6 Sector ciencia y tecnología		2	2	7	7	26	25	24	25
2.7 Sector trabajo y seguridad social		2	2	10	10	26	26	26	26
2.8 Sector política monetaria y supervisión financiera		2	2	2	2	3	3	3	3
3. Eje de Política Ambiental, Energía y Telecomunicaciones	0	8	8	13	13	52	53	51	51
3.1 Sector ambiente, energía y telecomunicaciones		8	8	13	13	52	53	51	51
4. Eje de Reforma Institucional	2	4	4	7	7	46	50	47	51
4.1 Sector de coordinación gubernamental	2	4	4	7	7	46	50	47	51
5. Eje de Política Exterior	1	6	6	7	7	7	7	7	7
5.1 Sector política exterior	1	6	6	7	7	7	7	7	7
Total General	8	86	87	135	136	491	515	472	505

Fuente: Elaboración propia con base en el PND 2006-2010 y Anexo al PND a enero 2007 y junio 2008.

1.2.2 Concordancia de las prioridades del proyecto de presupuesto 2009 con el PND 2006-2010

1.2.2.1 Proceso de dictamen de las MAPSE'S Y MAPI'S 2009

El artículo 4 de la LAFRPP establece que "Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo... El Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes."

A su vez los "Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Programación Estratégica Sectorial e Institucional 2009 (Decreto N° 34558-H-PLAN publicado en La Gaceta del 16/06/08), señalan en sus artículos 3 al 12 el procedimiento tendiente a lograr la vinculación de los presupuestos a las planificaciones institucionales y al Plan Nacional de Desarrollo vigente, en el marco de lo establecido en el artículo 4 y 31 inciso a) de la LAFRPP.

La programación para el 2009 contempla la utilización de cuatro instrumentos fundamentales, según se observa en el cuadro que aparece a continuación:

CUADRO 7

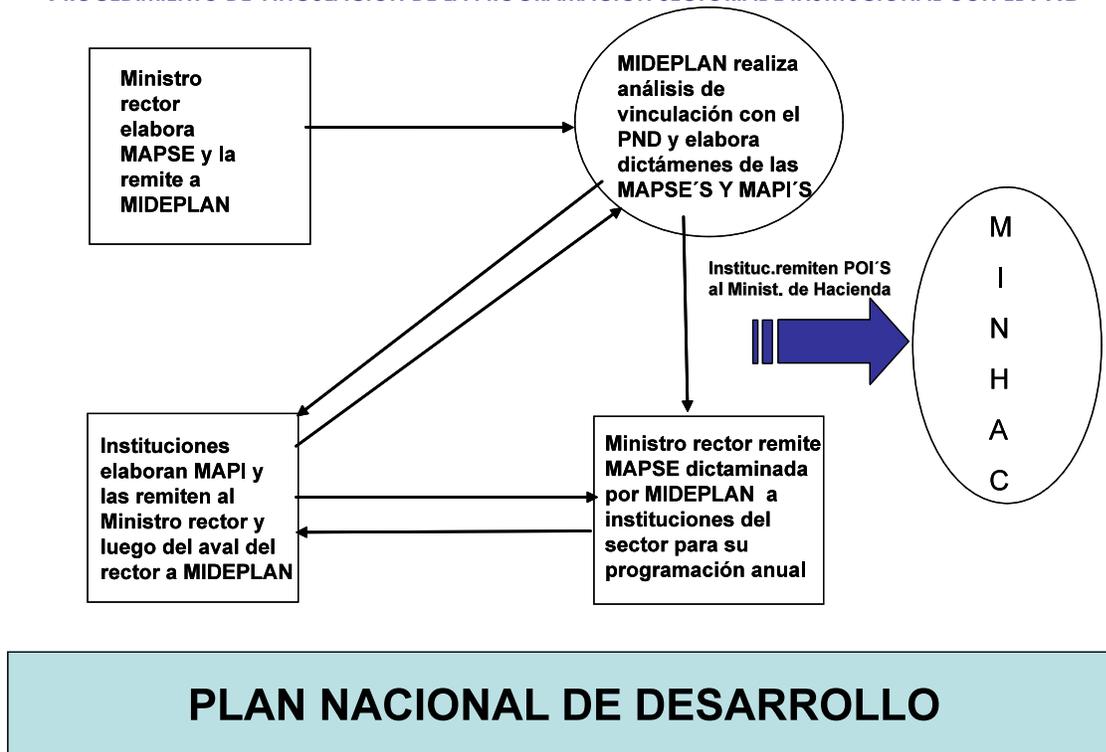
COMPONENTES DE LA PROGRAMACIÓN SECTORIAL E INSTITUCIONAL 2009

INSTRUMENTO	DEFINICIÓN
MATRIZ DE PROGRAMACIÓN SECTORIAL (MAPSE)	Instrumento que permite al sector anualizar las metas de las acciones estratégicas del PND, para que sus instituciones programen cada año, las acciones necesarias para el logro de las metas establecidas.
MATRIZ DE PROGRAMACIÓN INSTITUCIONAL (MAPI)	Instrumento que permite a las instituciones, programar para cada año, los programas o proyectos establecidos en el PND, así como aquellos programas o proyectos estratégicos institucionales que forman parte de la estrategia prevista para el logro de dicho Plan.
Programación estratégica a nivel de programa (PEP)	Instrumento que contempla información sobre la misión, productos, usuarios, beneficiarios, objetivos estratégicos, indicadores de gestión y de resultados.
Aspectos Estratégicos Institucionales	Incluye aspectos estratégicos tales como la Misión, Visión, Prioridades institucionales, Objetivos estratégicos institucionales, Indicadores de resultado e información sobre los programas presupuestarios

Fuente: Elaboración propia con base en los "Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Programación Estratégica Sectorial e Institucional", (Decreto 34558-H-PLAN, del 16 de junio de 2008).

Se destaca el instrumento adicional que se incluye en el 2009, la MAPSE, la cual es elaborada por los ministros rectores sectoriales y busca como ya se mencionó, que el sector anualice las metas de las acciones estratégicas del PND, para que las instituciones que conforman el sector, con base en ésta, programen las acciones anuales necesarias para el logro de las metas establecidas. La existencia de esta nueva matriz establece también un cambio en el proceso de vinculación de las programaciones institucionales con el PND, ya que para el período 2009, los ministros rectores de sector elaboran la MAPSE y la remiten a MIDEPLAN, el cual emite su dictamen de vinculación con el PND, luego del dictamen de MIDEPLAN, el ministro rector remite la MAPSE a las instituciones para que éstas elaboren sus MAPI'S con base en dicha matriz sectorial, posteriormente el ministro rector realiza el aval de las MAPI'S y la institución la debe remitir por último a MIDEPLAN para el dictamen de vinculación con el PND. En el gráfico siguiente se puede observar dicho procedimiento, donde al final de éste los planes operativos institucionales (POI'S) son remitidos al MINHAC para el proceso de presupuestación.

ILUSTRACIÓN 2
PROCEDIMIENTO DE VINCULACIÓN DE LA PROGRAMACIÓN SECTORIAL E INSTITUCIONAL CON EL PND



Según información suministrada por MIDEPLAN¹³ 15 sectores remitieron sus MAPSE'S para el respectivo dictamen de MIDEPLAN; con excepción del sector de Política Monetaria y Supervisión Financiera, sobre los cuales MIDEPLAN emitió un oficio con las respectivas observaciones, cuando correspondían. De las 15 MAPSE'S remitidas a MIDEPLAN, al 16 de setiembre de 2008, 3 recibieron dictamen positivo (el Sector Productivo se desglosa en Economía y Agropecuario, pero se contabiliza una vez), 5 dictamen negativo y 7 se encuentran aún en trámite, para su dictamen final.

Además, debe anotarse que mediante circular DM-168 del 11 de abril del 2008, MIDEPLAN solicitó a los ministros rectores la presentación de las MAPSE'S a más tardar el 30 de abril, no obstante mediante los Lineamientos Técnicos y Metodológicos 2009 se les da margen hasta el 9 de mayo, razón por la cual se utilizó esta fecha para analizar la presentación oportuna de dicha matriz a MIDEPLAN. Dado lo anterior, se determinó que 10 rectorías remitieron su MAPSE a tiempo, mientras que 5 rectorías presentaron su matriz en una fecha posterior a la establecida en los citados Lineamientos. Lo anterior se observa en el siguiente cuadro:

¹³ MIDEPLAN: Oficio N° DM-569 del 16 de setiembre del 2008.

CUADRO 8
PROCESO DE DICTAMEN DE MAPSE'S 2009

Sector	Número de oficio remitido por el ministro rector 1/	Fecha de recibido en MIDEPLAN	¿Cumplió con fecha de Lineamientos (09/05/2008)?	Dictamen de Vinculación con el PND
1. Sector social y de lucha contra la pobreza	DM-0302-08	13/05/2008	No	EN TRÁMITE
2. Sector educación	DM-2651-05-08	08/05/2008	Sí	EN TRÁMITE
3. Sector salud^{2/}	DM-7691-2008	04/09/2008	No	EN TRÁMITE
4. Sector seguridad ciudadana y prevención del Delito	DMJ-613-2008	13/05/2008	No	NEGATIVO
5. Sector cultural	DM-506-08	09/05/2008	Sí	NEGATIVO
6. Sector financiero	DM-613-2008	09/05/2008	Sí	NEGATIVO
7. Sector productivo				
7.1 Agropecuario^{2/}	DM-609-2008	04/06/2008	No	POSITIVO
7.2 Economía, Industria y Comercio	DM-187-08	13/05/2008	No	POSITIVO
8. Sector comercio exterior	DM-0292-8	12/05/2008	No	NEGATIVO
9. Sector turismo	DM-204-2008	05/05/2008	Sí	EN TRÁMITE
10. Sector infraestructura y transportes	DM 1700-08	09/05/2008	Sí	POSITIVO
11. Sector ciencia y tecnología	MICIT-DM-155-2008	09/05/2008	Sí	EN TRÁMITE
12. Sector trabajo y seguridad social	DMT-501-2008	30/04/2008	Sí	EN TRÁMITE
13. Sector ambiente, energía y telecomunicaciones	DM-484-2008	09/05/2008	Sí	NEGATIVO
14. Sector de coordinación gubernamental	D.M.229-08	09/05/2008	Sí	EN TRÁMITE
15. Sector política exterior	DM-204-08	08/05/2008	Sí	POSITIVO

1/ Incluye solo el primer oficio remitido por cada rectoría

2/ La MAPSES se habían remitido previamente al AES por correo electrónico, no obstante fue con los oficios DM-7691-2008 y DM-609-2008 respectivamente que se presentaron a MIDEPLAN.

Fuente: Elaboración propia con base en documentación proporcionada por MIDEPLAN mediante oficio DM-569-08 del 16/09/08.

Con respecto a los 19 ministerios que integran el Presupuesto Nacional; según información obtenida en MIDEPLAN todos presentaron las MAPI's a MIDEPLAN para su dictamen, estableciendo este último que en 13 casos estaban vinculadas al PND y en 6 casos se presentaban inconsistencias con respecto al PND. Por su parte el MINHAC en el documento de exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto, también señala a los mismos seis ministerios sin presentar el documento de dictamen de MIDEPLAN, ellos son: el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Ambiente, Energía y Minas, el Ministerio de Educación Pública y el Ministerio de la Presidencia y la Presidencia de la República. Además, según la información que se obtuvo en MIDEPLAN, 15 ministerios presentaron en forma extemporánea¹⁴ la MAPI para el dictamen de MIDEPLAN según detalle que se muestra en el cuadro siguiente:

¹⁴ Mediante circular DM-168 del 11 de abril del 2008, MIDEPLAN solicitó la presentación de las MAPI'S para el 04 de junio, misma fecha que establecen los "Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Programación Estratégica Sectorial e Institucional 2009", (artículo N° 11) y MIDEPLAN a su vez debía emitir el dictamen el 09 de junio (artículo N° 12).

CUADRO 9
PROCESO DE DICTAMEN DE MAPI'S 2009

Institución	Número de oficio remitido por el Jerarca Institucional	Fecha de recibido en MIDEPLAN	¿Cumplió con fecha de Lineamientos (4/06/08)?	Dictamen de Vinculación con el PND
MIVAH	DM-0373-08	04/06/2008	Sí	POSITIVO
MINAE	DM-570-2008	04/06/2008	Sí	NEGATIVO
MTSS	DMT-670-2008	ND	ND	POSITIVO
MEIC	DM-236-2008	05/06/2008	NO	POSITIVO
M. C. EXT.	DM-0408-8	09/06/2008	NO	POSITIVO
MEP	DM-3274-06-2008	05/06/2008	NO	NEGATIVO
MOPT	DM-2111-08	10/06/2008	NO	NEGATIVO
MINHAC	DM-869-2008	12/06/2008	NO	POSITIVO
MJG	DMJ-0807-06-2008	12/06/2008	NO	POSITIVO
M. CULTURA	DM-622-08	05/06/2008	NO	POSITIVO
MGP	629-2008 DM	09/06/2008	NO	POSITIVO
MSP	609-2008	05/06/2008	NO	POSITIVO
MREC	DVM-136-08	09/06/2008	NO	POSITIVO
MICIT	MICIT-DM-174-2008	05/06/2008	NO	POSITIVO
MIDEPLAN	DM-323-08	13/06/2008	NO	POSITIVO
MAG	DM-626-2008	04/06/2008	Sí	POSITIVO
MP Y PR.	DMP-357-08	10/06/2008	NO	NEGATIVO
MINSA	DM-5619-08	09/06/2008	NO	NEGATIVO

ND: No disponible.

Fuente: Elaboración propia con base en documentación proporcionada por MIDEPLAN mediante oficio DM-569-08 del 16/09/08.

1.2.2.2 Recursos del Proyecto de Presupuesto Nacional destinados al financiamiento del PND 2006-2010

Como se mencionó en el apartado sobre “Estructura y grandes metas del PND 2006-2010” el PND define cinco ejes de política que son la Política Social, la Política Productiva, la Política de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, la Reforma Institucional y por último la Política Exterior, para los cuales se han planteado ocho metas nacionales que involucran acciones de varios sectores e instituciones públicas. Se mantiene en el Proyecto de Presupuesto 2009, una vinculación cualitativa con el PND, en la consistencia entre las acciones estratégicas y metas del PND con las “prioridades institucionales” y algunos indicadores que se incluyen para cada ministerio dentro del Proyecto de Presupuesto Nacional 2009, así como por algunas cifras gruesas que detalla el MINHAC en el documento de exposición de motivos del Proyecto. En el siguiente cuadro se presentan algunos de los principales vínculos identificados:

CUADRO 10
VÍNCULO DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO NACIONAL 2009 CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Meta Nacional	Sector	Institución del Proyecto de Presupuesto Nacional	Prioridades del Proyecto de Prto Nacional
Recuperar y ampliar la infraestructura de transporte del país.	Infraestructura	MOPT	-\$101.796,1 millones, total del monto correspondiente a transferencias al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) -\$20.615,4,0 millones, total correspondiente a municipalidades, mejoramiento de red vial cantonal (20% de la red vial cantonal del país, 5,500 kilómetros) -\$14.521,2 millones para el CTAC, para operación y la ampliación y modernización de los aeropuertos y aeródromos del país. -\$198,2 millones, contrapartida Proyecto Costanera Sur (BCIE 1605) -\$8.465,7 Conservación de la red rural, Contrapartida del Proyecto MOPT-KFW. -\$1.450,0 millones para el INCOFER, para el mantenimiento y construcción de las vías férreas.
Mejorar la calidad y ampliar la cobertura del sistema educativo (elevar la inversión en educación hasta el 8% del Producto Interno Bruto, al mismo tiempo que se eleva la calidad de la enseñanza en todos sus niveles y se universaliza la educación secundaria)	Educación	Ministerio de Educación	-2.132 plazas nuevas -\$7.991,7 millones para equipo y mobiliario de oficina, equipo educacional, compra de terrenos construcción de edificios escolares. -\$ 204.159,5 millones para el financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal. -Recursos para las Juntas de Educación y Administrativas, según Ley N° 6746 -Atención del Programa de Comedores Escolares. -Transferencia de \$ 38.433,9 millones al FONABE y \$ 16.800,0 millones al IMAS para el Programa Avancemos.
Detener las tasas de crecimiento de la criminalidad, el tráfico de drogas y la drogadicción y revertir la sensación de creciente inseguridad por parte de todos los ciudadanos.	Justicia	Ministerio de Justicia	-121 puestos para proceso de descentralización de la administración y traslado de personal administrativo en puestos policiales. -200 plazas nuevas de vigilantes penitenciarios -\$1.000,0 millones de colones para el Patronato de Construcciones para obras de infraestructura penitenciaria
	Seguridad	Ministerio de Seguridad Pública	-Creación de 800 puestos policiales y el correspondiente equipo policial. -Creación de 200 puestos administrativos para el traslado de personal administrativo en puestos policiales. -\$1.213,5 millones construcción de delegaciones en Heredia, Cartago y Siquirres. -\$100,00 millones para el fortalecimiento de seguridad ciudadana en zonas bananeras y Limón.
Meta Sectorial: Fortalecer la salud de las personas, con énfasis en los menores de 18 años y en los grupos vulnerables y en riesgo social, mediante el mejoramiento e incremento en la cobertura de los programas de vacunación, atención integral en salud, nutrición y desarrollo infantil.	Salud	Ministerio de Salud	-Creación de 350 plazas para Programa de Rectoría y Promoción de la Salud. -Creación de 219 plazas para CEN-CINAI. -\$ 52.924,0 millones Regímenes Especiales de seguros de salud y pensiones. -\$4.408,0 millones transferencia al IFAA para financiar programas de atención, albergue, rehabilitación y tratamiento de personas con problemas de alcoholismo y farmacodependencia. -\$ 2.110,2 millones al INCIENSA, vigilancia epidemiológica (malaria, influenza, os ferina, leptospira). -\$2.000,0 millones al CTAMS, etapa post cierre Relleno Río Azul.
Reducción de la pobreza y la desigualdad (Reducir la pobreza en 4% al año 2010).	Social y Lucha Contra la Pobreza	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	-\$12.570,0 millones transferencia a FODESAF para el financiamiento de programas de desarrollo y asistencia social. -Asignación de recursos adicionales por \$40.472,0 millones para el financiamiento de pensiones de adultos mayores. -\$6.313,4 millones para financiar pensiones del régimen no contributivo. -\$9.600,0 millones al IMAS para Programa de Seguridad Alimentaria (madres jefes de familia con hijos menores a 12 años en situación de extrema pobreza). -\$6.957,7 millones para el desarrollo de los programas de protección integral de la infancia y la adolescencia. -\$685,7 millones programas de atención, albergue, rehabilitación o tratamiento de niñas o niños discapacitados en riesgo social. -\$1.500,0 millones Programa Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa (PRONAMYPE).
Meta Sectorial: Un crecimiento del sub-sector agropecuario del 5% anual.	Productivo	Ministerio de Agricultura y Ganadería	-Plan de Reactivación de la Producción Nacional de los Alimentos Básicos. -Refuerzo de transferencias a instituciones que participan en el Programa de Reactivación de la Producción Nacional, \$3.170,3 millones al SENARA, \$1.200,0 millones al CNP, \$1.207,8 millones al INTA, \$1.347,9 millones al INCOPECA, \$200 millones a la ONS, \$2.000 millones al INS. -\$1.500,0 millones para reforzar las ferias del agricultor de las zonas de Heredia, Palmares, San Ramón, Naranjo, Cañas, Zapote, Liberia, Desamparados, San Carlos, Puntarenas y otras.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Documento de Presentación y Proyecto de Presupuesto Nacional 2009.

De manera que se observa una concordancia entre algunas de las prioridades generales del Proyecto de Presupuesto 2009 con las metas nacionales del PND; sin embargo, uno a uno no se puede identificar los recursos asignados a las 136 acciones estratégicas del PND.

Debe tenerse en cuenta que ya con el 2009 se completan tres años y medio de la presente Administración, por lo que el 2009 es un año decisivo para ir cerrando el cumplimiento de las metas del período (sin perjuicio de que el Gobierno ha anunciado algunas eventuales ajustes a las metas del PND). Con respecto al comportamiento de algunas metas importantes se observa lo siguiente:

- La meta del Sector Seguridad Ciudadana referida a 3.200 nuevos policías, se le han venido asignando recursos para su avance desde el 2007, pues considerando lo ejecutado en el 2007 (1.325, según Informe de Evaluación 2007 de MIDEPLAN) y lo presupuestado para el 2008 y 2009 (800 plazas nuevas de policías en ambos años), el número de nuevos policías ascendería aproximadamente a 3.000, cercano a la meta establecida.
- La meta del Sector Salud referida a la atención en los CEN-CINAI de 29.232 niños de 2 a 7 años, estuvo cercana a los 22.000 en el 2007 (según lo informado por MIDEPLAN en el Informe de Evaluación 2007), en el presupuesto del 2008 se programa en 16.434 y en el 2009 vuelve a estar cercana a 22.000, en la cual se debe valorar el esfuerzo administrativo y la capacidad instalada para su cumplimiento.
- La meta del Sector Social referida a 130.000 estudiantes cubiertos por el Programa de Transferencia Monetaria Condicionada, denominado "Avancemos", registró 98.000 estudiantes según lo señalado por MIDEPLAN en el Informe de Evaluación 2007, y en los años 2008 y 2009, se observan incrementos en las transferencias del MEP asignadas al FONABE e IMAS¹⁵ para este programa, no obstante que no se indica el número de estudiantes a los cuales se planea cubrir.
- En el Sector Social también se observa que la meta de reducir al 50% (19.127) las familias que habitan en precarios y tugurios, presentó una ejecución muy baja en el 2007, nula en lo que va del 2008 y no se presupuestan recursos para el 2009, por lo que la probabilidad de cumplimiento es cada vez más lejana.
- Las metas del Sector Obras Públicas de 18.345,7 Km de la red vial cantonal atendidos con recursos del MOPT en convenio con municipalidades y 6.715 metros de puentes atendidos con recursos del MOPT, si se considera lo ejecutado en el 2007 (2.590.6 Km en red vial cantonal y 571.35 Metros de puentes) y presupuestado en el 2008 (4.317.0 Km y 1.310.0 Metros) y 2009 (5.500.00 Km y 872.0 Metros), faltarían alrededor de 6.000 Km de red vial cantonal y 4.000 Metros de puentes respectivamente.
- La meta del Sector Educación sobre aumentar al 8% del PIB la inversión nacional en educación, no se ha cumplido en lo que va del período ya que originalmente se supeditó a la reforma fiscal misma que a la fecha no se ha concretado.

¹⁵ En el 2008 ¢23.799,4 millones (FONABE) y ¢7.200,0 millones (IMAS); en el 2009 ¢38.433,9 millones (FONABE) y ¢16.800,0 millones (IMAS).

1.3 Plan nacional de inversiones públicas: se requiere concretar

El Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) constituye un componente fundamental del Sistema Nacional de Planificación (SNP), de manera que la racionalidad que se impone a la inversión pública es y debe ser un factor que permita la creación de valor en el sector público que derive en aportes reales al desarrollo de los países. Recientemente MIDEPLAN ha ejecutado acciones con miras a reactivar este Sistema, publicando el Decreto N° 34694-PLAN-H, Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública¹⁶ que busca ordenar para su eficaz funcionamiento los componentes orgánicos y funcionales del SNIP; asimismo ha elaborado un Plan Estratégico de Inversiones Públicas¹⁷ el cual establece las siguientes acciones básicas, a realizar de julio del 2008 a mayo del 2010:

- Creación fortalecimiento del Área de Inversiones y de la Unidad de Inversiones Públicas en MIDEPLAN.
- Establecimiento de un Inventario de Proyectos de Inversión con el apoyo de instituciones, que permita la creación del Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP).
- Implementación de un programa de capacitación institucional en formulación y evaluación de Proyectos.
- Elaboración y seguimiento del Programa Nacional de Inversión Pública (PNIP).
- Organización y Operación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).
- Preparación e implementación de guías metodológicas e instrumentos para la identificación, formulación y evaluación de proyectos.
- Investigación y estudios de Inversiones.
- Promoción del uso de alternativas o modalidades de financiamiento y ejecución de Inversión Pública.

En relación con el establecimiento del SNIP, MIDEPLAN cuenta en la actualidad con la información suministrada por 69 instituciones comprendidas por el gobierno central e instituciones descentralizadas; lo que ha conllevado una validación y evaluación de la información de proyectos de Inversión Pública, para proceder según señala ese Ministerio¹⁸ a la selección de proyectos que permitirá ser incluida en instrumentos como el Plan Nacional de Inversión Pública 2008 – 2010.

No obstante lo anterior, en la actualidad no se cuenta aún con un Plan Nacional de Inversiones Públicas, y en el Plan Estratégico remitido por MIDEPLAN mediante Oficio DM-533 del 29 de agosto del año en curso, no se indicó la fecha de su emisión, razón por la cual mediante oficio N° 09506 (FOE-SD-0388) del 12 de setiembre del 2008, este órgano contralor le solicitó a MIDEPLAN que informe sobre: "1. El estado actual del Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP); 2. La fecha estimada en que el PNIP será propuesto al Presidente de la República; y 3. La definición de los plazos de las tareas a realizar para desarrollar el Área de Trabajo denominada "d. Plan Nacional de Inversiones Públicas 2008-2010", contenida en el Programa de Trabajo 2008-2010 de la Unidad de Inversiones Públicas del Área de Inversiones de ese Ministerio."

¹⁶ Publicado el 22 de agosto del 2008.

¹⁷ MIDEPLAN: "Plan Estratégico de Fortalecimiento de las Inversiones Públicas en Costa Rica, Julio, 2008 – Mayo, 2010 Agosto.", agosto 2008, Oficio DM-533 del 29 de agosto del 2008.

¹⁸ Idem, MIDEPLAN: "Plan Estratégico de Fortalecimiento de las Inversiones Públicas..."

Asimismo, vale observar que el artículo 12 del Decreto N° 34694-PLAN-H, Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública establece que “El Ministerio de Hacienda contribuirá al fortalecimiento del SNIP y tendrá las siguientes funciones...a) Asignar los recursos del Presupuesto de la República a los proyectos de inversión atendiendo recomendaciones que la Dirección General de Presupuesto Nacional hará sobre los anteproyectos de presupuesto remitido y en atención a las directrices o los lineamientos generales y específicos de política presupuestaria formulados por la Autoridad Presupuestaria, y la normativa técnica y jurídica vigente...”; sin embargo el Transitorio III de ese mismo Decreto señala que “La aplicación de la norma del inciso a) del artículo 12 establecida al Ministerio de Hacienda iniciará a partir del año 2011.”, razón por la cual este órgano contralor mantiene dudas sobre la forma en que se estará financiando el eventual Plan de Inversiones Públicas que emita el MIDEPLAN. Por lo que se reitera una vez más lo que esta Contraloría General ha manifestado en diferentes foros y documentos, que el país requiere de un Plan Nacional de Inversiones Públicas con visión de estrategia de Estado, y no solamente para un período de Gobierno.

En el aparte 2.3.3 de este documento, se comentan otros aspectos relativos a la inversión.

1.4 Cumplimiento de los principios presupuestarios

La LAFRPP en su artículo 5 establece que los presupuestos públicos deben cumplir con siete principios, a saber: el de universalidad e integridad, el de gestión financiera, el de equilibrio presupuestario, el de anualidad, el de programación, el de especialidad cuantitativa y cualitativa y el de publicidad. En la siguiente tabla se resume la situación de cada uno de tales principios en relación con el Proyecto de Presupuesto 2009:

CUADRO 11
PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

PRINCIPIO	COMENTARIO
1. Universalidad e integridad: "El presupuesto deberá contener, de forma explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro; no podrán atenderse obligaciones mediante la disminución de ingresos por liquidar."	En el Proyecto se incluyen todos los ingresos corrientes estimados por esta Contraloría General y los gastos a realizar con tales ingresos, con lo cual se considera que se atiende el principio de universalidad e integridad; manteniéndose sin embargo, la situación de presupuestación parcial de los destinos específicos, lo que ha sido indicado por este órgano contralor en otros informes técnicos y está determinado por factores de tipo económico y jurídico.
2. Gestión financiera: "La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley."	Sobre este principio, el órgano contralor ha mantenido que no se cumple cabalmente, debido a que el Ministerio de Hacienda no ha logrado incorporar en forma expresa la vinculación entre el presupuesto y el PND, sobre lo cual como se mencionó en un apartado anterior; producto de un estudio de fiscalización, ya hay una disposición dirigida al dicho Ministerio en tal sentido. Asimismo, en lo referente a un uso eficaz, eficiente y económico de los recursos públicos, todavía no se ha logrado medir, ya que está en proceso de aplicación la implementación de un modelo de presupuesto por resultados, según el cual hasta el 2011 todos los ministerios van a estar en aplicación de indicadores que midan tales dimensiones de su gestión de recursos presupuestarios y financieros.
3. Equilibrio presupuestario: "El presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos y las fuentes de financiamiento".	Con respecto a este principio, la Contraloría ha manifestado su posición de que el mismo debe cumplirse no solo al nivel de los ingresos y egresos totales del presupuesto, sino al nivel de ingresos y gastos corrientes, de modo que ningún gasto corrientes sea financiado con ingresos de capital o con las denominadas fuentes de financiamiento; este requerimiento está recogido, también, en el artículo 6 de la LAFRPP. Este principio se cumple en el proyecto de presupuesto bajo análisis, tanto desde el punto de vista de los ingresos y egresos totales como desde el ángulo más restringido de no financiar gasto corriente con ingresos de capital o fuentes de financiamiento
4. Anualidad: "El presupuesto regirá durante cada ejercicio económico que irá del 1 de enero al 31 de diciembre".	Al nivel de la formulación este principio se cumple, pues el presupuesto cuyo proyecto se analiza está formulado para el año 2009.
5. Programación: "Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo"	Al respecto, se determinó que todos los ministerios incluyen información sobre los objetivos, las metas y los productos correspondientes. Con respecto al tema de costos, éste no ha sido desarrollado por el Ministerio de Hacienda, no obstante mediante informe DFOE-SAF-03-2008 este ente contralor le ordenó a la Dirección General de Presupuesto Nacional, la elaboración y presentación de un plan para atender la problemática de la medición del costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos, establecido en el artículo 52 de la LAFRPP, encontrándose a la fecha en ese proceso.
6. Especialidad cuantitativa y cualitativa: "Las asignaciones presupuestarias del presupuesto de gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios".	La especialidad cuantitativa se contempla mediante la aplicación de los clasificadores presupuestarios vigentes; no obstante, el cumplimiento de este principio también requiere observar la etapa de ejecución del presupuesto.
7. Publicidad: en aras de la transparencia, el presupuesto debe ser asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles".	El Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2009 ha sido puesto a disposición en la página de la red Internet del Ministerio de Hacienda, y ha sido práctica en el pasado proceder de la misma forma con el presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa, por lo que puede decirse que se cumple con el principio de publicidad.

De todo lo anterior se desprende que el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2009 cumple con los principios presupuestarios, aunque sigue sin mostrar expresamente la vinculación con el PND, y la ausencia de información sobre costos.

1.5 Programación plurianual de mediano plazo

Al igual que en el período 2008, el MINHAC presenta en el 2009 prospecciones de ingresos y gastos, las cuales señalan que se han realizado mediante un trabajo coordinado de diferentes Direcciones del Ministerio de Hacienda, utilizando el modelo de consistencia macroeconómica; así como la inclusión de diferentes escenarios que podrían afectar su desempeño, además de una serie de parámetros para cada sector que incluyen variables como PIB, inflación local e internacional, tipo de cambio, tasas de interés, emisión de títulos valores, elasticidades de ingresos, entre otras.

Según Hacienda, esa información se incorpora debido a la necesidad de introducir una visión de mediano plazo para la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto y en cumplimiento de la normativa del país la cual introduce la perspectiva plurianual, básicamente en los artículos N° 19, 20, 36 y 38 de la LAFRPP.

Para el proyecto de ley de presupuesto del 2009 el MINHAC realizó una actualización de los escenarios prospectivos de ingresos y gastos fiscales presentados en el año 2008, incorporando prospecciones al año 2012.

1.5.1 Contenido de las proyecciones

Con respecto a los supuestos que sirvieron de base al modelo el MINHAC destaca los siguientes:

- Los ingresos totales a partir del año 2009, se mantienen como porcentaje del PIB, en el mismo porcentaje certificado por la Contraloría General de la República; es decir, en un 15,9%.
- La prospección no considera ingresos adicionales producto de reformas fiscales, manteniendo entonces una asignación consistente con los recursos disponibles.
- Se contempló en dichas prospecciones, la estimación de desembolsos de proyectos a ejecutar como el Programa de Regularización del Catastro y el Registro, Cuenca Binacional del Río Sixaola, el Proyecto de Equidad y Eficiencia en la Educación, y el proyecto Ecomercados II; cuya ejecución está a cargo del FONAFIFO, entre otros.
- Las prospecciones de ingresos y gastos de mediano plazo, se fundamentan en las variables macroeconómicas, generadas por el Modelo de Consistencia Macroeconómica; a saber: el PIB nominal y su variación porcentual para el período 2008-2012; así como la inflación y su variación anual medida con el IPC para el mismo período.

A continuación se presenta un resumen de cada uno de los escenarios planteados por el MINHAC en el proyecto de ley de presupuesto 2009:

Escenario 1:

Este escenario supone que los ingresos para el año 2009 mantienen el porcentaje con respecto al PIB de los considerados en el presupuesto según la Certificación de la Contraloría y se supone que dicho porcentaje se mantiene durante el período. Es decir, el escenario 1 supone mantener una tendencia similar en el crecimiento de los ingresos, sin ninguna variación en la asignación de los gastos.

Según lo destaca el MINHAC, este escenario considera los gastos que lleva el anteproyecto 2009 y se realizan las proyecciones para los siguientes años. Para el Poder Judicial los recursos consideran el destino constitucional del 6% de los ingresos corrientes.

Para el cálculo de los salarios se consideran los ajustes por costo de vida según el compromiso de reconocer la inflación estimada, el crecimiento vegetativo para cada año a fin de capturar el efecto que se genera en los incrementos salariales sobre incentivos adicionales al salario base como anualidades, dedicación exclusiva, entre otros, además dicho escenario incluye el aumento en la fuerza policial, compromiso para fortalecer la seguridad ciudadana. También se consideran la totalidad de los recursos al Consejo Nacional de Vialidad, así como al Régimen no Contributivo de Pensiones. Además se consideran los pagos por cuota Estatal, aportes por trabajadores independientes y Sistema Penitenciario a la Caja Costarricense del Seguro Social.

Los resultados del Escenario 1 muestran esfuerzos fiscales que proyectan un déficit financiero de 0.5% del PIB para el año 2008, el cual se incrementa a -1.6% en el año 2009 y que para el año 2012 representa un -1.3% del PIB. El gasto sin intereses se mantiene entre un 15,4% y un 15,2% a lo largo del período.

Con el cálculo de la Brecha Primaria de Blanchard, el MINHAC determinó los resultados de la sostenibilidad de la deuda pública en el mediano y largo plazo. Según esos cálculos, para este escenario el patrón de deuda pública es sostenible, en la medida en que el superávit primario (sp) observado es mayor que el superávit primario requerido (sp*), dando lugar a una reducción de la relación deuda/PIB en el lapso proyectado, de manera que se observa como la relación deuda/PIB en el 2008 será de un 23,0% y para el año 2012 se proyecta en un 19,9%.

Escenario 2:

Este escenario considera el mismo detalle de gasto que el anterior pero incrementa los recursos para el Ministerio de Educación a un 8% del PIB, se da un incremento porcentual en forma gradual, partiendo de un 6% en el 2009 el 7% del PIB en el año 2010 y 8% del PIB para los años 2011 y 2012, así también, se estiman más recursos para el FODESAF. En resumen, bajo el escenario 2 se supone que a partir del año 2010 se le asignará a FODESAF el 20% de impuesto sobre las ventas, además se contempla el incremento en la asignación presupuestaria al sector educación hasta alcanzar un 8% del PIB en el año 2011.

Lo anterior significa que el gasto total se incrementaría de 19,5% del PIB en el 2010 a un 21,3% en el año 2012. Los ingresos se mantienen iguales a los del escenario 1.

Bajo este escenario, el superávit primario se reduce considerablemente pasando a un déficit primario en el 2010 de 1,6 % del PIB incrementándose a un -2,6% en el año 2012 y por

consiguiente, el gasto por intereses se incrementa considerablemente llevando a un déficit financiero en el 2009 de -1,6% y a un -5,4% en el 2012. El endeudamiento también se incrementa en esos niveles, con los efectos perniciosos que generan los requerimientos de colocación para atender estas demandas, ocasionando según Hacienda el desequilibrio fiscal.

Con el uso del mismo modelo de Blanchard, se presentan los resultados de la sostenibilidad de la deuda pública en el mediano y largo plazo para este escenario. Al respecto, se evidencia en el escenario que la inclusión de gastos adicionales a partir del 2009 produce un cambio en la tendencia de sostenibilidad, provocando un incremento en la relación deuda/PIB a partir del 2010 pasando esta relación de un 23,9% en el 2010 a un 29,1% en el año 2012.

Según lo señala Hacienda, ese incremento de la relación deuda/PIB se verá traducida en mayores pagos de intereses, incrementando el déficit fiscal y llevando a una situación de insostenibilidad fiscal de mediano plazo.

Escenario 3:

Este escenario mantiene la relación deuda/PIB, en los niveles en que se ubica en el 2009, con el objeto de simular una situación de sostenibilidad de la misma. El modelo muestra que para lograr ese propósito se requiere aumentar los ingresos.

Según los resultados de la Brecha Primaria de Blanchard para este escenario, la situación de insostenibilidad de la deuda pública observada, se ajusta de manera que la relación deuda/PIB se mantiene en un 22,2% en el 2010 a un 22,4% en el 2012, a partir de este año el superávit primario observado (-0,4%) es igual al superávit primario requerido (-0,4%), por lo que no se presentan presiones sobre la deuda.

1.5.2 Acciones futuras para fortalecer la visión de mediano plazo en el proceso de formulación presupuestaria

Según lo informado por el MINHAC¹⁹, están realizando esfuerzos para introducir la visión de mediano plazo en la formulación del Presupuesto Nacional; para lo cual actualmente en dicho Ministerio se está desarrollando un proceso de acompañamiento y asesoría por parte del personal del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Además, se indicó que en junio del presente año se conformó un equipo de trabajo con personal de la DGPN y la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, con la participación directa del Ministro y Viceministro de ese Ministerio, equipo que está trabajando en la elaboración de un plan de acción, para su posterior implementación, todo con el fin de lograr un mejor desarrollo de la presupuestación plurianual según el marco normativo vigente.

Asimismo, señala el MINHAC que dentro de las acciones futuras que están previstas se encuentra la publicación en el 2009 de un documento de "Estrategia Fiscal", que precederá al proyecto de presupuesto 2010 y servirá de insumo para las asignaciones presupuestarias, además de otro documento de "Descripción del marco macroeconómico" que incluya el abordaje del año presupuesto más 3 años más, así como las estimaciones de línea base.

¹⁹ Documento de Presentación del Proyecto de Presupuesto 2009 y Entrevista realizada el 19/09/2008, a personal de la DGPN del Ministerio de Hacienda.

Se considera conveniente y de gran utilidad que MINHAC, como rector del SAF continúe concretando acciones para que el país cuente con esta visión de mediano plazo en el proceso de formulación presupuestaria, dado los beneficios que podría derivar en la asignación del gasto público y las finanzas públicas.

1.6 Las normas de ejecución del presupuesto

El artículo 7° del proyecto de presupuesto para el 2009 incluye las denominadas normas de ejecución y en éste se incluyen nueve normas presupuestarias, que en su mayoría (90%) coinciden con las ocho normas incluidas en el proyecto de presupuesto del 2008, incorporándose una más, todas las cuales se comentan seguidamente:

Mediante la norma de ejecución 1 del proyecto de presupuesto de 2008, se autoriza a los Poderes de la República, a las instituciones adscritas a éstos, al Tribunal Supremo de Elecciones, y a las dependencias administradoras de los regímenes de pensiones, para que, con cargo a las partidas existentes, paguen las revaloraciones salariales del primero y segundo semestre del año 2008, así como la respectiva anualización de las revaloraciones salariales decretadas para el segundo semestre de 2008.

Con relación a la norma 2, mediante la misma se autoriza a la Junta Administrativa del Registro Nacional, para que cubra en su totalidad y dentro de su presupuesto, los servicios personales, cargas sociales y otros extremos salariales, así como el pago por concepto de prohibición para los funcionarios del Registro Nacional, todo ello con base en la normativa legal vigente al respecto. Debe rectificarse la redacción de esta norma pues la Junta no cubre, en la práctica, la totalidad de los servicios personales de los funcionarios mencionados. A la vez, se debe revisar la normativa mencionada en la norma de tal manera que sea coincidente con el espíritu de la misma.

Las normas 3 y 4 son congruentes con los principios presupuestarios establecidos en la LAFRPP en su artículo 5. Mediante dichas normas se autoriza al Poder Ejecutivo para que efectúe según corresponda, los procedimientos de variación en las relaciones de puestos institucionales, sin que ello implique una alteración en el total de puestos consignados en la Ley de Presupuesto.

Las normas 5 y 6 regulan lo establecido para los servicios especiales que se contraten en las diferentes instituciones. En el caso de los ministerios se establece que no podrán ser superiores a los devengados por el personal incorporado al Régimen de Servicio Civil. Por su parte, los servicios especiales contratados por instituciones como la Defensoría de los Habitantes, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General de la República, no podrán ser superiores a los contenidos en el índice salarial vigente de cargos fijos de cada una de esas instituciones.

La norma 7 regula los gastos con cargo a la subpartida de prestaciones legales. Estableciendo que las mismas deberán pagarse de acuerdo al estricto orden de presentación en las unidades financieras institucionales y por el monto total. Tendrán prioridad los pagos que correspondan a causahabientes de servidores fallecidos; también serán prioritarias las solicitudes de pago de personas que no puedan seguir laborando por incapacidad permanente y tengan derecho a prestaciones.

La norma 8 autoriza al Poder Ejecutivo para que, mediante decreto ejecutivo elaborado por el MINHAC, modifique el número de cédula de persona jurídica de los beneficiarios de transferencias cuando, a solicitud del responsable de la unidad financiera del respectivo ministerio, o bien por iniciativa de la DGPN, se determine que el número consignado en la Ley de Presupuesto Ordinario sea incorrecto.

Por último, la norma 9 dice: "Autorízase al Poder Ejecutivo para que mediante decreto ejecutivo elaborado por el Ministerio de Hacienda, pueda realizar traspasos entre programas, para atender en forma oportuna los pagos derivados de la aplicación de la política salarial que el Poder Ejecutivo decretare. Estos traslados solo se realizarán cuando las previsiones presupuestarias aprobadas en la ley de presupuesto no fueran suficientes y con el fin de atender el pago de los salarios. /Los traspasos anteriores solamente podrán realizarse entre las subpartidas del grupo de Remuneraciones y las correspondientes al pago de contribuciones sociales."

La justificación que se hace a la mencionada norma por parte de la Dirección General de Presupuesto Nacional es que ésta pretende flexibilizar y reducir riesgos de impacto en faltantes de pagos de planilla generados en la política salarial de costo de vida que el Gobierno decreta; faltantes que es conocido han ocurrido en el año 2008, y que generaron en parte la presentación de un presupuesto extraordinario.

No obstante lo anterior, debe indicarse que de acuerdo con el artículo 45, inciso a), subinciso iii) de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, están reservadas a la Asamblea Legislativa, las modificaciones del presupuesto nacional que impliquen transferencias entre programas presupuestarios, por lo que la norma que se propone, en los términos establecidos, no resulta procedente en criterio de esta Contraloría General.

Cabe mencionar que conforme al inciso b) del referido artículo 45, el Poder Ejecutivo, mediante decreto, puede realizar modificaciones al presupuesto no que no estén reservadas a la Asamblea Legislativa según el inciso a) del citado numeral. Además, es necesario indicar que el artículo 8, inciso e) de la LAFRPP, establece como un elemento que deben contener los presupuestos, las normas de ejecución que se aplicarán para el ejercicio económico respectivo, aspecto que ha sido reconocido por la jurisprudencia de la Sala Constitucional.

En tal sentido, la valoración de una norma de ejecución, como la que se pretende emitir, deberá basarse en la normativa expuesta, en las posibilidades jurídicas de que dispone el legislador presupuestario y en la atención del fin público que se pretenda atender conforme a los preceptos establecidos en la Ley General de la Administración Pública.

CAPÍTULO 2

Aspectos Fiscales y Financieros

2.1 Proyección del Resultado Fiscal

Comúnmente se utiliza el déficit financiero y la deuda pública documentada como indicadores de la situación fiscal. Ambos conceptos tienen intrínsecas limitaciones, por lo que en alguna forma es necesario considerar adiciones o bien sustracciones que reflejen más ampliamente el equilibrio financiero.

Existe una relación fuerte entre déficit y deuda, pero no es completa aun si se piensa sólo en deuda documentada; la deuda varía por motivos no recogidos en el déficit, y éste incluye conceptos que no ocasionan ese tipo de deuda.

Otros pasivos de deuda como la flotante, corresponden a falta de pago de obligaciones regulares del erario, sea que no configuren gasto presupuestario (precisamente por dicha ausencia de cancelación) o bien se dan como tal gasto el cual se ejecuta sin la respectiva extinción del pasivo (deuda flotante de tesorería).

Adicionalmente, el Gobierno tiene deudas contingentes, que son de terceros pero que por experiencia pasada o por criterios técnicos se estima probable que deba atender. El caso más significativo es la deuda cuasifiscal del Banco Central de Costa Rica, que en forma parcial el Gobierno ha reconocido en el pasado o que diferentes concededores sostienen le corresponde asumir.

Para una valoración adecuada de la situación fiscal subyacente, dados los mandatos legales que rodean a los destinos específicos, se pueden incluir entre las obligaciones no atendidas aun cuando no impliquen un pasivo explícito sobre el fisco.

Dicho lo anterior, el proyecto de presupuesto recoge el concepto de déficit financiero. El cual alcanza para 2009 un valor estimado de ₡186.1 miles de millones, resultado de un ingreso esperado de ₡2.944.0 miles de millones, un gasto primario de ₡2.757.2 miles de millones, y pago de intereses por ₡372.9 miles de millones. El déficit se sitúa en 1% del PIB aproximadamente. Aunque durante el año se incorporan recursos del crédito externo para financiación de gastos no incluidos en el proyecto, normalmente no hay una ejecución completa del presupuesto, lo que anticipa un déficit menor.

En el 2008, según ha publicado esta contraloría en el Informe de Ejecución del Primer Semestre, con mucha probabilidad se alcanzará un superávit financiero. Es también verosímil que sea la situación en el 2009, dados los porcentajes de no ejecución del gasto que se han observado en el pasado. Así, el déficit financiero derivado del proyecto representa un 6,75% del gasto primario, valor que se corresponde con la no ejecución acostumbrada. De cualquier forma, la deuda pública no mostrará crecimiento y disminuirá en porcentaje del PIB, tal como se ha venido presentando durante varios años.

El modelo de consistencia macroeconómica del Ministerio de Hacienda señala una proyección pasiva de subsiguientes disminuciones de la razón deuda/PIB a mediano plazo. Las sensibilizaciones de un sustancial aumento del gasto en educación y en otras instituciones sociales, bajo el supuesto no explícito de un giro completo de tales rubros –es decir, siempre que no se aumente la deuda de tesorería- revierte la tendencia al cabo de cierto tiempo. Lo anterior dicta una norma de prudencia por el lado del gasto ante los continuos descensos de la

deuda documentada, que desde el 2004 ha estado descendiendo en relación con el PIB entre 3% y 4% anuales.

Similarmente, la atención de otras obligaciones como las que se mencionaron (flotantes, contingentes y destinos específicos) significaría comprometer la situación financiera del Gobierno a mediano plazo, sin menoscabo de que algunas de ellas –no así la totalidad– pueden permitir un resultado sostenible.

CUADRO 12
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA
RESULTADO FISCAL 2002-2008
MILLONES DE COLONES

	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	2009**
Ingresos	980.557	1.107.920	1.321.310	1.638.521	2.104.701	2.563.900	2.943.988
Gasto sin intereses	881.040	996.712	1.127.767	1.305.663	1.611.952	2.002.895	2.757.232
Superávit primario	99.517	111.208	193.543	332.858	492.749	561.005	186.756
Intereses	298.357	331.172	392.961	436.807	419.642	383.765	372.919
Déficit o superávit	-198.840	-219.964	-199.418	-103.949	73.107	177.240	-186.163
Ingresos/PIB	14,00%	13,60%	13,80%	14,50%	15,50%	16,00%	16,0%
Gastos/PIB	12,60%	12,20%	11,80%	11,50%	11,90%	12,50%	14,9%
Intereses/PIB	4,30%	4,10%	4,10%	3,90%	3,10%	2,40%	2,0%
Déficit/PIB	-2,80%	-2,70%	-2,10%	-0,90%	0,50%	1,10%	-1,0%
Financiamiento interno	129.576	120.505	181.457	131.015	-48.983	-56.523	403.048
Financiamiento externo	69.264	99.459	17.962	-27.067	-24.124	-120.717	-216.885

* Estimación actualizada según la ejecución.

** Proyecto de presupuesto.

Es evidente de la lectura del cuadro anterior la escasa probabilidad de algunos valores del proyecto de presupuesto, como son el gasto, el déficit y el financiamiento. A no ser que se presente una variación sustancial en los porcentajes de ejecución o en las tasas de interés, difícilmente se observaría un déficit financiero ni una necesidad tan elevada de financiamiento interno.

A ese particular, en los últimos años se presenta un recurso al financiamiento interno que ha excedido las necesidades de gasto, con la consecuente acumulación de caja. Durante el 2006 las cuentas de efectivo aumentaron en un total de ₡85.322 millones, situándose en ₡159.348 millones, el cual se redujo levemente a ₡153.335 millones al cierre del 2007, en parte por la reducción de los fondos en dólares dada la apreciación cambiaria. Para junio del 2008 se sitúan en ₡179.918 millones.

Estas sumas son muy considerables, y señalan una captación de recursos de corto plazo que no tienen una justificación fiscal clara, antes monetaria o cuasifiscal, pues equivalen a un retiro de numerario o efectivo de la circulación con el correspondiente costo para el erario.

Precisamente, las finanzas del Banco Central han mostrado una mejoría en el año 2008, pues las pérdidas se reducen y la deuda interna se ha estabilizado. Si bien a mayo había aumentado en ₡200.000 millones con respecto a diciembre del 2007, como lo indicó nuestro informe del primer semestre, en meses subsiguientes se ha revertido esa dinámica. Estas fluctuaciones se observan también en otros saldos del balance del instituto emisor, como los pasivos monetarios y los

activos líquidos externos, lo que tiene relación con la situación cambiaria y los niveles de inflación experimentados.

Contrariamente, otros pasivos del gobierno como son las deudas flotantes de tesorería y transferencias no atendidas, principalmente a la CCSS y a FODESAF donde existe reconocimiento contable, siguen aumentando. Éstas últimas posiblemente se acerquen a $\text{¢}1$ billón de colones al cierre del 2008, por lo que debería buscarse una solución apropiada. Las deudas de tesorería por caja única siguen una tendencia similar, y su magnitud alcanza 2% del PIB. Este tipo de obligaciones no imponen presión financiera inmediata sobre el erario, pero su evolución señala la necesidad de una atención específica, pues recurrentemente se ha procedido a documentarlas y atenderlas.

En el caso de las obligaciones con la CCSS, a partir del convenio firmado con esta institución en el 2007, el Gobierno asume una deuda de FODESAF con la CCSS por $\text{¢}130.000$ millones, situación que por el momento no presenta compensación con otros pasivos reconocidos contablemente con el mencionado fondo.

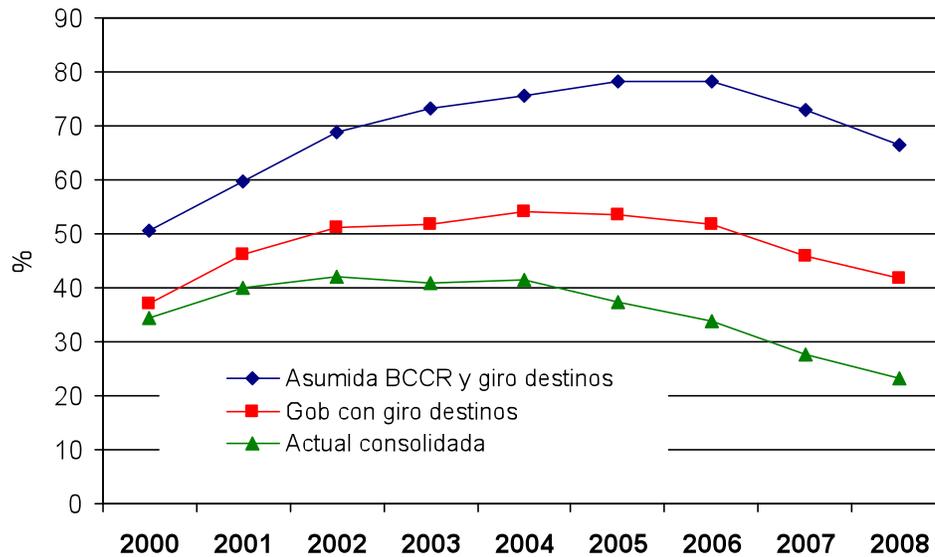
En términos generales, considerando tal amplitud de pasivos directos e indirectos del gobierno, cuya magnitud es cercana al 45% del PIB, se esperaría que en 2009 la situación fiscal continúe mejorando según este indicador o el de deuda documentada. Es necesario continuar atentos a la evolución de variables exógenas que podrían incidir en especial sobre la deuda del Banco Central, y realizar las adaptaciones requeridas para una política fiscal y monetaria flexibles.

Es pertinente destacar dos aspectos adicionales. Por un lado, la disminución del cociente deuda/PIB en 2009, sea la deuda consolidada o en el sentido amplio de pasivos que hemos indicado, habría de ser inferior a lo observado entre 2004 y 2008, años en donde el cociente ha estado bajando 4% cada año. La reducción de la deuda en la ecuación patrimonial del gobierno, no es un objetivo fiscal en sí misma, dados los niveles alcanzados, y no debe sustituir la adecuada evaluación de acciones programadas para el alcance de los objetivos del gasto y el ingreso públicos.

No debe obviarse en esta línea, la existencia de rezagos en infraestructura y otras demandas de la sociedad. El proyecto del 2009 contempla un gasto de capital del 1,75% del PIB, por lo que no se observa una variación con respecto al presupuesto del 2008. Tiene que valorarse también la capacidad de ejecución de las instituciones públicas, especialmente en la realización de inversiones, pues como ha venido señalando esta contraloría, se observa una recurrente acumulación de superávit presupuestarios en el sector público.

Hay que mencionar que a pesar de la notable mejoría en el indicador de deuda documentada, la sola atención a todas las obligaciones que subyacen sobre el erario habría significado una multiplicación de cargas financieras, como lo muestra el ejercicio de simulación del gráfico siguiente. Lo anterior, sin considerar los posibles efectos que se habrían dado en tasas de interés y otras variables macroeconómicas como el crédito, la balanza de pagos, las variables monetarias, y la eventual capacidad de ejecución de los receptores de destinos específicos.

GRÁFICO 1
GOBIERNO CENTRAL: COCIENTES DEUDA/PIB



Como presenta el gráfico, sólo recientemente se habría podido ver sostenibilidad en el indicador de deuda, a niveles muy elevados y vulnerables. En la actualidad, hay otros elementos que actúan para una mejor tendencia, tales como menores tasas de interés, el manejo de caja única, y los reducidos indicadores de déficit primario, entre otras. No obstante lo cual, los efectos indirectos en tasas de interés y otras magnitudes macro económicas habrían de considerarse expresamente en un ejercicio de esta naturaleza.

2.2 Presupuesto de Ingresos

2.2.1 Total de ingresos del presupuesto, su composición y variación

El total de ingresos del proyecto de Ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República del ejercicio económico del año 2009 asciende a $\text{¢}4.098.711,0$ millones, constituidos en un 71,8% por los ingresos corrientes, por un monto de $\text{¢}2.943.987,8$ millones y, en un 28,2% por ingresos del financiamiento, en su totalidad por financiamiento interno mediante títulos valores de la deuda interna, por un monto a emitir de $\text{¢}1.154.723,2$ millones. La variación del ingreso total del proyecto de presupuesto 2009 en términos nominales es del 18,0% con respecto al del presupuesto 2008 y, en términos reales, aplicando a las cifras el Índice Implícito del PIB de cada año como deflador, crece en un 4,9%. El total de ingresos como porcentaje del PIB nominal pasa de 21,9% en el 2008 a 22,1% en el 2009.

Es importante destacar nuevamente que los ingresos del proyecto de Ley de presupuesto de la República para el 2009 continúan financiándose cada vez más con recursos sanos, es decir, en un mayor porcentaje con ingresos corrientes. En efecto, éstos representan el 71,8% de los ingresos totales en el 2009 (69,7% en el 2008); mientras que el financiamiento interno con títulos valores de la deuda interna es el 28,2% del total de ingresos (30,2% en el 2008). Véase el próximo Cuadro 13.

Con respecto a los ingresos corrientes del 2008 es importante mencionar que se realizó una nueva estimación o cálculo de los mismos, utilizando esta vez las cifras de recaudación de las diferentes rentas al mes de junio del 2008, así como las variables macroeconómicas procedentes de la revisión del Programa Monetario 2008-2009 del Banco Central de Costa Rica (BCCR). La nueva estimación de los ingresos corrientes del 2008 ascendió a ₡2.541.948,9 millones, monto que resulta mayor en alrededor de ₡119.500,0 millones con respecto al presupuesto vigente al mes de julio (₡2.422.422,0 millones), fecha en que se realizó la nueva estimación. Se aclara que estos datos pueden modificarse en la medida en que se aprueben leyes que afecten a los ingresos, o se modifiquen significativamente las variables macroeconómicas o en caso de que se paguen sumas extraordinarias en el caso del impuesto sobre la renta producto de procesos litigiosos.

Los mayores ingresos corrientes que se estiman recaudar en el 2008 obedecen al dinamismo de la actividad económica del país que, pese a enfrentar una desaceleración de la producción, aún muestra tasas de crecimiento importantes, lo cual contribuye al crecimiento nominal de la base imponible en general; así como también contribuyen los esfuerzos de fiscalización y control fiscal realizados durante el periodo. En efecto, el BCCR prevé que el PIB real crecerá en un 3,3% en el 2008 o en un 17,1% en términos nominales, según revisión del Programa Macroeconómico 2008-2009. Por su parte el PIB por industria, a precios corrientes o a precios constantes, muestra que actividades como la manufacturera; construcción; electricidad y agua; comercio, restaurantes y hoteles; transporte, almacenaje y comunicaciones; servicios financieros y seguros, entre otras, presentan tasas de variación anual importantes al 2008.

También contribuye para que se estime una mayor recaudación de ingresos corrientes en el 2008, el hecho de que la revisión del Programa Macroeconómico 2008-2009 del Banco Central de Costa Rica, presentó para las principales variables macroeconómicas mayores niveles o valores superiores a las consideradas en la estimación inicial de los ingresos. En efecto, el PIB nominal se estima actualmente en ₡15.873.797,2 millones, contra un monto inicial estimado de ₡14.817.013,8 millones; las importaciones sin hidrocarburos y regímenes especiales actualmente se estiman en US\$9.342,2 millones, contra un monto inicial de US\$8.694,6 millones; el crecimiento del PIB nominal actualmente se estima en 17,1% e inicialmente se previó en 10,7% y la inflación o crecimiento del IPC actualmente es de un 14,2% según dicha revisión contra un estimado inicial de 6,0%.

CUADRO 13
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA: INGRESOS DEL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 2008-2009
ESTRUCTURA Y VARIACIÓN PORCENTUAL
MILLONES DE COLONES

	Presupuesto aprobado 2008	Proyecto de Presupuesto 2009	Estructura % Presupuesto 2008	Estructura % Pto Proy Ley 2009
TOTAL INGRESOS	3.472.441,2	4.098.711,0	100,0	100,0
Variac. porcentual Pto 08-09 (%)		18,0		
Total Ingresos/PIB (%)	21,9	22,1		
INGRESOS CORRIENTES	2.420.963,0	2.943.987,8	69,7	71,8
Variac. porcentual Pto 08-09 (%)		21,6		
Ingresos Tributarios	2.343.814,0	2.852.146,6	67,5	69,6
Contribuciones Sociales	42.100,0	49.600,0	1,2	1,2
Ingresos No Tributarios	10.922,0	13.279,9	0,3	0,3
Transferencias Corrientes	24.127,0	28.961,3	0,7	0,7
INGRESOS POR FINANCIAMIENTO	1.051.478,2	1.154.723,2	30,3	28,2
Variac. porcentual Pto 08-09 (%)		9,8		
Financiamiento Interno	1.049.143,9	1.154.723,2	30,2	28,2
Variac. porcentual Pto 08-09		10,1		
Títulos valores de Deuda Interna	1.049.143,9	1.154.723,2	30,2	28,2
Otros	0,0	0,0	0,0	0,0
Financiamiento Externo	0,0	0,0	0,0	0,0
Variac. porcentual Pto 08-09 (%)				
Recursos de vigencias anteriores	2.334,3	0,0	0,1	0,0
Variac. porcentual Pto 08-09 (%)		-100,0		
PIB Nominal	15.873.797	18.572.343		

Fuente: Ley de Presupuesto 2008, proyecto de Ley de Presupuesto 2009 y BCCR.

Entre las rentas que presentan mayor dinamismo en la recaudación y cuya reestimación para el 2008 es superior al estimado inicialmente se encuentran las siguientes: 1) Impuestos a los ingresos y utilidades, se estima una recaudación mayor en ¢50.000,0 millones con respecto al monto presupuesto, 2) Impuesto general sobre las ventas, con una estimación superior en ¢60.000,0 millones al monto presupuesto inicial, 3) Impuestos selectivo de consumo, cuya estimación es superior en ¢15.000,0 millones al monto presupuesto, 4) Impuesto a la propiedad de vehículos, aeronaves y embarcaciones, que se prevé una recaudación superior en ¢5.000,0 millones al monto del presupuesto vigente. Existen dos rentas que se recalificaron con un monto menor al presupuesto vigente, una es el impuesto sobre el traspaso de bienes inmuebles, que se reestimó en ¢20.800,0 millones contra ¢27.400,0 de presupuesto vigente y, la otra, el impuesto único a los combustibles, cuyo monto reestimado es de ¢275.000,0 millones, contra un presupuesto vigente de ¢288.000,0 millones, debido a la contracción del consumo de combustibles originado por los

altos precios del petróleo y por las medidas de restricción vehicular aplicadas por el Poder Ejecutivo.

Es conveniente señalar a ese Poder Legislativo que de los mayores ingresos corrientes que se esperan recaudar en el 2008, esta Contraloría General ya emitió dos recalificaciones de ingresos, a solicitud del Ministerio de Hacienda. Una en el impuesto selectivo de consumo, por un monto de ¢10.240,0 millones y, otra, en el impuesto general sobre las ventas, por un monto de ¢41.400,0 millones. Tales recursos dieron contenido a la presentación de presupuestos extraordinarios del 2008, ante esa Asamblea Legislativa, con la finalidad de atender una serie de compromisos en materia salarial y otras necesidades urgentes por parte del Gobierno de la República. Asimismo, sobre el posible mayor volumen de ingresos corrientes del 2008 se informó al Ministerio de Hacienda y a la Asamblea Legislativa, para los efectos que estimaran pertinentes²⁰.

2.2.2 Ingresos corrientes

Los ingresos corrientes del proyecto de Ley de presupuesto de la República del 2009 ascienden a ¢2.943.987,8 millones, de los cuales un 96,9% corresponden a los ingresos tributarios (¢2.852.146,6 millones), un 1,7% a las contribuciones sociales derivadas de los regímenes especiales de pensiones (¢49.600,0 millones), un 0,4% se recaudará de los ingresos no tributarios (¢13.279,9 millones) y el 1,0% restante proviene de las transferencias corrientes que recibirá el Gobierno Central (¢28.961,3 millones).

Las rentas de naturaleza tributaria, 27 en total, generan el 96,9% de los ingresos corrientes del 2009 y, de éstas, 13 impuestos principales aportan el 96,4% de los ingresos corrientes (las restantes 14 rentas tributarias aportan el 0,5% de los ingresos corrientes). Entre las principales rentas tributarias sobresalen, por su monto, el impuesto sobre las ventas cuyo ingreso en el 2009 se estima en ¢1.142.700,0 millones; los impuestos a los ingresos y utilidades, con un ingreso estimado de ¢800.000,0 millones; el impuesto único por tipo de combustible, con una recaudación estimada de ¢302.500,0 millones; los impuestos selectivos de consumo, cuyo producto se estima en ¢216.500,0 millones; los derechos de importación con un ingreso estimado de ¢120.700,0 millones, entre otras rentas o impuestos principales (ver Cuadro 14). La relación de ingresos tributarios/PIB es de 15,4%, y la mayoría de estos son de naturaleza indirecta. La contribución de los impuestos sobre los ingresos y utilidades, principal impuesto de naturaleza directa, es escasa, y representa el 4,31% del PIB.

Las contribuciones a la seguridad social compuestas por tres rentas constituyen el 1,7% de los ingresos corrientes del 2008. Los ingresos no tributarios están constituidos por 27 rentas y aportan el 0,4% de los ingresos corrientes del presupuesto del 2008. Finalmente las transferencias corrientes representan el 1% de los ingresos corrientes del 2009 y la forman 12 rentas, entre las cuales destaca la transferencia del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares-MEP, por un monto de ¢19.190,3 millones, con la cual se financia el programa nacional de los comedores escolares distribuidos en todo el país.

En el siguiente Cuadro 14 se presentan las principales rentas, por su monto, de los ingresos corrientes del proyecto de Ley de presupuesto del 2009.

²⁰ Oficios N° 8804 y N° 8810, ambos del 27 agosto de 2008, emitidos por esta Contraloría y remitidos al Ministerio de Hacienda y a la Asamblea Legislativa, respectivamente.

CUADRO 14
INGRESOS CORRIENTES DEL PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA 2009
PRINCIPALES RENTAS POR SU MONTO
EN MILLONES DE COLONES

Denominación	Estimación 2009	Participación relativa (%)
INGRESOS CORRIENTES (69 rentas)	2.943.987,8	100,00
Ingresos Tributarios (27 rentas)	2.852.146,6	96,88
Principales 13 rentas tributarias, por su monto:	2.836.400,0	96,35
Impuesto sobre las ventas	1.142.700,0	38,81
Impuesto a los ingresos y utilidades	800.000,0	27,17
Impuesto único por tipo de combustible	302.500,0	10,28
Impuestos selectivos de consumo	216.500,0	7,35
Derechos de importación	120.700,0	4,10
Impuesto sobre la propiedad de vehículos	85.000,0	2,89
Impuesto sobre bebidas alcohólicas	33.500,0	1,14
1% sobre el valor aduanero de las importaciones	32.100,0	1,09
Derechos de salida del Territorio Nacional	29.000,0	0,99
Impuesto a las bebidas sin contenido alcohólico	29.000,0	0,99
Impuesto sobre transferencia de bienes inmuebles	25.000,0	0,85
Impuesto sobre traspaso de vehículos usados	14.200,0	0,48
Derechos Consulares	6.200,0	0,21
Resto de 14 rentas tributarias	15.746,6	0,53
Contribuciones Sociales (3 rentas)	49.600,0	1,68
Ingresos No Tributarios (27 rentas)	13.279,9	0,45
Transferencias Corrientes (12 rentas)	28.961,3	0,98

Fuente: Elaborado con base en el Proyecto de Ley del Presupuesto 2009.

El proceso de estimación de los ingresos corrientes incluidos en el proyecto de Ley del presupuesto de la República del 2009, por parte de esta Contraloría General, consideró la siguiente información: a) Recaudación de los ingresos corrientes del Gobierno de la República al 30 de junio del 2008, así como la correspondiente reestimación o nueva estimación de tales ingresos para ese periodo, b) Estimación de la producción, consumo o venta de algunos productos para el 2009, por parte de entidades denominadas contribuyentes, tales como los combustibles (RECOPE), la exportación de banano (CORBANA), entre otras, y c) Proyección de las principales variables macroeconómicas del país proveniente de la revisión del Programa Macroeconómico 2008-2009 del Banco Central de Costa Rica, como las siguientes:

CUADRO 15
VARIABLES MACROECONÓMICAS UTILIZADAS EN LA ESTIMACIÓN DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DEL AÑO 2009

Variable	2008	2009
PIB nominal millones ¢	15.873.797,2	18.572.342,7
Importaciones totales millones de US \$	11.799,5	12.996,4
Importaciones sin hidrocarb y sin regíms especs	9.342,1	9.952,1
Tipo de cambio promedio anual	527,8	536,8
Crecimiento del PIB nominal %	17,1	17,0
Crecimiento del PIB real %	3,3	4,0
Crecimiento del IPC %	14,2	9,0

Fuente: Revisión del Programa Macroeconómico 2008-2009, BCCR.

El crecimiento de los ingresos corrientes del Gobierno de la República ha sido mayor que el crecimiento del PIB nominal desde el 2005 hasta el 2008, como puede observarse en el Cuadro 16 siguiente. En el año 2009 se prevé que los ingresos corrientes crezcan a una tasa cercana al 16,0% con respecto a los del periodo anterior, tasa que es inferior al crecimiento del PIB nominal de ese año, que se estima en 17,0%. Esta situación se debe al menor crecimiento o al impacto que se espera en la recaudación de algunas rentas, tales como las del impuesto a los combustibles, por los altos precios del petróleo y la restricción vehicular; los derechos de importación, el 1% sobre el valor aduanero de las importaciones y los impuestos selectivos de consumo, por el efecto del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

La carga tributaria, relación de los ingresos tributarios del presupuesto de la República con el producto interno bruto (PIB), ha venido creciendo en los últimos años desde el 2005 hasta el 2008, situándose en 15,52% en el 2008, y se estima que en el año 2009 su nivel sea de 15,36% del PIB, ligeramente menor al del año anterior, por el menor crecimiento de los ingresos tributarios estimados del 2009, según razones señaladas en el párrafo anterior. Sin embargo, esta carga tributaria podría variar en la medida en que se aprueben reformas legales que afecten los impuestos, o que se modifiquen las condiciones macroeconómicas del país previstas en la revisión del Programa Macroeconómico 2008-2009 del BCCR, o por mejoras en la gestión y control tributario por parte del Ministerio de Hacienda. La carga tributaria para cada año del 2005 al 2009, así como otros indicadores relevantes, puede observarse en el siguiente Cuadro 16.

CUADRO 16
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA: INGRESOS CORRIENTES EJECUTADOS O EFECTIVOS
PRINCIPALES IMPUESTOS Y CARGA TRIBUTARIA
VARIACIÓN PORCENTUAL E IMPORTANCIA RELATIVA CON RESPECTO AL PIB 2005-2009

	2005	2006	2007	2008 R	2009
Ingresos Corrientes(Nominales), Var.%	19,29	23,95	28,49	20,79	15,82
Ingresos Tributarios(Nominales), Var.%	19,65	24,65	28,60	21,39	15,80
PIB(Nominal), Var.%	16,80	21,07	17,68	17,14	17,00
PIB(Real), Var.%	5,90	8,81	7,33	3,32	4,00
Inflación, IPC, Var.% interanual	14,07	9,43	10,81	14,20	9,00
Ingresos Corrientes(Reales), Var.% (1)	8,15	11,41	17,19	6,5	2,9
Ingresos Tributarios(Reales), Var.%(1)	8,48	12,03	17,29	7,1	2,9
Ingresos Corrientes como % del PIB	13,89	14,22	15,53	16,01	15,85
Ingresos Tributarios como % del PIB (2)	13,31	13,70	14,97	15,52	15,36
Principales impuestos como % del PIB:	13,18	13,61	14,87	15,39	15,24
Impuesto sobre las ventas	5,10	5,44	5,89	6,05	6,15
Impuestos a los ingresos y utilidades	3,40	3,42	3,92	4,30	4,31
Impuesto único por tipo de combustible	1,81	1,82	1,85	1,73	1,63
Impuestos selectivos de consumo	0,96	0,97	1,13	1,17	1,17
Derechos de importación	0,70	0,74	0,79	0,79	0,65
Impuesto a la propiedad de vehículos	0,33	0,32	0,39	0,44	0,46
Impuesto a las bebidas alcohólicas	0,21	0,19	0,18	0,18	0,18
1% al valor aduanero de las importaciones	0,17	0,18	0,20	0,20	0,17
Derechos de salida del territorio nacional	0,20	0,17	0,17	0,17	0,16
Impuesto s/ bebidas sin contenido Alcohólico	0,13	0,14	0,13	0,15	0,16
Impuesto s/transferencia de bienes inmuebles	0,11	0,14	0,14	0,13	0,13
Impuesto s/traspaso de vehículos usados	0,07	0,07	0,07	0,07	0,08

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

(2) Relación comúnmente denominada Carga Tributaria.

R= Los ingresos corrientes, los tributarios y los principales impuestos referidos para el año 2008 R fueron reestimados (R) con datos de recaudación a junio del 2008 e información proveniente de la revisión del Programa Monetario 2008-2009 del BCCR.

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

La recaudación de los principales impuestos del presupuesto de la República como porcentaje del PIB, en el periodo 2005-2009, también se presenta en el cuadro anterior. El impuesto sobre las ventas como porcentaje del PIB muestra un porcentaje mayor que los demás impuestos y un crecimiento sostenido durante el periodo, debido a que es la renta tributaria más importante en cuanto a monto de recaudación y tiene un crecimiento más dinámico, por la amplitud de su base imponible. Los demás impuestos con respecto al PIB crecen muy poco de año a año o su recaudación anual apenas logra mantener su participación en el PIB. Los derechos de importación y el impuesto del 1% sobre el valor aduanero de las importaciones con respecto al PIB decrecen en el 2009 por el impacto que se espera en la recaudación, producto de la desgravación de las importaciones provenientes de los Estados Unidos, con motivo de la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana.

2.2.3 Ingresos por Financiamiento

Los ingresos por concepto de financiamiento incluido en el proyecto de Ley de presupuesto de la República para el 2009 ascienden a un monto de ₡1.154.723,2 millones, el cual es financiamiento interno, constituido únicamente por emisión de títulos valores de deuda interna. Dicho monto está compuesto por colocación de títulos valores de corto plazo por ₡216.612,8 millones, de los cuales ₡31.160,2 millones se asignan a la contribución del Estado a la Deuda Política para las elecciones del 2010 y, por emisión de títulos valores de largo plazo por un monto de ₡938.110,4 millones.

Los ingresos por financiamiento del proyecto de presupuesto 2009 aumentan en un 9,8% con respecto a los aprobados en la Ley de presupuesto de la República del 2008 (₡1.051.478,2 millones). A diferencia del presupuesto del 2008, en el del 2009 no se incorporan ingresos por concepto de superávit, los cuales se denominan otros recursos de capital. En ninguno de los dos años se ha recurrido al financiamiento externo.

La composición y estructura de los ingresos por concepto de financiamiento del 2008, así como del proyecto de Ley de presupuesto de la República para el 2009, se incluyen en el siguiente Cuadro 17:

CUADRO 17
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA: INGRESOS POR FINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA, 2008-2009
MONTO, COMPOSICIÓN Y ESTRUCTURA PORCENTUAL
CIFRAS EN MILLONES DE COLONES

	Ley de Presupuesto 2008		Proyecto Ley de Pto 2009	
	Monto	%	Monto (1)	%
Ingresos por Financiamiento	1.051.478,2	100,0	1.154.723,2	100,0
Financiamiento Interno	1.049.143,9	99,8	1.154.723,2	100,0
Títulos Valores Deuda Interna (1)	1.049.143,9	99,8	1.154.723,2	100,0
Otros	0,0	0,0	0,0	0,0
Financiamiento externo	0,0	0,0	0,0	0,0
Bonos	0,0	0,0	0,0	0,0
Préstamos Directos	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros recursos de capital	2.334,3	0,2	0,0	0,0

(1) Títulos Valores de Deuda Interna del Proyecto de Ley de Presupuesto 2009 compuestos por Colocación de títulos valores de corto plazo por ₡216,612,8 millones, de los cuales ₡30,160,2 millones se destinan a la Contribución del Estado a la Deuda Política para las elecciones del 2010 y, ₡938,110,4 millones por emisión de títulos valores de largo plazo.

Fuente: Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2008, N° 8627, y proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario de la República 2009.

Si a la emisión de títulos valores de la deuda interna que autoriza el proyecto de Ley de presupuesto 2009, por un monto de ₡1.154.723,2 millones, se le resta la amortización de títulos valores y de préstamos que el mismo proyecto de Ley incorpora, por un monto de ₡968.559,3 millones, se tendría una colocación neta de ₡186.163,9 millones de títulos valores de la deuda interna 2009, equivalente a nueva deuda.

Las partidas por concepto de amortización de títulos valores y de préstamos (¢968.559,3 millones) y por intereses y comisiones sobre títulos valores y préstamos (¢373.969,3 millones), incluidos en el proyecto de Ley de presupuesto de la República del 2009, suman un total de ¢1.342.528,6 millones, monto que resulta mayor o supera el financiamiento del presupuesto 2009 con ingresos del financiamiento interno, con títulos valores de deuda interna (¢1.154.723,2 millones); lo cual muestra la necesidad de continuar con las políticas para disminuir el monto de la deuda, ya que consume gran parte de los recursos del presupuesto anual de la República, por concepto del pago o servicio de la deuda. Esta diferencia asciende a un monto de ¢187.805,4 millones y, la suma por concepto de amortización e intereses representa casi una tercera parte (32,8%) del total de ingresos del proyecto de presupuesto de la República del 2009.

El proyecto de Ley de presupuesto de la República del 2009 autoriza al Poder Ejecutivo para emitir hasta ¢1.154.723.210.000,00 en títulos valores de deuda interna 2009, parte del cual podrá realizarse en moneda extranjera y, además, lo autoriza para que establezca, vía reglamento, las características de las emisiones, como el plazo, hasta por un máximo de veinte años, el tipo de interés, que podrá fijarse en una tasa máxima de 22,0% anual para la emisión en colones y un 9,0% anual para la de 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 títulos de la deuda pública, una tasa de interés máxima igual a la suma del porcentaje de inflación, más uno punto veinticinco por ciento (1,25%).

Es importante señalar que, como parte del financiamiento interno contemplado en el Presupuesto Nacional del año 2009, el Gobierno de Costa Rica ha previsto emitir y colocar bonos de la deuda interna por US\$150 millones, a principios del año 2009, derivado del acuerdo que se ha dado a conocer con el Gobierno de la República Popular de China. Dada la primera colocación que se efectuó en el presente año derivada de dicho acuerdo, esta Contraloría se encuentra realizando un estudio sobre los procedimientos correspondientes a dicha primera colocación, sobre lo cual se comunicará lo pertinente, según corresponda.

2.3 Presupuesto de Egresos

El gasto público como componente de la política económica, materializa la asignación de los recursos a las diferentes prioridades gubernamentales en los presupuestos, los cuales buscan a su vez satisfacer las necesidades de la ciudadanía. Dados los recursos escasos, el Estado busca alcanzar los mejores resultados, definiendo primeramente el tamaño del estado y asignando luego los recursos a los distintos programas y proyectos.

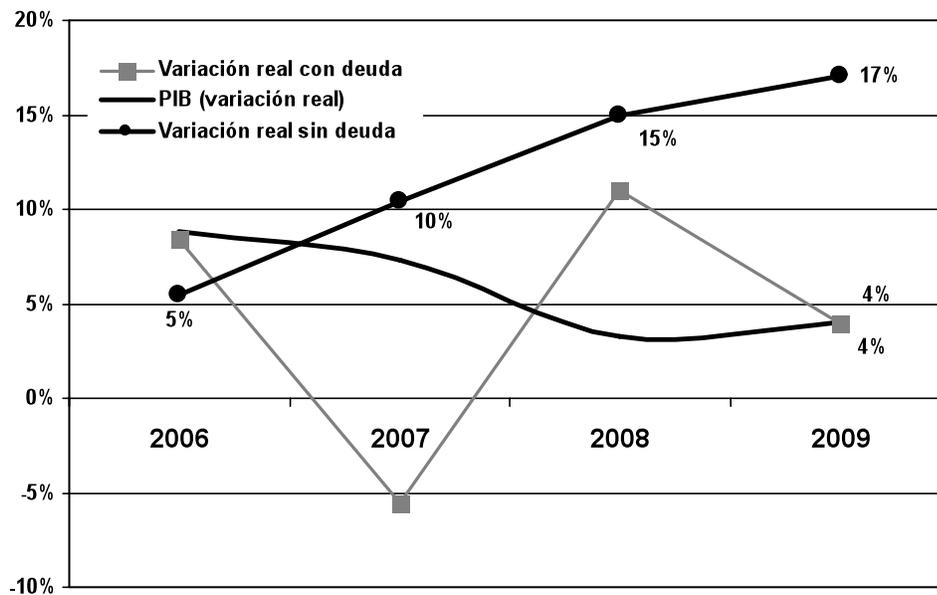
El presente acápite busca por lo tanto dar un panorama global de la composición del Proyecto de Ley de Presupuesto presentado para el próximo ejercicio económico, así como analizar el comportamiento del presupuesto en los últimos años. Para esto en términos globales en esta sección, se utilizan datos observados de ejecución para los años 2006 y 2007 e información sobre el presupuesto ajustado al 12 de setiembre del 2008 tomada del SIGAF, así como la propuesta de gastos para el 2009. Como anotación metodológica se tiene que las variaciones reales son calculadas con el Deflator Implícito del PIB determinado con base en la Revisión del Programa Macroeconómico del Banco Central 2008-2009 publicado el 4 de agosto del 2008.

Finalmente, en el tercer capítulo de este documento se puede encontrar mayor detalle de algunos títulos seleccionados correspondientes al Presupuesto del 2009.

2.3.1 Comportamiento del gasto

El gasto del Gobierno Central ha mostrado una tendencia expansiva en los últimos cuatro años sin considerar el Servicio de la Deuda, para crecer en el próximo ejercicio económico un 17% en términos reales y alcanzar un total de $\text{¢}4.098.711$ millones. Sin embargo, para el 2009 se propone una desaceleración de este crecimiento que alcanzó tasas de crecimiento del 10% y 15% en el 2007 y 2008 respectivamente. La pérdida de peso relativo que ha tenido el Servicio de la Deuda en el presupuesto total, provoca que al considerar este título, el presupuesto global crezca un 4% para el 2009 en términos reales, misma tasa a la que se espera crezca el Producto Interno Bruto (PIB), mostrando así también el presupuesto global una desaceleración de su crecimiento con respecto al año anterior como se observa en el gráfico.

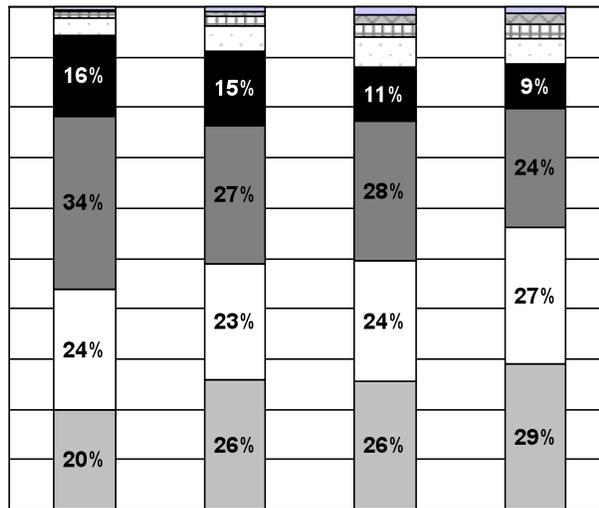
GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA CON Y SIN DEUDA 2006-2009
VARIACIONES REALES



Fuente: Proyecto de Ley 2009, Presupuesto ajustado al 12 de setiembre de 2008 tomado del SIGAF, Liquidaciones al 31 de diciembre 2006-7.

Esta Contraloría ha señalado en ocasiones anteriores, que puede resultar peligroso incrementar el gasto inercial como lo son las remuneraciones, en detrimento de la inversión que el país requiere para su desarrollo económico. La mencionada pérdida de peso relativo del Servicio de la Deuda ha provocado una recomposición del gasto, donde los recursos liberados se planean asignar a un mayor gasto en salarios y a un mayor gasto en transferencias corrientes, tendencia que se presenta en los últimos dos años según se observa en el Gráfico 2. Al eliminar el servicio de la deuda del análisis, la composición relativa se mantiene similar, con una ligera asignación mayor a remuneraciones y transferencias corrientes en detrimento de las transferencias de capital, consecuente con el análisis global.

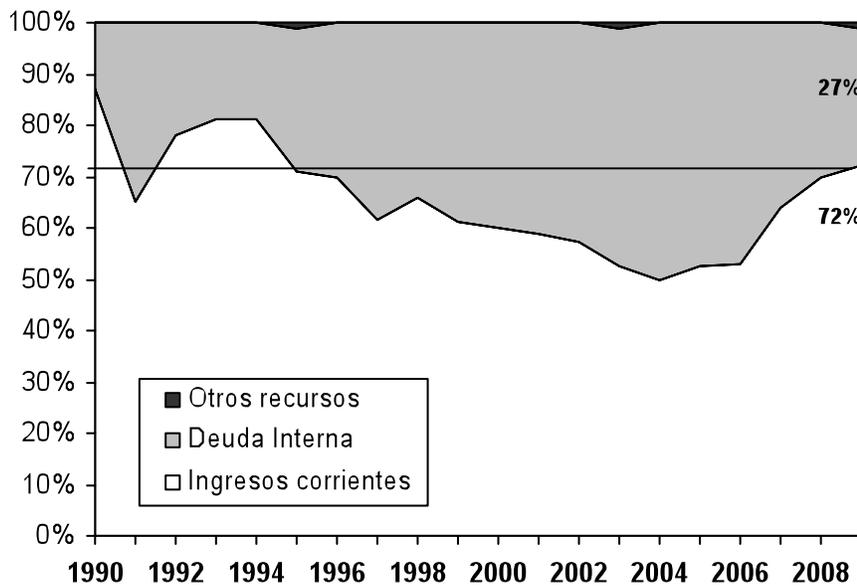
GRÁFICO 3
ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO SEGÚN PARTIDA 2006-2009



Fuente: Liquidaciones al 31 de diciembre 2006-2007, Presupuesto ajustado al 12 de setiembre 2008, Proyecto de Ley 2009.

No obstante lo anterior, se está incrementando el nivel de financiamiento con ingresos corrientes, y según la propuesta para el 2009 se alcanzaría el nivel que se tenía en 1995, año en el que empezó a disminuir ese porcentaje. Según se observa en el Gráfico 4 desde el 2005 se presenta una recuperación luego del deterioro que se empezó a dar en 1995.

GRÁFICO 4
FUENTE DE FINANCIAMIENTO DE PRESUPUESTO INICIAL 1990-2009



Fuente: Leyes de Presupuesto 1990-2008 y Proyecto de Ley 2009.

Los ingresos corrientes estimados en $\text{Q}2.943.988$ millones pueden cubrir los gastos corrientes propuestos por $\text{Q}2.804.671$, permitiendo potencialmente de esta forma financiar la totalidad de gastos corrientes con ingresos corrientes, según lo dicta el artículo 6 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP) N° 8131. Otra situación que se presenta para el próximo ejercicio económico, es que queda derogada la Ley N° 8255 sobre el tratamiento del componente inflacionario de los pagos por concepto de intereses, la cual permitía tratar dicho componente como gasto de capital, para efectos del cumplimiento del artículo mencionado anteriormente. Mayor detalle se discute en el acápite del Servicio de la deuda.

El siguiente cuadro muestra el detalle del origen y la aplicación de los fondos. Se incluye como fuente de financiamiento los Títulos Deuda Política por un monto de $\text{Q}30.160$ millones correspondiente al 0,19% del PIB del año tras anterior a las elecciones para sufragar los gastos de los partidos políticos de conformidad con el artículo 96 de la Constitución Política vigente, aunque se encuentra en discusión en la Asamblea Legislativa una reducción de este porcentaje a 0,11% del PIB para las próximas elecciones (lo que equivaldría a $\text{Q}17.461$ millones).

El financiamiento de la contribución estatal a los partidos políticos (deuda política) y sus intereses con bonos de deuda interna está prevista en el artículo 179 del Código Electoral el cual establece que "a más tardar en la fecha de convocatoria a elecciones nacionales, el Poder Ejecutivo emitirá bonos por el monto que el Estado reconocerá a los partidos políticos, para pagar sus gastos, de acuerdo con el artículo 96 de la Constitución Política. Para tal efecto, incluirá en el presupuesto ordinario de la República, correspondiente al año anterior al de las elecciones, la partida respectiva para el pago de la amortización, según lo estime, oportunamente y con anterioridad, el Tribunal Supremo de Elecciones. (Así reformado por el artículo 1° de la Ley N° 7653 de 10 de diciembre de 1996)".

CUADRO 18
PROYECTO DE LEY 2009: FINANCIAMIENTO DEL GASTO
MILLONES DE COLONES Y ESTRUCTURA PORCENTUAL

Clasif econ/Fuente Financiamiento	Proyecto de Ley 2009	Estructura %
Total	4.098.711	100%
Gastos corrientes	2.804.671	68%
Ingresos corrientes	2.774.501	68%
Títulos Valores deuda interna	10	0%
Títulos Deuda Política	30.160	1%
Gastos de capital	324.044	8%
Ingresos corrientes	122.803	3%
Títulos Valores deuda interna	201.241	5%
Transacciones financieras	968.559	24%
Ingresos corrientes	45.247	1%
Títulos Valores deuda interna	923.312	23%
Sumas sin asignación	1.436	0%
Ingresos corrientes	1.436	0%

Fuente: Proyecto de Ley 2009.

Según el Cuadro 18 se observa cómo la amortización de deuda (clasificación económica de transacciones financieras) se financia sólo en un 5% con recursos sanos, mientras que para amortizar el restante 95% se debe recurrir a nuevo endeudamiento, provocando esto que el saldo de la deuda disminuya lentamente.

Las sumas sin asignación incluyen $\text{Q}1.429$ millones en el Tribunal Supremo de Elecciones para sufragar los gastos de eventual referéndum, y $\text{Q}7$ millones en el Ministerio de Justicia a distribuir en Decreto Ejecutivo por el Ministerio de Hacienda, para un Taller Artesanal en el Centro de Adaptación Social de Limón. Para el año 2008, los $\text{Q}1.262$ millones asignados para un eventual referéndum no había habido necesidad de utilizarlos al mes de setiembre.

El análisis según clasificación económica muestra cómo los gastos corrientes adquirieron importancia relativa frente a los gastos de capital para el presupuesto propuesto para el 2009. La pérdida de peso de los intereses y la amortización se reasignó a las transferencias corrientes y al gasto de consumo. El proyecto propone también reducir el gasto de capital en un 6% en términos reales, en detrimento de la inversión que requiere el país como se mencionó anteriormente.

CUADRO 19
CLASIFICACIÓN ECONÓMICA 2007-2009

MILLONES DE COLONES, ESTRUCTURA PORCENTUAL Y TASAS DE VARIACIÓN REAL			
Clasificación Económica	2007	2008	2009
Total	2.785.088	3.504.731	4.098.711
<i>Estructura</i>	100%	100%	100%
<i>Variación real</i>	-6%	11%	4%
Gastos corrientes	1.847.877	2.228.048	2.804.671
<i>Estructura</i>	66%	64%	68%
<i>Variación real</i>	2%	6%	12%
Gastos de consumo	783.386	1.005.199	1.320.237
<i>Estructura</i>	28%	29%	32%
<i>Variación real</i>	25%	13%	17%
Intereses	419.642	385.693	372.919
<i>Estructura</i>	15%	11%	9%
<i>Variación real</i>	-12%	-19%	-14%
Transferencias corrientes	644.849	837.156	1.111.514
<i>Estructura</i>	23%	24%	27%
<i>Variación real</i>	-9%	15%	18%
Gastos de capital	178.933	306.877	324.044
<i>Estructura</i>	6%	9%	8%
<i>Variación real</i>	48%	51%	-6%
Formación de capital	24.309	48.715	67.792
<i>Estructura</i>	1%	1%	2%
<i>Variación real</i>	47%	77%	24%
Adquisición de activos	15.646	50.253	52.581
<i>Estructura</i>	1%	1%	1%
<i>Variación real</i>	130%	183%	-7%
Transferencias de capital	138.978	207.909	203.672
<i>Estructura</i>	5%	6%	5%
<i>Variación real</i>	42%	32%	-13%
Transacciones financieras	758.279	968.548	968.559
<i>Estructura</i>	27%	28%	24%
<i>Variación real</i>	-25%	13%	-11%
Adquisición de valores	571	2	-
<i>Estructura</i>	0%	0%	0%
<i>Variación real</i>		-100%	-100%
Amortización	757.708	968.546	968.559
<i>Estructura</i>	27%	28%	24%
<i>Variación real</i>	-25%	13%	-11%
Sumas sin asignación	-	1.257	1.436
<i>Estructura</i>	0%	0%	0%
<i>Variación real</i>			2%

Fuente: Liquidación 2007, Liquidación ajustada al 12 de setiembre 2008, Proyecto de Presupuesto 2009.

2.3.2 Reasignación de recursos

Una de las buropatologías más comunes presentes en los países en vías de desarrollo es el fenómeno del incrementalismo. "Esta práctica consagra el hecho de que el presupuesto de

cualquier año es muy similar al del año anterior ajustado por inflación, con cambios únicamente marginales. En consecuencia, se observa una gran inercia y rigidez en el gasto público, lo que dificulta o impide la reasignación estratégica de recursos presupuestarios desde programas no prioritarios y poco efectivos hacia programas prioritarios y más efectivos."²¹

El gobierno en su exposición de motivos señala que el crecimiento de los ingresos experimentado en el 2007 no se presentará en el 2008, lo que los obliga a un manejo más prudente de la política de gasto público. Es por esto que es imperativo analizar los ajustes a la política del gasto público que ha realizado el gobierno.

CUADRO 20
PRESUPUESTO 2007-2009 SEGÚN TÍTULO
MILLONES DE COLONES Y TASAS DE VARIACIÓN REAL

Título	2008		2009	Var. con respecto a Ley de ppto	Var con respecto a ppto ajustado
	Ley de Ppto	Ppto ajustado a set	Proyecto		
Total	3.472.441	3.504.731	4.098.711	5%	4%
Servicio de la Deuda Pública	1.384.023	1.359.323	1.347.892	-13%	-12%
Ministerio de Educación Pública	811.806	820.092	1.116.042	22%	21%
Regímenes de Pensiones	374.945	374.945	462.918	10%	10%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	192.789	199.725	230.978	6%	3%
Poder Judicial	151.881	163.770	209.798	23%	14%
Ministerio de Salud	85.908	87.830	118.420	23%	20%
Ministerio de Seguridad Pública	80.811	82.183	105.643	16%	14%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	68.006	72.806	92.244	21%	13%
Ministerio de Hacienda	58.515	60.010	76.786	17%	14%
Ministerio de Justicia	40.527	42.494	54.777	20%	15%
Tribunal Supremo de Elecciones	17.963	17.963	53.015	162%	162%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	16.064	24.013	36.246	101%	34%
Ministerio de Gobernación y Policía	45.044	45.044	31.517	-38%	-38%
Ministerio de Ambiente y Energía	20.908	31.148	28.571	21%	-18%
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	16.543	16.543	25.098	35%	35%
Asamblea Legislativa	21.491	21.491	23.285	-4%	-4%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	16.647	16.647	19.368	3%	3%
Contraloría General de la República	12.372	12.152	14.956	7%	9%
Presidencia de la República	9.019	9.019	11.138	10%	10%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	4.875	4.875	8.470	54%	54%
Ministerio de la Presidencia	5.780	5.780	7.551	16%	16%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	3.017	3.017	6.374	88%	88%
Ministerio Comercio Exterior	4.129	4.129	4.927	6%	6%
Partidas Específicas	2.541	2.541	3.907	37%	37%
Ministerio de Planificación Nacional	2.559	2.952	3.356	17%	1%
Defensoría de los Habitantes de la República	2.436	2.397	3.235	18%	20%
Ministerio Vivienda y Asentamientos Humanos	21.843	21.843	2.199	-91%	-91%

Fuente: Ley de Presupuesto 2008, Liquidación ajustada al 12 de setiembre 2008, Proyecto de Presupuesto 2009.

La coyuntura económica favorable de los últimos años de bajas tasas de interés y mayores ingresos, ha permitido como se describió anteriormente, contar con mayores grados de libertad para reorientar el gasto público según las prioridades del Gobierno. A continuación se realizará

²¹ Machado, Roberto. Los Sistema de Gasto Público de América Central y República Dominicana: disciplina fiscal y eficiencia. Banco Interamericano de Desarrollo. Noviembre, 2006.

un análisis de las variaciones en la política pública plasmadas en el Proyecto de Ley del Presupuesto del 2009.

- El Ministerio de Vivienda deja de recibir los fondos para realizar la transferencia al Banco Hipotecario de la Vivienda BANHVI para el Programa de Erradicación de Tugurios. Para el 2008, los ₡20.000 millones no habían sido devengados a mediados de setiembre. En el 2006 y 2007 se giraron ₡3 mil millones y ₡3.800 millones los cuales fueron girados en diciembre de esos años, según se destacó en el Informe de Evolución Fiscal del Primer semestre de 2008. La no incorporación de los recursos para el mencionado Programa de Erradicación de Tugurios para el próximo ejercicio económico, genera dudas sobre el cumplimiento de sus objetivos.
- Al Ministerio de Gobernación se le asignaron en el 2008 ₡26.000 millones para que el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) distribuyera a las municipalidades del país, subpartida que no se incluye para el 2009.
- Para el año 2008, se incluyó una partida por ₡10.240 millones en el Ministerio de Ambiente y Energía, para transferir a la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) "para atender subsidio al diesel aprobado por el gobierno de la república, con la finalidad de proteger a los usuarios del transporte público y al sector productivo, ante los incrementos desmedidos en el precio internacional del petróleo." Esta partida no había sido utilizada aún a mediados de setiembre y no se incluye para el 2009.
- El Tribunal Supremo de Elecciones presupuesta ₡30.160 millones por concepto de deuda política según lo establecido en el artículo 96 de la Constitución Política.
- El Ministerio de Ciencia y Tecnología incluye para el 2008 recursos para transferir al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas ₡1.200 millones para un fondo de incentivos para empresas productoras de bienes y servicios.
- El Ministerio de Economía Industria y Comercio incorpora para el 2009, ₡3.981 millones para el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), que incluye ₡1.977 millones para gastos operativos y ₡1.931 millones para censos y encuestas que se estarán realizando como parte del proyecto de mejoramiento de la Encuesta de Hogares, según la exposición de motivos. También se incluyen ₡1.071 millones más en la partida de remuneraciones.
- El Ministerio de Cultura incluye una asignación mayor al Centro Nacional de la Música para el 2009, de ₡4.382 millones, versus ₡2.158 en el 2008.
- El Ministerio de Agricultura se ve reforzado con inyección de recursos para la profundización del Plan de Reactivación de la Producción Nacional de los Alimentos Básicos. A manera de ejemplo, se incorpora para el 2009, ₡3.556 millones de transferencia para el Servicio de Salud Animal, se incrementa la transferencia al Servicio Nacional de Riego y Avenamiento de ₡1.500 millones en el 2008 a ₡3.170 millones en el 2009 para el Plan Nacional de Alimentos, y se incluyen ₡2.000 millones para el Instituto Nacional de Seguros para subsidiar la prima del seguro de cosechas.
- En el Ministerio de Educación, las partidas que más crecen en términos absolutos son la de remuneraciones (₡155.394 millones), seguida de la de transferencias corrientes (₡101.043 millones), alcanzando así una asignación del 6,01% del PIB efectivo a la Educación (6,16% del PIB ajustado por el decreto 28877-H). Mayor detalle en el capítulo 3.

2.3.3 La Inversión

Según un estudio del Banco Mundial²², América Latina debe gastar más en infraestructura. La inversión necesitaría ser de entre un 4% y un 6% anual para alcanzar a países que antiguamente iban a su zaga. Los gobiernos mantienen un rol crucial en la prestación de servicios de infraestructura, ya que deben regular y financiar parte de las inversiones. Según el mencionado estudio, "dado el alejamiento de los inversionistas de los mercados emergentes, volver a atraer al sector privado requerirá mejorar la relación riesgo-rentabilidad de los proyectos, medida que implica disminuir el riesgo regulatorio, mejorar el marco para la participación privada en infraestructura (PPI), al igual que desarrollar mecanismos de mitigación de riesgos. También implica mejorar la percepción que la opinión pública tiene respecto de la PPI, que suele ser abrumadoramente negativa en ciertos países, convirtiéndose en un importante obstáculo para futuras transacciones de este tipo. Esto requiere mayor transparencia, mejor diseño de transacciones, fiscalización eficiente para limitar las renegociaciones y el mal desempeño y un mejor manejo de los actores que lleven las de perder."

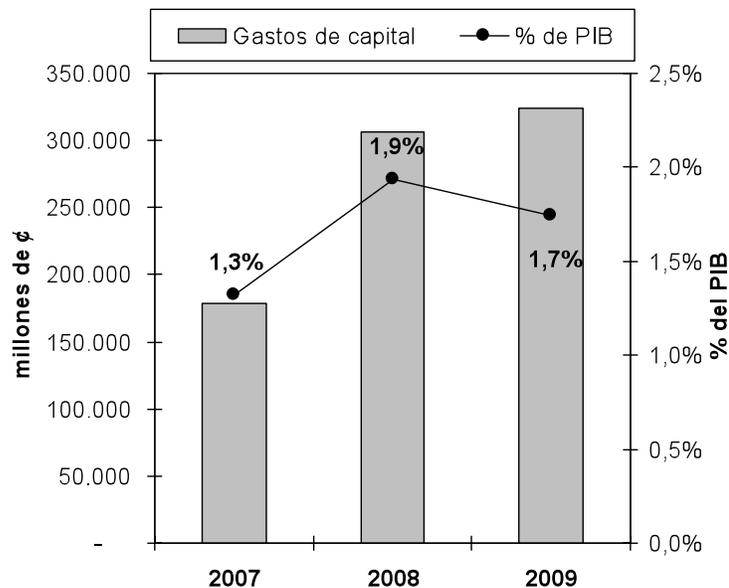
A continuación por lo tanto se presentan algunas cifras de la inversión presentes en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2009.

Inversión de capital

A pesar de haber presentado un repunte el año anterior la asignación de recursos a los gastos de capital, ante una situación económica un poco más adversa, el primer sacrificado es el gasto de capital que disminuiría un 6% en términos reales y alcanzaría el 1,7% del PIB versus el 1,9% que se espera para el 2008.

²² Fay, Marianne; Morrison, Mary. Infraestructura en América Latina y el Caribe: Tendencias recientes y retos principales. Banco Mundial, 2005.

GRÁFICO 5
GASTOS DE CAPITAL 2007-2009
MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Liquidación del presupuesto 2007, Presupuesto ajustado al 12 de setiembre 2008 y Proyecto de Ley de Presupuesto 2009.

Conviene insistir aquí en la relevancia del tema de la inversión pública. La inversión constituye un derecho fundamental para el desarrollo de los pueblos y constituye un imperativo para el crecimiento económico, la competitividad, la calidad de vida y el medio ambiente²³.

Hay avances en la reactivación de la inversión pública, como son las transferencias del 100% de los recursos al CONAVI, el incremento de fondos al MOPT, la aprobación de líneas de crédito para ese rubro por parte de organismos internacionales, el desarrollo de contratos de conservación vial, transferencias al sector municipal, y el refrendo y ejecución de contratos de concesión de obras; no obstante algunas acciones, todavía hoy existe una baja inversión en puertos, aeropuertos y ferrocarriles, e importantes limitaciones de distinta índole para la ejecución de la inversión pública, entre otros aspectos, por lo que se requiere una discusión profunda y acciones concretas sobre cómo aumentar la inversión y cómo financiarla y ejecutarla, y cómo solventar las distintas limitaciones que presenta el Estado a nivel de la gestión institucional y el diseño de proyectos.

Inversión social

La inversión social ganó peso relativo dentro del presupuesto total y alcanzó el 10% del PIB; sin embargo, crece para el 2009 a una menor tasa real del 14% en comparación con 16% en el 2008.

²³ Durante épocas de altos niveles de inversión (década de los setentas), el gobierno sobrepasaba el 4% del PIB en inversión directa.

CUADRO 21
INVERSIÓN SOCIAL 2007-2009
MILLONES DE COLONES, PORCENTAJES

	2007	2008	2009
Total Gasto Social	1.099.179	1.442.893	1.851.907
<i>% del presupuesto total</i>	39,5%	41,2%	45,2%
<i>% del PIB</i>	8,1%	9,1%	10,0%
Vivienda y otros servicios comunitarios	12.282	58.496	24.284
<i>% del presupuesto total</i>	0,4%	1,7%	0,6%
Salud	41.136	72.060	96.442
<i>% del presupuesto total</i>	1,5%	2,1%	2,4%
Educación	644.465	820.738	1.116.212
<i>% del presupuesto total</i>	23,1%	23,4%	27,2%
Protección Social	387.093	473.055	585.426
<i>% del presupuesto total</i>	13,9%	13,5%	14,3%
Servicios recreativos, deportivos, de cultura y religión	14.203	18.544	29.543
<i>% del presupuesto total</i>	0,5%	0,5%	0,7%

Fuente: Liquidación del presupuesto 2007, Presupuesto ajustado al 12 de setiembre 2008 y Proyecto de Ley de Presupuesto 2009.

Inversión en capital humano

A pesar de que la inversión en becas y capacitación se incrementa en un 12% para el año 2009, esta representa menos del 0,1% del presupuesto total, y como se ha mencionado en informes anteriores tiene una ejecución deficiente, menor al 50% en el 2006 y el 2007. El recurso humano calificado es fundamental para realizar adecuadamente las gestiones necesarias para la provisión de los servicios públicos de calidad.

CUADRO 22
GASTO EN BECAS Y CAPACITACIÓN 2008-2009
MILLONES DE COLONES Y VARIACIONES REALES

Objeto del Gasto	2008	2009
Total	2.212	2.793
<i>Variación real</i>	261%	12%
Actividades de capacitación	2.027	2.590
<i>Variación real</i>	256%	14%
Becas a funcionarios	185	203
<i>Variación real</i>	336%	-3%

Fuente: Liquidación 2007, Liquidación ajustada al 12 de setiembre 2008 y Proyecto de Ley 2009.

2.3.4 Transferencias en el presupuesto

Las transferencias representan el 32% del Proyecto de Presupuesto de la República 2009, compuesto por 27% de transferencias corrientes y 5% de transferencias de capital. Sin embargo existen asimetrías según título ya que por el peso de las mismas, algunos títulos sólo ejecutan un pequeño porcentaje del presupuesto que se les asigna.

CUADRO 23
TRANSFERENCIAS SEGÚN TÍTULO EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTO 2009
MILLONES DE COLONES

Título	Total proyecto	Tranf. Corr.	Tranf. Capital	Total Transf.	% del ppto que ejecuta el Ministerio
Total	4.098.711	1.111.309	203.672	1.314.980	68%
Partidas Específicas	3.907	2	3.905	3.907	0%
Regímenes de Pensiones	462.918	462.668	-	462.668	0%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	92.244	81.459	990	82.449	11%
Ministerio de Ambiente y Energía	28.571	12.668	7.945	20.614	28%
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	25.098	13.345	3.137	16.481	34%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	230.978	25.145	124.300	149.445	35%
Ministerio de Salud	118.420	69.428	4.733	74.160	37%
Ministerio de Gobernación y Policía	31.517	5.697	13.830	19.528	38%
Tribunal Supremo de Elecciones	53.015	30.496	-	30.496	42%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	8.470	4.702	-	4.702	44%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	6.374	3.367	-	3.367	47%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	36.246	15.359	3.338	18.696	48%
Ministerio de Educación Pública	1.116.042	366.565	40.251	406.816	64%
Presidencia de la República	11.138	3.914	-	3.914	65%
Ministerio de la Presidencia	7.551	1.780	-	1.780	76%
Ministerio Comercio Exterior	4.927	843	-	843	83%
Ministerio de Hacienda	76.786	8.189	-	8.189	89%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	19.368	1.544	244	1.788	91%
Ministerio de Justicia	54.777	686	1.000	1.686	97%
Contraloría General de la República	14.956	447	-	447	97%
Defensoría de los Habitantes de la República	3.235	53	-	53	98%
Ministerio de Planificación Nacional	3.356	48	-	48	99%
Asamblea Legislativa	23.285	312	-	312	99%
Ministerio de Seguridad Pública	105.643	1.267	-	1.267	99%
Ministerio Vivienda y Asentamientos Humanos	2.199	18	-	18	99%
Poder Judicial	209.798	1.305	-	1.305	99%
Servicio de la Deuda Pública	1.347.892	-	-	-	100%

Fuente: Proyecto de Ley 2009.

- El Ministerio de Trabajo sólo ejecuta un 11% de los recursos que se le asignan, donde las principales transferencias se dirigen a financiar las pensiones de adultos mayores en situación de pobreza (¢40.472 millones), FODESAF (¢12.570 millones), IMAS para el Programa de Seguridad Alimentaria (¢9.600 millones), la subvención ordinaria del PANI (¢6.958 millones), pensiones del régimen no contributivo de la Caja (¢6.313 millones) y fideicomiso de PRONAMYPE (¢1.500 millones). Con respecto a las transferencias de capital, se incluyen ¢739 millones para distribuir a asociaciones y ¢166 millones para distribuir a fundaciones.

- El Ministerio de Ambiente y Energía tiene como uno de sus principales asignaciones de transferencias corrientes al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) por ₡11.420 millones y ₡914 millones para el BCIE para implementar la Ley General de Telecomunicaciones. De las transferencias corrientes, la mayor corresponde al Fondo Nacional para el Financiamiento Forestal (FONAFIFO) por ₡6.921 millones, y ₡1.000 millones para el SINAC para el pago de tierras en áreas de conservación.
- El Presupuesto del Ministerio de Cultura gira al Centro Nacional de la Música (₡4.382 millones), al Teatro Popular Melico Salazar (₡1.773 millones), al Museo Nacional (₡1.390 millones), al Teatro Nacional (₡1.186 millones), al Archivo Nacional (₡1.021 millones). En cuanto a las transferencias de capital la más importante es ₡2.650 millones para el Museo de Arte Costarricense.
- Seguidamente el MOPT, realiza transferencias de capital al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) por un total de ₡101.796 millones, al Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME) ₡2.844 millones, ₡1.450 millones al Instituto Costarricense de Ferrocarriles y ₡1.048 millones para el Consejo Técnico de Aviación Civil.

Con respecto a la problemática de la no asignación de recursos y giro de la totalidad de los destinos específicos, desde la emisión de la resolución N° 2006-002766 de la Sala Constitucional el 25 de febrero de 2006, no ha habido avance alguno hasta el momento que busque solucionar dicha situación. Ni el Ministerio de Hacienda asigna los recursos según las leyes aduciendo en su exposición de motivos "que nadie está obligado a lo imposible" ni la Asamblea Legislativa ha concretado legislación al respecto. Es imperativo por lo tanto que las autoridades realicen las gestiones necesarias para solucionar esta situación que se ha venido señalando en repetidas ocasiones en estos Informes Técnicos.

A manera de ilustración, según se observa en el cuadro inferior, FODESAF estaría dejando de percibir ₡202.258 millones del impuesto sobre las ventas y el IFAM ₡21.483 millones. Sin embargo, para el año 2008, de los ₡10.908 millones asignados a FODESAF, al 12 de setiembre, se había devengado el 67%. Por otra parte, las Universidades reciben la transferencia completa, así como el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y las municipalidades según la Ley N° 8114.

CUADRO 24
TRANSFERENCIAS CON DESTINOS ESPECIFICOS 2009

Impuesto/Entidad usufructuaria	Destino según Ley	Destino según Ley menos 6% P.J.	Destino según proyecto	Diferencia	% Diferencia
TOTAL	958.246	923.281	661.186	-262.095	-28%
Renta	109.462	102.894	40.383	-62.512	-61%
UNA (Ley 7386)	1.472	1.384	1.584	201	14%
ITCR (Ley 7386)	736	692	792	101	15%
UCR (Ley 7386)	1.472	1.384	1.584	201	14%
UNED (Ley 8457)	1.472	1.384	2.002	618	45%
PANI (Ley N°7648 - M. Trabajo)	44.310	41.651	6.958	-34.694	-83%
Juntas de Ed. y Ad. de Col.	44.000	41.360	19.119	-22.241	-54%
Asociaciones de Desarrollo - M. Gobernación (Ley 3859, 4890, 6963)	16.000	15.040	8.343	-6.697	-45%
Incremento Timbre Educación y Cultural/ Ministerio de Cultura. Prog. Bibliotecas	2.200	2.068	2.200	132	6%
Propiedad de Vehículos/ Consejo Nacional de Vialidad (50%) (Ley N°7798) (MOPT)	42.500	39.950	39.950	0	0%
Transferencia de Bienes Inmuebles (Ley 5103)	625	588	625	38	6%
Dirección General de Tributación (2.5%) 2/	625	588	625	38	6%
F.E.E.S. (97.5%) 1/	24.375	24.375	24.375	0	0%
Ventas (Ley 3914, 6826)	251.394	236.310	12.570	-223.740	-95%
FODESAF (20.0%) (M. Trabajo)	228.540	214.828	12.570	-202.258	-94%
I.F.A.M. (2%) (M. Gobernación)	22.854	21.483		-21.483	-100%
Específicos de Consumo s/ bebidas alcohólicas Ley 7972	11.024	10.362	7.678	-2.685	-26%
Consejo NI. Adulto Mayor (Presid.)	2.354	2.212	1.835	-378	-17%
PANI (M.Trabajo) para financiar atención en albergues niñez riesgo social	1.974	1.856	686	-1.170	-63%
IAFA (M. Salud)	1.670	1.570	435	-1.135	-72%
Cruz Roja (M. Salud)	418	393	76	-316	-81%
Consejo NI. De Rehabilitación (Salud)	380	357	408	51	14%
Fundación Ayudanos para Ayudar (M. Cultura)	607	571	500	-71	-12%
Fundación Mundo de Oportunidades (M. Trabajo)	407	382	317	-65	-17%
C.C.S.S. (Régimen no Contributivo) (M. Trabajo)	2.169	2.039	2.545	506	25%
PANI Fondo Niñez y Adolescencia (MTSS)	434	408	338	-70	-17%
Patronatos Escolares (M. Educación)	217	204	180	-24	-12%
Juntas de Edu. III Y IV Ciclo Est. Con Discap. (M. Educ.)	217	204	181	-23	-11%
Asociación Olimpiadas Especiales de Costa Rica	124	117	125	8	7%
Asociación Deportiva Comité Paralímpico Integral	53	50	53	3	6%
Impuesto Único sobre los Combustibles (Ley 8114)	103.661	97.442	94.109	-3.333	-3%
Fondo total CONAVI (29%) (MOPT)	87.725	82.462	82.462	0	0%
Consejo Nacional de Vialidad (75% del 29% que establece la Ley)	65.794	61.846	61.846	0	0%
Municipalidades (25% del 29% que establece la Ley)	21.931	20.615	20.615	0	0%
Ministerio de Agricultura y Ganaderías 0.1% beneficios ambientales agropecuarios.	303	284	303	18	6%
UCR (LANAMME)	3.025	2.844	2.844	0	0%
Cruz Roja (€1.000.0 millones index. Anualmente) (M. Salud)	2.021	1.900	1.580	-320	-17%
Fonafifo (3.5%) (M. Ambiente)	10.588	9.952	6.921	-3.031	-30%
Impuesto al Cemento (Ley 6846)/ Asociaciones de Desarrollo Integral (M. Gobernación)	220	207	207	0	0%
Licencias de Caza y Pesca Continental (Ley 7317)	0	0	0	0	-100%
Timbre Fauna Silvestre (Ley 7317)/ Fondo de Vida Silvestre (SINAC M. Ambiente)	83	78	18	-59	-77%
Impuesto Gral Forestal (Ley 7575)/ SINAC (MAG)	187	176	356	181	103%
Licencias de Caza Pesca MIRENEM	10	9	0	-9	-100%
Derechos Consulares/ I.M.A.S. (Ley #6955)	2.067	1.943	0	-1.943	-100%
Derechos sobre Exportación de banano	5.912	3.885	2.468	-1.417	-36%
Municipalidades de Zonas Productoras (Ley 7313) (M. de Gob.)	4.133	3.885	2.468	-1.417	-36%
Ministerio de Seguridad	1.779	1.672	1.779	107	6%
¢1.50 por caja de Banano Exp. Ley 4895 y 7147 y sus Reformas.	165	155	157	2	1%
Ministerio de Salud	83	78	83	5	6%
C.I.T.A. 20% (Ciencia y Téc.)	33	31	32	1	5%
Centro Ag. Región Brunca 15% (M. Ag.)	25	23	28	4	19%
Centro Agríc. Huetar Atlán. 5% (M. Ag.)	8	8	9	1	11%
Sede U.C.R. Limón 10% (M. Ag.)	17	16	5	-10	-66%
Derechos de salida Territorio Nacional (Ley 8316)	16.436	15.450	14.966	-483	-3%
Consejo Técnico de Aviación Civil (MOPT)	15.448	14.521	14.521	0	0%
Municipalidad de Alajuela (M. Gob.)	988	929	445	-483	-52%
¢1.00 por Tonelada que se movيلة por el Puerto de Caldera (Ley 5582)/ Hogar	0	0	0	0	-100%
Papel Sellado/ M. de Cultura: Premios (Ley 6091)	56	53	56	3	6%
Venta de Bienes y Serv.-MOPT Instit. Geog. NI/ Instituto. Geográfico Nacional 2/	70	66	70	4	6%
Costo Confección documentos Migratorios Ley 8487/ Dirección General de Migración	2.500	2.350	2.500	150	6%
Venta de Servicios Meteorológicos (MEIC-Ley N°8279)/ Ministerio de Economía	70	66	665	600	911%
Derechos de Inscripción en Registro Naval (Ley 8000)/ Servicio NI de Guardacostas	5	5	5	0	6%
Der. De Zarpe de Embarcaciones Extranjeras (Ley 8000)/ Servicio NI de Guardacostas	115	108	115	7	6%
Canon, Consejo de Transporte (Ley 7969)/ Consejo de Transporte Público (100.0%)	2.285	2.148	1.937	-211	-10%
Canon, Certificado de Navegabilidad (Ley N°8000)/ Servicio NI de Guardacostas (Seg.	30	28	30	2	6%
Multas de Tránsito (Ley N°7331)/ Alcaldías de Tránsito 2/	414	414	414	0	0%
De Instituciones Públicas de Servicio, Financieras y no Fin./ Pago de cuotas a	727	684	727	44	6%
Código Notarial (Ley 7764)/ Poder Judicial (100%) 3/	468	468	468	0	0%
De Instituciones Públicas de Servicio (INA-Ley N°7372 y Ley 8283)/ Juntas Adm	2.961	2.784	2.754	-30	-1%
De Instituciones Públicas de Servicio (JUDESUR Ley N°7730)/ Juntas de Desarrollo de	110	103	110	7	6%
De Órganos Desconcentrados Servicio (FODESAF-MEP)/ Juntas de Educación	19.190	19.190	19.190	0	0%
De Órganos Desconcentrados (FODESAF-PRONAE)	1.000	1.000	1.000	0	0%
De Órganos Desconcentrados Fodesaf-PRONAMYPE/ PRONAMYPE (M. Trabajo)	1.500	1.500	1.500	0	0%
Rubros Como Porcentaje del Presupuesto de Ingresos Corrientes del Gob. Central					
Poder Judicial (6%)	176.639	176.639	209.798	33.159	19%
Fondo de Educación Superior 1/ (FEES)	204.159	204.159	204.159	0	0%

1/ Esta partida se gira a través del FEES.

2/ No se asignaron recursos en el Anteproyecto de Presupuesto por formar parte de los Programas de Presupuesto Nacional, sin embargo se incluyen los montos en la columna de destino según proyecto porque su gastos se están aplicando a el financiamiento de los programas correspondientes.

3/ Se incluye dentro de la asignación al Poder Judicial

Fuente: Ministerio de Hacienda, oficio DGPN-0464-2008.

Finalmente, al título de Obras Específicas se le asignan ₡3.907, lo cual representa un incremento del 37% en términos reales. Para el 2008, los ₡2.541 millones asignados fueron girados oportunamente en el mes de abril, según se comentó en el Informe de Evolución Fiscal y presupuestaria del Sector Público del primer semestre de 2008.

2.3.5 Otros temas

Gasto en Servicios de Gestión y Apoyo

El gasto en Servicios de Gestión y apoyo corresponde al 0,5% del presupuesto propuesto para el 2009.. Esta subpartida comprende según el respectivo clasificador presupuestario, los gastos en servicios profesionales, técnicos y misceláneos, con personas físicas o jurídicas, tanto nacionales como extranjeras para realizar trabajos específicos, incluyendo los conceptos de consultorías y honorarios que comprenden la contratación transitoria para la prestación de servicios técnicos, profesionales y otros.

CUADRO 25
GASTO EN SERVICIOS DE GESTIÓN Y APOYO SEGÚN TÍTULO
MILLONES DE COLONES Y VARIACIÓN REAL

Título	2007	2008	2009	var real 2008	var real 2009
Total	6.444	17.410	20.718	138%	6%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	1	1	22	43%	1323%
Presidencia de la República	6	38	606	474%	1311%
Ministerio de Seguridad Pública	13	205	755	1310%	226%
Asamblea Legislativa	31	249	454	612%	62%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	57	120	212	85%	57%
Ministerio de Justicia	135	175	309	14%	57%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	279	358	605	13%	50%
Ministerio de Planificación Nacional	17	17	29	-9%	49%
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	173	535	885	172%	47%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	37	65	90	53%	24%
Ministerio de Educación Pública	148	1.384	1.799	725%	16%
Ministerio de Hacienda	1.657	6.214	7.921	231%	13%
Ministerio de Gobernación y Policía	63	144	168	102%	4%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	107	150	174	23%	3%
Defensoría de los Habitantes de la República	44	72	83	43%	3%
Ministerio Comercio Exterior	15	1.373	1.480	7801%	-4%
Contraloría General de la República	70	167	165	112%	-12%
Ministerio de Ambiente y Energía	42	370	347	670%	-17%
Tribunal Supremo de Elecciones	894	542	495	-47%	-19%
Ministerio de la Presidencia	1	13	12	2063%	-20%
Ministerio Vivienda y Asentamientos Humanos	1	171	150	29273%	-22%
Poder Judicial	1.155	2.652	2.316	102%	-22%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	1.406	2.196	1.639	38%	-34%
Ministerio de Salud	92	199	5	90%	-98%

Fuente: Liquidación del presupuesto 2007, Presupuesto ajustado al 12 de setiembre 2008 y Proyecto de Ley de Presupuesto 2009.

- En el Ministerio de Economía, se incluyen ¢10 millones para desarrollar un sistema de información del sector, que permita evaluaciones de impacto de los programas desarrollados y el registro de las PYMES como proveedoras de bienes y servicios al estado y a las empresas grandes, así como ¢4 millones para el pago de servicios de profesionales que desarrollen herramientas de apoyo a las PYMES en gestión empresarial, microfinanzas y otros y ¢6 millones para la contratación de servicios de traducción entre otros.
- En el caso de Presidencia, se incluyen ¢370 millones para la contratación de una auditoria externa financiera correspondiente a los períodos 2007-2008 y 2009 y otras consultorías para apoyo a la gestión institucional en estas áreas. También se incluyen ¢200 millones para la contratación de consultorías en servicios jurídicos, fortalecimiento de la gestión institucional de la Presidencia de la República en áreas temáticas.
- En el caso del Ministerio de Seguridad Pública se incluyen en la subpartida de Servicios de desarrollo de sistemas informáticos, ¢537 millones para la contratación del desarrollo de un sistema de recolección de huellas digitales roladas de archivo policial, para el desarrollo de un sistema informático para la enseñanza de paquetes computacionales, para el desarrollo de un sistema de control de inventarios para el departamento de activos.
- En la Asamblea Legislativa se incluyen ¢321 millones para una consultoría para la "construcción del portal legislativo, desarrollo de un sistema específico para llevar a cabo dicho portal". Al 12 de setiembre, para la misma subpartida en el año 2008, no se había devengado nada.
- En el Ministerio de Ciencia y Tecnología se incluyen ¢115 millones pago de servicios de consultoría en el campo estadístico y estudios a realizar de las actividades financiero-administrativas y del área operativa del ministerio, así como contrataciones para recolectar información primaria para la construcción de indicadores y estudios para medir impactos de los recursos asignados en el fondo de incentivos y PROPYME para la toma de decisiones, también para consultorías orientadas a mejorar la operación del ministerio.
- El Ministerio de Justicia incluye ¢113 millones para servicios de desarrollo de sistemas informáticos.
- Relaciones Exteriores incluye ¢346 millones para atender pagos por concepto de asesoría en derecho internacional en el caso relativo al río San Juan (en el 2008 esta partida se ha ejecutado en un 51% a setiembre). También se incluye ¢112 millones para servicios generales de limpieza, decoración, jardinería, etc.
- El Ministerio de Educación incluye ¢831 millones para el pago de servicios profesionales en los procesos relacionados con la construcción de infraestructura educativa, como son la inspección y supervisión de obras.

Sobre el empleo en el gobierno central

El empleo en el Gobierno Central ha venido creciendo en los últimos tres años a una tasa promedio del 4,4% anual, donde los Ministerios con mayor asignación de recurso humano son el Ministerio de Educación (59% en el 2009), el Ministerio de Seguridad (12% en el 2009) y el Poder Judicial (8% en el 2009). Según se ha comentado en informes anteriores, en algunos casos se presentan dificultades para llenar las plazas vacantes, como es el caso de los puestos policiales en el Ministerio de Seguridad, situación que requiere solución. El siguiente cuadro detalla los ministerios que presentaron los mayores crecimientos para el 2009.

CUADRO 26
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN EL GOBIERNO CENTRAL 2006-2009
CANTIDAD DE PUESTOS Y VARIACIONES

	Cantidad de Puestos				Variación			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Total	104.768	109.156	113.792	119.380	2,5%	4,2%	4,2%	4,9%
Asamblea Legislativa	1.018	1.005	1.004	1.004	0,7%	-1,3%	-0,1%	0,0%
Contraloría General de la República	653	624	627	646	2,4%	-4,4%	0,5%	3,0%
Defensoría de los Habitantes de la República	152	161	161	165	0,7%	5,9%	0,0%	2,5%
Presidencia de la República	381	374	390	390	0,0%	-1,8%	4,3%	0,0%
Ministerio de la Presidencia	379	380	416	421	-0,8%	0,3%	9,5%	1,2%
Ministerio de Gobernación y Policía	798	820	952	953	1,9%	2,8%	16,1%	0,1%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	371	401	401	408	0,0%	8,1%	0,0%	1,7%
Ministerio de Seguridad Pública	11.284	12.083	12.756	13.744	0,0%	7,1%	5,6%	7,7%
Ministerio de Hacienda	2.763	2.785	2.876	3.059	23,5%	0,8%	3,3%	6,4%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	1.184	1.264	1.263	906	0,3%	6,8%	-0,1%	-28,3%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	213	213	224	233	0,0%	0,0%	5,2%	4,0%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	3.808	3.740	3.644	3.716	-0,3%	-1,8%	-2,6%	2,0%
Ministerio de Educación Pública	61.394	64.394	67.990	70.122	2,6%	4,9%	5,6%	3,1%
Ministerio de Salud	4.168	4.166	4.166	4.734	-0,1%	0,0%	0,0%	13,6%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	566	569	590	612	0,0%	0,5%	3,7%	3,7%
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	613	611	618	617	-20,8%	-0,3%	1,1%	-0,2%
Ministerio de Justicia	4.543	4.747	4.980	5.300	0,0%	4,5%	4,9%	6,4%
Ministerio Vivienda y Asentamientos Humanos	72	127	140	141	1,4%	76,4%	10,2%	0,7%
Ministerio Comercio Exterior	67	74	74	84	0,0%	10,4%	0,0%	13,5%
Ministerio de Planificación Nacional	202	202	207	206	19,5%	0,0%	2,5%	-0,5%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	49	61	72	72	32,4%	24,5%	18,0%	0,0%
Ministerio de Ambiente y Energía	991	1.006	307	364	1,0%	1,5%	-69,5%	18,6%
Poder Judicial	7.783	8.043	8.696	9.937	4,9%	3,3%	8,1%	14,3%
Tribunal Supremo de Elecciones	1.316	1.306	1.238	1.546	17,1%	-0,8%	-5,2%	24,9%

Fuente: Leyes de Presupuesto 2006-2009

Sobre algunas clasificaciones

En el título 301, Poder Judicial, bajo la clasificación funcional figuran en el proyecto de presupuesto un total de ø15.114 millones del código 3522 Pensiones por Vejez. Siendo que dicho título no paga pensiones, se trata del pago al Fondo de Pensiones del Poder Judicial lo que corresponde a una carga patronal o contribución social.

En general, las contribuciones patronales a fondos de pensiones, sea el de la CCSS, los de regímenes obligatorios de la Ley 7983, o los particulares que amparen a los empleados de una institución, son Contribuciones Sociales adscritas a la función respectiva del patrono. El Manual FMI 2001, prescribe:

“b. Contribuciones sociales [EFP] (212)

6.15 Las contribuciones sociales son pagos, efectivos o imputados, hechos por unidades del gobierno general a sistemas de seguro social a fin de obtener para sus empleados el derecho a recibir prestaciones sociales, incluyendo pensiones u otras prestaciones jubilatorias. Las prestaciones sociales se describen en el anexo del capítulo 2.

6.16 Algunas contribuciones sociales son pagadas directamente por la unidad del gobierno general empleadora a otra unidad del gobierno general, por lo general un fondo de seguridad social. Estas transacciones no se eliminan por consolidación ya que se “redireccionan”, primero a los empleados y luego de los empleados a los sistemas de seguro social, tal y como se describe en el párrafo 3.20 del capítulo 3.”

Por tanto, aun cuando dichas contribuciones fueran para un seguro de salud o de pensiones, se adscriben a la función del patrono que las paga, ya que se consideran parte del costo del factor trabajo. Así se hace en este y todos los títulos con las contribuciones patronales, con la excepción de este fondo particular del Poder Judicial, que debe recibir el mismo tratamiento.

En el título 111, Ministerio de Salud, bajo la clasificación funcional figuran en el proyecto de presupuesto un total de ¢20.022 millones en el código 3522 Pensiones por Vejez. Siendo que dicho título no paga pensiones, se trata del pago al régimen de IVM o Seguro de Pensiones de la CCSS por ¢7.086,5 millones, como contribución complementaria del Estado por los trabajadores independientes o asegurados voluntarios, más ¢851 millones por similar concepto en convenios especiales, y ¢12.084,5 millones por cuota estatal al seguro de salud (sic), que suponemos se trata de la misma contribución por trabajadores independientes (no la “cuota estatal”) pero al seguro de salud. Mientras, por “convenios especiales” se anotan para el seguro de salud un total de ¢5.327,5 millones con el código 3230 “servicios de salud pública”.

Los principales son subvenciones en favor de los asegurados voluntarios o de convenios especiales, que se giran a la CCSS. Siendo que no se puede diferenciar a qué tipo de financiación de pensiones se refiere, es razonable asignar a 3.5.2.2 pues es la mayoritaria.

Sí hay en apariencia una mala clasificación de los ¢12.084,5 millones que se describen para salud pero se codifican en pensiones.

2.3.6 Recursos asignados al Sector Municipal

En el Proyecto de Presupuesto Nacional para el año 2009 se asigna al Régimen Municipal la suma de **¢35.279,9** millones, ¢18.308,0 millones menos que en el 2008, cuyo monto total asignado alcanzó ¢53.587,9 millones. Esta diferencia se explica principalmente por los ¢26.000,0 millones que se incorporaron en el 2008 provenientes de los denominados fondos solidarios, que no se repiten para el periodo 2009.

La suma asignada para el 2009 representa un 1,2 % del total de ingresos corrientes del proyecto de presupuesto nacional (¢ 2.943.987,8 millones) y un 0,86 % con respecto al total de los ingresos propuestos (¢ 4.098.711,0 millones)

La asignación de esos recursos para el periodo 2009, es la siguiente:

- ¢20.615,4 millones para la conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación de la red vial cantonal, de conformidad con la Ley N° 8114, artículo 5, inciso b); incorporados en el título del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- ¢2.467,9 millones para las municipalidades de cantones productores de banano en atención a lo dispuesto en la Ley N° 7313, Redistribución del impuesto bananero establecido en la Ley N° 5515 y sus reformas, asignados en el Ministerio de Gobernación y Policía.
- ¢3.907,0 millones correspondiente al rubro de Obras Específicas, asignados en el título 232 del proyecto de Presupuesto 2009.
- ¢445,1 millones del derecho de salida del país para la Municipalidad de Alajuela, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2° y el Transitorio III de Ley N° 8316, asignada en el Ministerio de Gobernación y Policía.
- ¢6.315,0 millones (transferencia de capital) para obras y servicios públicos municipales, asignados en el Ministerio de Gobernación y Policía para transferir al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), y a distribuir a las municipalidades por decreto ejecutivo, Código Municipal, Ley N° 7794.
- ¢1.529,5 millones (transferencia corriente) para obras y servicios públicos municipales, asignados en el Ministerio de Gobernación y Policía para transferir al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), y a distribuir a las municipalidades por decreto ejecutivo, Código Municipal, Ley N° 7794.

Del anterior detalle se desprende, que el 22,2% de la asignación de recursos al Régimen Municipal, se da con fundamento en la Ley N° 7794, vía IFAM, mientras que un 58,49% de los recursos tienen origen en la Ley N° 8114, estos últimos destinados a la ejecución de obras viales cantonales.

Recursos provenientes de la Ley N° 8114

La Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, N° 8114 y sus reformas, en su artículo 5, inciso b), establece a favor de las municipalidades del país, un 25% del 29% del Impuesto Único a los Combustibles, para la conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación de la red vial cantonal.

En el Proyecto de Presupuesto Nacional para el año 2009 se incluye a favor de los gobiernos locales, por concepto de ese impuesto, la suma de ¢20.615,4 millones, únicamente ¢311,4 millones más que en el periodo 2008, lo que representa un crecimiento nominal de solo un 1,5%. Si se analiza la variación real de este ingreso, entre estos mismos periodos se tiene que decreció un 9,7%, situación que varía sustancialmente con la presentada entre los periodos 2007 y 2008 cuando el crecimiento nominal fue de un 23,6% y el real de 9,0%, según se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO 27
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES:
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL A GOBIERNOS LOCALES, LEY N° 8114
MILLONES DE COLONES

AÑO	N° DE LEY DE PRESUPUESTO	MONTO PRESUPUESTADO	TASA DE CRECIMIENTO REAL
2007	8562	16.426,5	-
2008	8627	20.304,0	9,0%
2009	Proyecto	20.615,4	-9,7%

*Tasa de crecimiento real calculada con base en el Deflator Implícito del PIB estimado por el Banco Central.

Los cinco cantones con mayor asignación presupuestaria son, en su orden: San Carlos, Pérez Zeledón, Buenos Aires, Puntarenas y Pococí.

El monto estimado por el Ministerio de Hacienda del Impuesto Único a los Combustibles para el año 2009, permite concluir que el cálculo de la distribución por municipalidad, es correcto y se ajusta a lo dispuesto en la Ley N° 8114 y sus reformas según se puede observar en el cuadro siguiente:

CUADRO 28
GOBIERNOS LOCALES
INGRESO POR EL IMPUESTO ÚNICO A LOS COMBUSTIBLES, LEY N° 8114
PERÍODOS 2002-2009
MILLONES DE COLONES

No. Ley de Presupuesto Nacional	Año	Ingreso presupuestado en la Ley de Presupuesto Nacional	Menos 6% a favor del Poder Judicial (Art. 177 Constitucional)	Suma que corresponde a las municipalidades (25% del 30% del ingreso)	Monto incluido a favor de las municipalidades en el Presupuesto Nacional	Diferencia no presupuestada a favor de las municipalidades	%
a	b	c	d	e	f	g (e-f)	h (g/e)
8180	2002	131.000,0	123.140,0	9.235,50	6.806,1	2.429,4	26,3%
8341	2003	153.500,0	144.290,0	10.821,75	6.068,8	4.753,0	43,9%
8398	2004	157.500,0	148.050,0	11.103,75	11.300,0	-196,3	-1,8%
8428	2005	181.000,0	170.140,0	12.760,50	12.760,5	0,0	0,0%
8490	2006	196.000,0	184.240,0	13.818,00	11.173,5	2.644,5	19,1%
8562	2007	233.000,0	219.020,0	16.426,50	16.426,5	0,0	0,0%
8627	2008	288.000,0	270.720,0	20.304,00	20.304,0	0,0	0,0%
Proyecto	2009	302.500,0	284.350,0	20.615,40 (*)	20.615,4	0,0	0,0%
Total		1.642.500,0	1.543.950,0	115.085,4	105.454,8	9.630,6	8,4%

Fuente: Leyes de Presupuesto Nacional, años 2002-2009

(*) Ley N° 8603, vigente a partir del 11/10/2007, reforma el art.5 de la Ley N° 8114, relativo al destino de los recursos; en adelante el 25% del 29% del ingreso se distribuirá entre las municipalidades.

En la exposición de motivos del proyecto de presupuesto nacional 2009, se informa en el aparte correspondiente a "Gastos" que desde el 2007 se dispuso transferir la totalidad de las rentas generadas por combustibles, incluida la totalidad del monto destinado a las municipalidades del país por concepto del Impuesto Único a los Combustibles, situación que se reitera en el presupuesto 2008, y también en el proyecto de Ley de Presupuesto para el 2009, resaltándose la intención y el compromiso del Gobierno de la República con las asignaciones específicas.

Sobre este mismo tema, en el sector se mantiene la necesidad de mejorar la ejecución de estos recursos, no solo por las altas sumas que por este concepto se reflejan en los superávits específicos de las municipalidades, incluidos sus saldos en la Caja Única del Estado. Al 30 de junio de 2008, los movimientos en Caja Única de este aporte indican que a esa fecha las municipalidades disponían de ₡16.410,4 millones de los cuales se debitó a favor de los gobiernos locales un monto de ₡7.164,3 millones, para un saldo del 56,3% que representa en términos absolutos ₡9.246,3 millones, cuya disponibilidad dependerá de la gestión de las administraciones para ejecutarlos, especialmente porque la red vial cantonal requiere de su conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación.

Recursos provenientes del Impuesto al Banano, Ley N° 7313

La Ley del Impuesto al Banano, N° 7313, en su artículo 1 dispone que del impuesto creado por cada caja de banano exportada mediante la Ley N° 5515 del 19 de abril de 1974, se destinarán \$0,08 por caja a las municipalidades de los cantones productores de esa fruta para destinarlo a cualquier tipo de erogación, incluso hasta un 20% para las federaciones municipales; no obstante, se restringe su uso para el pago de remuneraciones y consultorías. Conviene indicar que mediante resolución de la Sala Constitucional N° 2006-10396 del 19 de julio de 2006 se ratificó la potestad del Poder Ejecutivo de variar la alícuota del impuesto y su distribución, en ese sentido para el período 2009 el Poder Ejecutivo fijó en \$0,04 por caja de banano exportada el monto a distribuir a las municipalidades.

En el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional para el año 2009, se incluyó por concepto de ese impuesto, la suma de ₡2.467,9 millones. En la distribución de dicho impuesto, se determinó que a diferencia del periodo 2008, los 12 cantones productores de esa fruta, van a ser beneficiados con estos recursos, según las cajas exportadas por cada cantón, siendo las municipalidades de Matina, Pococí y Siquirres las que continúan recibiendo montos mayores, para un 23,8% la primera; un 18,1% la segunda y un 16% la tercera; mientras que las municipalidades que recibieron menos son las de Turrialba y Parrita con un 1,3% y un 1,1% de los ingresos por dicho concepto.

Recursos para Obras Específicas, Ley N° 7755

En el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2009, en el registro 1.1.1.1.232.000 se ubican las Transferencias de capital a favor de los gobiernos locales, denominadas "Obras específicas", por un monto de ₡3.907,0 millones y tienen su fundamento en la Ley 7755 del 23 de noviembre de 1998 y su Reglamento, denominado "Control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional" ; el monto propuesto refleja un incremento del 53,7% respecto de lo previsto en el 2008 (₡2.540,8 millones).

La fuente de financiamiento de las partidas específicas a favor de los gobiernos locales continúa siendo los recursos por colocación de Títulos Valores, según se señala en dicho Proyecto.

Se debe destacar que la propuesta para el ejercicio económico 2009, distribuye más recursos a las municipalidades de las provincias de San José (19,55%) y Alajuela (19,03%), y las provincias de Cartago (6,84%) y Heredia (7,33%) son las menos favorecidas con este tipo de transferencia.

El movimiento en Caja Única de este tipo de aportes a las municipalidades revela que al 30 de junio del 2008, los montos específicos acreditados a las "cuenta cliente" de cada una de las municipalidades, reflejan saldos considerables, situación que evidencia una subejecución importante de los recursos de partidas específicas. Al respecto se tiene que, de ¢5.547,9 millones acreditados a esa fecha, en las cuentas cliente de la municipalidades, sólo se ha depositado en las cuentas bancarias de las municipalidades un monto de ¢709,9 millones, para un saldo en Caja Única de ¢4.837,9 millones, que muestran que el problema podría estar en la incapacidad de las municipalidades para definir y ejecutar proyectos de inversión concretos; a esto debe agregarse que del monto acreditado a junio de 2008, ¢2.362,7 millones componen el saldo de partidas específicas en Caja Única al 31 de diciembre del 2007.

Adicionalmente a la disponibilidad de recursos comentada en el párrafo anterior, se hace la observación de que los gobiernos locales mantienen en sus arcas saldos por partidas específicas de periodos anteriores, según los resultados de la liquidación presupuestaria al 31 de diciembre de 2007; resaltando esto, los problemas de subejecución al que se enfrentan los gobiernos locales. Sobre el particular ya esta Contraloría General señaló, en el Informe Técnico 2008, la imperiosa necesidad de que las municipalidades presenten oportunamente el detalle de los programas y proyectos a financiar con las partidas específicas, a fin de eficientizar la ejecución de los recursos; máxime que el mismo Ministerio de Hacienda ha emitido procedimientos que pretenden mejorar la ejecución de los recursos por este concepto. Es de esperar que en el 2009 se corrija esta situación teniendo presente que para este Proyecto de Ley ya se cuenta con el detalle de los proyectos de inversión por municipalidad, en cumplimiento de lo dispuesto en el inciso b) del artículo 8 de la Ley N° 7755, lo que en años anteriores no se dio.

Transferencia según Ley N° 8316 "Impuesto Único de Salida" a la Municipalidad de Alajuela

Sobre el particular la Contraloría General en el Informe Técnico 2008, expuso una serie de observaciones sobre este tipo de aportes, dirigidas a corregir la referencia que los justificaba dentro del Proyecto de Presupuesto. Revisado el registro contable propuesto para el ejercicio 2009 (1.1.1.1.203.000-44-00), se comprueba que no se atendió lo señalado, manteniéndose la inconsistencia respecto a la ley que lo justifica, en este sentido se insiste en que la Ley N° 7218 del 15 de enero de 1991, fue derogada tácitamente por la Ley N° 8316.

Respecto del monto que se estimó transferir a la Municipalidad de Alajuela durante el ejercicio 2008 por ¢419,9 millones, el Estado, a la fecha, no ha girado suma alguna, limitando la asignación de recursos al "Fondo para Acueducto Ley N° 8316" que mantiene esa municipalidad y que deberá destinarse a financiar el proyecto de construcción del acueducto y el alcantarillado del Cantón Central de Alajuela, según lo dispone el Transitorio III, de la Ley Reguladora de los Derechos de Salida del Territorio Nacional N° 8316. Por otra parte, revisados los movimientos en Caja Única de los aportes a las municipalidades se tiene que está disponible para ese gobierno local como saldo-al 31 de diciembre de 2007, un monto de ¢470,5 millones de los cuales tampoco se le ha girado nada a la municipalidad. En este sentido, aunque se conoce que el giro de los recursos queda a entera discreción del Ministerio de Hacienda, en vista de que ese giro no es vinculante según la Ley N° 8316 precitada, deberían realizarse las gestiones del caso a fin de analizar las posibilidades económicas del Gobierno, de transferir estos recursos, dado el interés público que reviste su aplicación y el plazo que le da vigencia al impuesto que genera estos recursos (10 años), y así garantizar la salud pública en el cantón.

Transferencias por €6.315,0 millones y €1.529,5 millones al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), para transferir a las municipalidades, Ley N° 7794 y sus reformas

En el Proyecto de Presupuesto Nacional para el año 2009, específicamente en el título del Ministerio de Gobernación y Policía, se incluyen dos transferencias, una corriente por la suma de €1.529,5 millones y la segunda de capital por €6.760,1 millones, con el siguiente detalle:

€1.529,5 millones	<i>"Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM). A distribuir por decreto ejecutivo elaborado por el Ministerio de Hacienda, para Municipalidades del país, para el fortalecimiento del régimen municipal, estimulando el funcionamiento eficiente del gobierno local y las condiciones de vida de sus habitantes. Los recursos serán destinados a obras y servicios públicos municipales con el fin de promover, administrar y atender los intereses de la colectividad y así lograr una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios y la ejecución de obras en el respectivo cantón. Los recursos serán girados por el Ministerio de Hacienda conforme la programación financiera, y con base en la programación que presente el destinatario y la disponibilidad de recursos del Estado."</i>
€6.315,0 millones	<i>"Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM). A distribuir por decreto ejecutivo elaborado por el Ministerio de Hacienda para municipalidades del país, para el fortalecimiento del régimen municipal, estimulando el funcionamiento eficiente del gobierno local y las condiciones de vida de sus habitantes.. Los recursos serán destinados a obras y servicios públicos municipales con el fin de promover, administrar y atender los intereses de la colectividad y así lograr una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios y la ejecución de obras en el respectivo cantón. Los recursos serán girados por el Ministerio de Hacienda conforme la programación financiera, y con base en la programación que presente el destinatario y la disponibilidad de recursos del Estado."</i>

Dichas transferencias se fundamentan en el Código Municipal, Ley N° 7794 y sus reformas. La justificación para su asignación y su finalidad, son los mismos sobre los que esta Contraloría General se pronunció ampliamente en el Informe Técnico 2008. No obstante, dado el mecanismo utilizado durante el 2008 que en principio sería el mismo que se está previendo para el 2009, llama la atención el que dichas partidas se asignen al IFAM y que mediante decreto sean distribuidas por el Ministerio de Hacienda a cada municipalidad, sin intervención de dicho Instituto. Es necesario precisar el rol técnico que cumplirá el IFAM en la asignación de los recursos y sobre los criterios de asignación de estos a las municipalidades, dado que en este proyecto de presupuesto no se justifica la distribución de dichos recursos, que en casos similares y bajo un principio de equidad, se asume que deberían mediar al menos elementos como el número de habitantes, la extensión geográfica y el índice de pobreza.

Según el detalle de estas transferencias, la aplicación propuesta queda condicionada a que el Ministerio de Hacienda vía decreto ejecutivo modifique el presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio 2009, e incorpore en éste, el desglose de las municipalidades a

las que van destinados los recursos, las finalidades que se persiguen y los montos que recibiría cada una. Al respecto debe recordarse que la Contraloría General reiteradamente ha llamado la atención sobre las "finalidades" como a las que se hace referencia en este proyecto de presupuesto, que tienen una visión general, y que nuevamente proponen la realización de una serie de programas y proyectos del sector municipal que aún no están definidos; y que en cumplimiento de los principios presupuestarios deberían preverse y planificarse con anticipación, dada la existencia en este sector de instrumentos de planificación como es el Plan de Desarrollo Municipal.

Sobre la finalidad de las transferencias, no se ha podido determinar si están asociadas a la política del Gobierno denominada "Sí a la descentralización y al fortalecimiento del régimen municipal costarricense", expuesta al sector municipal en el mes de febrero del 2008, aspecto que deberá aclararse en los eventuales decretos ejecutivos que elabore el Ministerio de Hacienda, esto por cuanto, como lo ha mencionado anteriormente la Contraloría General, la finalidad propuesta en este proyecto de ley podría permitir ir más allá de los objetivos que se establecen en esa política. Es importante recordar además que la distribución que en definitiva se haga de estos recursos, se dirija a acciones relevantes y de impacto para las municipalidades.

En relación con el giro de los recursos a las municipalidades, se insiste en la importancia de ejecutarlos conforme un plan de inversión municipal previamente concebido, en el que se establezcan los diferentes proyectos; su grado de prioridad, y su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo; tal y como se señaló para el caso de la transferencia de capital por ₡26.000,0 millones, distribuida entre las municipalidades del país durante el ejercicio 2008, según el Decreto Ejecutivo N° 34554-H. En este sentido se sugiere, realizar las gestiones del caso, a fin de que las partes interesadas puedan con oportunidad hacer efectivo uso de los recursos; esto por cuanto si bien la distribución de los ₡26.000,00 millones esta definida, no es sino hasta el 12 de setiembre del 2008 que se completó la acreditación, en las cuentas de las municipalidades, del segundo tracto, correspondiente al 50% de los recursos. Si su utilización no fuera inmediata, podrán generarse problemas de subejecución importantes al finalizar el ejercicio. Se insiste, a las autoridades políticas y administrativas de los gobiernos locales, sobre su responsabilidad de demostrar la capacidad para administrar recursos como los supracitados, por cuanto de la programación financiera que propongan los gobiernos locales ante la Tesorería Nacional, dependerá en parte el efectivo giro de los recursos.

Sumas no percibidas por los gobiernos locales por incumplimiento de la reforma al artículo 170 de la Constitución Política de la República.

El artículo 170 de la Constitución Política, reformado por medio de la Ley 8106 publicada el 10 de julio de 2001, establece que en el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignaría a todas las municipalidades del país una suma **que no sería inferior a un diez por ciento (10%)** de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. Asimismo, indica que mediante ley que se emitirá cada año, al hacer la asignación, se determinarán las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales así como la distribución de los recursos y como un artículo Transitorio, establece que la asignación presupuestaria de cita será progresiva, a razón de un 1,5% por año hasta completar el 10% total.

Por tanto, considerando que en el Presupuesto Nacional del año 2003 debió incorporarse un 1,5% de los ingresos ordinarios y así sucesivamente, en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2009, debió consignarse el 9 % de los ingresos ordinarios.

El proyecto actual propone la suma de **₡35.279,9** millones (0,86% del ingreso propuesto en el Proyecto), y como en ejercicios anteriores, dicho monto se genera por leyes especiales, a saber: N° 8216, 7313, 7755, 8114, 7794 y 4716, por lo que el monto propuesto no puede asumirse como parte del 9% señalado en el artículo 170 constitucional.

Lo anterior conlleva a que las municipalidades del país, sólo para el año 2009, estarían dejando de percibir **₡333.604,0** millones (9% de los ingresos ordinarios estimados en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2009), en vista de que no se ha logrado la implementación de la reforma constitucional.

CAPÍTULO 3

Aspectos específicos

3.1 Servicio de la Deuda Pública

El título 230 incluye únicamente el monto presupuestado para realizar el pago del servicio de las obligaciones internas y externas del Gobierno Central, y la parte operativa y la gestión vinculada a la ejecución del mismo, a partir del presupuesto 2008, se incorpora en el subprograma 6 "Dirección General de Crédito Público" del Ministerio de Hacienda²⁴. No obstante la misión, los productos, los objetivos estratégicos institucionales y del programa, así como los indicadores que se utilizan para medir el resultado y la gestión, son los mismos en ambos acápite, lo cual en criterio de esta Contraloría debería diferenciarse según lo correspondiente a cada título.

Objetivos del título 230 y de la Dirección de Crédito Público

El proyecto de ley muestra los siguientes objetivos estratégicos para el programa 825 del título servicio de la deuda y para el subprograma 6 Dirección de Crédito Público. Los siguientes objetivos vinculados a la gestión de la deuda que realiza Crédito Público influyen en el pago del servicio de la misma:

1. Formulación y seguimiento a la política de endeudamiento.
2. Seguimiento de la ejecución de créditos internos y externos.
3. Desarrollar y mantener modelos de sostenibilidad de la deuda pública como instrumentos de apoyo en la definición de la política fiscal.
4. Mejorar el registro de la Deuda Pública Externa e Interna para facilitar la toma de decisiones.
5. Desarrollar una estrategia de Gestión de Deuda.
6. Elaborar y presentar ante el Despacho del señor Ministro Proyecto de Ley de Gestión de Deuda Pública.

En relación con tales objetivos informa Crédito Público que adicionalmente a la política de endeudamiento de mediano y largo plazo, que se estima que para el mes de octubre esté aprobada por el presidente de la república y proceder con la divulgación e implementación de la misma, se tiene programado elaborar una estrategia de corto plazo que sea consistente con dicha política.

En relación con este tema la Contraloría ha reiterado la importancia de una política de mediano y largo plazo que contenga los lineamientos relevantes y las pautas a seguir en el corto plazo de manera que la gestión de la deuda se visualice en un horizonte de mediano plazo y no meramente cortoplacista. Preocupa a esta Contraloría que, a pesar de la importancia que tiene para el país la formulación e implementación de la política de endeudamiento y que en presupuestos anteriores se ha incorporado como un objetivo estratégico, aún no se cuenta con la política en cuestión y a la fecha la programación presentada en el cronograma tiene actividades que presentan atrasos.

²⁴ Antes de Previo a la separación de la Tesorería Nacional y la Dirección de Crédito Público, la parte operativa y la gestión vinculada a la ejecución del servicio de la deuda se incluían en el subprograma 4 "Gestión de Caja del Gobierno Central" del Ministerio de Hacienda.

Con respecto al objetivo de mejora del registro de la deuda informa Crédito Público que se espera contar con más personal dedicado al registro de la deuda con el propósito de reducir los tiempos de registro y posteriormente realizar un proceso de neteo²⁵ de cifras de la deuda.

Aspectos sobre la estimación de las cifras

El título 230 correspondiente al servicio de la deuda no cuenta con un documento explicativo que proporcione la información relevante para la valoración de los gastos propuestos para el presupuesto 2009, sin embargo, la exposición de motivos del proyecto de ley presenta en el anexo 2 los aspectos metodológicos del título en cuestión, así como alguna información que ayuda a conocer en términos generales las cifras incluidas en este título presupuestario.

Este título presupuestario comprende los pagos programados en el Presupuesto Nacional por concepto de amortización, intereses y servicios financieros generados tanto en las obligaciones internas y externas contraídas en años anteriores por el Gobierno Central así como los pasivos por contratar en el ejercicio económico 2009.

Por tanto, existen variables que son relevantes en el proceso de estimación del servicio de la deuda del presupuesto nacional. Según la información incorporada en el proyecto de ley, las necesidades de financiamiento acorde al flujo de caja, la estructura programada de las nuevas colocaciones y -debido a la composición del portafolio (títulos con rendimiento ajustable, indexados y en dólares)- la tasa básica pasiva, la devaluación, la inflación y la tasa Libor son variables requeridas en dicho proceso.

Como se mencionó previamente, el proyecto de ley en el anexo 2 presenta los aspectos metodológicos de la estimación del servicio de la deuda e incorpora la estructura programada de colocaciones, tanto para el segundo semestre del 2008 como para el año 2009.

El comportamiento favorable de las variables macroeconómicas durante el primer semestre del 2008 se ha traducido en menores necesidades de financiamiento por parte del Gobierno Central, y esto repercute aún para el período julio a diciembre 2008, pues la estructura de colocaciones estimada refleja menor participación el Gobierno en el mercado.

CUADRO 29
ESTRUCTURA PROGRAMADA DE COLOCACIONES II SEMESTRE

Mecanismo de Colocación	Millones de Colones		Instrumento	Plazo
	2007	2008		
Subasta	215.000,0	93.072,1	Tasa Fija ¢	Largo Plazo
		37.228,8a	TUDES	Largo Plazo
		18.614,4a	Cero Cupón	Corto Plazo
Operación Directa	260.000,0	140.953,0	Cero Cupón	Corto Plazo
Operaciones de Tesorería	20.000,0b	38.000,0b	Pagarés del Tesoro	Corto Plazo

a: Monto calculados según los porcentajes suministrados en el proyecto de ley

b: Saldo promedio por mes

Fuente: Ministerio de Hacienda, Proyecto de Ley Presupuesto Nacional.

²⁵ Se refiere al proceso en el cual se realiza la comparación de algunos de los activos en poder de las instituciones públicas con los pasivos de esas mismas entidades para obtener la deuda en términos netos.

A pesar de que la estrategia de Crédito Público y de la Tesorería Nacional está orientada a la colocación de instrumentos de mediano y largo plazo, la estructura anterior, no obstante que se concentra en instrumentos de corto plazo, no implica una inconsistencia ni un cambio en la estrategia. Lo que refleja, según informa la Dirección de Crédito, es el hecho de que las instituciones públicas, que constituyen un mercado cortoplacista, tienen inversiones que vencen en el segundo semestre del 2008 y normalmente, estas entidades públicas (que por ley están obligadas a invertir en instrumentos del Gobierno Central o del Banco Central) reinvierten sus recursos.

Además, la estrategia de colocación de mediano y largo plazo es aplicable a las operaciones que se realizan a través del mercado primario por medio del mecanismo de subasta y, la mejor recaudación de ingresos, así como el menor crecimiento de los gastos y el desempeño de Caja Única han propiciado que el Gobierno Central recurra menos a financiarse en este mercado.

Con respecto a las variables de tasa de interés, tipo de cambio, inflación, a pesar que el anexo 2 no incorporó la información correspondiente, esta Contraloría procedió a solicitar a la Dirección de Crédito Público las principales variables utilizadas, las que se muestran a continuación

CUADRO 30
VARIABLES UTILIZADAS PARA LA ESTIMACIÓN DEL SERVICIO DE LA DEUDA

	Dólar	UDES	Tasa Libor 6 Meses	Tasa Básica Pasiva
Ago-08	557,16	618,05	2,48%	7,50%
Sep-08	558,67	622,85	2,67%	8,00%
Oct-08	560,10	625,20	2,80%	8,25%
Nov-08	561,57	628,25	2,91%	8,75%
Dic-08	563,03	633,80	3,02%	9,00%
Ene-09	564,48	639,21	3,14%	9,25%
Feb-09	565,87	645,80	3,17%	9,50%
Mar-09	567,26	651,81	3,20%	9,75%
Abr-09	568,59	655,71	3,24%	10,00%
May-09	569,92	659,25	3,27%	10,25%
Jun-09	571,34	663,65	3,31%	10,25%
Jul-09	572,77	668,69	3,34%	10,50%
Ago-09	574,26	674,53	3,39%	11,00%
Sep-09	575,72	680,20	3,43%	11,25%
Oct-09	577,11	682,97	3,45%	11,50%
Nov-09	578,54	686,60	3,48%	11,50%
Dic-09	579,96	693,21	3,51%	11,75%

Fuente: Ministerio de Hacienda

Según la información previa, las cifras del presupuesto 2009 se estimaron con variables superiores, con excepción de la tasa Libor que se ubica en niveles menores durante el período de presupuestación.

Estas variables macroeconómicas a partir del semestre 2008 han presentado incrementos y mayor inestabilidad lo que, es de esperar, influya en las partidas presupuestadas del servicio de la deuda. Sin embargo, dado que, según informa Crédito Público, el impacto de algunas de

estas variables muestra aproximadamente unos seis meses de rezago y la estrategia de financiamiento del Gobierno ha ido orientada a esterilizar el portafolio con el propósito de reducir las fluctuaciones del servicio de la deuda ante el comportamiento de las variables macroeconómicas, se espera que la evolución de las mismas no implique un fuerte efecto negativo en el presupuesto 2009.

No obstante la información incorporada en el proyecto de ley sobre los supuestos para la estimación de las cifras, esta Contraloría se vio en la necesidad de solicitar información adicional, pues la documentación presentada en el proyecto de ley no es suficiente para la comprensión de las cifras.

Aspectos sobre la evaluación del impacto de la deuda²⁶

El proyecto de ley 2009 presenta estimaciones sobre el saldo de la deuda del Gobierno Central para los años 2008 y 2009. Según las cifras presentadas, se estima que el saldo de la deuda muestre un mayor crecimiento nominal para el año 2009 que el estimado para el 2008, y en términos reales continúa decreciendo pero a un menor ritmo.

CUADRO 31
COMPORTAMIENTO DEL SALDO DE LA DEUDA DEL GOBIERNO CENTRAL

	2007	2008	2009
Saldo Deuda	3.744.486,52	3.894.906,58	4.285.766,10
PIB	13.551.156,22	15.873.797,16	18.572.342,68
D/PIB	27,6%	24,5%	23,1%
Crecimiento nominal	-2,4%	4,0%	10,0%
Crecimiento real	-11,0%	-8,3%	-2,2%

Fuente: Banco Central de Costa Rica, Proyecto de Ley Presupuesto Nacional 2009, Información de Crédito Público.

Según la información del proyecto, el comportamiento del saldo de la deuda responde básicamente a tres elementos:

- Colocación Neta de ₡186.415 millones
- Ajustes Cambiarios de ₡123.550,77 millones
- Uso de Caja, se estima cerrar el año con un cambio en la caja de ₡81.311,92

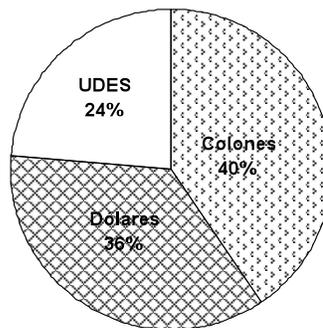
Comparando estas cifras con el Producto Interno Bruto, la deuda del Gobierno Central continuará durante el 2008 y el 2009 disminuyendo su peso relativo dentro de la actividad económica del país, tal como se aprecia en el cuadro anterior. Sin embargo, para el año 2009 se espera que dicha reducción sea menor a la de los años anteriores.

Sobre ese particular, en el apartado sobre la situación fiscal se han externado comentarios pertinentes a esta evolución, donde la probabilidad de seguir observando superávits financieros incide en probables disminuciones incluso nominales de la deuda.

²⁶ La información que se presenta en este acápite no corresponde en su totalidad a cifras incorporadas en el proyecto de ley, sino que para la elaboración del mismo la Contraloría procedió a solicitar información adicional a la Dirección de Crédito Público.

A pesar que el proyecto de ley no presenta un análisis sobre el impacto de las nuevas colocaciones tal como se incorporó en el proyecto de ley del presupuesto 2008, el anexo 2 brinda información sobre la composición del saldo de la deuda 2009, la cual se puede apreciar en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 6
SALDO DE LA DEUDA DEL GOBIERNO CENTRAL
COMPOSICIÓN POR MONEDA 2009



Otro esfuerzo realizado por el Ministerio de Hacienda en procura de valorar el impacto de la política fiscal y la sostenibilidad de la deuda es el que se presenta en la exposición de motivos.

La valoración del impacto de la política fiscal por medio de escenarios plurianuales es un esfuerzo valioso pero presenta limitaciones, pues a pesar de que el modelo estima valores que pueden ser consistentes con las cifras del presupuesto, no son propiamente las intenciones de gasto que refleja el proyecto de ley.

En lo vinculado al análisis de sostenibilidad de la deuda, el modelo está en función del gasto primario, y los escenarios que se realizan corresponden a variaciones en el gasto y su repercusión en la deuda y en el servicio que se genera. Por tanto, el modelo da señales del rumbo de la política fiscal y la sostenibilidad de su financiamiento, pero no favorece la vinculación de la información de la deuda y del servicio de la misma con la documentación estimada con el modelo.

En consulta realizada a la Dirección de Crédito Público, informa que el modelo es consistente con el presupuesto 2009 a pesar de no ser las cifras de proyecto de ley, y en el caso particular del servicio de la deuda comenta que por la naturaleza del modelo, el mismo no puede ser tan preciso como las herramientas utilizadas en la estimación del título del servicio de la deuda, pero que se utiliza la misma estructura de colocaciones.

Comportamiento de las cifras del presupuesto 2009

Según la información del Ministerio de Hacienda la estimación del servicio de la deuda presenta tres componentes: amortización, intereses y los servicios comerciales y financieros.

Las fuentes de información para elaborar la estimación de las cifras son, para deuda externa la base de datos del SIGADE, en la cual se dispone de información bastante precisa a partir de las tablas de servicio de los préstamos o las respectivas emisiones de bonos. En el caso de la deuda interna se utilizan los sistemas de registro de la deuda individualizada (RDI) y el registro de la deuda estandarizada (RDE).

En el proceso de estimación de la deuda interna es necesario considerar el stock de la deuda, la composición del portafolio, las nuevas colocaciones y las deudas de instituciones públicas asumidas por el Estado.

Otra información que se utiliza en dicho proceso son algunas variables macroeconómicas (tasa de interés, tipo de cambio, unidades de desarrollo) que no se incorporan en el proyecto de ley pero que la Dirección de Crédito Público facilitó posteriormente a esta Contraloría. Tal información es relevante debido a la diversidad de títulos valores que emite el Gobierno Central: Títulos cero cupón, Títulos Tasa Fija Colones, Títulos Tasa Básica, Títulos TUDES, Títulos en Dólares Tasa Fija, Títulos en Dólares Tasa Ajustable y Títulos Deuda Política.

El proyecto de presupuesto correspondiente al ejercicio económico 2009 estima un total de pagos por concepto de amortización, intereses y servicios comerciales y financieros de las obligaciones del Gobierno Central de $\text{¢}1.347.892,0$ millones, reflejando una disminución nominal con respecto al presupuesto inicial 2008 de un 2,6%. Sin embargo, si se compara con el presupuesto 2008 actualizado y ajustado²⁷ se observa una menor reducción del servicio de la deuda: 0,8%.

En términos reales, se espera que el monto presupuestado para el servicio de la deuda muestre una disminución cercana al 13,0% con respecto al presupuesto 2008 (tanto en relación con el inicial como con el actual ajustado). Este comportamiento favorece que para el 2009 se estime una disminución de la participación relativa del servicio de la deuda con respecto al nivel de actividad económica: 8,7% (2008) y 7,2% (2009).

En relación con la estimación de los rubros presupuestarios, la variable que refleja el mayor incremento nominal y real con respecto al presupuesto inicial 2008 corresponde al pago de comisiones y otros gastos sobre préstamos del sector externo (196,6% nominal y 163,6% real). Según informa Crédito Público esta situación responde a la existencia de varios proyectos de préstamos en espera de aprobación legislativa.

Otra variable que muestra un incremento nominal y real considerable (50,5% en términos nominales y 33,8% en términos reales) es la amortización de títulos valores externos de largo plazo, lo que es consistente con el pago correspondiente a la colocación de \$300 millones en eurobonos que se dio en el año 1999 y que debe cancelarse en mayo del 2009.

Llama la atención que el rubro correspondiente al pago de intereses ve reducir su presupuesto 2009 en un momento en que el costo de los recursos muestra niveles superiores al costo que se utilizó en la formulación del presupuesto 2008.

²⁷ El presupuesto 2008 actualizado y ajustado se refiere al presupuesto inicial más la incorporación de los recursos provenientes de préstamos externos, los cuales se revalidan e incorporan al presupuesto de cada año posterior al proceso de estimación del mismo. Adicionalmente, se realizan los ajustes vía decreto o ley que se le han realizado al título en cuestión.

En el caso de los intereses externos este comportamiento es razonable dada la cancelación en mayo de eurobonos, por lo que es de esperar que el pago por este concepto se reduzca principalmente a partir de junio.

Por su parte para los intereses internos, Crédito Público argumenta que usualmente se presenta un rezago de aproximadamente seis meses para que los cambios en las tasas de interés transmitan su efecto a las cifras presupuestarias. Sin embargo, revisando los supuestos de tasa básica utilizados en la estimación del presupuesto 2009 se puede observar un rezago al comparar los niveles estimados y los niveles reales, pues, según la información suministrada por Crédito Público la tasa básica alcanzará un nivel de 8,75 en noviembre 2008 lo que no se ha cumplido, pues desde el mes de setiembre ya se encuentra es ese nivel.

Valoración del costo financiero

Finalmente, en procura de ir desarrollando indicadores sustantivos de la gestión de la deuda, es importante medir el costo financiero del endeudamiento o tasa de interés implícita. Ésta debe incluir los ajustes de valor al principal de aquellas especies vinculadas a una unidad de cuenta diferente al colón, como es la deuda en moneda extranjera o en unidades de desarrollo. Dicha consideración se omite en los indicadores de tasa implícita en la exposición de motivos.

Como señala el cuadro siguiente, en deuda interna se ha observado una estabilidad muy notable en la tasa nominal de interés. Como resultado, y puesto que la tasa de inflación ha sido muy variable, igualmente lo es la tasa real implícita, mientras que el premio sobre la tasa básica ha tenido un aumento considerable. Esto último se relaciona con la modificación en el perfil de plazos que ejecutó la Tesorería en el 2006, dentro de la estrategia de colocar a mediano y largo plazo, por lo cual las muy bajas tasas que se han experimentado desde inicios del 2007 no han sido redituadas por la deuda interna. No obstante, debe tenerse en cuenta que dicha baja está en parte originada en tales extensiones de plazos que redujeron la presión sobre el mercado por parte de la Tesorería.

CUADRO 32
DEUDA PÚBLICA INTERNA Y EXTERNA
INDICADORES DE COSTO FINANCIERO

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tasas	Nominal interna	15,0	16,1	15,8	15,9	16,7	16,0	13,6	15,3
	Nominal externa	18,0	19,2	21,4	18,3	15,9	11,9	3,6	15,0
	Básica	15,0	17,3	15,8	13,8	15,3	13,8	7,8	7,3
	Inflación	11,0	9,7	9,9	13,1	14,1	9,4	10,8	15,0
Premio	Real interna	4,0	6,4	5,9	2,7	2,6	6,6	2,8	0,3
	Real externa	7,1	9,6	11,5	5,2	1,8	2,4	-7,2	0,0
	Premio interna s/básica	0,0	-1,2	0,0	2,1	1,5	2,3	5,9	8,1
	Premio externa s/básica	3,0	2,0	5,6	4,6	0,6	-1,9	-4,1	7,7

Fuente: elaboración propia con información del balance contable.

Nota: tasas nominales consideran ajustes de valor en principal.

Igualmente, es de todos modos previsible que una política de estabilización de tasas nominales ocasione variabilidad en tasas reales, y viceversa. La correlación de la tasa real con la tasa de inflación es de -0.910, mientras que la correlación entre el premio interno sobre la básica y ésta última es de -0.977. Es decir, dada la estabilidad de la tasa nominal interna, el premio sobre la tasa de inflación o la tasa básica está inversamente correlacionado con los niveles de estas magnitudes.

En el caso de la deuda externa, durante el 2007 la tasa implícita fue muy baja en virtud de la apreciación del colón, situación que también incidió en la tasa interna que es mínima en ese año. Para el ejercicio actual existe mucho paralelismo entre la tasa interna y la externa, en torno al 15%. La tasa externa nominal es muy variable dada su vinculación al tipo de cambio.

La minimización del costo financiero es un objetivo expreso de la política de deuda, aunque no en forma única pues tanto la LAFPP como su Reglamento se pronuncian en términos más amplios sobre "condiciones favorables", incluyendo el riesgo que se puede asociar a la varianza de las tasas y su correlación con otras magnitudes que inciden sobre el erario. Podría considerarse una correlación positiva entre las tasas y el superávit primario, pues cuanto menor éste, más limitada es la capacidad de gastos financieros. También se podría sugerir una correlación negativa de las tasas con la deuda, por similar criterio.

No obstante, está claro que por el peso del Gobierno en el mercado financiero, es de esperar que dichos coeficientes de correlación tengan el sentido contrario: mayor deuda implica mayores tasas reales o premios, menor superávit primario igualmente.

Por lo expuesto, se hace necesario continuar en el estudio de estas relaciones con el propósito de extraer indicadores adecuados al manejo de la deuda. Tratándose de la variabilidad, es claro que el objetivo de minimizarla se dirige a la tasa real, misma que no se observa en los datos anteriores, pero con evidente disminución al menos si se compara con el 2006. El premio sobre la tasa básica va en sentido contrario.

3.2 Regímenes Especiales de Pensiones

Administración y control de los regímenes especiales de pensiones

A la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (DNP), como órgano técnico de dicho Ministerio, le corresponde la administración y control de los regímenes especiales de pensiones, así como el trámite de las solicitudes de pensiones y jubilaciones de los funcionarios públicos que pertenecen tanto a los regímenes contributivos como a los no contributivos; se exceptúa de dicho trámite el Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional, que aun y cuando está financiado con cargo al presupuesto nacional, su administración es competencia de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional

(JUPEMA), bajo la supervisión y control de la citada Dirección²⁸.

Cada uno de esos regímenes tiene su propia regulación en cuanto al otorgamiento del derecho, los traspasos, las revisiones, las revaloraciones y el pago por medio de la Tesorería Nacional y todos son con cargo al Presupuesto Nacional de la República.

La problemática histórica de la DNP, según se indica en el oficio DMT-1047-2008 suscrito por el Ministro de Trabajo a.i., afecta al 23,0% del total de pensionados a cargo de esa Dirección, especialmente en lo que se refiere a los denominados regímenes de Hacienda, Registro Público, Comunicaciones, Obras Públicas y Transportes, a los cuales no se les ha revalorado el monto de su pensión, como en derecho corresponde; sino que solamente se les ha aplicado el aumento por costo de vida; es decir, se han dejado de lado una serie de beneficios considerados en las diferentes leyes relacionadas con los regímenes en cuestión. Tal situación, ha provocado, una acumulación de facturas por pagar, lo cual requiere prioritariamente del establecimiento de acciones efectivas y oportunas para solucionar esas debilidades.

La administración de los regímenes de pensión con cargo al presupuesto nacional que ejecuta la DNP, de acuerdo con lo indicado en el oficio DMT-1047-2008, precitado, se refiere meramente a la tramitación de solicitudes para declarar o no derechos de pensión, sus accesorios y conexos; proponer el pago de pensiones; es decir, esa Dirección no emite al Ministerio de Hacienda las "órdenes de pago", sino que, es la Tesorería Nacional la competente para decidir si se procesa o no la solicitud, y la Contabilidad Nacional es el ente oficial para registrar los pagos efectuados.

Sobre la estructura de gasto relacionado con los regímenes especiales de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional:

Con el propósito de cubrir el costo de las actividades programadas para ser ejecutadas en el año 2009, el Proyecto de Presupuesto Ordinario para el ejercicio económico de ese año asigna a la DNP la suma de \$464.170,6 millones, distribuidos de la siguiente forma:

- El programa 734 del título 212, correspondiente a los gastos administrativos de los regímenes de pensiones, no se contempla la solución de las deficiencias de gestión que ha presentado por muchos años esa Dirección, entre las que se destacan algunas debilidades en el control de pensiones vigentes, en la operación de algunos procedimientos internos y en la no actualización de los sistemas computadorizados.

En el proyecto de Presupuesto Ordinario de la República para el año 2009, al programa 734: "Pensiones y Jubilaciones", como unidad administrativa de los regímenes de pensiones, se le destina la suma de \$1.252,2 millones (0,8% más que el presupuesto ordinario del año 2008), lo que significa que en términos reales la propuesta de asignación presupuestaria disminuyó en un 10,4% con respecto al año anterior. El mayor gasto se observa en la partida de "Remuneraciones" (\$1.110,6 millones), no obstante

²⁸ La fiscalización y supervisión de la legalidad y oportunidad de las resoluciones y las modificaciones y revaloraciones de las pensiones que son competencia de la DNP; le corresponde a la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), según la Ley de Contingencia Fiscal, N° 8343 de 18 de diciembre de 2002, que modificó la Ley N° 7523. Para cumplir con la citada Ley, la SUPEN en el año 2008 ha realizado diferentes visitas a la DNP enfocadas, entre otros, para evaluar el proceso de otorgamiento de beneficios en los regímenes de Guerra, Gracia, Comunicaciones y Obras Públicas y Transportes, así como para dar seguimiento a requerimientos sobre avance de desarrollo de proyectos tecnológicos, reorganización administrativa, caducidades y pensiones dobles.

haber disminuido respecto al año anterior en ¢70,9 millones, producto de una disminución en la planilla, al pasar de 113 a 97 plazas, es decir, eliminándose 16 plazas (11 de Profesional universitario, 6 Técnicos y 1 de Policial) y creándose 2 plazas de la clase de "Administrativo". Dichos movimientos de plazas no se justifican en el proyecto de presupuesto en estudio, por lo que, es necesario que la DNP justifique adecuadamente tal situación, ya que han señalado en diversas oportunidades que una de las debilidades para cumplir con la competencia asignada es la falta de personal calificado y especializado.

- En cuanto al Título 231 "Regímenes de Pensiones", en el oficio DMT-1047-2008 supracitado se indica que las provisiones presupuestarias adoptadas por la DNP nacen únicamente como una obligación de gasto por atender y se ajusta a los lineamientos emitidos por la Autoridad Presupuestaria, por lo que 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. Esta Contraloría General, considera que la DNP no puede obviar que debe existir disponibilidad de recursos que garanticen el derecho que tienen los afiliados a los regímenes especiales a su cargo, de recibir en el futuro los beneficios que por ley le corresponden. Ello requiere de los estudios actuariales necesarios para determinar los recursos que garanticen su sostenibilidad y poder tomar decisiones acertadas sobre las fuentes de financiamiento. Tal situación debe necesariamente ser tomada en cuenta por el Ministerio de Hacienda al momento de definir los límites presupuestarios.

Con respecto al Título 231 "Regímenes de Pensiones", donde se incluye el contenido presupuestario para hacerle frente al pago de los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, se le asigna un monto de ¢462.918,0 millones, con un incremento del 23,5% respecto al presupuesto autorizado para el 2008, que en términos reales conlleva un incremento del 9,7%. Dicha asignación constituye un 11,3% del total del proyecto de Presupuesto Ordinario de la República para el ejercicio económico del año 2009.

Por su parte, la formulación y asignación presupuestaria se realizó con base en cálculos aritméticos determinados a partir de las cifras obtenidas en la ejecución del presupuesto de años anteriores, considerando elementos de proyección de nuevas pensiones y de eventuales revaloraciones en ese año, así como a las estimaciones de inflación anual, donde se visualiza la no existencia de estudios actuariales de los diferentes regímenes con información fidedigna actualizada.

Seguidamente, se presenta información sobre la estructura del gasto correspondiente a los regímenes especiales de pensiones con cargo al citado Presupuesto:

CUADRO 33
REGÍMENES DE PENSIONES
ESTRUCTURA DE GASTOS CON CARGO AL PRESUPUESTO NACIONAL
MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES

Conceptos de gastos	Presupuesto Ordinario				
	2005	2006	2007	2008	Proy-2009
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Otras contribuciones y pagos	9,9%	12,8%	12,0%	11,6%	12,5%
Subtotal Regímenes de Pensiones	90,1%	87,2%	88,0%	88,4%	87,5%
Beneméritos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Correos	1,2%	1,1%	1,1%	1,0%	1,0%
Derecho (Guardia Civil y Músicos)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Gracia	0,7%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%
Pensiones y jubilac. del Reg. general de Pensiones	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,6%
Expresidentes	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Hacienda y Poder Legislativo	16,0%	14,8%	15,1%	14,2%	13,7%
Magisterio	60,1%	58,8%	59,2%	60,6%	61,0%
Obras Públicas	2,0%	1,7%	1,7%	1,6%	1,5%
Registro Público	0,4%	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%
Víctimas de guerra	1,4%	1,3%	1,3%	1,2%	1,1%
Ferrocarriles	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Premio Magón	1,3%	1,4%	1,6%	1,7%	0,0%
Beneficio adicional	6,8%	6,8%	6,8%	6,8%	6,6%
Total de Gastos del Título 231	257.205,0	287.698,8	326.426,2	374.945,3	462.918,0

Fuente: Elaboración propia con los Presupuestos Ordinario de la República y el Proyecto de Presupuesto Ordinario 2009.

Como se aprecia en el cuadro anterior, en los Regímenes Especiales de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional en el Proyecto de Presupuesto Ordinario de la República para el año 2009, se destacan el Régimen del Magisterio Nacional con la mayor cantidad de recursos asignados, con un 61,0%, seguido por el Régimen de Hacienda y Poder Legislativo con un 13,7%.

Con respecto al financiamiento de los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, se cuenta con las contribuciones a los fondos de pensión realizadas tanto por cotizantes como por pensionados y que para el año 2009 se estiman en aproximadamente ₡49.600,0 millones, monto que cubriría únicamente el 10,7% del gasto total de esos Regímenes.

Al relacionar los ingresos y gastos de los Regímenes de Pensiones, se determina un faltante de alrededor de un 89,3% (₡413.318,0 millones) del gasto total en pensiones sin incluir los gastos administrativos. Dicha diferencia creció en términos reales en un 10,4% respecto al año anterior y se financia con otros recursos incluidos en el Proyecto de Presupuesto de la República.

CUADRO 34
DIRECCIÓN NACIONAL DE PENSIONES
COMPARACIÓN PRESUPUESTO ORDINARIO 2005-2008 CON PROYECTO DE PRESUPUESTO ORDINARIO 2009
MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES

Detalle	Presupuesto Ordinario					Estructura Presupuesto Ordinario				
	2005	2006	2007	2008	Proy-2009	2005	2006	2007	2008	Proy-2009
Total de gastos	257.782,2	288.349,9	327.163,4	376.187,6	464.170,6	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Programa Administrativo (212-734)	577,2	651,1	737,2	1.242,3	1.252,6	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%
Programa Regimenes de Pensiones (Titulo 231-116)	257.205,0	287.698,8	326.426,2	374.945,3	462.918,0	99,8%	99,8%	99,8%	99,7%	99,7%
Fuentes de Financiamiento:	257.782,2	288.349,9	327.163,4	376.187,6	464.170,6	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Contribuciones de los Cotizantes	33.800,0	35.500,0	38.050,0	42.100,0	49.600,0	13,1%	12,3%	11,6%	11,2%	10,7%
Recursos aportados por el Estado	223.982,2	252.849,9	289.113,4	334.087,6	414.570,6	86,9%	87,7%	88,4%	88,8%	89,3%

Fuente: Elaboración propia con los Presupuestos Ordinarios de la República y el Proyecto de Presupuesto Ordinario 2009.

3.3 Ministerio de Educación Pública

Aspectos Generales

De acuerdo con lo indicado en el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el año 2009, corresponde al Ministerio de Educación Pública (MEP), promover el desarrollo y consolidación de un sistema educativo de excelencia que permita el acceso de toda la población a una educación de calidad, centrada en el desarrollo integral de las personas y en la promoción de una sociedad costarricense integrada por las oportunidades y la equidad social.

El MEP se propone: mejorar la calidad y pertinencia de la educación; fortalecer la formación ética, estética y ciudadana de las poblaciones estudiantiles de todos los niveles y modalidades del sistema educativo; mejorar la capacidad productiva y emprendedora de las poblaciones estudiantiles; fortalecer la educación para el desarrollo y una vida saludable; reducir las desigualdades en el acceso efectivo al derecho a la educación; mejorar la calidad de los docentes, de los directores y del recurso humano del sector; utilizar los procesos de evaluación para el mejoramiento de la calidad de la educación; gestionar en forma eficiente y humanizada los servicios del MEP, mediante la ejecución del proyecto Gobierno Digital MEP; mejorar la infraestructura y el equipamiento de las instituciones educativas; incrementar el presupuesto constitucionalmente establecido para el sector educación, del 6% al 8% del PIB; crear, articular y poner en marcha una institución estatal de Educación Superior Universitaria, denominada Universidad Técnica Nacional, con sede en Alajuela.

Sobre los recursos asignados

Los recursos asignados al Ministerio de Educación Pública, en el Proyecto de presupuesto del 2009, ascienden a la suma de ₡1.116.042,0 millones, que representa un aumento en términos absolutos de ₡304.236,1 millones y en términos relativos del 37,5%, con respecto al año 2008, tal como se muestra en el Cuadro 35.

CUADRO 35
PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA: PARTIDAS POR OBJETO DEL GASTO PERÍODOS 2008-2009
MILLONES DE COLONES

Partidas	2009	2008	Diferencia	
			Absoluta	Relativa
TOTAL	1.116.042,0	811.805,9	304.236,1	37,5
Remuneraciones	660.443,5	505.031,8	155.411,7	30,8
Servicios	23.268,0	18.368,8	4.899,2	26,7
Materiales y suministros	3.978,2	2.422,8	1.555,4	64,2
Bienes duraderos	21.535,8	13.480,1	8.055,7	59,8
Transferencias corrientes	366.565,1	256.521,8	110.043,3	42,9
Transferencias de capital	40.251,4	15.980,6	24.270,8	151,9

Fuente: Ley N° 8562 del 29 de diciembre del 2008 y Proyecto de presupuesto de la República 2009.

Las partidas de Remuneraciones y Transferencias corrientes son las que tienen más recursos asignados. La partida de Remuneraciones, está integrada, entre otros renglones, por las Remuneraciones básicas, que alcanza la suma de ¢346.013,9 millones y es donde se ubican los sueldos para cargos fijos por ¢328.454,3 millones; los Incentivos salariales por la suma de ¢210.098,4 millones y las Contribuciones patronales al desarrollo y la seguridad social por ¢49.502,2 millones.

Esta partida de Remuneraciones representa el 59,0% del monto total del presupuesto del MEP, y constituye un gasto inherente a la gestión de dicho Ministerio. Dicha partida experimenta un incremento, con respecto al año 2008, del 30,8% (¢155.411,7). Una de las razones de este incremento, es el aumento en la cantidad de plazas con respecto al año 2008 en 2.132 respecto de lo cual se hace una previsión presupuestaria de aproximadamente ¢15.000 millones, según el detalle que se presenta en el Cuadro 36.

CUADRO 36
PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA: MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
NÚMERO DE PUESTOS POR CARGOS FIJOS, PERÍODO 2008-2009

Categoría	2009	2008	Diferencia	
			Absoluta	Relativa
TOTAL	70.122	67.990	2.132	100,0
Superior	3	3	0	0,0
Ejecutivo	1	1	0	0,0
Administrativo	2.249	2.102	147	6,9
Profesional Universitario	2.055	1.801	254	11,9
Técnico	546	533	13	0,6
Docente	56.150	54.897	1.253	58,8
De Servicio	9.118	8.653	465	21,8

Fuente: Ley N° 8562 del 29 de Diciembre de 2008 y Proyecto de presupuesto de la República 2009.

El incremento en la cantidad de plazas se localiza especialmente en la categoría "Docente", que experimenta un 58,8% de aumento con respecto al año 2008 y la mayor cantidad de plazas se concentra en el programa 573: "Implementación de la política educativa", con 55.046 plazas. Le sigue el programa 557: "Desarrollo y coordinación regional", con 686 plazas en docencia y el programa 553: "Desarrollo curricular y vínculo al trabajo", con 154 plazas.

La segunda causa del aumento en el rubro de remuneraciones es la aplicación del Decreto Ejecutivo N° 19671-P-E-H-TSS, del 30 de abril de 1990, mediante el cual se reconoce la categoría de profesionales a los educadores que tengan los requisitos legales y académicos correspondientes, según lo establecido por la Dirección General de Servicio Civil, para lo cual el Ministerio estima una previsión de ₡76.698,0 millones.

Cabe mencionar que el rubro de remuneraciones básicas, del programa 573: Implementación de la Política Educativa, se incrementa en ₡145.350,4 millones, respecto al año 2008. Este programa²⁹ concentra el servicio educativo en los diferentes ciclos, niveles y modalidades que conforman el sistema educativo costarricense, por lo que concentra la mayoría de plazas dedicadas a la docencia, potenciales beneficiarios del supracitado decreto.

La tercera causa del incremento, según el MEP, son las provisiones para los aumentos automáticos, anualidades, incremento por costo de vida y su efecto en las cargas sociales.

En relación con la partida Transferencias corrientes, con un monto total asignado de ₡366.565,1 millones, presenta un incremento con respecto al año 2008 de un 42,4%, esto es ₡109.101,5 millones, tal como se observa en el Cuadro 37.

El mayor rubro se concentra en el programa 550 "Definición y planificación de la política educativa", en el cual se asigna la suma de ₡204.159,5 millones para el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior (FEES), cuya finalidad es el financiamiento de la Educación Superior, según artículo N° 85 de la Constitución Política, las Leyes N° 5909 y N° 6450 y el acuerdo de Comisión de Enlace del 29 de julio de 2004. Asimismo, la mencionada partida contiene, además, los recursos de la Ley N° 7386 y sus reformas y los recursos para la Educación Superior Parauniversitaria³⁰.

En esta partida de Transferencias corrientes, se consignan también recursos para la Juntas de Educación y Juntas Administrativas, por la suma de ₡63.396,5 millones, ubicadas dentro de la categoría de Instituciones Descentralizadas no Empresariales; dentro de esta suma se consideran recursos por ₡35.064,0 millones para atender los gastos del programa de Comedores Escolares, según Ley N° 5662 y sus reformas, y ₡14.523,0 millones para construcción de obras nuevas y mantenimiento y reparación de las existentes.

²⁹ Este programa está compuesto de cinco subprogramas, a saber: 01- Enseñanza preescolar, I y II ciclo; 02- III ciclo y educación diversificada académica; 03- III ciclo educación diversificada técnica; 04- Enseñanza especial, 05- Educación para jóvenes y adultos, y se le asignan para el año 2009, 55.046 plazas docentes, con un incremento respecto al año 2008 de 1.212 plazas.

³⁰ No obstante las transferencias que se presupuestan para las instituciones parauniversitarias, este Proyecto de Presupuesto no incluye los ₡2.000 millones a que hace transferencia el transitorio VII de la Ley N° 8638 Ley Orgánica de la Universidad Técnica Nacional, para iniciar el proceso de conformación de dicho centro de enseñanza superior.

Por su parte, para la construcción de infraestructura educativa se le transfiere a las Juntas, recursos de capital por la suma de ₡ 29.034,6 millones³¹. En punto a lo anterior, hay que tener presente que este órgano Contralor³², ha alertado sobre los riesgos de utilizar a las Juntas de Educación y Administrativas como las unidades ejecutoras de los procesos de construcción de infraestructura y equipamiento educativos, debido a la debilidad técnica y administrativa de esos entes para gestionar fondos públicos, lo cual se evidencia en la ausencia de sistemas de aseguramiento de la calidad del proceso de desarrollo de las obras de infraestructura educativa, en sus etapas de planificación, contratación, construcción, mantenimiento y equipamiento. Dada las necesidades de infraestructura educativa existentes en el país, el Ministerio de Educación, debe definir mecanismos alternativos que le permitan, en apego al bloque de legalidad que rige la materia, la construcción de infraestructura educativa de manera oportuna, eficiente y económica.

CUADRO 37
PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA: TRANSFERENCIAS CORRIENTES PERIODOS 2008-2009
MILLONES DE COLONES

SUBPARTIDA	2009	2008	Diferencia	
			Absoluta	Relativa
TOTAL	366.565,1	257.463,6	109.101,5	42,4
SECTOR PUBLICO	352.113,1	247.250,6	104.862,5	42,4
Organos desconcentrados	52.429,7	28.653,6	23.776,1	83,0
Instituciones descentralizadas no Emp.	299.683,4	218.597,0	81.086,4	37,1
SECTOR PRIVADO	14.298,6	10.069,9	4.228,7	42,0
Transferencias corrientes a personas	12,0	29,1	-17,1	-58,8
Becas a funcionarios	11,3	28,5	-17,2	-60,4
Otras transferencias a personas	0,7	0,6	0,1	16,7
Prestaciones legales	9.509,6	5.760,0	3.749,6	65,1
Entidades privadas sin fines de lucro	3.127,6	3.353,0	-225,4	-6,7
Asociaciones	222,3	211,9	10,4	4,9
Fundaciones	2.905,3	3.141,1	-235,8	-7,5
Otras transferencias al sector privado	1.649,4	927,8	721,6	77,8
Indemnizaciones	1.649,4	927,8	721,6	77,8
SECTOR EXTERNO	153,4	143,1	10,3	7,2
Al sector externo	153,4	143,1	10,3	7,2

Fuente: Ley de Presupuesto 2008 y Proyecto de presupuesto de la República 2009.

Recursos dirigidos al programa de transferencia monetaria condicionada "Avancemos".

Los recursos del Presupuesto de la República transferidos al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y al Fondo Nacional de BECAS (FONABE)³³ para la ejecución del programa de transferencia monetaria condicionada denominado "Avancemos" han tenido una asignación

³¹ En el rubro alquileres, del programa 554, se incluyen ₡3.051,8 para contratar por medio de la modalidad del Leasing la construcción de nueva infraestructura educativa.

³² Informe N° DFOE-SOC-49-2007, del 11 de octubre de 2007.

³³ La transferencia total FONABE asciende a ₡ 50.769,4 millones.

creciente desde que dicho programa inició a escala nacional en el 2007, tal como se muestra en el Cuadro 38.

CUADRO 38
PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS - AVANCEMOS
RECURSOS DEL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 2007-2009

Entidad ejecutora	Transferido 2007	Presupuesto Ordinario 2008	Presupuesto Ajustado 2008	Proyecto Presupuesto 2009	Transferido al 4/9/2008	% Ejecución al 4/9/2008
Millones colones corrientes						
IMAS	5.928,7	7.200,0	10.200,0	16.800,0	6.828,4	66,9
FONABE	7.000,0	22.800,0	26.019,5	38.434,0	14.713,3	56,5
TOTAL	12.928,7	30.000,0	36.219,5	55.234,0	21.541,7	
Millones colones constantes (año base 2008)						
					Tasa Crecimiento ^{1/}	
IMAS	6.722,1	7.200,0	10.200,0	14.933,3	52	46
FONABE	7.936,7	22.800,0	26.019,5	34.163,6	228	31
TOTAL	14.658,7	30.000,0	36.219,5	49.096,9	147	36

Fuente: Proyecto de Presupuesto de la República para el período 2009 y Liquidaciones del Presupuesto de la República 2007 y al 4/9/2008.

1/ Para el 2008 se utilizó el presupuesto ajustado.

Del 2007 al 2008 el presupuesto creció en total un 147% en términos reales, un 52% en el IMAS y un 228% en FONABE. Este crecimiento en FONABE obedece a que el monto registrado en el cuadro para el 2007 corresponde al monto transferido por el Gobierno para financiar el "aumento" de los montos de las becas regulares para secundaria, con el fin de incorporarlas como parte del programa Avancemos; en tanto, que en el 2008 el monto registrado en el cuadro incluye el monto completo de las becas, que ya son transferencias monetarias condicionadas.

Del 2008 al 2009 los recursos a transferir a estas dos entidades para el citado programa continúan aumentando, en particular, en total se incrementarán en un 36% en términos reales, un 46% en IMAS y un 31% en FONABE. Es importante señalar que estos porcentajes son superiores al crecimiento real de muchos títulos y programas incluidos en el Presupuesto de la República, lo cual indica la importancia que la actual administración está dando al programa Avancemos³⁴.

Asimismo, se presupuesta la suma de $\$2.797,1$ millones a la luz del convenio de cooperación vigente con la Fundación Omar Dengo para el programa de informática educativa MEP-FOD.

Por otra parte, en el proyecto de Ley de Presupuesto, cada transferencia de recursos cuenta con su respectivo detalle, el nombre del beneficiario, cédula jurídica, descripción de la finalidad y el monto, así como la base legal que le da sustento, en los casos que se amerita.

Sobre la estructura programática

La estructura programática para el año 2009, se modificó respecto a la del año 2008, producto del proceso de reestructuración llevado a cabo por el Ministerio de Educación Pública, creándose los programas 550: "Definición y planificación de la política educativa", 551:

³⁴ La Contraloría General de la República emitió el 8 de abril de 2008, el "Informe sobre el diseño y ejecución del programa de transferencia monetaria condicionada denominado "avancemos", en donde se analizaron aspectos relacionados con el diseño, la coordinación interinstitucional, los sistemas de información y comunicación; y la evaluación de resultados e impactos. Asimismo, se emitieron disposiciones las cuales están en proceso de cumplimiento.

“Servicios de apoyo a la gestión”, 552: “Capacitación y desarrollo profesional”, 553: “Desarrollo curricular y vínculo al trabajo”, 554: “Infraestructura y equipamiento del sistema educativo”, 555: “Aplicación de la tecnología a la educación”, 556: “Gestión y evaluación de la calidad”, 557: “Desarrollo y coordinación regional”, 558: “Programas de equidad” y eliminando los programas 570: “Definición de la política educativa”, 571: “Desarrollo y seguimiento del sistema educativo”, 572: “Administración del sistema educativo”. El programa 573: “Implementación de la política educativa” se mantiene solo con 5 subprogramas, a saber: 01- Enseñanza preescolar, I y II ciclo; 02- III ciclo y educación diversificada académica; 03- III ciclo educación diversificada técnica; 04- Enseñanza especial, 05- Educación para jóvenes y adultos.

El proyecto de reestructuración fue aprobado por MIDEPLAN en marzo del 2007 y en noviembre de ese año se publicó, en el Diario Oficial La Gaceta N° 212, el Decreto Ejecutivo 34075-MEP. Dicho proyecto por aprobado por el Tribunal del Servicio Civil en enero de 2008 y el 27 de mayo del mismo año, el Ministerio de Hacienda emite el oficio N° DGPN-233-2008, donde se aprueba la propuesta de estructura programática presentada por el MEP³⁵.

Tal como se observa en el Cuadro 39, el programa con más recursos asignados es el 573, que experimenta un crecimiento del 6% con respecto al año 2008 y corresponde al 56,6% del total de los recursos del Ministerio.

CUADRO 39
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS PRESUPUESTARIOS AÑOS 2008 Y 2009
EN MILONES DE COLONES

Programa	Asignación presupuestaria		Diferencia	Importancia relativa	
	2008	2009		2008	2009
Total	811.806,0	1.116.042,0	304.236,0	100,0%	100,0%
550 Definición y planificación de la política educativa	0	229.203,3	229.203,3	0,0%	20,5%
551 Servicios de apoyo a la Gestión	0	47.173,5	47.173,5	0,0%	4,2%
552 Capacitación y desarrollo profesional	0	2.198,0	2.198,0	0,0%	0,2%
553 Desarrollo curricular y vínculo al trabajo	0	3.657,4	3.657,4	0,0%	0,3%
554 Infraestructura y equipamiento del sistema educat.	0	45.283,0	45.283,0	0,0%	4,1%
555 Aplicación de la tecnología a la educación	0	22.595,5	22.595,5	0,0%	2,0%
556 Gestión y evaluación de la calidad	0	1.696,3	1.696,3	0,0%	0,2%
557 Desarrollo y coordinación regional	0	14.966,2	14.966,2	0,0%	1,3%
558 Programas de equidad	0	117.723,3	117.723,3	0,0%	10,5%
570 Definición de la política educativa	2.050,2	0,0	-2.050,2	0,3%	0,0%
571 Desarrollo y seguimiento del sistema educativo	12.280,8	0,0	-12.280,8	1,5%	0,0%
572 Administración del sistema educativo	205.808,6	0,0	-205.808,6	25,4%	0,0%
573 Implementación de la política educativa	591.666,4	631.545,5	39.879,1	72,9%	56,6%

Fuente: Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2008 y Proyecto de presupuesto 2009.

Sobre el cumplimiento del mandato constitucional de asignar el 6% del PIB a la educación

Una de las prioridades institucionales del MEP para el año 2009, es “Incrementar el presupuesto constitucionalmente establecido para el sector educación, del 6% al 8% del PIB”. Hay que considerar que el fundamento legal para asignar el 6% del PIB a la educación, lo constituye el

³⁵ Ministerio de Hacienda, oficio N° DGPN-233-2008, del 27 de mayo de 2008.

artículo 78 de la Constitución Política de la República, que establece que el gasto público dedicado a la educación estatal, incluida la superior, no debe ser inferior al 6% anual del Producto Interno Bruto (PIB).

De acuerdo con el rubro de gastos consignado en el proyecto de presupuesto, al MEP se le asigna la suma de ₡1.116.042,0 millones, que significa el 6,16% anual del PIB, con lo cual se manifiesta la voluntad, ex ante, de la administración de dar cumpliendo el mandato constitucional. En el Cuadro 40 se muestra la evolución del porcentaje de gasto presupuestado asignado a Educación, en el período 2003-2009.

CUADRO 40
PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA
GASTO PRESUPUESTADO ASIGNADO A EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DE PIB PERÍODO 2003-2009
MILLONES DE COLONES CORRIENTES

Año	PIB Ajustado	Gasto Presupuestado en Educación	Gasto presupuestado en Educación como % del PIB ajustado
2003	5.773.340,73	333.932,69	5,78%
2004	6.934.967,23	400.683,94	5,78%
2005	8.335.253,97	458.458,90	5,50%
2006	10.376.038,72	545.440,10	5,26%
2007	12.545.593,82	678.608,82	5,41%
2008	15.088.521,36	811.806,00	5,38%
2009	18.112.956,33	1.116.042,00	6,16%

Fuente: Elaboración Propia con base a información del Banco Central de Costa Rica, de los Proyectos de presupuesto de la República, y del Decreto 28877-H.

Sobre la programación presupuestaria

Mediante el oficio N° DM-306-08 del 11 de Junio de 2008, el Ministerio de Planificación Nacional, señala al Ministerio de Educación Pública, ciertas inconsistencias entre algunos de los indicadores y las metas anuales; así como la omisión del objetivo y el indicador en algunas acciones estratégicas institucionales. Además, con respecto al proyecto Gobierno Digital MEP, sugiere modificar el indicador y señalar las etapas de dicho proyecto. Estas observaciones fueron acatadas por el MEP, y mediante el oficio N° DM-3547-06-08 del 16 de junio de 2008, fueron remitidas a MIDEPLAN, con el fin de contar con el dictamen final.

Por otra parte, mediante el oficio N° DM-5109-09-08 del 5 de setiembre de 2008, el MEP remite a MIDEPLAN la Matriz Anual de Programación Sectorial, incorporando las modificaciones solicitadas por MIDEPLAN, mediante el oficio N° DM-297-08 del 4 de junio de 2008, con el fin de contar con el dictamen de ese Ministerio, sobre la vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo³⁶.

³⁶ Al 18 de setiembre de 2008, no se tiene aún respuesta de MIDEPLAN.

3.4 Ministerio de Obras Públicas y Transportes

Proyecto Plan – Presupuesto año 2009

Como elementos importantes a considerar en el proyecto de presupuesto para el año 2009 del Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT), se tiene, entre otros aspectos, que por tercer año consecutivo se le asigna al CONAVI y a las Municipalidades los recursos que le corresponden según lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley N° 8114, para atender la red vial nacional y la red vial cantonal, respectivamente. Además, de que el MOPT propone para el periodo en estudio una suma importante para atender la red rural de lastre.

Cabe destacar, además, la dificultad de establecer la concatenación entre los objetivos estratégicos y prioridades institucionales definidos por el MOPT en su Plan Operativo Institucional del 2009 y las actividades necesarias para el ejercicio de la rectoría en ese sector, de manera que ese proyecto deje clara la orientación del esfuerzo interinstitucional hacia el desarrollo de una infraestructura óptima, servicios de transporte articulados en todas las modalidades, estructuras sectoriales y ministeriales consolidadas, es decir, en una eficiente optimización en la inversión y administración de los recursos públicos que permita apoyar el desarrollo de los otros sectores de la economía.

Lo anterior le implicará un mayor esfuerzo a la Ministra rectora para que –en los procesos de ejecución- esas prioridades y objetivos estratégicos del MOPT puedan vincularse con los planes de las entidades que conforman el Sector Transportes y también con el Plan Nacional de Desarrollo, toda vez que el MOPT mantiene dentro del PND la responsabilidad de efectuar catorce acciones estratégicas, de las cuales sólo siete fueron incorporadas en la Matriz Anual de Programación Institucional (MAPI) como acciones estratégicas institucionales.

En relación con lo anterior, y de previo a desarrollar el análisis del Plan Operativo Institucional del 2009 (POI) y el proyecto de presupuesto para ese mismo año del MOPT, es importante resaltar algunos de los hallazgos recién emitidos por este órgano contralor en torno a las inversiones de infraestructura del transporte incluidas dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y que se plantean dentro del Informe N° DFOE-OP-3-2008 emitido por este órgano contralor el 27 de junio del 2008, donde se determinó que han existido inversiones en proyectos de infraestructura que no contaron con los estudios económicos y de factibilidad respectivos al momento de ser seleccionados y clasificados como estratégicos en el citado PND; otros mostraron poca o ninguna rentabilidad desde el punto de vista económico; algunos que fueron considerados como relevantes y de impacto no se planificaron; o si se hizo no cumplieron con el equilibrio intermodal que debe caracterizar a un eficiente sistema de transporte.

Otro aspecto a resaltar de dicho informe lo constituye el hecho que desde el 2000 al 2007, las inversiones se concentraron significativamente en carreteras, por porcentajes que superan el 90% del total ejecutado, dejando de lado el desarrollo integral, paralelo y vinculado, de otros medios de transporte igualmente importantes para el desarrollo del país; incluso se concluye que dicha tendencia se mantendría dentro de la ejecución del PND 2006-2010, donde el 91% de las inversiones se canalizarían a la red vial, situación que va en contra de la tendencia

mundial de utilizar otros medios de transporte como por ejemplo el ferroviario que ha ido ganando terreno en materia de inversión en infraestructura del transporte.

Si bien, ese Ministerio en las directrices de elaboración del POI indica que se fortalecerá la rectoría y que al efecto incorporará las acciones respectivas en los programas presupuestarios pertinentes, se determinó que en los objetivos estratégicos institucionales solamente se señala el correspondiente a "Fortalecer la rectoría del MOPT en el subsector marítimo portuario". Sobre este aspecto es preciso aclarar, tal como lo señaló esta Contraloría General en el Informe N° DFOE-OP-28-2006 que el ejercicio de la rectoría del sector transportes se refiere a la potestad de dirección, coordinación y de vigilancia de todos los modos de transporte de ese sector y no a uno solo de ellos como se señala.

Por lo anterior, la Ministra Rectora del sector deberá realizar esfuerzos para definir prioridades y objetivos estratégicos orientados a lograr la vinculación de los planes de las entidades que conforman el Sector Transportes, factor que es de especial relevancia considerando que la nueva visión gubernamental establecida en el PND está basada en compromisos de desarrollo del país a través de la articulación de las actividades del Sector.

En lo que al POI se refiere, en su parte introductoria se indica que este fue elaborado considerando los "Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Elaboración del Plan Operativo Institucional: Planificación y Programación Presupuestaria Orientada a Resultados para las Instituciones Públicas", según Decreto N° 33823-H-PLAN, publicados en La Gaceta N° 118 del 27 de junio del 2007. Empero, dichos lineamientos fueron modificados para el año 2009 mediante el Decreto N° 34558-H-PLAN, según La Gaceta N° 115 del 16 de junio del 2008, aspecto que debe ser considerado por ese Ministerio a efecto de realizar los ajustes pertinentes.

Respecto del estudio de la Matriz Anual de Programación Institucional (MAPI) incorporada en el POI del año 2009 para el MOPT, se determinó que el MOPT mantiene dentro del PND la responsabilidad de efectuar catorce acciones estratégicas, de las cuales sólo siete fueron incorporadas en la MAPI como acciones estratégicas institucionales. Las acciones que no se consignaron son las relativas a la construcción mediante concesión de obra pública de los proyectos viales San José-Caldera, San José-San Ramón y San José-Cartago; a la rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura y los servicios del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós; a la construcción, ampliación o modernización de 24 aeródromos internacionales y locales; al reordenamiento del transporte público del Área Metropolitana de San José; a la concesión de obras públicas portuarias; a la ampliación y modernización de los tres principales muelles turísticos del país; y a la reactivación mediante concesión del Sistema Ferroviario Nacional de carga y pasajeros.

La anterior situación ya fue señalada por esta Contraloría General en informes anteriores, y en esta oportunidad, también por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en el oficio N° DM-306-08 del 11 de junio del 2008, donde se indica al MOPT que debe incluir estas acciones en la MAPI, ya que el MOPT es una de las entidades responsables de ejecutarlas y se enfatiza que mientras no se modifique el PND, el ministerio deberá considerar en la MAPI dichas metas. Asimismo, MIDEPLAN señaló que se debe excluir la meta: "Programa de impulso de una agenda ambiental integral que permita el posicionamiento internacional de

Costa Rica como país líder en conservación de la naturaleza", ya que la misma fue cumplida en el año 2007.

De lo antes expuesto, el MOPT deberá ajustar integralmente sus planes actuales y futuros, según lo establecido en el PND, considerando que en ese plan aparece como responsable de catorce acciones estratégicas (trece sin considerar la ya cumplida como antes se apuntó); además de que el logro de las metas establecidas depende del accionar conjunto del ente rector (ejercido a través de la Ministra) y de las otras entidades del sector, según las competencias establecidas por ley.

Del análisis realizado se desprende que no hay una vinculación integral del POI del MOPT con el PND, consecuentemente, no se declaran las razones por las cuales los recursos presupuestarios necesarios para las acciones estratégicas del PND no contempladas en el POI no se consideran en el Proyecto de Presupuesto Ordinario del MOPT para el 2009.

Sobre los datos consignados en la matriz de Programación Estratégica a nivel de Programa (PEP) remitida por el MOPT, las metas e indicadores definidos en la PEP, se orientan en su mayoría, a la observancia del principio de eficacia y no se mantiene el equilibrio en términos de indicadores de eficiencia, calidad, economía y de resultados, lo que constituye una limitación importante para garantizar un adecuado sistema de rendición de cuentas.

Otro aspecto importante de analizar en el MOPT, es lo relativo al comportamiento del número de plazas en este Ministerio, el cual se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO 41
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES: TOTAL DE PLAZAS EN CARGOS FIJOS DEL PERÍODO 1997-2009

Años	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total plazas	3.689	3.659	3.631	3.629	3.824	3.824	3.857	3.842	3.818	3.808	3.740	3.644	3.716

Fuente: Leyes de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para los ejercicios económicos 1997-2008 y Proyecto de ley de presupuesto ordinario del 2009.

Del cuadro anterior, se puede concluir que durante el período 1997-2009, la tendencia no muestra un cambio significativo en la cantidad de puestos de dicho Ministerio, a pesar de que durante esos años se crearon órganos desconcentrados como el CONAVI, el Consejo Nacional de Concesiones, el Consejo de Seguridad Vial y el Consejo de Transporte Público y que se trasladaron plazas a esos consejos.

Lo anterior se evidencia al calcular la relación Remuneraciones/Total Presupuesto para el lapso comprendido entre los años 2003 al 2009, donde esta relación refleja un promedio constante de un 15%, aproximadamente.

Ahora bien, cabe destacar que de acuerdo con datos aportados por el Departamento de Recursos Humanos del MOPT, en el Proyecto de Presupuesto del año 2009 se incluyen 60 plazas del Consejo Nacional de Vialidad, además de 58 del Consejo Transporte de Público, 12 el Tribunal Administrativo de Transporte, 8 plazas del Consejo Nacional de Concesiones, 4 del Instituto Costarricense de Ferrocarriles, 2 del Consejo Técnico de Aviación Civil y 1 del Consejo

de Seguridad Vial y 9 más asignadas a otras instituciones fuera del sector (donde resaltan 5 para el MINAE), todas pagadas por el presupuesto del MOPT.

En cuanto a la estructura programática de los años 2007 y 2008 en relación con el Proyecto de Presupuesto 2009, se tienen los siguientes datos:

CUADRO 42
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES:
ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA PARA LOS AÑOS 2007 Y 2009 Y SU VARIACIÓN REAL
MILLONES DE COLONES

Programa	DESCRIPCIÓN	Presupuesto Ordinario		Proyecto	% de variación real	
		2007	2008	Presupuesto	2007/2008	2008/2009
326	ADMINISTRACIÓN SUPERIOR	8.649,4	24.247,4	29.524,9	147,3%	8,2%
327	MEJORAMIENTO Y CONSERVACIÓN DE LA RED VIAL CANTONAL	13.671,8	146.007,8	168.720,5	841,9%	2,7%
328	PUERTOS Y REGULACIÓN MARÍTIMA	778,1	905,1	1.165,0	2,6%	14,4%
329	EDIFICACIONES NACIONALES	1.971,8	4.416,9	5.451,5	97,6%	9,7%
330	INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL	734,8	845,9	1.007,1	1,5%	5,8%
331-1	ADMINISTRACIÓN VIAL Y TRANSPORTE TERRESTRE	7.522,1	12.952,1	15.971,2	51,9%	12,9%
331-2	TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE TRANSPORTE	317,2	337,9	473,9	-6,0%	24,7%
332	PROYECTOS Y TRANSFERENCIAS SECTORIALES	101.186,0	0,0	0,0	-100,0%	0,0%
333	CONSERVACIÓN VIAL PARTICIPATIVA EN LA RED RURAL EN LASTRE	929,1	2.943,8	8.465,7	179,5%	155,6%
334	PROYECTO COSTANERA SUR	131,6	132,1	198,2	-11,5%	33,3%
	TOTAL GENERAL	135.891,8	192.789,1	230.978,0	25,1%	6,5%

Fuente: Leyes de presupuesto años 2007 y 2008, y proyecto presupuesto 2009.

Acorde con dicho cuadro, para el año 2009, el Proyecto de Presupuesto será de $\text{¢}230.978,0$ millones de colones, lo que implica un incremento del orden del 19,8% en términos nominales y del 6,5% en términos reales, respecto al presupuesto aprobado para el año 2008.

Esta variación es producida en gran parte por el incremento en términos reales de:

1. Un 155,6% de fondos presupuestados al programa Conservación vial participativa en la Red Rural en Lastre, "Proyecto MOPT-KFW".
2. Un 12,9% del programa de "Transporte Terrestre", que sin considerar las transferencias, el aumento es del 6,5%.
3. Un 8,2% del programa de "Administración Superior", sin considerar las transferencias, el incremento es del 17,5%.
4. Un 2,7% del programa de "Mejoramiento y Conservación de la red vial cantonal", sin contar el efecto del traslado de las transferencias, el incremento es del 14,3%.

Aunque los aumentos en los programas citados no son significativos excepto el Proyecto MOPT-KFW (sin considerar las transferencias a las entidades del Sector) se mantiene la tendencia del papel ejecutor que el Ministerio tradicionalmente ha ejercido, especialmente en la atención a la infraestructura vial cantonal y rural durante el año 2009.

Sobre este aspecto, el MOPT deberá manejarse con especial cuidado de cara a lo señalado por este órgano contralor en el informe DFOE-OP-28-2006 arriba citado, donde se indicó que en materia de infraestructura cantonal dicho rol de ejecutor debería ir trasladándose paulatinamente a las distintas municipalidades del país.

Del análisis de las justificaciones aportadas por el MOPT en el proyecto de presupuesto para el período correspondiente al año 2009, se pudo determinar que se está incorporando una suma cercana a los $\text{¢}5.000,0$ millones destinados para el pago de reajustes de precios, monto que representa el 5,6% del presupuesto total para el período en estudio (sin considerar las

transferencias del Sector), sin embargo, sobre dichos recursos no se incluye en el presupuesto un detalle de a cuáles proyectos corresponderán específicamente los pagos por concepto de reajuste de precios, lo cual en aras de una adecuada transparencia en materia presupuestaria y de una sana planificación debería ser detallado por parte de este Ministerio a esa Asamblea Legislativa.

Un aspecto importante en relación con el anterior comentario, es el hecho de que en el programa que muestra el mayor incremento para el 2009, "Programa 333 - conservación vial participativa en la red rural en lastre (recursos MOPT-KFW)", en la subpartida relativa a las vías de comunicación terrestre, un 45% de los ¢8.000,0 millones presupuestados para ese renglón, se establecen de antemano como provisión para el pago de reajustes de precios. En este sentido, llama la atención de este órgano contralor que dentro de ese mismo programa lo que se incluyen son 15 proyectos (como se indicó anteriormente sin detallar) para atender durante el año 2009, cuya sumatoria en cuantía resulta ser ligeramente superior a lo que se estima por pago de reajuste de precios de esos mismos proyectos.

A mayor abundamiento, en cuanto a este particular, se tiene que de los 15 proyectos (sin denominación) a todos se les presupuesta un monto idéntico, a saber, ¢296.296.296 y se estima por concepto de reajuste de precios montos también idénticos de ¢296.296.296.

Lo anterior evidencia, a juicio de esta Contraloría General las debilidades que aun presenta el proceso de planificación dentro de ese Ministerio, donde no se define dentro de su presupuesto 2009 aspectos como los aquí mencionados.

Otro aspecto relevante de comentar y que resulta positivo es el aumento en el monto presupuestado para el año 2009 relativo a las transferencias a las entidades del Sector, donde cabe resaltar que por tercer año consecutivo las autoridades de gobierno trasladan el 100% de los recursos correspondientes al CONAVI provenientes de la Ley N° 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, inciso a), artículo 5 y de la Ley N° 7798, Ley de creación del Consejo Nacional de Vialidad, así como el 100% de los dineros a las municipalidades producto de la transferencia establecida en la Ley N° 8114 antes citada. Transferencias sobre las cuales se realiza un análisis más detallado en párrafos siguientes del presente comentario

También, es importante señalar que para el período correspondiente al año 2009 se propone en el proyecto de presupuesto dos transferencias destinadas al Consejo Nacional de Concesiones, una para los gastos operativos por un monto de ¢1.200,0 millones, y la otra por la suma de ¢3.360,0 millones con el propósito de cubrir "pago por indemnizaciones generadas en la aplicación de lo dispuesto en las cláusulas 3.15.2 y 10.19 del Contrato de concesión de la Carretera San José – Caldera, proyecto actualmente en etapa de ejecución, y donde se dispone que el Estado debe reestablecer el equilibrio financiero del contrato para compensar la adopción de medidas o políticas y omisiones de obligaciones estatales, incluyendo la promulgación de nuevas leyes o regulaciones que impongan costos, tarifas o impuestos que afecten la estabilidad de las operaciones del Concesionario". Cabe mencionar que este proyecto esta considerado dentro de las metas estratégicas del PND.

Otra transferencia importante de mencionar es la del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) para el mantenimiento y construcción de las vías férreas, por ¢1.450,0 millones, lo cual refleja uno de los objetivos del PND relacionado con la modernización del Sector Transporte, específicamente del transporte terrestre que contempla la reactivación del ferrocarril, tal y

como se establece en la acción estratégica del PND: "Reactivación mediante concesión del Sistema Ferroviario Nacional de carga y pasajeros".

Ahora bien, en relación con los fondos para el programa presupuestario "Proyecto MOPT-KFW", se debe señalar que el 94,5% de estos fueron asignados a la subpartida "vías de comunicación terrestre", con lo cual se demuestra una vez el interés de la presente Administración de mejorar la red vial cantonal.

Sin embargo, es importante señalar que 16 subpartidas del proyecto de presupuesto adsorben la suma de $\text{Q}45.830,6$ millones, o sea, aproximadamente el 55% del total propuesto, donde se debe resaltar la participación de las siguientes: "Vías de Comunicación Terrestre" con $\text{Q}9.000,8$ millones, "Materiales y Productos Minerales y Asfálticos" $\text{Q}8.061,7$ millones, "Combustibles y lubricantes" $\text{Q}4.538,2$ millones, "Materiales y Productos Metálicos" $\text{Q}4.430,0$ millones, "Maquinaria y equipo para la producción" $\text{Q}4.303,5$ millones, y "Equipo de transporte" $\text{Q}2.896,1$ millones.

En relación con esta temática, de seguido se incorpora un análisis presupuestario del MOPT que incluye los últimos tres años, y dentro del cual también se analiza el comportamiento de las transferencias dentro de las instituciones que conforman el Sector.

CUADRO 43
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES
EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO VRS TRANSFERENCIAS AÑOS 2007 – 2009
MILLONES DE COLONES

Descripción	2007	2008	2009
Presupuestado	135.891,8	192.789,1	230.978,0
Menos: Transferencias del Sector 1/	101.161,5	127.833,9	147.723,6
Presupuesto MOPT	34.730,3	64.955,3	83.254,4
Presp. MOPT/Presup. Total	25,6	33,7	36,0

1/ Incluye Transferencias al CONAVI

El cuadro anterior muestra el presupuesto total del MOPT y su relación con el monto asignado por concepto de transferencias sectoriales, de donde se infiere que la entidad que recibe mayor volumen de recursos es el CONAVI, donde la variación en términos reales, fue de un 14,8% y -1,1% para los años 2008 y 2009, respectivamente.

Es importante señalar que el comportamiento decreciente para el año 2009, se justifica en que la estimación para ese año plantea solamente un incremento de un 4%, lo que tiene un efecto directo en el monto transferido al CONAVI. Sobre el particular deberá considerarse que según información remitida por Contabilidad Nacional al mes de julio de 2008 el ingreso por concepto del impuesto único a los combustibles refleja una tendencia a la baja.

En términos comparativos, el proyecto de presupuesto del año 2009 es el de mayor cuantía de los últimos tres años, tal y como se muestra en el anterior cuadro. Como antes se indicó, en términos reales, este presupuesto del 2009 implica un incremento de 6,5% respecto al presupuesto aprobado para el año 2008 lo que lleva a concluir que tanto ese Ministerio como las instituciones receptoras que en él se proponen, tendrán en colones nominales y constantes mayores recursos disponibles para realizar sus labores.

El examen realizado del Plan–Presupuesto determinó que ese Ministerio está cumpliendo con lo establecido en el inciso a) del artículo 4 de la Ley N° 7600 “Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad en Costa Rica”, así como de lo establecido en los artículos 36 de la Ley N° 7914 sobre el aprovisionamiento obligatorio para la prevención de situaciones de emergencia.

Específicamente en cuanto al CONAVI, de la Ley N° 8114 y N° 7798 se le están trasladando para el 2009 las sumas de ₡61.846,1 millones y de ₡39.950,0 millones, respectivamente. Si se compara el monto asignado para dicho año con lo aprobado por la Asamblea Legislativa por esos mismos conceptos para el año 2008, se tiene un incremento, en ese orden, de ₡2.964,5 millones y de ₡9.400,0. Sumando ambos conceptos, la transferencia propuesta para el CONAVI daría un monto total de ₡101.796,1 millones, lo que implica un incremento absoluto de ₡12.364,5 millones, si se compara con el presupuesto aprobado para el año 2008.

Esta dotación de recursos es de esperar que el CONAVI la destine básicamente, por una parte al financiamiento de los 22 contratos de conservación de la red vial nacional, contratos que han permitido en la actualidad una red vial nacional transitable -pero que según el informe DFOE-OP-14-2007 dichos recursos pueden lograr mayores niveles de efectividad en su gestión si se implementan las disposiciones allí señaladas- y por otra parte en la construcción de proyectos de infraestructura vial, entre los que caben destacar, el proyecto de la carretera Sifón-La Abundancia, Radial Zapote-San Francisco y la Radial Paraíso-Cartago.

Cabe destacar que este órgano contralor esta programando para el último trimestre del presente año un estudio de capacidad institucional en ese Consejo, teniendo en cuenta el rol fundamental que el CONAVI desarrolla dentro del Sector Transporte y la cuantía de los recursos que se le están suministrando.

Por otra parte, respecto de los gobiernos locales, a éstos se les está consignando la suma de ₡20.615,4 millones provenientes de la Ley N° 8114 supra citada. Si se compara el monto asignado para el 2009 con lo aprobado por la Asamblea Legislativa por este mismo concepto para el año 2008, se tiene un incremento del 1,5%.

No obstante lo anterior, sobre este aspecto causa preocupación a este órgano contralor el hecho de que las Municipalidades puedan ejecutar la cantidad proyectada de recursos. Lo anterior, considerando lo dicho en los informes, N° DFOE-SM-113-2006 y DFOE-SM-17-2007 de los años 2006 y 2007 elaborados por esta Contraloría General respecto de la ejecución de presupuestos, que en mucho casos se ve afectada por la inadecuada planificación y la deficiente ejecución de gastos vinculados con la materia de la contratación administrativa y gestión de proyectos, tendencia que se mantiene según los comentarios realizados en la Memoria Anual de esta Contraloría General para el año 2007 y el Informe de Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público al 30 de junio del 2008.

Lo anterior pone de manifiesto la especial atención que deberán prestar los gobiernos locales a dichos informes a fin de que de cara al ejercicio económico 2009 se tomen las acciones pertinentes y por ende se logre una ejecución eficiente y oportuna de los recursos que se les estarían asignando, aspecto que indudablemente iría en beneficio de los ciudadanos de los distintos lugares del país.

3.5 Poder Judicial

La Carta Magna dispone en el artículo 177 que el Estado deberá asignar al Poder Judicial en el proyecto de presupuesto nacional, una suma no menor del 6% de los ingresos ordinarios calculados para el año económico respectivo. Siendo que la cifra incorporada en el proyecto del 2009 es de ₡209.798,0 millones y que representa un 7,12% de los ingresos ordinarios totales; se da cumplimiento al mandato constitucional señalado.

Comparado dicho monto con lo asignado en el presupuesto ordinario del 2008 (₡151.880,5 millones), implica un incremento real de 22,8%.

Destaca en el proyecto la incorporación de 875 nuevas plazas, asignadas para el mantenimiento y la continuidad en la aplicación de legislaciones de reciente aprobación, como el Código Procesal Contencioso Administrativo, la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, la Ley de Cobro Judicial, así como para dar atención al tema de Seguridad Ciudadana³⁸, el cual en lo que respecta al Poder Judicial se asocia al incremento de plazas para los diferentes programas.

Los egresos contenidos en el proyecto de presupuesto, según la clasificación económica se distribuyen en un 90,9% (₡190.717,0 millones) para gasto corriente y el 9,1% restante (₡19.081,0 millones) en gasto de capital. Esa relación no presenta diferencia relevante con respecto al presupuesto del 2008.

La distribución para el 2009 realizada a nivel programático, muestra que el programa Servicio Jurisdiccional solo recibe un incremento real del 10,0%, a pesar de que este desarrolla la actividad sustantiva como es la administración de justicia y consume el 34% de la totalidad de los recursos presupuestados, según se muestra a continuación.

CUADRO 44
PODER JUDICIAL: PROYECTO DE PRESUPUESTO SEGÚN ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA
EN MILLONES DE COLONES

Programas	Presupuesto 2008	Proyecto de Presupuesto 2009	Participación relativa con respecto al presupuesto 2009	Variación real con respecto al 2008
Total	151.880,5	209.798,0	100,0%	22,8%
Servicio Jurisdiccional	57.734,3	71.448,7	34,0%	10,0%
Dirección y Administración	34.820,1	49.772,5	23,7%	27,1%
Servicio de Investigación Judicial	28.524,6	44.648,5	21,3%	39,1%
Servicio Ejercicio de la Acción Penal Pública	16.450,1	24.634,9	11,7%	33,1%
Servicio Defensa Pública	10.214,6	14.395,2	7,0%	25,3%
Servicio Justicia de Tránsito	3.269,0	4.050,6	2,0%	10,1%
Servicio de Notariado	534,2	474,2	0,2%	-21,1%
Aporte Local Préstamo 1377/OC-CR	333,6	373,4	0,1%	-0,5%

Fuente: Proyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2009.

³⁸ En el mes de abril de 2008, los Presidentes de los Supremos Poderes suscribieron el documento denominado "Manifiesto por la recuperación de la paz, un acuerdo de Estado", en respuesta a la preocupación ciudadana por la delincuencia y la inseguridad.

Como se aprecia en el cuadro anterior las mayores variaciones en términos reales, recaen en los programas de los órganos auxiliares, como son el Organismo de Investigación Judicial (39,1%), Ministerio Público (33,1%) y Defensa Pública (25,3%), que en conjunto representan el 40% del presupuesto del Poder Judicial, el programa de Dirección y Administración recibe un 27,1% de más y abarca el 23,7% del presupuesto.

El incremento de fondos que reflejan los programas para el 2009 se aplican en su mayoría para las remuneraciones y adquisición de bienes duraderos.

El proyecto de presupuesto desde el punto de vista de partida por objeto del gasto, al igual que en periodos anteriores mantiene que la mayor parte de los recursos es para el pago de remuneraciones con ¢172.642,3 millones que representa el 82,3%, como se aprecia seguidamente.

CUADRO 45
PODER JUDICIAL: PROYECTO DE PRESUPUESTO SEGÚN PARTIDAS POR OBJETO DEL GASTO
EN MILLONES DE COLONES

Partidas	Presupuesto 2008	Proyecto de Presupuesto 2009	Participación relativa con respecto al presupuesto 2009	Variación real con respecto al 2008
Total	151.880,5	209.798,0	100,0%	22,8%
Remuneraciones	123.858,7	172.642,3	82,3%	23,9%
Bienes duraderos	12.637,6	19.081,0	9,0%	34,2%
Servicios	9.941,9	11.530,6	5,5%	3,1%
Materiales y suministros	4.077,2	5.174,6	2,5%	12,8%
Transferencias corrientes	1.302,4	1.305,0	0,6%	-10,9%
Cuentas especiales	62,7	64,5	0,1%	-8,6%

Fuente: Proyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2009.

Como ya se indicó, resalta en la partida remuneraciones la creación de 875 plazas que tienen como destino mayoritario el Organismo de Investigación Judicial (559), Ministerio Público (159), Defensa Pública (50) y Servicio Jurisdiccional (66) y otros (41). La cantidad de plazas de la planilla judicial se ha incrementado en los últimos años pasando de 7.322 plazas en el 2005 a 9.937 plazas para el 2009, experimentando un crecimiento del 35,7% en ese periodo.

No obstante que la cuenta de remuneraciones recibe la mayor cantidad de recursos, es la partida "bienes duraderos", segunda en fondos presupuestados con el 9%, la que muestra el incremento más relevante en términos reales con un 34,2%, al pasar de ¢12.637,6 millones en el 2008, a ¢19.081,0 millones en el 2009. El monto original de esta partida, ascendía a ¢30.597,4 millones y fue rebajado por el Poder Judicial³⁹, por cuanto el total de recursos del anteproyecto de presupuesto remitido al Ministerio de Hacienda era mayor al límite de gasto total establecido, lo que implicó que algunas inversiones que en su gran mayoría pertenecen al

³⁹ Oficio N° SP-367-08 de 1 de agosto de 2008.

programa Servicio Jurisdiccional, se les rebajaran parte de los recursos presupuestados, en las siguientes obras:

- Construcción del tercer piso del edificio de Tribunales de San Ramón.
- Ampliación del edificio de los Tribunales de Justicia de Cartago.
- Construcción de Auditorio en el Complejo de Ciencias Forenses.
- Construcción de Polideportivo en Complejo de Ciencias Forenses.
- Construcción del edificio de Puntarenas (Consultoría e Inspección).
- Construcción del edificio de Quepos (Consultoría e Inspección).
- Construcción de edificio de Jicaral.
- Construcción del edificio del III Circuito Judicial de San José.
- Construcción de una nueva bodega para la custodia de drogas.

Además de las inversiones citadas, los gastos de capital se destinan para la construcción de edificios y ampliaciones; entre ellas, los edificios de los Tribunales de Hatillo, de la zona de Osa, de Grecia, Siquirres y el edificio para toma de muestras en el Complejo de Ciencias Forenses, las ampliaciones de los edificios de los Tribunales de Limón, de Corredores y de Alajuela, además para la instalación y acondicionamiento eléctrico del Edificio del Organismo de Investigación Judicial así como la compra de equipos de transporte y cómputo.

Programación estratégica

El documento elaborado por el Poder Judicial y remitido al Ministerio de Hacienda, así como el proyecto de presupuesto presentado para trámite en la Asamblea Legislativa, contemplan solo indicadores de desempeño⁴⁰ para medir el grado de eficacia, dejando de lado, la medición de la eficiencia, economía y calidad.

Apoyar la toma de decisiones únicamente en la información que brindan los indicadores de eficacia, los cuales son diseñados para medir el grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es insuficiente ya que se deja de lado los resultados 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).

No contar con toda la información del desempeño institucional, dificulta alimentar adecuadamente los procesos de evaluación y rendición de cuentas institucional instaurados en los artículos 55 y 56 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 y en el artículo 11 de la Constitución Política, respectivamente.

Como conclusión, se puede manifestar que es claro que al Poder Judicial se le dota de una importante cantidad adicional de recursos económicos y humanos en comparación con

⁴⁰ Indicadores de desempeño en los organismos públicos del Perú, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

"Los indicadores de desempeño son instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico establecido".

periodos anteriores, lo que en principio le debe permitir una mayor contribución en el logro de su misión de proveer la administración de justicia.

3.6 Ministerio de Seguridad Pública

En el anteproyecto de presupuesto 2009 al Ministerio de Seguridad Pública (MSP) se le asignan recursos por la suma de ¢105.643,0 millones para cumplir con su misión. Dichos recursos representan una variación real de 16,2% respecto del año anterior y se distribuyen en los programas que constituyen la estructura programática del ministerio, cuyos objetivos están acordes con las metas estratégicas relacionadas con la seguridad ciudadana incluidas en el "Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010".

El Ministerio de Seguridad Pública tiene como misión la "protección de la soberanía nacional, la vigilancia, el mantenimiento del orden público y la seguridad de los habitantes, desarrollando acciones efectivas para la prevención del delito, colaborando en su represión y en apoyo a la defensa de los recursos naturales, en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico, bajo los principios de honestidad, disciplina y espíritu de servicio".

En el "Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 Jorge Manuel Dengo Obregón", se incluyen una serie de metas estratégicas que guardan relación con la seguridad ciudadana y que por lo tanto están acordes con las exigencias que la legislación vigente establece para el MSP.

Además, según lo manifestado por MIDEPLAN en el oficio N° DM-307-08 de 11 de junio de 2008, la matriz anual de programación institucional (MAPI) del Ministerio guarda relación con el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

En el proyecto de ley de presupuesto 2009 el Ministerio de Seguridad Pública establece a nivel de cada programa objetivos estratégicos e indicadores de resultados y de gestión. Sin embargo, no se logra establecer de manera objetiva el grado de incidencia de esos elementos en relación con el avance o asociado con las acciones estratégicas y metas del sector seguridad ciudadana y prevención del delito (SSCPD) del PND, principalmente en cuanto a: *"Detener las tasas de crecimiento de la criminalidad, el tráfico de drogas y la drogadicción y revertir la sensación de creciente inseguridad por parte de todos los ciudadanos"*.

Por otra parte, como se indicó, los recursos asignados al MSP en el anteproyecto de presupuesto 2009 ascienden a ¢105.643,0 millones, monto que constituye un incremento nominal del 30,7%, porcentaje que en términos monetarios representa ¢24.831,6 millones adicionales en relación con el año 2008.

La estructura programática del Ministerio de Seguridad Pública se mantiene igual que la del año anterior, con dos programas presupuestarios que son Gestión Administrativa de los cuerpos policiales al cual se le asigna el 9,5% de los recursos (¢10.043,3 millones) y Gestión operativa de los cuerpos policiales, que a su vez contempla cuatro subprogramas, incluyendo los recursos destinados a la actividad sustantiva seguridad ciudadana, con una asignación del 90,5% de los recursos (¢95.599,7 millones).

CUADRO 46
MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA: PROYECTO DE PRESUPUESTO SEGÚN ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA
EN MILLONES DE COLONES

Programa/Subprograma	Presupuesto 2008	Proyecto de Presupuesto 2009	Participación relativa respecto del presupuesto 2009	Variación real respecto del 2008
Total	<u>80.811,4</u>	<u>105.643,0</u>	<u>100,0%</u>	<u>16,2%</u>
89 Gestión Administrativa de los cuerpos policiales	6.522,6	10.043,3	9,5%	36,9%
90 Gestión operativa de los cuerpos policiales	74.288,8	95.599,7	90,5%	14,4%
Sub 1 Policía control de drogas	2.392,4	3.201,7	3,0%	18,9%
Sub 2 Escuela nacional de policía	2.009,8	2.163,4	2,0%	-4,3%
Sub 3 Seguridad ciudadana	63.439,8	81.249,8	76,9%	13,8%
Sub 4 Servicio nacional de guardacostas	3.251,9	4.936,0	4,7%	34,9%
Sub 5 Servicio vigilancia aérea	3.194,9	4.048,8	3,9%	12,6%

Fuente: Proyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2009

El programa Gestión administrativa de los cuerpos policiales presenta un incremento real respecto del año 2008 del 36,9% y el programa Gestión operativa de los cuerpos policiales una variación del 14,4% en términos reales.

El hecho de que el primer programa citado, presente proporcionalmente, una mayor variación, puede justificarse principalmente en lo manifestado en la exposición de motivos del proyecto de presupuesto para el año 2009 que hace el Ministro de Hacienda a la Asamblea Legislativa, en la que se indica que se están incluyendo 200 plazas administrativas con la finalidad de que los ocupantes de puestos policiales no desempeñen tareas de carácter administrativo. Con la incorporación de las 200 plazas citadas se pretende ir corrigiendo la práctica que se ha tenido en el MSP respecto de la utilización de plazas de policías en funciones administrativas; aspecto sobre el cual esta Contraloría General se pronunció mediante el informe "*Resultados del estudio efectuado en relación con los mecanismos de programación y asignación del recurso humano destinado a la seguridad ciudadana*⁴¹", disponiendo entre otros aspectos, que tal práctica debía ser subsanada.

Desde el punto de vista del objeto del gasto, la partida "Remuneraciones" con una asignación de ¢81.553,7 millones es la más representativa con una participación relativa del presupuesto de un 77,0%. Para el 2009 se están incluyendo 1003 plazas nuevas que incluyen además de las 200 ya citadas para puestos administrativos, 800 para policías que corresponden a un compromiso de gestión que el Gobierno adquirió como parte de las acciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, de crear 800 plazas policiales por año (para un total de 3200 plazas policiales en su administración), y 3 correspondientes a plazas médicas.

⁴¹ Informe N° DFOE-PGA/76 de 3 de febrero de 2008.

CUADRO 47
MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA: PROYECTO DE PRESUPUESTO 2009 SEGÚN PARTIDAS POR OBJETO DEL GASTO
MILLONES DE COLONES

Partidas	Presupuesto 2008	Proyecto de Presupuesto 2009	Participación relativa respecto del presupuesto 2009	Variación real respecto del presupuesto del 2008
Total	80.811,4	105.643,0	100,0%	16,2%
Remuneraciones	61.496,4	81.553,7	77,2%	17,9%
Servicios	5.761,8	7.650,9	7,2%	18,0%
Materiales y suministros	9.337,6	9.506,6	9,0%	-9,5%
Bienes duraderos	2.954,8	5.636,0	5,3%	69,5%
Transferencias corrientes	1.238,0	1.267,2	1,2%	-9,0%
Cuentas especiales	22,8	28,5	0,0%	11,1%

Fuente: Proyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2009

La partida que en términos reales presenta la mayor variación es "Bienes duraderos" con un 69,5%; seguido de "Servicios" con un 18,0%, "Remuneraciones" con un 17,9%, y "Cuentas especiales" con un 11,1%, y las que presentan una variación negativa son "Materiales y suministros" y "Transferencias corrientes" con 9,5% y 9,0%; respectivamente.

Los recursos incluidos en la partida "Bienes duraderos" serán destinados principalmente a la construcción de edificios, dentro de los que se incluyen un edificio para la Policía de control de drogas en la provincia de Limón⁴² y tres delegaciones de Seguridad ciudadana en Siquirres, Heredia y Cartago.

Asimismo en las partidas "Servicios", "Materiales y suministros" y "Bienes duraderos" se incluyen recursos necesarios para la capacitación y equipamiento de los nuevos policías (equipo de comunicación, equipo de transporte, armas, vestuarios, cascos, municiones, escudos y chalecos, entre otros).

3.7 Ministerio de Salud

El proyecto de presupuesto presentado a la Asamblea Legislativa para el ejercicio económico 2009, contiene recursos para el Ministerio de Salud (MINSA) por un monto de ¢118.420,0 millones, sea ¢32.512,0 millones más de lo presupuestado al mes de agosto del año 2008, que ascendió a la suma de ¢85.908,0 millones.

Para el año 2009 el MINSA presenta una nueva estructura organizacional cuyo propósito es facilitar la separación de funciones entre la rectoría de la producción social de la salud, la provisión de servicios de salud y la gestión de la institución. En virtud de lo anterior en la Gaceta N° 105 del 2 de junio de 2008, se publica el Decreto N° 34510-S, Reglamento Orgánico del

⁴² El cual se financiará con recursos provenientes de la Ley N° 5515 "Ley del impuesto al banano" (La Gaceta N° 45 del 20-04-74).

Ministerio de Salud, mediante el cual se pretende consolidar el ejercicio de la rectoría de la salud⁴³.

Sobre el tema de la rectoría cabe resaltar que esta Contraloría General se ha pronunciado en el sentido de que: "...ese Ministerio debe dedicar los esfuerzos necesarios con el fin de lograr promover aún más su función rectora a nivel interno, considerando el nivel regional y local, y ante los diferentes actores sociales que participan en la producción social de la salud; acciones que implican que los funcionarios de esa institución logren una mayor interiorización e identificación con el nuevo papel que ese Ministerio debe ejercer como rector del Sistema Nacional de Salud, así como que esa institución con una acción proactiva logre promover su labor rectora ante los diferentes actores sociales que participan en la producción social de la salud."⁴⁴

Con el nuevo Decreto N° 34510-S antes citado, se constituye la nueva organización general del Ministerio de Salud que le permitirá ejecutar los procesos necesarios para cumplir con las funciones mencionadas en el párrafo anterior, de manera que, la estructura programática que se visualiza en el Cuadro 48, es resultado de esa nueva organización interna del Ministerio.

CUADRO 48
MINISTERIO DE SALUD: COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMA
MILLONES DE COLONES

Programas	2008		2009		Variación	
	Presupuesto	%	Presupuesto	%	absoluta	relativa
630. Gestión Intrainstitucional	59.315,3	69,0	79.022,3	66,7	19.707,0	33,2
631. Rectoría de la Producción Social de la Salud	16.252,0	18,9	25.222,6	21,3	8.970,6	55,2
632. Provisión de Servicios de Salud	10.340,7	12,0	14.175,1	12,0	3.834,4	37,1
Total	85.908,0	100,0	118.420,0	100,0	32.512,0	37,8

Fuente: Proyecto de Ley de la República para el ejercicio de 2009.

En relación con el proceso de asignación de recursos para cada programa, en el Cuadro 48, se observa que al igual que en el presupuesto del año 2008, el programa más representativo por la cantidad de recursos propuestos sigue siendo el 630. "Gestión Intrainstitucional", con un 66,7%, debido a que se contemplan las transferencias que por ley debe realizar el Ministerio de Salud a la Caja Costarricense de Seguro Social, al Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia, al Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, entre otras. Además puede observarse que el programa que experimenta un mayor incremento en relación con el año anterior es el de Rectoría de la Producción Social de la Salud, lo cual obedece a se esta contemplando la incorporación de 350 plazas nuevas para atender a nivel local, regional y central las funciones rectoras; tales como mercadotecnia de la salud, vigilancia de la salud, regulación de la salud, etc. Además para el 2009, se le está asignando a cada programa los gastos que corresponden a servicios básicos, tales como: servicio de agua y alcantarillado, energía eléctrica, correo, papelería, etc.

⁴³ En relación a la función de rectoría, el Reglamento Orgánico establece en el artículo 1° que la rectoría de la producción social de la salud es la función mediante la cual el Ministerio de Salud lidera, promueve y articula, de manera efectiva, los esfuerzos de los actores sociales y ejerce sus potestades de autoridad sanitaria, para proteger y mejorar la salud de la población.

⁴⁴ Informe DFOE-SA-4-2006. Sobre la gestión del Ministerio de Salud como rector del Sistema Nacional de Salud. 31 de marzo de 2006.

El programa 632. "Provisión de Servicios de Salud" en el cual se consideran los gastos de operación del programa de Nutrición y Desarrollo Infantil, representa el 12% del presupuesto del MINSA para el 2009, y al igual que el programa anterior, las remuneraciones representan un 93,6% del gasto, lo cual obedece a que se están incorporando 219 plazas nuevas que van a atender el aumento de cobertura en los CEN-CINAI, en los servicios de alimentación, nutrición y atención integral a la población infantil de 0 a 13 años.

En cuanto a los gastos detallados por objeto, tal como se muestra en el Cuadro 49, se destaca que el proyecto de presupuesto 2009 presenta cambios respecto de los montos aprobados para el año 2008, siendo el rubro de Transferencias de Capital el que presenta la variación real más significativa, ya que se incrementa en un 6.577,0%.

El aumento de comentario se origina, principalmente, a que se está incorporando una transferencia de capital por la suma de ¢4.392,0 millones, para la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) para la construcción de la planta de tratamiento de aguas negras, en el Desarrollo del proyecto de saneamiento ambiental de Heredia, según Decreto Ejecutivo N° 32133-S⁴⁵. Respecto de la cual, llama la atención de esta Contraloría General que se pretenda un traslado de recursos de esa magnitud sin contar con un fundamento legal, pues para el Ministerio de Hacienda la transferencia de recursos encuentra sustento en el artículo 50 de la Constitución Política, que establece el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como la obligación del Estado de garantizar, defender y preservar ese derecho; y en el artículo 3 inciso g) de la Ley de Transformación de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, N° 7789. No obstante, estas normas no facultan al Estado para hacer transferencias o donaciones a otros entes. Si bien es cierto, la planta de tratamiento que se pretende es necesaria para el bienestar de la comunidad herediana, lo cual compete tanto al Estado como a la ESPH, este órgano contralor tiene sus reservas de que sea mediante un traslado de fondos del Estado a esa empresa que se atienda dicha necesidad, por lo que resulta indispensable que de previo a la ejecución de dicha partida, se firme un convenio de cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Salud, la ESPH y el AyA, mediante el cual se cuente con la información, se establezcan los controles y se asignen las responsabilidades necesarios para la ejecución de esos recursos⁴⁶.

Otra partida que incrementa el rubro de transferencias de capital es una que se contempla por ese concepto para el Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER) por ¢280,5 millones para distribuir a organizaciones municipales y comunales, asociaciones deportivas, recreativas, así como organizaciones privadas para la realización de obras como construcción, reparaciones, mantenimiento, etc, con base en la Ley de Creación del instituto Costarricense del Deporte y la Recreación, N° 7800 del 29 de mayo de 1998.

⁴⁵ En el Artículo 1 se declara de interés público y necesidad social el diseño, financiamiento, ejecución, operación y mantenimiento de las obras requeridas para la recolección, el tratamiento y disposición final de las aguas residuales de tipo ordinario generados en los centros urbanos, donde las soluciones individuales para la disposición de las aguas residuales técnica y ambientalmente no son adecuadas.

⁴⁶ La ESPH estima que la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales del proyecto de saneamiento de Heredia requiere que el Gobierno Central le transfiera un total de US\$30 millones, en cuatro tramos desglosados así: "2009, 2010, 2011: US\$8 millones en cada año, 2012: US\$6 millones.

CUADRO 49
COMPARACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS 2008- SUPUEDEL MINISTERIO DE SALUD
SEGÚN CLASIFICACIÓN POR OBJETO DEL GASTO
MILLONES DE COLONES

Partida	2008		2009		Variación real
	Presupuesto	Porcentual	Presupuesto	Porcentual	
Remuneraciones	27.422,8	31,9	39.921,3	33,7	29%
Servicios	2.590,0	3,0	3.039,1	2,6	4%
Materiales y Suministros	840,1	1,0	954,2	0,8	1%
Bienes Duraderos	0,0	0,0	345,0	0,3	
Transf. Corrientes	54.992,1	64,0	69.427,9	58,6	12%
Transf. de Capital	63,0	0,1	4.732,5	4,0	6577%
Total	85.908,0	100,0	118.420,0	100,0	23%

Fuente: Ley de Presupuesto Ordinario 2008 y Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario 2009.

Por su parte, en términos reales la partida de Remuneraciones experimenta una variación de un 29%, que considera lo correspondiente al pago de la planilla de 4.734 puestos, o sea 568 plazas más que las presupuestadas para el 2008, más la correspondiente previsión para los aumentos semestrales de próximo año. Debe considerarse además que gran parte del personal del Ministerio esta amparado a diferentes leyes que les otorga beneficios salariales adicionales; tales como la Ley de Incentivos Médicos, resoluciones de la Dirección General de Servicio Civil aplicables a ciertos profesionales, etc.

En cuanto a las partidas de Servicios y Materiales y Suministros que representan un 2,6% y un 0,8%, respectivamente se debe indicar que en las "Políticas institucionales de Gestión de Recursos Financieros" se estableció que en la asignación de recursos se utilizarán los fondos del presupuesto nacional para satisfacer los gastos de operación tales como: viáticos dentro del país, los gastos por servicios públicos y las compras del "cuadro básico de suministros de oficina".

En cuanto a las transferencias, corrientes y de capital, que se presupuestan para el año 2009, en el Cuadro 50 se observa que hubo un incremento de ₡26.992,6 millones, que representa un 58% de aumento, lo cual se debe a que como se apuntó anteriormente se le esta asignando recursos de capital a entidades como la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, el Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación. También se le transfieren recursos al Consejo Técnico de Asistencia Médico Social, para el proyecto para la mitigación de efectos indeseables en el ambiente y la salud pública en el relleno sanitario de Río Azul, cuyo fundamento esta amparado a la declaratoria de estado de emergencia nacional de la situación del Relleno Sanitario de Río Azul, según Decreto N° 33931-MP-S del 6 de agosto de 2007⁴⁷.

Sobre este particular se están incluyendo recursos para contratar las obras y servicios para la mitigación de efectos indeseables del relleno sanitario, contratación que fue autorizada por

⁴⁷ Se declara estado de emergencia nacional la situación del Relleno Sanitario de Río Azul, por el impacto que han ocasionado los fenómenos meteorológicos que están afectando al país, lo que afecta sensiblemente el ambiente y la vida, y salud de los habitantes.

esta Contraloría General en el oficio N° 12911 del 1 de noviembre de 2007⁴⁸ y a la modificación de dicha autorización que se dio mediante el oficio N° 02008 del 6 de marzo de 2008.

Además se están incluyendo dos transferencias⁴⁹, una para la Asociación de Rehabilitación y Restauración Integral Teen Challenge de Costa Rica, y otra para la Asociación Cruz Roja Costarricense⁵⁰ cuyo objeto es el mismo, por lo que existe una duplicidad; lo que hace pensar que se trata de un error material que debe ser subsanado mediante la eliminación de una de las partidas. Por otra parte, se debe indicar que la Ley N° 218 no puede ser el fundamento legal para efectuar estas transferencias, toda vez que no establece ningún tipo de liberalidad, es decir no faculta al Estado a realizar ningún tipo de subvención o donación a las Asociaciones⁵¹.

CUADRO 50
COMPARATIVO DE TRANSFERENCIAS DEL MINISTERIO DE SALUD AÑOS 2008 - 2009
MILLONES DE COLONES

Entidades	Presupuesto 2008	Presupuesto 2009	Relativo	Diferencia entre 2008- 2009
Instituto sobre Alcoholismo y Famacodependencia	2.009,9	4.842,8	6,6	2.832,9
Patronato Nacional de Ciegos (PANACI)	58,9	68,7	0,1	9,8
Patronato Nacional de Rehabilitación (PANARE)	52,0	57,9	0,1	5,9
Comisión Nac. Vacunación y Epidemiología	1.080,0	1.144,8	1,6	64,8
Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	39.050,4	53.080,7	72,5	14.030,3
Instituto Naiconal de Rehabilitación Hellen Keller	7,5	0,0	0,0	-7,5
Consejo Nac.de Rehabilitación y Educación Especial	1.016,2	1.749,5	2,4	733,3
Instituto Costarricense en Nutrición y Salud	1.412,0	2.119,2	2,9	707,2
Asociación Cruz Roja Costarricense	1.562,9	1.706,6	2,3	143,7
Asociación Pro Academia Nac.de Medicina	5,0	5,0	0,0	0,0
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	0,0	2.070,2	2,8	2.070,2
Empresa de Servicios Públicos de Heredia	0,0	4.392,0	6,0	4.392,0
Consejo Técnico de Asistencia Médico Social	0,0	2.000,0	2,7	2.000,0
Asociación Rehab y Rest Teen Challenge de C.R.	0,0	10,0	0,0	10,0
Total de Transferencias	46.254,8	73.247,4	100,0	26.992,6

Fuente: Ley de Presupuesto Ordinario para el 2008 y Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario 2009.

Sobre la vinculación Plan- Presupuesto del Ministerio con el Plan Nacional de Desarrollo

Las metas de las acciones estratégicas del PND se concretan en la Matriz Anual de Programación Institucional (MAPI) 2009, en las cuales se puede observar que las metas se anualizan para el período 2009 y se detallan los recursos presupuestarios disponibles para cada una.

⁴⁸ Se autoriza al Ministerio de Salud para promover una contratación directa concursada, para el desarrollo de las obras y servicios para la mitigación de efectos indeseables en la salud pública y el ambiente en el Relleno Sanitario de Río Azul.

⁴⁹ En la página PP-211-027 del proyecto de Ley del Presupuesto Ordinario para el 2009.

⁵⁰ Para la adquisición de dos vehículos nuevos para convertirlos en ambulancias, además de sus respectivos equipos, uno para el Comité Auxiliar de la Cruz Roja de Naranjo de Alajuela y otro para el Comité Auxiliar de la Cruz Roja de Sabanilla de Alajuela.

⁵¹ El Decreto Ejecutivo N° 35 del 04/04/1985 que se cita, como sustento para las transferencias de marras no existe y parece que ese número corresponde a un error, en la numeración del decreto, toda vez que en el año 1985, los decretos promulgados superan la cifra de 16.000.

Al respecto se nota un esfuerzo de la Administración por programar las metas sectoriales que se comprometió a ejecutar dentro del Plan Nacional de Desarrollo. Lo cual es un esfuerzo de programación que se materializa hasta ahora, pues tal y como lo indicó esta Contraloría General en el estudio sobre el cumplimiento de los compromisos con la ciudadanía incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo, correspondiente al sector salud.

“Una de las características que presentan las metas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, es que no se muestra una programación, ni una anualización, es decir, no existen estimaciones sobre qué parte de una meta particular se debe alcanzar en cada uno de los años 2007, 2008, 2009 y 2010, situación que provoca que no se tenga la vinculación a un año específico del período en referencia, lo que limita el proceso de evaluación de estas metas, dificulta la agregación de los resultados, la medición del avance anual, así como la definición del compromiso del Ministro Rector.

Considerando estas limitaciones, se evidencia deficiencias en el proceso de diseño, planificación y programación del PND y consecuentemente en los procesos internos de cada una de las instituciones participantes, pues debe recordarse que el objetivo es que exista vinculación institucional con el Plan Nacional de Desarrollo, es decir, que la Administración Descentralizada trabaje en forma integrada con el Poder Ejecutivo, de modo que las políticas de la entidad, sus objetivos, metas y acciones, que deberán ejecutarse durante el año, sigan el norte definido por ese Poder, sin embargo para lograr ese fin es esencial que haya una adecuada definición de metas referidas a un año y que exista el contenido económico que debe estar incorporado en el presupuesto de cada entidad, pues éste es la expresión financiera del plan. Lo anterior hará posible la medición de los resultados y la eficiencia del ejecutor responsable y la necesaria rendición de cuentas.”⁵².

No obstante lo anterior al revisar la información del proyecto de presupuesto para el 2009 del Ministerio de Salud, no se determina una vinculación directa entre los indicadores de resultados y gestión de los diferentes programas con los indicadores o metas anuales que se establecieron en la MAPI 2009, con lo cual podríamos estar ante dos escenarios diferentes, para una misma institución, ya que por un lado se plantea en la MAPI los objetivos y sus respectivos recursos para su ejecución, pero en el presupuesto que es la expresión financiera del plan no se logran identificar dichos objetivos, lo cual dificulta el proceso de rendición de cuentas y de evaluación de resultados sobre la gestión institucional.

3.8 Ministerio de Hacienda

En el Proyecto de ley del presupuesto de la República para el ejercicio económico 2009, se le asignan recursos al Ministerio de Hacienda por un monto de ₡76.786,0 millones, con un incremento de ₡18.270,8 millones con respecto al presupuesto ordinario de 2008 (16,6% en términos reales)⁵³.

⁵² Informe DFOE-SOC-32-2008. Informe sobre el cumplimiento de las metas establecidas en los Contratos con la Ciudadanía en el Plan Nacional de Desarrollo, correspondiente al Sector Salud, del 22 de julio de 2008.

⁵³ Las “Directrices técnicas y metodológicas para la formulación del presupuesto 2009”, emitidas por la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, establecen para los Órganos del Gobierno de la República, un porcentaje máximo de crecimiento para el 2009, con respecto al gasto presupuestario autorizado para el 2008, de un 6%. Mediante el oficio N° DM-434-2008 del 4 de abril de 2008, el Ministro de Hacienda establece al Ministerio de Hacienda un límite de gasto presupuestario para el año 2009 de ₡49.963,9 millones.

Los egresos contenidos en dicho presupuesto se financiaron en un 94,6% (¢72.650,1 millones) con ingresos corrientes y el 5,4% restante (¢4.135,9 millones) con ingresos provenientes de la colocación de títulos valores de la deuda interna, los cuales financian únicamente gastos por concepto de bienes duraderos.

a. Gastos asignados al Ministerio

La estructura programática, al igual que en el período anterior, la conforman cinco programas, como son: "Administración Superior", "Administración de Ingresos", "Tribunales Fiscal y Aduanero", "Administración Financiera", y "Administración Tecnológica". La distribución de los gastos por programa y subprograma propuesta en el proyecto de presupuesto se muestra seguidamente:

CUADRO 51
MINISTERIO DE HACIENDA
COMPARACIÓN DE LOS EGRESOS APROBADOS EN LA LEY DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA DEL AÑO 2008 Y LOS
ASIGNADOS EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA EL AÑO 2009 Y SU VARIACIÓN PORCENTUAL REAL
SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS
EN MILLONES DE COLONES

Código	Programa-Subprograma	Presupuesto 2008	Proyecto de Presupuesto 2009	%	Variación		
					Absoluta	Real	%
	TOTAL	58.515,2	76.786,0	100,0	18.270,8	16,6%	31,2
132	Administración Superior	7.433,0	9.946,5	13,0	2.513,5	18,9%	33,8
134	Administración de Ingresos	38.368,6	49.986,3	65,1	11.617,7	15,8%	30,3
02	Gestión de Ingresos Internos	27.547,0	33.436,3	43,5	5.889,3	7,9%	21,4
03	Gestión Aduanera	8.271,6	12.254,4	16,0	3.982,8	31,7%	48,2
04	Asesoría Hacendaria	1.244,2	2.886,3	3,8	1.642,1	106,2%	132,0
05	Investigaciones Fiscales	1.305,8	1.409,3	1,8	103,5	-4,1%	7,9
135	Tribunales Fiscal y Aduanero	1.072,5	1.449,4	1,9	376,9	20,1%	35,1
01	Tribunal Fiscal Administrativo	667,3	904,0	1,2	236,7	20,4%	35,5
02	Tribunal Aduanero	405,2	545,4	0,7	140,2	19,6%	34,6
136	Administración Financiera	4.400,6	6.339,5	8,3	1.938,9	28,1%	44,1
02	Dirección y Coordinación General del Proceso Presupuestario del Sector Público	1.493,0	2.026,9	2,6	533,9	20,7%	35,8
03	Dirección de Administración de Bienes y Contratación Administrativa	513,4	965,8	1,3	452,4	67,2%	88,1
04	Gestión de Caja del Gobierno Central	1.383,8	1.603,2	2,1	219,4	3,0%	15,9
05	Regulación y Registro Contable de la Hacienda Pública	656,2	1.152,6	1,5	496,4	56,1%	75,6
06	Dirección General de Crédito Público	354,2	591,0	0,8	236,8	48,3%	0,0
138	Administración Tecnológica	7.240,5	9.064,3	11,8	1.823,8	11,3%	25,2

Fuente:

-Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional. Proyecto de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2009. Setiembre, 2008.

-Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2008. Ley N° 8627.

Se observa en el cuadro que el programa que obtuvo mayor autorización para gastar (65,1%), es el de Administración de Ingresos, quedando el 34,9% restante (¢26.799,7 millones) distribuido entre los otros programas. A su vez, el subprograma "Gestión de Ingresos Internos" el que se establece como el más importante en el Ministerio de Hacienda.

La composición del gasto por partida es la siguiente:

CUADRO 52

MINISTERIO DE HACIENDA: COMPARACIÓN DE LOS EGRESOS APROBADOS EN LA LEY DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA DEL AÑO 2008 Y LOS ASIGNADOS EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA EL AÑO 2009 Y SU VARIACIÓN PORCENTUAL REAL SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO

MILLONES DE COLONES							
Código	Partida	Presupuesto ordinario 2008	Proyecto de Presupuesto 2009	Estructura %	Variación		
					Absoluta	Real	%
	TOTAL	58.515,2	76.786,0	100,0	18.270,8	16,6%	31,2
0	Remuneraciones	26.198,0	39.353,4	51,3	13.155,4	33,5%	50,2
1	Servicios	19.800,9	23.963,7	31,2	4.162,8	7,6%	21,0
2	Materiales y Suministros	840,7	1.133,8	1,5	293,1	19,9%	34,9
3	Intereses y Comisiones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4	Activos Financieros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5	Bienes Duraderos	3.183,3	4.135,9	5,4	952,6	15,5%	29,9
6	Transferencias Corrientes	8.482,3	8.189,2	10,7	-293,1	-14,2%	-3,5
9	Cuentas Especiales	10,0	10,0	0,0	0,0	-11,1%	0,0

Fuente:

-Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional. Proyecto de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2009. Setiembre, 2008.

-Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2008. Ley N° 8627.

De la verificación efectuada al Proyecto, se pudo determinar lo siguiente, en relación con las partidas del objeto del gasto:

- La partida de **remuneraciones** fue incrementada en relación con el presupuesto inicial del 2008 en $\text{Q}13.155,4$ millones (50,2%), que en términos reales significa un aumento de un 33,5%.

En relación con el presupuesto ordinario del 2008, la planilla institucional muestra un incremento de 183 puestos. El 56,8% (104) de estos nuevos puestos se concentra en el Programa 134-Administración de Ingresos, siendo al subprograma 134-04 "Asesoría Hacendaria" al que le asignan 81 de éstos. Este aumento de las plazas en ese Subprograma, se da, entre otros, por la creación de una actividad, denominada "Transparencia Hacendaria", para la cual se están destinando 32 plazas⁵⁴.

De los 3.059 puestos asignados en el Proyecto, el 65,5% (2.003 puestos) están concentrados en el Programa 134-"Administración de Ingresos", los que presentan un incremento a nivel general de 104 puestos respecto a la cantidad establecida en el año 2008. Del total de plazas asignadas a este último programa, el 87,6% (1.755), corresponden a los subprogramas 02-"Gestión de Ingresos Internos" (52,2%), y 03-"Gestión Aduanera" (35,4%).

⁵⁴ A esta actividad se están asignando recursos por la suma de $\text{Q}577,3$ millones. Según las justificaciones presentadas a la DGPN, contenidas en el anteproyecto de presupuesto, la inclusión de esas plazas obedece a la creación de una Dirección que contribuirá "en la prevención y detección de la corrupción en el ejercicio de la función pública, a través de la identificación de conductas o actuaciones por parte de los funcionarios del Ministerio de Hacienda que se presuman contrarias al ordenamiento jurídico...".

- La partida de **Servicios**, a la cual se asignó un presupuesto de ¢23.963,7 millones, representa el 31,2% del monto total fijado al Ministerio de Hacienda para el 2009. El 79,5% (¢19.040,0 millones) de estos recursos, se distribuyen entre las subpartidas de Alquiler de equipo de cómputo (25,1%), Servicios de desarrollo de sistemas informáticos (23,9%), Alquiler de edificios, locales y terrenos (14,2%), Mantenimiento y reparación de equipo de cómputo y sistemas de información (11,3%), y Otros servicios de gestión y apoyo (4,9%). Asimismo, en estas subpartidas se observan variaciones significativas en relación con el presupuesto ordinario del 2008.

Alquiler de equipo de cómputo: a esta subpartida se asignó un presupuesto de ¢6.020,5 millones. Estos recursos están distribuidos en su mayor parte en el subprograma "Gestión de Ingresos Internos" (¢3.545,0 millones), y en el programa "Administración Tecnológica" (¢1.987,0 millones). Según se explica en las justificaciones al Proyecto, de la suma asignada en el subprograma "Gestión de Ingresos Internos" por ese concepto, ¢1.047,6 millones se destinarán al arrendamiento de una plataforma tecnológica en la que correrían las aplicaciones desarrolladas en el Proyecto de Tributación Digital, adquisición que se prevé se efectuará bajo la figura de arrendamiento con opción de compra. De la suma asignada al programa "Administración Tecnológica", ¢1.200,0 millones se utilizarán en parte para el alquiler de servidores "para realizar una actualización de la plataforma para los diferentes sistemas informáticos del Ministerio de Hacienda, como son Integra, Sigaf, Comprared, y Tica, entre otros, según contratación MH-04-2008 refrendada con oficio DCA00486 del 14 de febrero de 2008".

Servicios de desarrollo de sistemas informáticos: para el 2009 se asignan recursos por la suma de ¢5.721,1 millones. Una parte importante de esos recursos (¢5.279,1 millones) se encuentra en el subprograma "Gestión de Ingresos Internos", para el desarrollo de los sistemas informáticos que soportarán el nuevo modelo de gestión tributaria digital (Proyecto de Tributación Digital).

Alquiler de edificios, locales y terrenos: Esta subpartida ubica la mayor parte de sus recursos en el subprograma "Gestión de Ingresos Internos" (¢1.876,5 millones), y en el programa "Administración Superior" (¢1.022,3 millones).

Mantenimiento y reparación de equipo de cómputo y sistemas de información: Con los recursos de esta partida se prevé atender los contratos de mantenimiento del software base de operación de los sistemas del Ministerio, entre otros, Sistema de Pagos del Poder Ejecutivo y Poderes (Integra), SIGAF, Datawarehouse, TICA, Cartica, Comprared, y Consolidación de cifras.

- La partida de **materiales y suministros** constituye el 1,5% (¢1.133,8 millones) del presupuesto propuesto para el 2008 y muestra un aumento de ¢293,1 millones (19,9% variación real), el cual obedece primordialmente al incremento en las subpartidas de, Productos de papel, cartón e impresos (¢57,9 millones), Combustibles y lubricantes (¢43,4 millones), y Útiles y materiales de oficina y cómputo (¢32,4 millones).
- Con los recursos asignados a la partida de **Bienes duraderos**, se tiene previsto, además de otros gastos de mobiliario y equipo, la ampliación del contrato de licenciamiento corporativo, y la adquisición de equipo multifuncional para la plataforma tecnológica, licencias websense, y cableado estructurado para el edificio central del Ministerio de Hacienda, Aduanas y Administraciones Tributarias, entre otros.

- Respecto a las **transferencias**, sobresale la asignación de ¢6.419,6 millones para Reintegros o devoluciones, que presenta una disminución de ¢380,4 millones (16,1% decrecimiento real), específicamente en el subprograma "Gestión de Ingresos Internos", respecto al presupuesto inicial del año 2008⁵⁵. De los ¢9.100 millones presupuestados por este concepto en el año 2007, se ejecutaron ¢8.328 millones (91,5%) y en el 2008 se asignaron recursos por ¢6.800 millones de los cuales al 24 de setiembre se han ejecutado ¢3.301,0 millones (48,5%). Otra subpartida que muestra mucha importancia y que mantiene el mismo presupuesto que en el año 2008, es la de "Indemnizaciones" (¢1.200,0 millones), presentando un decrecimiento real de un 11,1%, en el programa Administración Superior⁵⁶.
- A la partida de **Cuentas Especiales**, se le asignó una suma igual a la presupuestada en el 2008 de ¢10,0 millones. La coetilla contenida en el proyecto de presupuesto señala que es *"para cubrir gastos concernientes al programa de control de deberes formales en centros nocturnos y establecimientos de ventas de mercancías y servicios que operan en días y horas hábiles e inhábiles en que actúa la Administración Tributaria"*.
- En este proyecto de presupuesto no se incluyen la partidas de **Intereses, Activos financieros, y Amortización**.

b. Vinculación del presupuesto del Ministerio con el Plan Nacional de Desarrollo (MAPI y MAPSE⁵⁷) y el Plan Operativo Institucional (POI)

En el contexto del Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón" 2006-2010 (PND), se debe indicar que las acciones estratégicas correspondientes al Ministerio de Hacienda están ubicadas en el Sector Financiero y en el Sector de Coordinación Gubernamental. A diferencia de lo dispuesto en el 2008, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) presenta cambios en los instrumentos de programación anual que utiliza, ya que además de la Matriz de Programación Institucional (MAPI), incorpora la Matriz Anual de Programación Sectorial (MAPSE), esta última *"para que las rectorías en el plano sectorial, dispongan de un marco orientador que permita anualizar las metas de las acciones estratégicas del PND"*.

El Ministerio de Hacienda presentó a MIDEPLAN la estructura del Plan Operativo Institucional (POI) para el año 2009, mediante la MAPI y los aspectos estratégicos institucionales, y este último ministerio emitió el dictamen de vinculación, sobre la consistencia de esa matriz con el Plan Nacional de Desarrollo, en lo que respecta a acciones y metas de los Sectores Financiero y de Coordinación Gubernamental.

⁵⁵ De este rubro, ¢5.619,6 millones fueron presupuestados en el subprograma "Gestión de Ingresos Internos", los cuales están destinados al pago resoluciones de devolución de impuestos a los contribuyentes según artículo 47 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios y Transitorio II de la Ley 7900; y al igual que en el presupuesto ordinario del año 2008, ¢800,0 millones en el subprograma "Gestión Aduanera", para el pago de devoluciones de impuestos por acciones aduaneras que no son procedentes, de acuerdo con las resoluciones respectivas, según Ley N° 4755.

⁵⁶ Esta subpartida está destinada al pago de resoluciones administrativas y sentencias judiciales, de conformidad con el Nuevo Código Procesal.

⁵⁷ Los "Lineamientos técnicos y metodológicos para la programación estratégica sectorial e institucional 2009", promulgados mediante el Decreto Ejecutivo N° 34458-H-PLAN del 13/05/2008, define la MAPI como el *"Instrumento que permite a las instituciones, programar para cada año, los programas o proyectos establecidos en el PND, así como aquellos programas o proyectos estratégicos institucionales que forman parte de la estrategia prevista para el logro de dicho Plan"*; y la MAPSE, como el *"Instrumento que permite al sector anualizar las metas de las acciones estratégicas del PND, para que sus instituciones programen cada año, las acciones necesarias para el logro de las metas establecidas"*.

En lo que respecta a la MAPSE, MIDEPLAN formula una serie de observaciones al Ministro de Hacienda, como rector del Sector Financiero, que deben ser incorporadas en dicha matriz, con el fin de lograr la concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los Contratos con la Ciudadanía⁵⁸.

Para el 2009 al Ministerio de Hacienda se le asigna la responsabilidad de desarrollar un total de cuatro acciones estratégicas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo; tres correspondientes al Sector Financiero, y una al Eje de Reforma Institucional, las cuales se plasman en la MAPI.

Esas metas de acción estratégica institucional formuladas para el período 2009, están relacionadas entre otras acciones, con el fortalecimiento de la Administración Tributaria y Aduanera y el combate al fraude fiscal; el fortalecimiento y mejoramiento de los programas de control tributario y aduanero y el desarrollo e implementación de un modelo estandarizado e integrado de los procesos de control y fiscalización de las áreas de ingresos; la ejecución de operaciones de control, fiscalización e inspección contra la defraudación fiscal y el contrabando; el diseño e implementación de herramientas metodológicas que mejoren la asignación del gasto público; el establecimiento de una plataforma tecnológica óptima que permita a la Tesorería Nacional brindar un servicio eficiente y eficaz a todas las instituciones participantes en la Caja Única del Estado; el fortalecimiento de la normativa, el control y la fiscalización de la gestión de la Administración Financiera; resolver las necesidades de nuevos requerimientos en el sistema SIGAF; el fortalecimiento de la gestión de Deuda Pública; formular y dar seguimiento a la política de endeudamiento público; implementar CompraRED en todas las Proveedurías Institucionales que constituyen el Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa de la Administración Central y en dos instituciones del resto del Sector Público.

3.9 Ministerio de Ambiente y Energía

El Presupuesto asignado al Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET)⁵⁹ para el ejercicio económico 2009, corresponde a un monto total de ¢28.571,0 millones.

Este monto muestra en términos reales un crecimiento de un 21,5%, en relación con el presupuesto inicial del año 2008, y está distribuido en 8 programas presupuestarios, tal y como se muestra en el siguiente cuadro; asimismo se puede notar que todos los programas muestran un incremento positivo.

⁵⁸ El Presidente de la República junto con el Ministro de Hacienda, como Ministro Rector del Sector Financiero, suscribió el 24 de enero de 2007, un contrato con la Ciudadanía, para el período 2007-2010, en el que se indican las acciones estratégicas sectoriales, con sus respectivas metas establecidas en el PND, que el Sector Financiero se compromete a ejecutar. Lo anterior, "con el propósito de mejorar la gestión pública y contribuir a la satisfacción de las necesidades de la población del país, en el marco de las acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "Jorge Manuel Dengo Obregón", en concordancia con lo establecido en el precepto constitucional artículo 11, referente al principio de transparencia y rendición de cuentas".

⁵⁹ Ministerio denominado MINAET, a partir de lo dispuesto en la Ley N° 8660 sobre "Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones", publicada en La Gaceta N° 156 del 13 de agosto de 2008.

CUADRO 53
MINISTERIO DE AMBIENTE, ENERGÍA Y TELECOMUNICACIONES: COMPARATIVO POR PROGRAMAS AÑOS 2008 – OS
9
MILLONES DE COLONES

Programa	P.O. 2008	%	Proyecto 2009	%	Variación Real
Total	20.908,2	100,0	28.571,0	100,0	21,5%
879 ACTIVIDADES CENTRALES	17.933,7	85,8	22.709,2	79,5	12,6%
883 TRIBUNAL AMBIENTAL ADMINISTRATIVO	198,2	0,9	470,2	1,7	110,9%
888 HIDROMETEOROLOGIA APLICADA	1.114,2	5,3	1.701,4	6,0	35,7%
889 EVALUACION Y CONTROL AMBIENTAL	1.104,2	5,3	1.250,0	4,4	0,6%
890 HIDROCARB. TRANSP. Y COMERC. DE COMBUSTIBLES	179,0	0,9	324,2	1,1	61,0%
897 CONSERVACION Y USO RACIONAL DE LA ENERGIA	30,9	0,1	113,7	0,4	227,2%
898 GEOLOGIA Y MINAS	348,0	1,7	660,8	2,3	68,8%
899 RECTORÍA DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES	-	-	1.341,5	4,7	-

Fuente: Ley de presupuesto 2008 y Proyecto de Presupuesto 2009.

Resulta relevante mencionar la creación de un nuevo Programa 899 denominado “Rectoría del Sector Telecomunicaciones, sobre el cual se hará referencia más adelante y que incluye una transferencia al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) por un monto de ¢914,0 millones, con el propósito de financiar el Proyecto de implementación de la Ley General de Telecomunicaciones.

El Programa 879 Actividades Centrales concentra el 79,5% de los recursos asignados al MINAET, debido, principalmente, a que en este programa se incorporan las transferencias corrientes y de capital más significativas, correspondientes al Sector.

También es importante hacer notar que se da un reforzamiento en los Programas 897 de “Conservación y uso Racional de la Energía”; el Programa 883 Tribunal Ambiental Administrativo y el 898 Geología y Minas. En el caso del Programa 897 se incluyen gastos por concepto de Servicios de Gestión y Apoyo en donde se destaca la contratación de un “estudio con el fin de conocer el estado del arte de las fuentes nuevas y renovables de energía”; el desarrollo de un “Software educativo para estudiantes del III y IV ciclo lectivo, en el tema de conservación de energía, medio ambiente y cambio climático” y otros servicios de gestión para los “estudios sobre eficiencia energética para el Sector Transporte y estudios sobre el impacto del cambio climático”. Los gastos indicados pueden considerarse congruentes con los objetivos estratégicos del programa y con las metas sectoriales y acciones estratégicas distinguidas en el PND 2006-2010, sobre el tema de la producción de energía y la reducción del uso de hidrocarburos, así como lo relativo a la Agenda de Cambio Climático. En este mismo programa se incluye una transferencia de capital por ¢24.000,0 miles para la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago (JASEC), según se indica para un proyecto de iluminación en Pacayas de Alvarado, Cartago.

En el caso del Programa Tribunal Ambiental Administrativo y el de Hidrometeorología, el refuerzo se refleja principalmente, en la partida Remuneraciones y sus cargas sociales, con la asignación de 5 plazas adicionales y se refuerzan también gastos administrativos y operativos como son los: Gastos de viaje y de transporte y la partida de materiales y suministros; que según las justificaciones se pueden considerar afines y necesarios para el desempeño normal de esas unidades ejecutoras.

El cambio más relevante lo constituye la creación del Programa 899 denominado "Rectoría del Sector Telecomunicaciones", al que se le asigna el 4,7% del presupuesto, siendo el tercero en importancia relativa dentro del MINAET y tiene como misión: "Planificar, administrar, controlar las políticas sectoriales de telecomunicaciones, estrategias y planes, brindando seguimiento y fiscalización, de tal forma que se atiendan las necesidades de los habitantes en la obtención de servicios de telecomunicaciones en los términos establecidos". Esta misión plasma las nuevas funciones que el MINAET debe asumir a partir de lo dispuesto en la Ley N° 8660 Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones y la Ley General de Telecomunicaciones, marco jurídico que forma parte de los compromisos del Gobierno de Costa Rica para la efectiva entrada en vigencia del TLC, en materia de telecomunicaciones y su apertura gradual.

La necesidad de crear el marco jurídico base para la implementación de la institucionalidad y definición de competencias del Sector Telecomunicaciones, ya se distinguía dentro de los compromisos políticos plasmados en el Capítulo IV del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, relativo al Eje de política Ambiental, Energética y Telecomunicaciones, en vista de que este proceso se ha considerado vital para la transición de una situación de monopolio hacia una de apertura. Dicha normativa básica, viene a establecer principalmente, los roles del Estado en materia de rectoría, regulación y operador público.

Dentro del Proyecto de Presupuesto para el año 2009, se plantea la creación de 50 plazas, para el Programa 899 Rectoría del Sector Telecomunicaciones, que representa un costo por concepto de Remuneraciones de ₡1.146,1 millones, y se proponen además otros gastos relativos a Servicios, Materiales y suministros; Bienes Duraderos para la compra de equipo y programas de cómputo, principalmente; lo que suma un total por programa de ₡1.341,5 millones. Considerando dichas plazas la cantidad de puestos por cargos fijos para el MINAET para el año 2009, sería de 364, lo que representa un incremento de 55 plazas respecto de las aprobadas en el presupuesto inicial del 2008.

En el tercer Presupuesto Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2008, se propuso la incorporación de recursos necesarios para financiar inicialmente las actividades del referido programa, en donde se incluye el financiamiento de 6 plazas que serían adicionales a las 50 mencionadas, por lo que de aprobarse lo propuesto en ese extraordinario, es necesario oportunamente se ajuste este proyecto de presupuesto a fin de darle contenido al total de plazas.

En cuanto a las referidas plazas, conviene mencionar que según información aportada por el MINAET⁶⁰, tanto la clasificación como los salarios fueron establecidos conforme la Escala Salarial del ICE; sin embargo, no se aporta, ni se hace referencia del estudio técnico realizado por el ministerio para definir y establecer la propuesta.

Al respecto se plantea como fundamento jurídico el artículo 39 de la Ley N° 8660 Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, que faculta al MINAET en el párrafo final, para contratar profesionales y técnicos que se requieran en materia de su competencia e indica que los funcionarios estarán sujetos al régimen jurídico laboral aplicable a la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL).

⁶⁰ Folleto denominado Estrategia para el Proceso de Apertura de las Telecomunicaciones MINAET (Anteproyecto 2009). Documento facilitado por la Oficialía Mayor del Ministerio.

En este sentido, es importante indicar que la SUTEL se crea como un órgano de desconcentración máxima adscrito a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, que tiene personalidad jurídica instrumental propia y respecto al régimen salarial aplicable, esa misma Ley indica, en lo que interesa (en el artículo 71) que la remuneración de los funcionarios de nivel profesional y técnico se determinará a partir de las remuneraciones prevalecientes en los servicios regulados por la Autoridad Reguladora y el mercado de las telecomunicaciones en el ámbito nacional, o de organismos con funciones similares y que la fijación de la remuneración de estos funcionarios no estará sujeta a lo dispuesto en la Ley N° 8131, Administración Financiera de la Republica y Presupuestos Públicos y sus reformas.

Es así que de la interpretación que realizó el MINAET de los artículos 39 y 71 citados, y de otras normas conexas, concluye que a todos aquellos profesionales y técnicos que se requiera en materia de telecomunicaciones, no les cubre lo dispuesto por el Régimen de Servicio Civil.

Por lo tanto, de conformidad con lo expuesto y sin perjuicio de lo que resuelva al respecto la Autoridad Presupuestaria, en vista de las facultades que tiene en materia de empleo público, es relevante hacer notar que se estaría propiciando la vigencia de un régimen salarial diferenciado para un sector de funcionarios del MINAET, bajo un esquema distinto al del Servicio Civil, a pesar de que tales funcionarios son parte del Poder Ejecutivo, aspecto que a futuro podría generar algún tipo de conflicto en materia laboral.

Otro aspecto relevante dentro de la implementación de la Rectoría del Sector de Telecomunicaciones, es la inclusión en este Proyecto de Presupuesto de una transferencia corriente al sector externo, para el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), por un monto de ¢914,0 millones; cuya base jurídica según la coetilla de la respectiva subpartida, es un "Convenio de Cooperación Técnica para el suministro de bienes y servicios profesionales, entre el BCIE y el MINAE para el Proyecto de Implementación de la Ley General de Telecomunicaciones".

Al respecto resulta relevante sugerir que en el proceso de discusión que realiza la Asamblea Legislativa, se valore la conveniencia y eventual necesidad de implementar mecanismos de operación como el propuesto en ese convenio, por lo que para esos efectos, es importante mencionar en resumen algunas de las normas previstas en el mismo:

- El convenio se refiere al otorgamiento de una Cooperación Técnica Reembolsable por parte del BCIE para la provisión de bienes y servicios que serán utilizados exclusivamente para los proyectos, programas y asistencias técnicas necesarias para el proyecto de implementación de la Ley General de Telecomunicaciones.
- El BCIE llevará a cabo a través de la Gerencia de País en Costa Rica y de la Unidad de Adquisiciones, los procesos de contratación y liquidación de los bienes y servicios por adquirir, con el apoyo técnico del "MINAE", quien será el responsable técnico sobre la calidad, oportunidad y conveniencia de los productos entregados por el consultor, sin que al BCIE le corresponda ninguna responsabilidad técnica o de cualquier naturaleza sobre los productos entregados.
- El BCIE procede con la contratación y pago de los estudios y consultorías, de conformidad con los términos de referencia proporcionados por el "MINAE" y la responsabilidad del BCIE se limita a licitar conforme las especificaciones del "MINAE", siendo el "MINAE" el responsable técnico.

- El BCIE arrienda las edificaciones y adquiere los equipos necesarios, según especificaciones proporcionadas por el "MINAE".

Este posible mecanismo de adquisición de bienes y servicios podría considerarse ajeno a los procedimientos establecidos en la Legislación vigente, relativos a la contratación administrativa, los cuales son de observancia obligatoria para el MINAE, así como también a otras normas relacionadas con la gestión pública, por lo que conviene recordar que la actividad contractual del Estado obedece a principios y parámetros derivados del Ordenamiento Jurídico Constitucional que no pueden ser válidamente obviados mediante mecanismos alternos que deroguen las normas y principios del Derecho Público.

En adición a lo expuesto, debe indicarse que el convenio varias veces mencionado, fue presentado a la Contraloría General de la República, y se le denegó el refrendo establecido en el numeral 184, inciso 1, de la Constitución Política, requisito necesario para su eficacia como fuente de obligaciones para el Estado costarricense, lo cual consta en el oficio No. 07278 (DCA-2146) de fecha 18 de julio de 2008, mediante el que se cuestiona, entre otros aspectos, que el convenio es titulado de cooperación, pero en su contenido se aprecia que podría ser un contrato administrativo, pues habría un suministro de bienes y servicios por parte del Banco, por lo que no se justifican una serie de disposiciones y obligaciones dadas al Ministerio, propias de un esquema de financiamiento, y tampoco resultaría procedente que el Banco no asuma responsabilidad alguna por los productos de los servicios de consultoría ni por los bienes suministrados, pues no es factible entender que un contratista quede relevado de su responsabilidad por el objeto. Así las cosas, esta Contraloría instó a la institución a que revise el texto del convenio a efecto de que sea ajustado a las características propias de un contrato administrativo o por el contrario se aclare si se está ante un financiamiento, añadiéndose que en la segunda hipótesis, la adquisición de bienes y servicios debería en principio llevarse a cabo de manera directa por el Ministerio según las reglas de la Ley de Contratación Administrativa, salvo base legal en contrario, cuya identificación es responsabilidad exclusiva de la entidad contratante.

En cuanto a las partidas por objeto del gasto incluidas en el proyecto de presupuesto para el 2009, en el cuadro siguiente se aprecia que la partida de Transferencias Corrientes tiene la mayor participación dentro del presupuesto del Ministerio, correspondiendo al 44,3%, esto debido, entre otros factores, a que desde el año anterior se decidió por parte de las autoridades gubernamentales, eliminar el programa 887 Conservación y Manejo de la Biodiversidad, e incorporar los recursos al presupuesto del MINAET como una transferencia directa al SINAC, en donde se incluye además los montos que por ley deben transferirse al Fondo de Vida Silvestre y al Fondo Forestal, para atender sus gastos administrativos y operativos.

CUADRO 54
MINISTERIO DE AMBIENTE, ENERGÍA Y TELECOMUNICACIONES COMPARATIVO POR OBJETO DE GASTO
AÑOS 2008 – 2009
MILLONES DE COLONES

Partida de Gasto	P.O. 2008	%	Proyecto 2009	%	Variación Real
Total	20.908,2	100,0	28.571,0	100,0	21,5%
REMUNERACIONES	3.296,1	15,8	5.968,4	20,9	61,0%
SERVICIOS	1.070,7	5,1	1.251,5	4,4	3,9%
MATERIALES Y SUMINISTROS	155,0	0,7	268,7	0,9	54,1%
BIENES DURADEROS	215,0	1,0	468,6	1,6	93,7%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	8.641,8	41,3	12.668,4	44,3	30,3%
TRANSFERENCIAS CAPITAL	7.529,6	36,0	7.945,4	27,8	-6,2%

Fuente: Ley de presupuesto 2008 y Proyecto de Presupuesto 2009.

En conjunto las transferencias corrientes y de capital, representan el 72,2% del presupuesto total asignado para el 2009.

Al igual que en años anteriores la partida Transferencias de Capital no muestra un cambio radical con respecto al año anterior y básicamente, la conforma la transferencia al FONAFIFO por un monto de ¢6.921,4 millones y ¢1.000,0 millones para el SINAC para el pago de tierras en áreas de conservación según Ley N° 7788. Más bien en esta oportunidad esta partida denota un decrecimiento de 6,2% en términos reales.

La Transferencia de Capital para el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), tiene su base legal en el artículo 5 de la Ley N° 8114 Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, relativo al destino de los recursos en donde dispone un 3,5% del impuesto a los combustibles para el pago de los servicios ambientales; sin embargo, esa norma no se estaría aplicando en este presupuesto, porque según se muestra en el detalle de las fuentes de financiamiento el 100% de las transferencias de capital del MINAET se proponen financiar con la colocación de títulos valores; situación que viene siendo una práctica que se ha mantenido en años anteriores.

Por otro lado, considerando que la estimación realizada, por esta Contraloría General de la República⁶¹, sobre el impuesto único de los combustibles, se proyectan ingresos por un total de ¢302.500,0 millones de manera que aplicando la norma citada, la transferencia estimada para el FONAFIFO debería ser de ¢10.587,5 millones, lo cuál no se cumple, situación que también se ha presentado en años anteriores.

Por otra parte, a nivel del Ministerio se propone invertir recursos para financiar el pago de Servicios de Gestión y Apoyo por una suma total de ¢346,5 millones, que representan el 1,3% del total del presupuesto, en donde los servicios más relevantes se refieren a: Servicios en ciencias económicas y sociales por ¢111,3 millones; los servicios generales por ¢108,3 millones y los servicios de desarrollo de sistemas de información por ¢65,9 millones.

⁶¹ Oficio N° 8205 de fecha 11 de agosto de 2008, emitido por el Área de Fiscalización Sistema de Administración Financiera de la República, relativo a la certificación de la efectividad fiscal de los ingresos corrientes del Gobierno de la República para el 2009.

En términos de clasificación económica se tiene que el 70,5% de los egresos que se proponen tienen carácter de corrientes y un 29,5% son de capital; de estos últimos se tiene que el 94,5% corresponde a las transferencias al Sector Público ya mencionadas, por lo que es posible concluir, que los gastos de inversión en este Ministerio siguen siendo bajos, de manera que, en este año reflejan una reducción de un 7,5% con respecto al año anterior.

En cuanto a planificación se refiere, es posible concluir que el MINAET incluye dentro de su programación una serie de objetivos estratégicos institucionales y por programas que son afines con las metas sectoriales definidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, en observancia a lo indicado en la exposición de motivos de este proyecto de presupuesto respecto a la implementación de la nueva metodología de programación-evaluación presupuestaria orientada a resultados, que conlleva como elemento fundamental la construcción de indicadores de resultados que permitan conocer cómo los productos brindados (que se definen como los bienes o servicios que se proporcionan al usuario externo) a la ciudadanía generan beneficios concretos; es factible admitir que este Ministerio no ha avanzado en la definición de indicadores de resultados, ya que de una revisión a nivel programático, se nota que se incluyen indicadores de gestión que miden, en su mayoría, aspectos operativos del Ministerio, por lo que sigue siendo necesario que se realicen esfuerzos adicionales, con el fin de que en futuros documentos este instrumento de planificación se mejore y permita a través de su evaluación, conocer el impacto que las acciones de ese Ministerio logran en el Sector y en la ciudadanía.

Al igual que en años anteriores sigue siendo importante para esa Administración la implementación del Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico; el seguimiento al proyecto de Ley de Recurso Hídrico; la ejecución del Programa Pago de Servicios Ambientales; la implementación de la Estrategia Nacional de Conservación de los Recursos Marino Costeros; Implementación del Plan Nacional de Cambio Climático; V Plan Nacional de Energía; entre otros, para lo cual según se denota en el POI 2009⁶² se conciben los respectivos objetivos estratégicos institucionales y programáticos; las metas y los recursos presupuestarios estimados; no se observa en ese documento la inclusión del Programa 899 Rectoría del Sector Telecomunicaciones.

No obstante lo anterior, mediante el oficio DM-297-08 de fecha 4 de junio de 2008 el MIDEPLAN se pronuncia sobre la revisión y análisis de la MAPSE correspondiente a ese Sector e indica al MINAET que con el fin de lograr la concordancia con el PND y los contratos con la ciudadanía, considere las observaciones realizadas, en tanto que algunas de las recomendaciones efectuadas por MIDEPLAN requieren de modificaciones al PND, así como ajustes a la matriz en relación con ciertas metas e indicadores, en algunos casos en función del avance ya logrado por la institución. En este mismo sentido, MIDEPLAN le remitió también al MINAET mediante el oficio DM-306-08 de fecha 11 de junio de 2008 el informe sobre el análisis de la MAPI 2009, elaborado por el Área de Evaluación y Seguimiento de ese ministerio, con el fin de que se atiendan las observaciones incluidas y se remita a la mayor brevedad el documento corregido, en donde es importante indicar que se le solicita al Ministerio incorporar la programación de las acciones intersectoriales: Ministerio Educación, Coordinación Gubernamental y Política Exterior. Por lo antes expuesto es que a la fecha de realización de este informe no se cuenta todavía con el dictamen final de vinculación por parte de MIDEPLAN.

⁶² Oficio DGPLA-371-2008 se remite a esta Contraloría General una versión preliminar del Plan Operativo Institucional MINAE 2009, presentado a la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda.

En general, se observa que los recursos incluidos en el presupuesto del MINAET son los necesarios para cubrir los gastos operativos y administrativos para realizar su gestión y que en mayor medida el incremento real del mismo se da por la creación del nuevo Programa 899 Rectoría del Sector Telecomunicaciones; así como el incremento en el número de plazas y en una menor proporción al reforzamiento de gastos por concepto de la contratación de Servicios de Gestión y Apoyo, principalmente y al igual que en años anteriores, este Ministerio cuenta con pocos recursos para gastos de inversión.

3.10 Ministerio de Agricultura y Ganadería

El sector agropecuario constituye un sector clave en el desarrollo de la economía de nuestro país; no obstante esa condición, durante largo tiempo ha carecido de una serie de elementos fundamentales para el adecuado cumplimiento de sus actividades fundamentales.

Ante las condiciones señaladas, de conformidad con lo indicado por Ministro de Agricultura y Ganadería⁶³ para el 2009 se presenta un anteproyecto de presupuesto ordinario “que por primera vez en muchos años va a permitirle al sector agropecuario abocarse a la solución de problemas por mucho tiempo postergados como el financiamiento adecuado a la investigación agropecuaria, impulso a los procesos relacionados con la calidad de productos agropecuarios, impulso a las ferias del agricultor, apoyo a la comercialización y otros”.

Con el propósito de resolver los problemas mencionados y consolidar su función de órgano rector del sector agropecuario, para el año 2009 se plantea una asignación de recursos para este Ministerio por un monto de ₡36.246,0 millones, monto que experimenta un crecimiento real del 100,6% con respecto al presupuesto del ejercicio económico 2008.

También se justifica dicho crecimiento en la necesidad de cumplir con el Plan de Reactivación de la Producción Nacional de Alimentos Básicos, a efecto de paliar los efectos negativos de la crisis alimentaria mundial en la población costarricense. Se agrega la necesidad de brindar un mayor apoyo y atención al productor, mediante la asistencia técnica, la capacitación, seguimiento y monitoreo de las actividades agrícolas que permitan incentivar la producción nacional de granos básicos.

Dentro de este contexto, el Ministerio elaboró el “Plan Nacional de Alimentos” el cual constituye una herramienta metodológica que contempla un análisis del entorno nacional e internacional, y una visión estratégica basada en los principios de integralidad y solidaridad. Complementariamente, se establece como objetivo general...” que la población, en especial los grupos vulnerables, disponga, acceda y consuma alimentos inocuos y nutritivos, mediante el compromiso y la articulación de la institucionalidad pública, sector privado, organizaciones de productores y otros actores de la sociedad”⁶⁴.

⁶³ Ing. Javier Flores Galarza, Ministro de Agricultura y Ganadería, presentación ante la Comisión de Asuntos Hacendarios del anteproyecto de presupuesto ordinario 2009, 10 de setiembre de 2008.

⁶⁴ Plan Nacional de Alimentos. Costa Rica. SEPSA, agosto 2008.

Adicionalmente, se establecen estrategias y metas congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo⁶⁵, que consisten por ejemplo en el “Programa de mejora del desempeño de los sistemas de comercialización que facilite el acceso a los mercados de las pequeñas y medianas empresas productoras, e incrementar su eficiencia y competitividad”; “Promoción e incorporación de prácticas productivas, que permitan el uso racional y la conservación de los recursos naturales”, “Habilitar 7200 hectáreas con infraestructura de riego y drenaje para la producción” y “Construir y poner en operación el Mercado Mayorista de la Zona Sur”.

Con el fin de alcanzar los propósitos indicados, se definen áreas estratégicas hacia las cuales se deben orientar los recursos y esfuerzos, dichas áreas estratégicas contemplan una plataforma de apoyo, insumos y semillas, investigación y transferencia de tecnología, capacitación y asistencia técnica, servicios de apoyo extrasectoriales, infraestructura, comercialización y medidas de adaptación y mitigación del cambio climático.

También, se establece la necesidad de fortalecer el Sector Agropecuario, mediante un proceso de coordinación interinstitucional y asignación de recursos a instituciones como la Oficina Nacional de Semillas, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Consejo Nacional de Producción, el Servicio Nacional de Aguas, Riego y Avenamiento, el Instituto de Desarrollo Agrario, el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario y el INTA, a los cuales se les asignan recursos en el proyecto de presupuesto ordinario del año 2009.

De conformidad con la estructura programática propuesta por el Ministerio para el periodo 2009, se puede observar una transformación sustancial de esa estructura programática.

CUADRO 55
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA: PROYECTO DE PRESUPUESTO SEGÚN ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA
MILLONES DE COLONES

Programas	Presupuesto 2008	Proyecto de Presupuesto 2009	Participación relativa con respecto al presupuesto 2009	Variación real con respecto al 2008
Total	16.063,7	36.246,0	100,0%	100,6%
Actividades Centrales	4.888,0	20.517,4	56,6%	273,1%
Servicio Fitosanitario	119,7	0,0	0,0%	-100,0%
Inst. Nac. Innov. Tecn. Agropecuaria	1.770,9	3.818,8	10,5%	91,7%
Salud Animal	3.043,9	0,0	0,0%	-100,0%
Direc. Sup. Op. Reg. Y Ext, Agrop.	4.962,4	11.907,7	32,9%	113,3%
Desarrollo Rural	198,5	0,0	0,0%	-100,0%

Fuente: Proyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2009.

Para el año 2008 dicha estructura se compone de seis programas y para el año 2009 se propone una estructura compuesta por tres programas denominados Actividades Centrales, Instituto Nacional de Innovación en Tecnología Agropecuaria (INTA), y Dirección Superior de Operaciones Regionales y Extensión Agropecuaria, con un presupuesto de $\$20.517,4$; $\$3.818,8$ y

⁶⁵ Oficios DM-307-08 y DM-317-08, ambos del 11 de junio de 2008, suscritos por el señor Roberto J. Gallardo, Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, mediante los que se emiten dictámenes de vinculación de la Matriz de Anual de Programación Institucional (MAPI) y la Matriz Anual de Programación Sectorial (MAPSE), con el Plan Nacional de Desarrollo.

Q11.909,7 millones y una variación real con respecto al 2008 del 419,7%; 215,6% y 239,0%, respectivamente.

Es importante indicar que los programas denominados Servicio Fitosanitario y Salud Animal se suprimen por cuanto según indicación de la Contraloría General de la República mediante el oficio N° 7927, del 17 de julio de 2007, "... si el Ministerio de Agricultura y Ganadería pretende apoyar la función del Servicio Fitosanitario del Estado, dada su naturaleza jurídica y su capacidad de manejar un presupuesto independiente, deberá en lugar de presupuestar los recursos en la forma que lo ha venido haciendo históricamente, incorporar en el programa 177 una transferencia al SFE para que éste la incluya en su presupuesto ...".

De manera análoga y con el mismo propósito, mediante el oficio N° 14839, del 14 de diciembre de 2007, se instruye al Ministerio en los siguientes términos: "... dado que el SENASA se encuentra en una situación similar a la del SFE, resulta necesario que se realicen las gestiones que correspondan para que se proceda de la misma forma. Es decir, que se excluyan sus gastos registrados en un programa del MAG y se incorporen en el presupuesto del Servicio Nacional de Salud Animal".

Por otra parte, y como resultado de un análisis interno, realizado por autoridades del Ministerio de Agricultura y Ganadería, se toma la decisión de transformar el programa Desarrollo Rural en una actividad del programa Dirección Superior de Operaciones Regionales y Extensión Agropecuaria.

Por otro lado y desde la perspectiva de la asignación de recursos según partidas por objeto del gasto, se produce un incremento en términos relativos de 588,4% en la partida Transferencias Corrientes y de 344,1% en la partida Transferencias de Capital para el año 2009, con respecto al año 2008. Conjuntamente, el monto de estas partidas constituye el 51,6% del monto total del presupuesto.

CUADRO 56
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA: PROYECTO DE PRESUPUESTO SEGÚN PARTIDAS POR OBJETO DEL GASTO
MILLONES DE COLONES

Partidas	Presupuesto 2008	Proyecto de Presupuesto 2009	Participación relativa con respecto al presupuesto 2009	Variación real con respecto al 2008
Total	16.063,7	36.246,0	100,0%	100,6%
Remuneraciones	12.130,4	13.200,9	36,4%	-3,3%
Servicios	905,8	2.152,6	5,9%	111,2%
Materiales y suministros	267,3	1.053,3	2,9%	250,3%
Intereses y comisiones	8,0	63,0	0,2%	600,0%
Bienes duraderos	91,0	797,8	2,2%	679,3%
Transferencias corrientes	1.983,1	15.358,6	42,4%	588,4%
Transferencias de capital	668,1	3.337,6	9,2%	344,1%
Amortización	10,0	282,2	0,8%	2408,4%

Fuente: Proyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2009.

Se justifica este incremento de recursos en las partidas Transferencias Corrientes y de capital, en la necesidad de "reforzar a las instituciones descentralizadas y órganos desconcentrados que poseen un compromiso tangible en el desarrollo del Plan de Reactivación Nacional"⁶⁶.

Es así como se presupuestan una serie de transferencias a entes que de acuerdo con la normativa vigente, el MAG debe brindarles recursos para el desarrollo de sus actividades operativas, como en el caso del Servicio Fitosanitario y Salud Animal, o actividades estratégicas, en otros casos.

En ese sentido, se presupuestan transferencias, entre otras, para la Oficina Nacional de Semillas, el Instituto de Pesca y Acuicultura, el Consejo Nacional de Producción, el Servicio Nacional de Aguas, Riego y Avenamiento, sin embargo, cabe indicar que no siempre se indica la proporción que se debe destinar por parte de esos entes, a los gastos operativos y lo que correspondería al reforzamiento de actividades relacionadas con la ejecución del Plan Nacional de Alimentos, aspecto que puede generar dificultades al momento de aprobar los presupuestos ordinarios de esas entidades descentralizadas.

3.11 Ministerio de Comercio Exterior

Los recursos asignados al Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), en el Proyecto de Presupuesto Ordinario de la República para el año 2009, resultarán insuficientes para que cumpla con las funciones dispuestas en su Ley de creación, N° 7638, situación que llevará nuevamente a que, durante ese periodo, el Ministerio requiera del apoyo financiero y técnico de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), siendo ésta una limitante para analizar en forma integral la asignación de recursos para el desarrollo de la política comercial externa y el fortalecimiento de la inversión extranjera en el país.

Dado lo anterior, se espera que una cantidad importante de necesidades fundamentales para el cumplimiento de los fines para los cuales fue creado el COMEX, especialmente en lo que se refiere al contenido para cubrir las remuneraciones de los negociadores y otros profesionales encargados de desarrollar proyectos específicos, serán asumidas por dicha Promotora.

Además, con la información que se obtiene de las metas e indicadores definidos en el proyecto de presupuesto ordinario para el año 2009, no es posible evaluar efectivamente el logro real de los resultados que se obtengan de la gestión institucional, según lo dispone el artículo 11 de la Constitución Política, el artículo 4 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131, y 12 inciso e) de la Ley General de Control Interno N° 8292.

COMEX es el rector de la política comercial externa y del fortalecimiento de la inversión extranjera en Costa Rica

El rector de la política comercial externa y del fortalecimiento de la inversión extranjera en Costa Rica, según lo dispuesto en la Ley N° 7638, es el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), por lo que se convierte en el órgano del Poder Ejecutivo responsable de dirigir las negociaciones comerciales y de inversión, bilaterales y multilaterales, que concluyen con la suscripción de tratados y convenios, los que se constituyen en el marco normativo que regula,

⁶⁶ Ministerio de Hacienda. Exposición de motivos. Proyecto de presupuesto 2009.

por común acuerdo, todo lo concerniente a la materia de relaciones comerciales entre los países suscriptores. También, le compete al COMEX dictar las políticas relativas a las exportaciones de los bienes producidos en el país y las relacionadas con la inversión de capital extranjero de personas jurídicas que se domicilien en Costa Rica.

La información que suministra el COMEX en el Proyecto de Presupuesto no permite medir efectivamente el desempeño del Ministerio

La información que se presenta sobre COMEX en el proyecto de Presupuesto Ordinario de la República, no permite determinar que existe una vinculación adecuada con el proceso de planificación, situación que incidirá en una adecuada evaluación de los resultados de su gestión, que permita determinar la calidad del desempeño de dicho Ministerio. Lo anterior por las siguientes razones:

a. No se identifica la política sobre la que se sustenta la posición que debe adoptar el COMEX en las distintas negociaciones comerciales internacionales y los resultados esperados, situación que limita una efectiva rendición de cuentas y una adecuada evaluación de los resultados obtenidos. Si bien se formulan objetivos y metas, éstos se dictan en forma general, además de que no existe claridad en la asignación de responsabilidades.

b. No se establecen indicadores de resultados que midan los impactos en la población y en el mejoramiento de los productos y servicios finales que presta el COMEX, limitando la posibilidad de evaluar efectivamente la gestión institucional, así como los avances o resultados obtenidos en el cumplimiento de los objetivos programados.

Insuficientes recursos asignados a COMEX en el Proyecto de Presupuesto Ordinario de la Republica para el año 2009.

En el Proyecto de Presupuesto Ordinario para el ejercicio económico del año 2009, se le asigna al Ministerio de Comercio Exterior la suma de ₡4.927,0 millones (no se incluyen los gastos financiados por PROCOMER), con lo cual se observa un incremento en el presupuesto del 6,1% en términos reales respecto al año 2008.

La estructura programática del proyecto de presupuesto de COMEX, para el año 2009, está conformada por dos programas, el programa N° 792 "Actividades Centrales" y el programa 796 "Política Comercial Externa", a los que se les asigna el 16,5% y el 83,5%, respectivamente.

La partida presupuestaria que presenta mayor cantidad de recursos asignados corresponde a la de "Servicios", que representa el 44,3% del total de recursos incluidos en el proyecto de presupuesto para el año 2009 a COMEX; sin embargo, se observa una disminución real del 5,1% con respecto al año 2008. Cabe señalar que se incorpora la subpartida "Servicios Jurídicos", a la que se destina la suma de ₡1.350,0 millones, para atender el pago de honorarios de asesores jurídicos expertos en comercio e inversión internacional, con el fin de defender los intereses comerciales del país, en el marco de los diferentes tratados comerciales y de inversión vigentes.

Al igual que en el presupuesto ordinario para el año 2008, incorporan recursos para el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), según lo señala la Ley N° 7332, la cual tiene como propósito el pago de gastos de arbitrajes, gastos administrativos y

procesales en el marco de las solicitudes de arbitraje que se presenten contra el Gobierno de Costa Rica, de acuerdo con el convenio sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados.

En cuanto a los gastos por concepto de "Transporte y Viáticos en el exterior", en el proyecto de presupuesto para el año 2009, se incrementa en ₡123,4 millones con respecto al presupuesto ordinario 2008, al pasar de ₡244,0 millones a ₡367,5 millones.

Con la información suministrada en el oficio DM-0656-8 del 9 de septiembre del 2008, suscrito por la Ministra a.i., al igual que en otras oportunidades, se desprende que el COMEX no le está asignando contenido presupuestario a la subpartida de "Servicios de gestión y de apoyo", para atender la ejecución de contratos con negociadores y otros profesionales encargados de desarrollar proyectos específicos, con el fin de cumplir con los objetivos y metas planteados en materia de negociación de tratados de libre comercio. En otras oportunidades, han mencionado que PROCOMER es quien ha suministrado el apoyo financiero al Ministerio para cubrir ese tipo de erogaciones al amparo del convenio suscrito entre ambas entidades, sin embargo a la fecha no se cuenta con información sobre el monto del aporte que esa Promotora haría para el año 2009.

De acuerdo con lo señalado en el oficio de referencia, mediante el Convenio COMEX-PROCOMER, se financian tanto cargos fijos incorporados en su mayoría en la partida de Servicios, como cargos variables, a saber, remuneraciones, gastos de viajes y transporte al exterior, actividades protocolarias, las que dependerán del plan de trabajo que se presente cada año en materia de negociaciones comerciales, aplicación y administración de acuerdos comerciales, fomento de las inversiones y promoción de las exportaciones, así como las necesidades que derivan de la administración de los regímenes especiales de exportación vigentes.

Cabe recordar que los recursos de esa Promotora son administrados fuera del Presupuesto Nacional y no están sujetos a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República. Conforme lo señala el inciso b) del artículo 8 de la Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora de Comercio Exterior N° 7638, 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".

De conformidad con lo expuesto, se puede concluir, al igual que en otras ocasiones, que los recursos presupuestados asignados a COMEX, en el presente proyecto de ley, resultan insuficientes para que cumpla con las funciones establecidas en su ley de creación, Ley N° 7638, situación que compromete nuevamente al Ministerio a requerir el apoyo financiero y técnico de PROCOMER, así como de las eventuales modificaciones al Presupuesto Nacional para tal efecto; lo cual constituye una limitante para realizar el análisis integral de la asignación de recursos para el desarrollo de la política comercial externa y el fortalecimiento de la inversión extranjera en el país.