
CGR



Contraloría General de la República

Informe Técnico

Proyecto de Ley de
Presupuesto de la
República 2012

Setiembre 2011

CGR



Contraloría General de la República

Informe Técnico

Proyecto de Ley de
Presupuesto de la
República 2012

Setiembre 2011

Resumen	.....	9
Introducción	.....	13
CAPÍTULO 1 Aspectos Fiscales y Financieros	.....	15
1.1 Proyección del Resultado Fiscal	.....	17
1.2 Presupuesto de Ingresos	.....	21
1.3 Presupuesto de Egresos	.....	28
CAPÍTULO 2 El proceso de formulación presupuestaria y la planificación nacional	.....	65
2.1 Vinculación del presupuesto con la planificación nacional	.....	67
2.2 Análisis de los indicadores en el Proyecto de Presupuesto 2012	.....	81
2.3 Cumplimiento de los principios presupuestarios	.....	88
2.4 Las normas de ejecución del presupuesto	.....	93
CAPÍTULO 3 Aspectos específicos	.....	95
3.1 Servicio de la Deuda Pública	.....	97
3.2 Regímenes Especiales de Pensiones	.....	102
3.3 Ministerio de Educación Pública	.....	105
3.4 Ministerio de Obras Públicas y Transportes	.....	111
3.5 Ministerio de Seguridad Pública	.....	120
3.6 Ministerio de Salud	.....	123
3.7 Poder Judicial	.....	130
3.8 Ministerio de Hacienda	.....	134
3.9 Ministerio de Ambiente Energía y Telecomunicaciones (MINAET)	.....	141
3.10 Ministerio de Agricultura y Ganadería	.....	146
3.11 Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	.....	151
Anexos	.....	159
4.1. Anexo 1	.....	159
4.2. Anexo 2	.....	162
4.3. Anexo 3	.....	163

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 Gobierno Central: Resultado Fiscal 2004-2012	19
Cuadro 2 Gobierno Central: Composición del gasto Según clasificación económica	21
Cuadro 3 variables macroeconómicas utilizadas en la estimación de los ingresos corrientes del presupuesto de la república para el ejercicio económico del año 2012	23
Cuadro 4 Ingresos corrientes del Presupuesto ordinario y extraordinario de la República 2012 principales rentas por su monto.....	24
Cuadro 5 Gobierno Central: ingresos corrientes ejecutados y estimados	26
Cuadro 6 Gobierno Central: Presupuesto según fuente de financiamiento	31
Cuadro 7 Gobierno Central: Presupuesto según clasificación funcional 2008-2012.....	33
Cuadro 8 Gobierno Central: Presupuesto según título 2008-2012	36
Cuadro 9 Gobierno Central: Transferencias corrientes y de capital 2011-2012	39
Cuadro 10 Movimiento de las cuentas de caja única en colones en las que se depositaron sumas provenientes de transferencias del presupuesto del Gobierno Central, al 30 de junio de 2011	40
Cuadro 11 Destinos Específicos del Gobierno Central Proyecto de Presupuesto 2012 millones de colones.....	42
Cuadro 12 Gobierno Central: Principales programas 2011-2012 millones de colones	44
Cuadro 13 Gobierno Central: Presupuesto asignado a la partida de Remuneraciones Por fuente de financiamiento 2008-2012	46
Cuadro 14 Gobierno Central: Resumen de la partida de Remuneraciones por grupo de subpartidas 2008-2012.....	46
Cuadro 15 Gobierno Central: Subpartidas más representativas de la partida de Remuneraciones 2008-2012	47
Cuadro 16 Gobierno Central: Presupuesto asignado a la partida de Remuneraciones según la clasificación por título presupuestario 2011-2012.....	48
Cuadro 17 Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional Ordinario 2012 Montos incluidos a la CCSS	51
Cuadro 18 Gobierno Central: Otros gastos según partida 2011-2012.....	53
Cuadro 19 Gobierno Central: Otros gastos según clasificación institucional 2011-2012.....	55
Cuadro 20 Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2012: Recursos para el desarrollo local.....	57
Cuadro 21 Sector Bienestar Social y Familia: Recursos asignados a metas relevantes del PND 2011-2014.....	69
Cuadro 22 Sector Seguridad Ciudadana: Recursos asignados a metas relevantes del PND 2011-2014.....	74
Cuadro 23 Sector Educativo: Recursos asignados a metas relevantes del PND 2011-2014	78
Cuadro 24 Comparativo indicadores 2011-2012	83

Cuadro 25 Comparación de la cantidad de indicadores de resultados institucionales y programáticos para algunos ministerios, sus programas y subprogramas. Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2012.....	84
Cuadro 26 Algunos indicadores de eficiencia y economía – Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2012	85
Cuadro 27 Ministerio de Seguridad Pública – Subprograma Seguridad Ciudadana Productos, resultados, efectos o impactos esperados del programa o subprograma.....	86
Cuadro 28 Ministerio de Seguridad Pública – subprograma Seguridad Ciudadana Indicadores para medir resultados del programa o subprograma	87
Cuadro 29 Proyecto de Ley de Presupuesto 2012 Por clasificación económica del gasto según fuente de financiamiento	90
Cuadro 30 Sueldos y salarios y las respectivas contribuciones sociales en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2012 según título.....	91
Cuadro 31 Resultados de la cuenta corriente del Presupuesto de la República 2000-2012	92
Cuadro 32 Gobierno Central: Servicio de la Deuda Pública según Partida	99
Cuadro 33 Proyección indicadores del costo de la deuda	101
Cuadro 34 Regímenes de Pensiones: Estructura de Gastos con Cargo al Presupuesto Nacional	104
Cuadro 35 Dirección Nacional de Pensiones: Comparación Presupuesto Ordinario 2008-2012 con Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario 2012	104
Cuadro 36 Ministerio de Educación Pública: Proyecto Ley presupuesto por año según total y porcentaje del PIB Período 2003-2012	105
Cuadro 37 Ministerio de Educación Pública: Egresos según partida del objeto del gasto Período 2010-2011	107
Cuadro 38 Ministerio de Educación Pública: Transferencias corrientes y de capital 2011-2012..	108
Cuadro 39 Fundación Omar Dengo: Cobertura del PRONIE-MEP-FOD	109
Cuadro 40 Ministerio de Obras Públicas y Transportes: Estructura programática para los años 2010, 2011 y 2012 y su variación real.....	113
Cuadro 41 Ministerio de Obras Públicas y Transportes: Evolución del presupuesto vrs transferencias años 2010– 2012	115
Cuadro 42 Ministerio de Obras Públicas y Transportes comportamiento de las transferencias del sector años 2008 – 2012	116
Cuadro 43 Ministerio de Obras Públicas y Transportes: Evolución del presupuesto por partidas años 2010 – 2012.....	117
Cuadro 44 Ministerio de Seguridad Pública: Comparación de los egresos aprobados en la Ley de Presupuesto de la República del año 2011 y los asignados en el Proyecto de Presupuesto para el año 2012 y su variación porcentual real Según clasificación por programa presupuestario	121
Cuadro 45 Ministerio de Seguridad Pública: Subprograma Seguridad Ciudadana Comparación de los egresos aprobados en la Ley de Presupuesto de la República del año 2011 y los asignados en el Proyecto de Presupuesto para el año 2012 y su variación porcentual real Según clasificación por partida del objeto del gasto	122

Cuadro 46 Ministerio de Salud: Composición de los Proyectos de Presupuesto 2011-2012 Clasificación por programa presupuestario	124
Cuadro 47 Ministerio de Salud: Comparación de los Proyectos de Presupuesto 2011-2012 Según clasificación por objeto del gasto	126
Cuadro 48 Ministerio de Salud: Comparativo de transferencias 2011-2012.....	127
Cuadro 49 Poder Judicial: Comparación de los egresos aprobados en la Ley de Presupuesto de la República del año 2011 y los asignados en el Proyecto de Presupuesto para el año 2012 y su variación porcentual real Según clasificación por programa presupuestario.....	131
Cuadro 50 Poder Judicial: Programa Servicio Jurisdiccional Comparación de los egresos aprobados en la Ley de Presupuesto de la República del año 2011 y los asignados en el Proyecto de Presupuesto para el año 2012 y su variación porcentual real según clasificación por partida del objeto del gasto	132
Cuadro 51 Poder Judicial Comparación de los egresos aprobados en la Ley de Presupuesto de la República del año 2011 y los asignados en el Proyecto de Presupuesto para el año 2012 y su variación porcentual real Según clasificación por subpartida.....	133
Cuadro 52 Ministerio de Hacienda: Comparación de los egresos aprobados en la Ley de Presupuesto de la República del Año 2011 y los asignados en el Proyecto De Presupuesto para el año 2012 y su variación porcentual real Según Clasificación por programa presupuestario	135
Cuadro 53 Ministerio de Hacienda Comparación de los egresos aprobados en la Ley de Presupuesto de la República del año 2011 y los asignados en el Proyecto de Presupuesto para el año 2012 y su variación porcentual real Según la clasificación por partida del objeto del gasto	136
Cuadro 54 Ministerio de Hacienda: Comparativo de Indicadores 2012-2011	139
Cuadro 55 Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones: Financiamiento de los gastos 2011-2012.....	143
Cuadro 56 Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones: Estructura programática y presupuesto 2011	144
Cuadro 57 Ministerio de Ambiente Energía y Telecomunicaciones: Presupuesto por Partidas 2012	145
Cuadro 58 Ministerio de Agricultura y Ganadería: Financiamiento de los gastos 2010-2012.....	147
Cuadro 59 Ministerio de Agricultura y Ganadería Clasificación por programas presupuestarios, 2011-2012.....	148
Cuadro 60 Ministerio de Agricultura y Ganadería: Clasificación de partidas por objeto del gasto, 2011-2012.....	149
Cuadro 61 Ministerio de Agricultura y Ganadería: Financiamiento de egresos, 2011-2012	150
Cuadro 62 Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos: Resumen de Gastos según la Estructura Programática 2011-2012.....	151
Cuadro 63 Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos: Evolución de cifras de los Presupuestos Según la clasificación por partida del objeto del gasto 2011-2012	153
Cuadro 64 Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos: Resumen de Puestos Cargos fijos 2011-2012.....	155
Cuadro 65 Gobierno Central: Presupuesto según clasificación económica 2008-2012	159

Cuadro 66 Gobierno Central: Presupuesto según Partida 2008-2012.....	160
Cuadro 67 Gobierno Central: Gasto devengado con respecto al presupuesto inicial 2007-2010	161
Cuadro 68 Gobierno Central: Detalle de la partida de Remuneraciones por grupo de subpartidas 2011-2012.....	162

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Gobierno Central: Financiamiento del Presupuesto Inicial 2007-2012.....	22
Gráfico 2 Gobierno Central: Crecimiento real del presupuesto total y el presupuesto sin deuda	30
Gráfico 3 Gobierno Central: Presupuesto según Partida	35
Gráfico 4 Gobierno Central: Comparación del presupuesto asignado a la partida de Remuneraciones con el presupuesto total 2008-2012.....	45
Gráfico 5 Gobierno Central: Cantidad de plazas y tasa de crecimiento real de la partida de Remuneraciones 2008-2012	49
Gráfico 6 Gobierno Central: Composición del presupuesto ejecutado por partida del objeto del gasto	54
Gráfico 7 Gastos corrientes e ingresos corrientes del Presupuesto de la República 2000-2012.....	92
Gráfico 8 Ejecución del Servicio de la Deuda: Porcentajes según ley de presupuesto y presupuesto final ajustado 2007-2010.....	98
Gráfico 9 Estructura estimada del portafolio del Gobierno Central 2011-2012.....	100
Gráfico 10 Ministerio de Obras Públicas y Transportes: Total de plazas en cargos fijos del período 1997-2012	118
Gráfico 11 Ministerio de Obras Públicas y Transportes: Remuneraciones vrs presupuesto período 2008-2012	119

Resumen

Esta Contraloría General presenta a la Asamblea Legislativa y a la ciudadanía el Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2012, en atención a lo establecido en el artículo 40 de la Ley N°8131 Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Tiene como objetivo coadyuvar en el análisis y proceso de discusión legislativa, así como dar mayor transparencia al contenido del presupuesto de cara a la Nación.

Sobre el resultado fiscal. Las magnitudes generales del presupuesto permanecen estables en el período 2010-2012, con un nivel de ingresos del 14,5% del PIB, para una carga tributaria del 13,2%, mientras el gasto primario se sitúa en 17,6%. Esto hace que la deuda tienda a aumentar aproximadamente 3 puntos del PIB por año, conforme a un déficit primario de esa magnitud. Los intereses absorben un 2,2% del PIB, para un déficit financiero del 5,3%. Por el momento, y a pesar del déficit primario, no se ha dado un descontrol de la carga de la deuda, por los bajos niveles en tasa de interés, inflación y devaluación. Así, de un 29,5% con que terminó el año 2010, se espera en el 2011 un nivel 32,2%.

Debido a su tendencia inherente a crecer, el control del gasto primario es el reto mayor de las finanzas públicas, aun cuando a corto plazo se consiga aumentar la recaudación. Es así que el gasto corriente sin intereses ha aumentado más de 5 puntos del PIB en cinco años, por lo que el énfasis en las proyecciones del Marco de Mediano Plazo se ha puesto más en la sostenibilidad fiscal que en los planes adicionales de gasto.

Además del 8% para educación, las expansiones de gasto que incorpora el marco de mediano plazo, se derivan de los préstamos externos ya contratados y aprobados por el Poder Legislativo. Bajo estas circunstancias, el déficit financiero aumentaría de su nivel presente en torno a 5,5% del PIB, hasta un 7,2% en 2016, con un nivel de deuda creciente. En un segundo escenario con aumento de ingresos, y la incorporación de nuevos proyectos de inversión, se obtendría la sostenibilidad del cociente deuda/PIB, aun cuando no se eliminaría el déficit primario.

Esto último, junto con la incertidumbre de la economía internacional, donde las tasas de crecimiento de las principales economías son reducidas o incluso negativas, apunta a la realización de proyectos de inversión financiados con préstamos externos, que debe acompañarse de políticas estructurales que implanten controles automáticos al crecimiento del gasto, por medio de reglas fiscales suficientemente específicas para las diferentes partidas y para la asignación de recursos.

La existencia de déficit primario hace muy sensible la situación fiscal a posibles cambios en la tasa de interés, el tipo de cambio, y las otras variables macroeconómicas que se han mencionado. También está muy en función de que los resultados de déficit primario puedan efectivamente realizarse. Lo anterior es especialmente relevante en la situación presente, en donde la economía internacional se presenta con tendencia a un estancamiento e incluso con peligro de recesión, lo cual podría incidir en forma relevante en la recaudación de ingresos.

Sobre los ingresos. El total de ingresos del Proyecto de Ley 2012 asciende a $\$5.995.441,0$ millones, constituidos en un 54,6% por ingresos corrientes y en un 45,4% por financiamiento interno mediante títulos valores de la deuda, lo cual define una tendencia creciente de la participación de la deuda interna sobre el total de los ingresos. La variación del ingreso total del proyecto de presupuesto 2012 en términos nominales es del 9,3% con respecto al del

presupuesto aprobado y la carga tributaria se estaría situando en 13,2% del PIB, similar a la estimada para el 2011.

Como lo ha señalado el BCCR en la revisión del Programa Macroeconómico emitida en julio de 2011, el desempeño de nuestra economía continuará condicionado por el entorno internacional, y actualmente la economía costarricense enfrenta riesgos muy importantes, derivados de la debilidad y situación fiscal de las principales economías del mundo, así como por la volatilidad de los mercados financieros internacionales. Estos factores de riesgo podrían afectar significativamente la demanda externa de los bienes y servicios del país, así como reducir las estimaciones de crecimiento de la producción interna, entre otras variables, lo cual afectaría la recaudación de los ingresos, aspecto que requiere de un seguimiento oportuno, con el fin de determinar la necesidad de eventuales ajustes y toma de decisiones, de ser procedente.

Esta Contraloría ha señalado que los ingresos corrientes si bien han tenido un aumento en comparación con inicios del decenio pasado, situándose en torno al 15% del PIB en el período 2005-2011, esta suma prácticamente se estaría agotando con sólo considerar los rubros de las pensiones (2,6% del PIB), intereses (2,3%), la asignación al Poder Judicial (1,2%), la asignación de un 8% del PIB a la educación, con lo cual apenas quedaría un 0,9% del PIB para atender las demás funciones del Gobierno, sin considerar otros destinos específicos respecto de los cuales no se giran todas las sumas que corresponden, y los importantes rezagos que existen en algunas áreas sustanciales del Estado.

La Administración Tributaria ha dispuesto una serie de acciones cuyo objetivo general es procurar una recaudación extraordinaria de ingresos para el año 2011 por un monto de ₡50.000 millones (estas acciones se enmarcan en los siguientes ejes denominados: presencia perceptible; menos es más; impuesto solidario; insolencia fiscal; proyecto puntos solidarios-lotería fiscal; y Tribunal Fiscal Administrativo), sin embargo, una parte importante de las regularizaciones aún está en trámite, por lo que es importante continuar las gestiones y finiquitar las acciones cobratorias respectivas, y valorar oportunamente los resultados obtenidos, con el fin de adoptar las acciones o ajustes que resulten pertinentes en relación con dichos planes y programas.

Sobre los egresos. El proyecto de presupuesto 2012 asciende a ₡5.995.441 millones, lo cual es tan sólo 0,5% superior en términos reales al presupuesto ajustado a setiembre 2011 (el crecimiento sería del 1,4% real si se toma en consideración el decreto de contención del gasto que congeló el uso de ₡50 mil millones en el presupuesto 2011). Sin considerar el servicio de la deuda, el crecimiento con respecto al presupuesto ajustado 2011 es de 3,8% (5,0% si se considera el decreto de contención del gasto), mientras que el estimado para el 2011 es de 4,7%. Esto refleja una desaceleración del gasto estimado con respecto a años anteriores.

La clasificación funcional refleja el énfasis que pone el ejecutivo en los diferentes objetivos de política pública, y aunque si bien no existe mucho margen de modificación de las asignaciones, en términos relativos se presentan pequeñas variaciones. De esta forma, en términos generales de composición, para el año 2012, con respecto al destino de los recursos presupuestados según función, se observa al gasto social en una situación estable alrededor del 12% del PIB en los últimos 3 años, absorbiendo aproximadamente un 47% del presupuesto en promedio. Dentro de este tipo de gasto, para el 2012 el gasto en educación es el más significativo (26% del presupuesto total), seguido del gasto en protección social (16% del presupuesto total), en el cual los dos rubros más significativos son la asignación a los Regímenes de pensiones (₡627 mil millones) y la transferencia a FODESAF (₡188 mil millones).

La otra mitad del presupuesto, se estaría destinando primordialmente a la amortización de la Deuda (transacciones no asociadas a funciones, 25% del presupuesto total), y el resto a los servicios públicos generales (13% del presupuesto total, compuesto principalmente por el pago de intereses y comisiones de la Deuda ¢544,790 millones y gastos institucionales), seguridad (9% del presupuesto total) y el resto (asuntos económicos –donde el título de mayor peso es el MOPT con ¢272 mil millones- y protección el medio ambiente).

Sobre las transferencias asignadas a los gobiernos locales. El monto total asignado en el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario para el 2012 (¢43.238,2 millones) no alcanza la cifra prevista en las diferentes normas legales que regulan las transferencias a los gobiernos locales, asociaciones de desarrollo y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), situación que ya se ha presentado en períodos precedentes. En relación con lo anterior, de un total de ¢70.633 millones que debieron presupuestarse en el citado Proyecto de Ley a los citados beneficiarios, sólo se incluyó un 61,2%, siendo las asociaciones de desarrollo y el IFAM los casos más afectados con dicha situación.

El saldo en Caja Única al 30 junio del año en curso, por estas mismas transferencias, asciende a unos ¢41.433,7 millones, lo cual refleja la restringida capacidad de ejecución por parte de las entidades beneficiarias de estos recursos. Lo anterior debe ser un punto de análisis y discusión por parte de la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo, dado que el lento crecimiento de la economía y el déficit fiscal que enfrenta el país actualmente, limita al Poder Ejecutivo cumplir con la asignación de recursos específicos a diversas entidades públicas y privadas, obligaciones que incluso en algunos casos sobrepasan la recaudación efectiva de recursos y los obliga a girar sumas sobre cálculos de estimaciones presupuestarias.

Sobre la vinculación del presupuesto con la planificación nacional. Según lo establecido en los artículos 4 y 52 de la LAFRPP, el Proyecto de Presupuesto Nacional 2012 debe cumplir con dos requisitos básicos, por un lado que las asignaciones de recursos de los diferentes ministerios y programas deben estar vinculados a las acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2011-2014; y por otro lado que debe contener los elementos de programación física que servirán de base para la posterior medición de la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Al respecto, se observan esfuerzos importantes por parte del Gobierno para vincular el presupuesto con el PND, incluyéndose un detalle de ¢1.116.613,1 millones de recursos asignados a grandes ejes de dicho Plan, a saber: bienestar social, ambiente y ordenamiento territorial, seguridad ciudadana y paz, y competitividad e innovación. Concluyendo este órgano contralor, que se han incluido asignaciones de recursos significativas para cumplir con metas relevantes, tales como, el “Programa Avancemos”, “pensiones del Régimen no Contributivo”, “Infraestructura y equipamiento del sector educativo” y “Comedores escolares”; sin embargo, respecto de algunas metas igualmente relevantes, como es el caso del “Programa de acceso a la vivienda”, “Infraestructura carcelaria” y “Red de Cuido”, se observa una asignación limitada ó inclusive ninguna asignación, como es el caso de las plazas para la meta de ampliación de la cobertura de los CEN-CINAI, situación que podría tener una afectación en el cumplimiento de las mismas.

Por su parte, el proyecto de presupuesto 2012, carece de los elementos necesarios para poder contar con una base suficiente y completa para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos; lo cual ha venido siendo advertido por la Contraloría en años anteriores con ocasión de la emisión de Informes Técnicos de Presupuesto ante esa Asamblea Legislativa, situación que ha conllevado a que al final del

período, el MINHAC no haya cumplido finalmente con lo dispuesto en el artículo 52 de la LAFRPP en el proceso de evaluación.

Sobre el cumplimiento de los principios presupuestarios. El Proyecto de Ley de Presupuesto de la República para el ejercicio económico 2012 continúa dejando de cumplir, al igual que en 2011 y 2010, los principios presupuestarios de "gestión financiera", "equilibrio presupuestario" y "programación". En relación con el principio de "especialidad cuantitativa y cualitativa", debe indicarse la presencia de partidas de gasto por transferencias con insuficiente revelación del destino que se dará a las erogaciones respectivas.

En relación con el equilibrio presupuestario, los gastos corrientes que se propone financiar con recursos provenientes del endeudamiento interno ascienden a $\text{¢}880.233$ millones. Esta suma equivale al 21,2% del total de gastos corrientes, porcentaje mayor al observado en el proyecto de ley de presupuesto del 2011 (20,4%).

Sobre aspectos específicos. Finalmente se insta al lector a revisar el capítulo 3 de este informe que profundiza en aspectos relevantes que se presentan en una serie de títulos seleccionados por su magnitud relativa e impacto.

Introducción

El presupuesto del Gobierno Central, o Presupuesto de la República, como formalmente se lo denomina en la ley que lo aprueba, es objeto de sumo interés por parte de los diversos sectores y actores que conforman la sociedad costarricense, ya que constituye un centro motor y ordenador de las actividades del Estado que inciden sobre los determinantes del bienestar, en particular sobre la distribución del ingreso y el proveimiento de los bienes y servicios públicos, tanto en el plazo inmediato como en el mediano y largo plazo, al establecer el destino concreto que se dará a los ingresos que se recaudan en virtud del sistema tributario vigente, así como la cuantía, condiciones y propósito del endeudamiento público.

Confluyen en las diversas etapas de su "ciclo de vida" la actuación de los distintos poderes que ejercen el Gobierno de la República, empezando con la etapa de formulación, a cargo del Poder Ejecutivo, que termina con la presentación del respectivo proyecto de ley a la Asamblea Legislativa a más tardar el 1º de setiembre de cada año, y que constituye el punto de inicio de la siguiente fase, la de discusión y aprobación, que debe culminar con la aprobación de la Ley de Presupuesto antes del 30 de noviembre.

En este contexto se emite el presente documento, que es un Informe Técnico, a cargo de la Contraloría General de la República, sobre el proyecto de ley de presupuesto del Gobierno Central para el ejercicio económico del 2012 sometido a conocimiento de la Asamblea Legislativa por parte del Ministro de Hacienda el pasado 1º de setiembre. El Informe Técnico de la Contraloría tiene como propósito apoyar en el proceso de discusión del proyecto, y se elabora y presenta a la Asamblea Legislativa en virtud de lo dispuesto en artículo 40 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

Para el año 2012 el Poder Ejecutivo presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley de presupuesto por la suma de 6 billones de colones, equivalente al 26% del Producto Interno Bruto, en un contexto, a lo interno, de frágil situación de las finanzas públicas, caracterizada por la pertinaz presencia de déficit primario y deuda creciente, y a lo externo, altos riesgos derivados de la debilidad de las economías avanzadas y la volatilidad de los mercados internacionales, que podrían impactar en nuestra economía, lo cual arroja inquietudes sobre las perspectivas de una mejora sostenible del crecimiento y de la situación fiscal, tal y como quedó patente con los efectos de la crisis iniciada en 2008.

En el presente Informe Técnico, encontrará el lector un primer capítulo destinado al análisis de la situación fiscal y financiera, con visión histórica y en perspectiva al año 2012 según la propuesta de presupuesto, acompañado de una exposición de los principales aspectos del presupuesto de ingresos y de un análisis del gasto desde diferentes enfoques relevantes. Un segundo capítulo se concentra en el importante aspecto relativo a la vinculación del presupuesto con la planificación nacional y la situación prevaleciente en materia de los indicadores para la evaluación de la gestión y la medición de costos. Finalmente, en el tercer capítulo se presentan la información y resultados del análisis del presupuesto de algunos ministerios y títulos en particular que componen el proyecto de presupuesto.

La Contraloría General de la República espera, de esta forma, haber cumplido con el propósito con que fue establecido el presente informe y, con ello, contribuido a facilitar la toma de las decisiones que más favorezcan el bienestar de la sociedad costarricense.

CAPÍTULO 1

Aspectos Fiscales y Financieros

1.1 Proyección del Resultado Fiscal

La situación fiscal, objeto de constantes análisis y llamadas de atención durante los últimos ejercicios, y según ha resumido esta contraloría en el reciente informe del primer semestre, se muestra similar al año 2010 en indicadores como ingresos, gastos y déficit como proporción del PIB, al igual que en variables macroeconómicas como el tipo de cambio, la tasa de interés, la inflación y el crecimiento de la producción.

Esto significa, aproximadamente, un nivel de ingresos del 14,5% del PIB, para una carga tributaria del 13,2%, mientras el gasto primario se sitúa en 17,6%. Esto hace que la deuda tienda a aumentar aproximadamente 3 puntos del PIB por año. Los intereses absorben un 2,2% del PIB, para un déficit financiero del 5,3%.

El aumento de la deuda en puntos del PIB, se origina en dos fuentes; por una parte déficit primario, y por otra el exceso de tasa de interés sobre crecimiento del PIB. La presencia de déficit primario en forma reiterada habría sido una señal inequívoca de desbordamiento diez años atrás, cuando el crecimiento de la economía estaba por debajo de las tasas de interés real.

Por el momento, no se ha dado un descontrol de la carga de la deuda, en correspondencia con los bajos niveles de las variables mencionadas, como tasa de interés, inflación y devaluación, pero es en último término insostenible. Así, de un 29,5% con que terminó el año 2010, se espera en el 2011 un nivel de 32,2%.

La referida experiencia de diez años atrás mostró que, con tasas de crecimiento del PIB iguales o superiores a las actuales, un nivel de deuda del 40% es de difícil manejo, en especial si las tasas de interés son también elevadas.

Para entonces, los intereses llegaron a un 4,1% del PIB, lo que de llegar a repetirse agravaría el control del déficit y la deuda. Según lo ha expresado esta contraloría en el referido informe semestral, "el control del gasto primario es el reto mayor de las finanzas públicas". El Banco Central en su nota de certificación de capacidad de endeudamiento, adjunta al proyecto, urge al Gobierno y a la Asamblea Legislativa a realizar las reformas que permitan obtener un superávit primario.

El Proyecto de Presupuesto para el 2012 presenta un déficit financiero de 1,2 billones de colones, equivalente a un 5,5% del PIB. Como lo muestra el cuadro 1, es resultado de una recaudación de ingresos por 14,4% del PIB, gasto primario por 17,5%, y pagos de intereses por 2,4%. Se manifiesta la estabilidad de estos indicadores desde el 2010, como antes se expuso.

Como sustento del proyecto de presupuesto, el Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo, presenta como escenario base "una contención importante en gastos, excluyendo en educación"; esto es, "se asume un esfuerzo importante de contención de gasto en otros rubros que permite reducir el gasto primario como proporción del PIB en el mediano plazo". Debido al aumento en educación, y proyectos de inversión aprobados, el gasto primario sólo disminuiría al cabo del 2015 o 2016, en tanto se mantiene o incluso aumenta en el ínterin. Para educación se establecería en 7% del PIB el año 2012 y se alcanzaría el 8% en 2014, conforme al mandato constitucional.

Para los ingresos, las proyecciones del marco de mediano plazo son de escasa ampliación de la carga tributaria, pues para el 2016 se esperaría incrementarla paulatinamente a un 13,9%, comparado con el 13,2% actual.

Este enfoque de proyección difiere al utilizado un año antes, para el proyecto de presupuesto del 2011, cuando el escenario base contemplaba, en el respectivo marco de mediano plazo, "ciertos aumentos del gasto primario que llegaría, hacia el 2014, a un 19,4% del PIB." El ejercicio actual mantiene el nivel en el orden del 17,4% al 17,7%, con un eventual descenso a 16,9% en 2016, de tal manera que el déficit primario disminuiría del 3,1% al 2,0% en ese año.

El énfasis en la proyección se ha puesto más en la sostenibilidad fiscal que en los planes adicionales de gasto, puesto que el espacio para aumentos del mismo se ha demostrado muy cerrado. El presupuesto del 2012, según se informa, incorpora las políticas de contención del gasto y congelamiento de plazas, de tal forma que es un documento ajustado a una situación fiscal estructuralmente desbalanceada.

Además del 8% para educación, las expansiones de gasto que incorpora el marco de mediano plazo, se derivan de los préstamos externos ya contratados y aprobados por el Poder Legislativo. Bajo estas circunstancias, el déficit financiero aumentaría de su nivel presente en torno a 5,5% del PIB, hasta un 7,2% en 2016. Manifiesta dicho documento la preocupación por los disparadores del gasto vis a vis el escaso crecimiento de la carga tributaria, pero un efecto importante de insostenibilidad provendría de un aumento en tasas de interés, por causa del desequilibrio fiscal.

En el segundo escenario, o "escenario de política", el marco de mediano plazo incluye recursos fiscales provenientes de una reforma fiscal según los términos del proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, mientras que se incorporan posibles efectos en el crecimiento económico que se darían por la inversión pública en ejecución, mientras el gasto se mantiene como en el escenario base pero adiciona los recursos externos que están en negociación además de los ya aprobados.

Con dichos supuestos, más una inflación también menor y tasas de interés que se mantendrían en bajos niveles reales, y aumentos en la recaudación, el Gobierno Central podría mantener el cociente deuda/PIB en torno a 35% con el que se espera finalice el año 2012.

Conforme a la política de sostenibilidad fiscal, que ha dado a conocer el Poder Ejecutivo, este escenario de política resulta en un equilibrio de mediano plazo, a pesar de que no se conseguiría eliminar el déficit primario. Se da ese equilibrio por causa del supuesto de una tasa de interés real que se mantiene baja –aunque mayor que en la situación presente–, y una tasa de crecimiento del PIB que aumenta, de 4,0% a 4,5%.

La existencia de déficit primario hace muy sensible la situación fiscal a posibles cambios en la tasa de interés, el tipo de cambio, y las otras variables macroeconómicas que se han mencionado. También está muy en función de que los resultados de déficit primario puedan efectivamente realizarse. Lo anterior es especialmente relevante en la situación presente, en donde la economía internacional se presenta con tendencia a un estancamiento e incluso con peligro de recesión, lo cual podría incidir en forma relevante en la recaudación de ingresos; el mantener un crecimiento adecuado de la economía costarricense depende en forma importante de la inversión pública, por medio del financiamiento externo y otros mecanismos de ejecución, lo que está también en la agenda de proyectos de préstamo que la Asamblea Legislativa mantiene en estudio. Además es necesario hacer una renovación de las

colocaciones de bonos en el exterior -y así se tramita en expediente 18.042- para aprovechar los espacios de financiamiento externo y las bajas tasas de interés prevalecientes.

Sin embargo, para el control del gasto se vuelve perentorio acometer políticas de ajuste que sean duraderas y sólidas, con reformas más profundas en la estructura administrativa institucional, en el régimen de salarios y de empleo, y en el uso de recursos, para asegurar una sostenibilidad suficientemente firme de la deuda y el déficit. La citada política de sostenibilidad fiscal del Poder Ejecutivo, que se compone de varios elementos como el fortalecimiento de la gestión tributaria (proyecto de ley en expediente 18.041), la responsabilidad en el control del gasto para reducir su tasa de crecimiento, el proyecto de ley de solidaridad tributaria (en expediente 17.959), la lucha contra la evasión, entre otros, no debe considerarse como estrategia de mediano plazo sino, deseablemente, ser el origen de mecanismos permanentes de una gestión fiscal fortalecida que consiga mantener las cuentas públicas en equilibrio.

El Cuadro 1 contiene las magnitudes que se han dado en los últimos años, así como las del presupuesto del 2011 y el proyecto de presupuesto del 2012, para los ingresos, gasto y déficit.

CUADRO 1
GOBIERNO CENTRAL: RESULTADO FISCAL 2004-2012
MILLONES DE COLONES

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ^{1/}	2012 ^{2/}
Ingresos	1.107.920	1.321.310	1.638.521	2.104.701	2.490.031	2.363.266	2.743.180	3.038.726	3.270.570
Gasto sin intereses	996.712	1.127.767	1.305.663	1.611.952	2.116.166	2.575.745	3.323.211	3.638.221	3.972.762
Superávit primario	111.208	193.543	332.858	492.749	373.865	-212.480	-580.031	-599.495	-702.192
Intereses	331.172	392.961	436.702	419.642	340.086	360.107	401.549	474.730	536.566
Déficit o superávit	-219.964	-199.418	-103.844	73.107	33.779	-572.586	-981.580	-1.074.225	-1.238.758
Ingresos/PIB	13,6%	13,8%	14,2%	15,5%	15,9%	14,1%	14,6%	14,7%	14,4%
Gastos/PIB	12,2%	11,8%	11,3%	11,9%	13,6%	15,4%	17,6%	17,6%	17,5%
Intereses/PIB	4,1%	4,1%	3,8%	3,1%	2,2%	2,1%	2,1%	2,3%	2,4%
Déficit/PIB	-2,7%	-2,1%	-0,9%	0,5%	0,2%	-3,4%	-5,2%	-5,2%	-5,5%
Financiamiento interno	120.505	181.457	131.015	-48.983	82.318	750.290	747.319	1.257.833	1.406.249
Financiamiento externo	99.459	17.962	-27.171	-24.124	-116.097	-177.703	234.261	-183.608	-167.491

^{1/} Presupuesto vigente a Agosto 2011, sin recursos externos.

^{2/} Proyecto de Presupuesto.

La importancia creciente del pago de intereses está ya impactando en los resultados fiscales, y esa tendencia se mantendrá en tanto no se reduzca el déficit primario, o deseablemente se elimine. Debido a la naturaleza del gasto, es necesario reiterar que su nivel sólo se podrá mantener estable con políticas estructurales, que implanten controles automáticos de su tasa de crecimiento, por medio de reglas fiscales suficientemente específicas para las diferentes partidas y para la asignación de recursos.

El Cuadro 2 expresa que, a pesar del esfuerzo de contención que la exposición de motivos destaca, el gasto primario corriente todavía podría aumentar su participación en el PIB en el 2011, aunque no tanto como 0,9% debido a la sub ejecución regular del presupuesto. El gasto de capital posiblemente sea ligeramente menor que en 2010, aun cuando la cifra del Cuadro 2 no incorpora los recursos del crédito externo. Para el 2012 las magnitudes serían similares a las del 2011.

En comparación con las cifras del 2006, año de inicio de la actual clasificación uniforme, se observa un aumento de 3 puntos del PIB en transferencias corrientes, y más de dos puntos en remuneraciones, de tal forma que el gasto primario corriente se ha incrementado más de 5 puntos del PIB. Como se lee del Cuadro 1, en cambio, los ingresos son prácticamente los mismos.

La evolución de los ingresos está en función de la situación económica, la cual no es lo suficientemente clara en cuanto a su estabilidad o crecimiento; por el contrario, recientes proyecciones de la OCDE advierten del peligro de recesión en economías desarrolladas, y sitúan las tasas de expansión en valores muy cercanos a cero, e incluso negativos para los principales países en el cuarto trimestre del 2011.

Ante esta circunstancia, los niveles actuales de gasto primario originan una presión sustancial sobre el presupuesto, y exigen un esfuerzo notable de contención. En tanto no se realicen cambios estructurales para el control de estos conceptos, como los ya mencionados, no será posible equilibrar las cuentas fiscales, y deberá mantenerse una gestión presupuestaria sujeta a serias limitaciones de recursos.

CUADRO 2
GOBIERNO CENTRAL: COMPOSICIÓN DEL GASTO SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
MILLONES DE COLONES Y % DEL PIB

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ^{1/}	2012 ^{2/}
Gasto corriente	1.239.032	1.407.852	1.636.130	1.858.302	2.112.397	2.631.479	3.273.567	3.808.698	4.148.507
	15,2%	14,8%	14,2%	13,7%	13,5%	15,7%	17,4%	18,4%	18,3%
Remuneraciones ^{3/}	409.155	464.770	635.156	713.359	856.636	1.113.274	1.347.853	1.614.994	1.729.198
	5,0%	4,9%	5,5%	5,2%	5,5%	6,6%	7,2%	7,8%	7,6%
Compras ^{4/}	37.154	40.328	53.981	66.404	84.561	104.568	119.764	192.903	209.636
	0,5%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,9%	0,9%
Intereses ^{4/}	331.172	392.961	436.702	419.642	340.086	360.107	401.549	474.730	536.566
	4,1%	4,1%	3,8%	3,1%	2,2%	2,1%	2,1%	2,3%	2,4%
Transferencias ^{3/}	461.550	509.794	510.291	658.897	831.114	1.053.530	1.404.401	1.526.071	1.673.107
	5,7%	5,3%	4,4%	4,8%	5,3%	6,3%	7,5%	7,4%	7,4%
Gasto de capital^{5/}	88.852	112.876	106.235	172.746	278.925	304.374	451.193	304.252	360.823
	1,1%	1,2%	0,9%	1,3%	1,8%	1,8%	2,4%	1,5%	1,6%
Gasto total	1.327.884	1.520.728	1.742.365	2.031.594	2.456.252	2.935.853	3.724.760	4.112.950	4.509.330
	16,3%	15,9%	15,1%	14,9%	15,6%	17,5%	19,8%	19,9%	19,9%
Gasto sin intereses	996.712	1.127.767	1.305.663	1.611.952	2.116.166	2.575.746	3.323.211	3.638.220	3.972.764
	12,20%	11,80%	11,30%	11,90%	13,50%	15,40%	17,60%	17,60%	17,50%
Gasto corriente sin intereses	907.860	1.014.891	1.199.428	1.438.660	1.772.311	2.271.372	2.872.018	3.333.968	3.611.941
	11,1%	10,6%	10,4%	10,6%	11,3%	13,5%	15,2%	16,1%	15,9%

^{1/} Presupuesto vigente a Agosto 2010.

^{2/} Proyecto de Presupuesto.

^{3/} Hasta 2005 las cargas sociales están en transferencias.

^{4/} Hasta 2005 las comisiones de la deuda están en intereses.

^{5/} Se agrega suma sin asignación por ₡22,1 millones en 2011 y ₡2.181,5 millones en 2012.

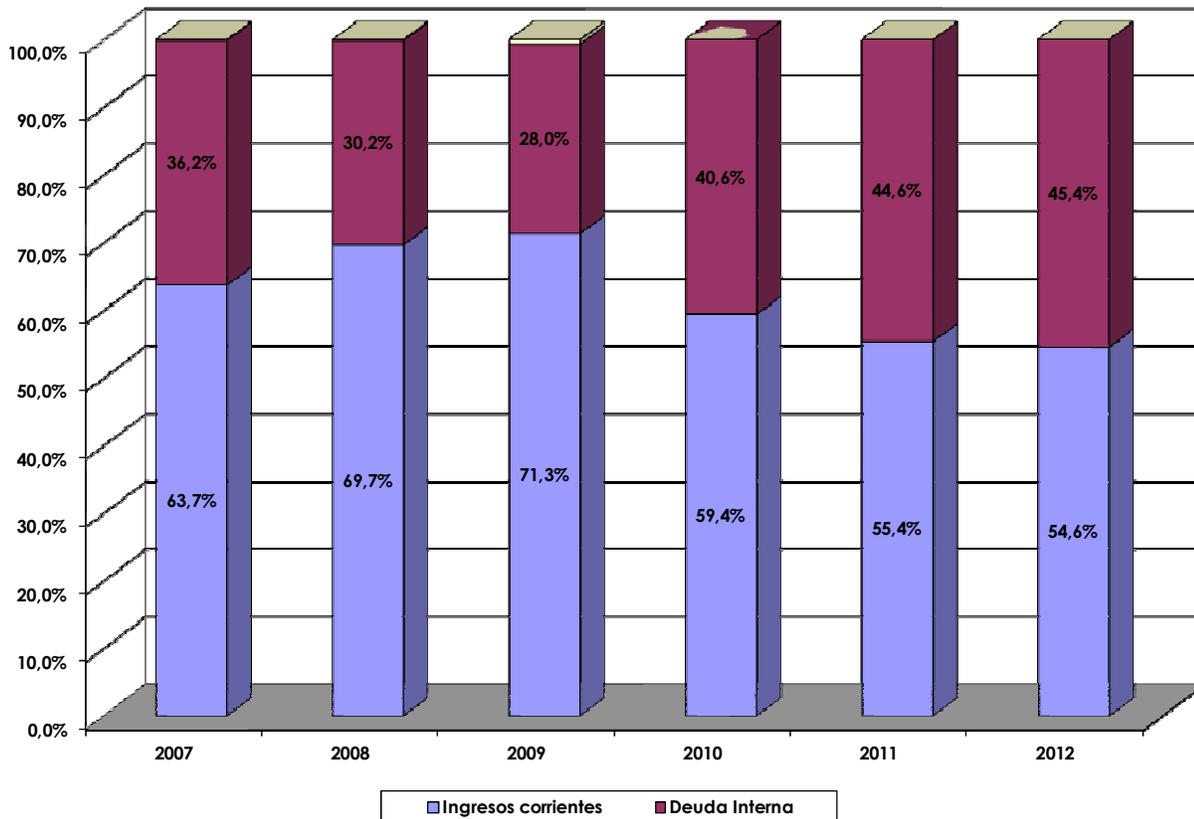
1.2 Presupuesto de Ingresos

El total de ingresos del proyecto de Ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República del ejercicio económico del año 2012 asciende a ₡5.995.441,0 millones, constituidos casi en su totalidad por 54,6% por los ingresos corrientes y en un 45,4% por financiamiento interno mediante títulos valores de la deuda¹. La variación del ingreso total del proyecto de presupuesto 2012 en términos nominales es del 9,3% con respecto al del presupuesto aprobado.

¹ El rubro que completa el cuadro de ingresos corresponde a recursos de vigencias anteriores-superávit libre de la Contraloría por la suma de ₡150,0 millones colones y que representa menos del 0,01% de los ingresos totales.

En el siguiente gráfico se muestran los porcentajes de financiamiento del presupuesto por ingresos corrientes y financiamiento interno. El mismo describe una tendencia creciente de la participación de la deuda interna sobre el total de los ingresos, debido a que las finanzas públicas se han visto afectadas por la crisis internacional y otros factores, como la desaceleración de los ingresos fiscales y el crecimiento y rigidez del gasto.

GRÁFICO 1
GOBIERNO CENTRAL: FINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO INICIAL 2007-2012



Los ingresos por concepto de financiamiento incluidos en el proyecto de la República para el 2012 ascienden a un monto de ₡2.724.721,0 millones, lo que representa un aumento del 11,4% con respecto a lo aprobado en la Ley de presupuesto de la República del 2011. Este financiamiento interno está constituido por títulos valores de corto plazo por un monto de ₡544.944,2 millones y por emisión de títulos valores de largo plazo por un monto de ₡2.179.776,8 millones.

Para la estimación de los ingresos corrientes en el proyecto de Ley del presupuesto del 2012 se consideró la recaudación que presentan las diferentes rentas al 30 de junio del 2011 según información emitida por la Contabilidad Nacional, así como un nuevo cálculo o reestimación de los mismos para el 2011; asimismo, se consideró información suministrada por el Banco Central de Costa Rica (BCCR) y otras instituciones públicas que resulta pertinente para efectos de realizar las estimaciones de la recaudación, incluyendo las proyecciones de las principales variables macroeconómicas de la Revisión del Programa Macroeconómico 2011-12, realizada recientemente por el BCCR.

CUADRO 3
VARIABLES MACROECONÓMICAS UTILIZADAS EN LA ESTIMACIÓN DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DEL AÑO 2012

Variable	2011	2012
PIB nominal millones ¢	20.695.534,3	22.674.334,9
Importaciones totales millones de US \$	15.646,2	17.154,6
Importaciones sin hidrocarb y sin regíms especs	9.568,6	10.597,2
Crecimiento del PIB nominal %	9,8%	9,6%
Crecimiento del PIB real %	4,5%	4,7%
Crecimiento del IPC %	5% (+ -1 p.p)	4%(+ -1 p.p)

Fuente: Revisión Programa Macroeconómico 2011-2012, BCCR, Julio 2011.

Los ingresos corrientes del proyecto de Ley de presupuesto de la República del 2012 ascienden a ¢3.270.570,0 millones², los cuales están conformados en su mayoría por ingresos tributarios (91,9%). Con respecto a los ingresos corrientes reestimados para el año 2011 (¢2.933.764,0), se espera un crecimiento del 9,2%, similar al del 2011.

Entre las rentas de mayor importancia relativa en términos de recaudación para el 2012 se encuentran las siguientes: Impuesto sobre las ventas, ¢1.125.000,0 millones (34,4% de los ingresos corrientes estimados); Impuesto a los Ingresos y Utilidades o impuesto sobre la renta, ¢880.000,0 millones (26,9%); Impuesto único a los Combustibles, ¢390.000,0 millones (11,9%); Impuestos selectivos de Consumo, ¢191.200,0 millones (5,8%); Arancel de Aduanas o derechos de importación, ¢135.300,0 millones (4,1%), Impuesto sobre la propiedad de vehículos, ¢94.114,0 millones (2,9%) e Impuesto sobre las bebidas alcohólicas, ¢35.000,0 millones (1%). Como puede observarse en el siguiente cuadro, trece rentas tributarias constituyen cerca del 91,2% del total de ingresos corrientes en el 2012.

² Es importante señalar que las estimaciones de ingresos podrían revisarse en la medida en que se modifiquen en forma significativa las proyecciones macroeconómicas del BCCR, o se aprueben o realicen ajustes a la normativa que las afecta.

CUADRO 4
INGRESOS CORRIENTES DEL PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA 2012
PRINCIPALES RENTAS POR SU MONTO
MILLONES DE COLONES

Denominación	Estimación 2012	Participación Porcentual
INGRESOS CORRIENTES	3.270.570,0	100,00
Ingresos Tributarios	3.004.873,4	91,88
Principales 13 rentas tributarias, por su monto:	2.983.214,0	91,21
Impuesto sobre las ventas	1.125.000,0	34,40
Impuesto a los ingresos y utilidades	880.000,0	26,91
Impuesto único por tipo de combustible	390.000,0	11,92
Impuestos selectivos de consumo	191.200,0	5,85
Derechos de importación	135.300,0	4,14
Impuesto sobre la propiedad de vehículos	94.114,0	2,88
Impuesto sobre bebidas alcohólicas	35.000,0	1,07
Derechos de salida del Territorio Nacional	29.000,0	0,89
Impuesto a las bebidas sin contenido alcohólico	31.500,0	0,96
1% sobre el valor aduanero de las importaciones	28.200,0	0,86
Impuesto sobre transferencia de bienes inmuebles	20.000,0	0,61
Impuesto sobre traspaso de vehículos usados	15.400,0	0,47
Impuestos Ley de Migración y Extranjería	8.500,0	0,26
Resto de rentas tributarias	21.659,4	0,66
Contribuciones Sociales	75.500,0	2,31
Ingresos No Tributarios	22.372,1	0,68
Transferencias Corrientes	167.824,4	5,13

Fuente: Elaborado con base en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2012.

Los ingresos corrientes del Gobierno han venido recuperándose de manera moderada a partir del 2010, después del decrecimiento significativo asociado a los efectos adversos de la crisis financiera internacional. Después de alcanzar un punto máximo de 15,3% en 2008, la carga tributaria (relación de ingresos tributarios/PIB), se sitúa en 13,5% en 2009, y en los últimos dos años muestra un valor promedio de 13,2%.

Como lo ha señalado el BCCR en la revisión del Programa Macroeconómico emitida en julio de 2011, el desempeño de nuestra economía continuará condicionado por el entorno internacional, y actualmente la economía costarricense enfrenta riesgos muy importantes, derivados de la debilidad y situación fiscal de las principales economías del mundo, así como por la volatilidad de los mercados financieros internacionales. Consecuente con este entorno, la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED por sus siglas en inglés) ha venido apuntando a

que el crecimiento económico de los Estados Unidos sigue siendo lento y que los indicadores sobre empleo apuntan a una continua debilidad en las condiciones del mercado laboral americano, con tasas de desempleo muy altas. Estos factores de riesgo podrían afectar significativamente la demanda externa de los bienes y servicios del país, así como reducir las estimaciones de crecimiento de la producción interna, entre otras variables, lo cual afectaría la recaudación de los ingresos, aspecto que requiere de un seguimiento oportuno, con el fin de determinar la necesidad de eventuales ajustes y toma de decisiones, de ser procedente.

Al respecto, organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), encuentran que la recuperación económica mundial es hoy más incierta que el año pasado, principalmente con los acontecimientos que se han venido gestando en las economías avanzadas y la profundización de los hechos de subestimación de la magnitud de la desaceleración de la economía de los Estados Unidos, así como la incertidumbre fiscal y financiera que enfrentan las economías europeas, elementos que afectan las expectativas de una reactivación global de las economías, no siendo Costa Rica una excepción a estos acontecimientos³. Las proyecciones realizadas por el FMI, basadas en las características de los eventos anteriormente descritos, señalan que la economía nacional estaría creciendo un 4,0% y 4,1% en términos reales para el 2011 y 2012 respectivamente⁴, no obstante estos pronósticos son revisados periódicamente según las condiciones que se presenten, y dada la posibilidad de un mayor agravamiento de la situación.

³ Para una mayor ampliación de la situación económica mundial, ver el capítulo 1 sobre las Perspectivas de la Economía Mundial del World Economic Outlook, September 2011. El FMI revisa periódicamente las proyecciones.

⁴ Parte de este nuevo escenario está sustentando en los bajos niveles de crecimiento de las economías avanzadas, los crecientes déficits fiscales y la volatilidad de los mercados financieros, lo que conduce a incrementar los riesgos que apunta el BCCR en sus proyecciones macroeconómicas 2011-2012, secundando a que las expectativas de los ingresos fiscales no se logren alcanzar y que esta Contraloría apunta a la necesidad de monitorear sistemáticamente para prever el buen desempeño de los ingresos fiscales y considerar las medidas necesarias ante un eventual escenario de menor y más lento crecimiento económico de lo previsto.

CUADRO 5
GOBIERNO CENTRAL: INGRESOS CORRIENTES EJECUTADOS Y ESTIMADOS
PRINCIPALES IMPUESTOS Y CARGA TRIBUTARIA VARIACIÓN PORCENTUAL E IMPORTANCIA RELATIVA CON RESPECTO AL PIB
2008- 2012 (1)

	2008	2009	2010	2011 R	2012
Ingresos Corrientes como % del PIB	15,86	14,07	14,55	14,47	14,42
Ingresos Tributarios como % del PIB (2)	15,34	13,50	13,22	13,20	13,25
----- Principales impuestos como % del PIB: -----	15,21	13,36	13,07	13,06	13,12
Impuesto sobre las ventas	5,97	4,95	4,88	4,93	4,96
Impuestos a los ingresos y utilidades	4,39	4,10	3,97	3,87	3,88
Impuesto único por tipo de combustible	1,71	1,84	1,70	1,74	1,72
Impuestos selectivos de consumo	1,05	0,70	0,78	0,83	0,84
Derechos de importación	0,79	0,58	0,55	0,58	0,60
Impuesto a la propiedad de vehículos	0,43	0,46	0,50	0,42	0,41
Impuesto a las bebidas alcohólicas	0,19	0,18	0,15	0,16	0,15
1% al valor aduanero de las importaciones	0,21	0,12	0,12	0,12	0,12
Derechos de salida del territorio nacional	0,16	0,15	0,13	0,13	0,13
Impuesto s/ bebidas sin contenido Alcohólico	0,14	0,15	0,14	0,14	0,14
Impuesto s/transferencia de bienes inmuebles	0,11	0,08	0,08	0,09	0,09
Impuesto s/traspaso de vehículos usados	0,07	0,06	0,07	0,07	0,07
----- Resto de 16 rentas tributarias como % del PIB -----	0,13	0,13	0,16	0,14	0,13

(1) Ingresos corrientes efectivos del 2008-2010, reestimados (R) los del 2011 por la CGR y estimados para el 2012.

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

(3) Relación comúnmente denominada Carga Tributaria.

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones del presupuesto presentadas por el Ministerio de Hacienda y de información del Banco Central de Costa Rica.

Con respecto a la reestimación de los ingresos para el año 2011, debe indicarse que de acuerdo con las proyecciones macroeconómicas emitidas por el BCCR en julio pasado, los rendimientos de los impuestos al 30 de junio y otros datos pertinentes, a inicios de agosto de 2011 esta Contraloría efectuó un nuevo cálculo de los ingresos corrientes del período, por la suma de $\text{¢}2.993.764$ millones⁵, o sea se estima que alrededor de $\text{¢}45.062$ millones se dejarán de percibir del monto del presupuesto inicial de $\text{¢}3.038.826$ millones. La carga tributaria estimada, relación de ingresos tributarios a PIB, se situaría en 13,20% en el 2011, muy similar a la observada en el 2010 (13,22%).

La menor recaudación se genera principalmente en los siguientes rubros de ingresos: impuesto sobre las ventas $\text{¢}25.507$ millones, que en su componente interno ha mostrado un comportamiento menor al previsto –aspecto que está siendo analizado por la Contraloría–; impuesto único de los combustibles $\text{¢}10.600$ millones cuyas estimaciones del tributo fueron

⁵ Es importante señalar que las estimaciones de ingresos podrían revisarse en la medida en que se modifiquen en forma significativa las proyecciones macroeconómicas del BCCR, o se aprueben o realicen ajustes a la normativa que las afecta.

revisadas a la baja, con base en datos de RECOPE; e impuesto sobre propiedad de vehículos $\$8.000$ millones que se vio afectado por un cambio en el método de registro del ingreso.

Finalmente, en relación con la situación fiscal y la suficiencia de los ingresos del Gobierno, es importante indicar que esta Contraloría, con motivo de la emisión del criterio sobre el Proyecto de Solidaridad Tributaria que se tramita en la Asamblea Legislativa, remitido a la Comisión de Asuntos Hacendarios mediante oficio de este Órgano Contralor N°7686, ha señalado, además de importantes observaciones a dicho proyecto, que la situación fiscal del país sigue una tendencia insostenible en el mediano plazo, destacándose, entre otros aspectos, además de la seria situación del déficit y la deuda del Gobierno, que los ingresos corrientes si bien han tenido un aumento en comparación con inicios del decenio pasado, situándose en torno al 15% del PIB en el período 2005-2011, esta suma prácticamente se estaría agotando con sólo considerar los rubros de las pensiones (2,6% del PIB), intereses (2,3%), la asignación al Poder Judicial (1,2%), la asignación de un 8% del PIB a la educación, con lo cual apenas quedaría un 0,9% del PIB para atender las demás funciones del Gobierno, tales como seguridad, infraestructura, salud, servicios generales, entre otras, sin considerar otros destinos específicos respecto de los cuales no se giran todas las sumas que corresponden, y los importantes rezagos que existen en algunas áreas sustanciales del Estado.

También, cabe mencionar que el Ministerio de Hacienda ha dispuesto una serie de acciones cuyo objetivo general es procurar una recaudación extraordinaria de ingresos para el año 2011 por un monto de $\$50.000$ millones. Estas acciones se enmarcan en los siguientes ejes denominados presencia perceptible; menos es más; impuesto solidario; insolencia fiscal; proyecto puntos solidarios-lotería fiscal; y Tribunal Fiscal Administrativo.

Según la información suministrada por la Dirección General de Tributación (DGT)⁶ los resultados obtenidos en cada eje de acción, son los siguientes:

- Plan de presencia perceptible: Se estableció la meta de recaudar $\$5.000$ millones adicionales, mediante actuaciones de control tributario sobre 17.500 contribuyentes: 12.500 inexactos (que lo declarado no corresponde con los datos con que cuenta la Administración sobre sus ingresos o gastos) en la declaración de impuestos y 5.000 contribuyentes ocultos, con base en información de terceros acerca de sus operaciones económicas.

Según el Informe de la DGT, se han realizado 9.208 actuaciones, obteniéndose regularizaciones de impuestos por un monto de $\$2.683$ millones, de lo cual se canceló en sede administrativa $\$1.273$ millones.

- Programa Menos es Más: Su objetivo principal es reducir los tiempos de duración de cada actuación fiscalizadora. La meta establecida es de $\$10.000$ millones, mediante un aumento de un 20% en el número de actuaciones de fiscalización.

Según el Informe, se realizaron 388 actuaciones en el primer semestre de 2011 (vrs. 222 en el mismo periodo de 2010), y se regularizó y rectificó un monto de impuestos, multas e intereses por un total de $\$7.033$ millones.

- Impuesto Solidario: Se estableció una meta de al menos $\$1.000$ millones adicionales, aumentando 1.000 nuevos contribuyentes a inicios del 2012.

⁶ Informe de gestión del primer semestre emitido por la Dirección General de Tributación.

De acuerdo con el Informe, como resultado del programa, al 17 de junio se habían recaudado ₡215 millones, como resultado de 387 pagos. Además se habían notificado 74 casos adicionales.

- **Insolencia fiscal:** Este programa busca aumentar la percepción de riesgo de los contribuyentes, ante el no pago de impuestos. La meta es poder recaudar al 15 de diciembre de 2011 ₡3.000 millones adicionales, mediante 680 actuaciones de control preventivo con especial énfasis en profesionales liberales.

El referido Informe de la DGT indica que se concluyeron 163 actuaciones (24% de la meta) y se rectificaron impuestos por un monto de ₡724 millones.

- **Proyecto Puntos Solidarios-Lotería Fiscal:** Este programa busca incentivar en los consumidores el uso de las tarjetas de débito y crédito como medio de pago en vez del efectivo; para de esta forma contar con una recaudación más oportuna del impuesto sobre las ventas. La meta propuesta es aumentar en un 5% la recaudación del año pasado en el impuesto sobre las ventas, es decir ₡26.000 millones adicionales de recaudación.

Se trata de un proyecto piloto, cuyo conteo de puntos inició el pasado primero de agosto y tiene una duración de 6 meses.

- Además de los planes citados, también se plantea en el informe de cita, la dotación de recursos al Tribunal Fiscal Administrativo (TFA) y la reducción de plazos en las resoluciones administrativas. Para ello se establece la meta de acelerar la recuperación de al menos ₡35.000 millones en casos fallados a favor de la Hacienda Pública.

De acuerdo con el citado Informe, el monto correspondiente a las liquidaciones del Tribunal Fiscal Administrativo asciende a ₡19.171,0 millones. No obstante, el documento aclara que dichos montos liquidados y presentados por el TFA son aproximados y con carácter informativo, por cuanto los montos definitivos por cobrar son ajustados por las Administraciones Tributarias, o también puede presentarse casos de que se declare lesivo alguna resolución o bien, que el contribuyente recurra al Tribunal Contencioso Administrativo, lo cual puede provocar que el monto liquidado no sea el definitivo.

Con base en la información consignada en el citado Informe al 30 de junio de 2011 emitido por la DGT, se observa un esfuerzo de la Administración Tributaria por procurar la recaudación extraordinaria prevista; sin embargo, una parte importante de las regularizaciones aún está en trámite, por lo que es importante continuar las gestiones y finiquitar las acciones cobratorias respectivas, y valorar oportunamente los resultados obtenidos, con el fin de adoptar las acciones o ajustes que resulten pertinentes en relación con dichos planes y programas.

1.3 Presupuesto de Egresos

El presente apartado discute sobre la evolución del gasto considerando la propuesta para el año 2012, la evolución de su composición, así como temas puntuales sobre transferencias, estructura programática, remuneraciones, obligaciones con la Caja Costarricense de Seguro Social, otros gastos y recursos asignados al sector municipal.

El contexto económico en el que se ejecutará el presupuesto del 2012, según lo indicado por el Banco Central en su Programa Macroeconómico revisado en julio 2011, es uno condicionado por el entorno internacional, el cual según el Fondo Monetario Internacional será de lento

crecimiento y mayores riesgos. De hecho en su última proyección⁷, indican que la perspectiva de la recuperación económica mundial es ahora mucho más incierta, debido una recuperación mucho más lenta de las economías avanzadas desde el comienzo del año, y a una marcada agudización de la incertidumbre fiscal y financiera, particularmente pronunciada desde agosto, para lo cual sugieren la aplicación urgente de políticas energéticas para mejorar las perspectivas y reducir los riesgos.

En efecto, si bien nuestra economía mostró un buen comportamiento en el primer semestre y el Banco Central estima que a pesar de un menor crecimiento económico mundial que limitará la expansión de la producción por la vía de las exportaciones, el mayor acceso al financiamiento externo y el incremento en el ingreso nacional disponible apoyarían la expansión del gasto interno sin generar presiones inflacionarias adicionales, lo cierto es que actualmente la economía costarricense enfrenta riesgos muy importantes, derivados de la debilidad de las principales economías del mundo y por la situación fiscal que presentan, así como por la volatilidad de los mercados financieros internacionales, aspectos que podrían afectar el crecimiento y los ingresos, lo cual obliga a ser muy prudente en la asignación de los recursos disponibles.

Metodológicamente, el análisis aquí presentado, utiliza los datos observados de ejecución para los años 2007-2010, el presupuesto actual ajustado⁸ al 6 de setiembre de 2011, y las cifras del Proyecto de Ley de Presupuesto 2012 presentado por el Poder Ejecutivo. Las variaciones reales se computan utilizando el índice implícito del PIB, calculado según las estimaciones de la revisión del Programa Macroeconómico del Banco Central 2011-2012 publicado en julio del 2011.

1.3.1 Evolución y composición del gasto

El proyecto de presupuesto 2012 asciende a ₡5.995.441 millones, lo cual es tan sólo 0,5% superior en términos reales al presupuesto ajustado a setiembre 2011 (el crecimiento sería del 1,4% real si se toma en consideración el decreto de contención del gasto⁹ que congeló el uso de ₡50 mil millones en el presupuesto 2011 - ver sección 3.2.6 del Informe de Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público al primer semestre 2011).

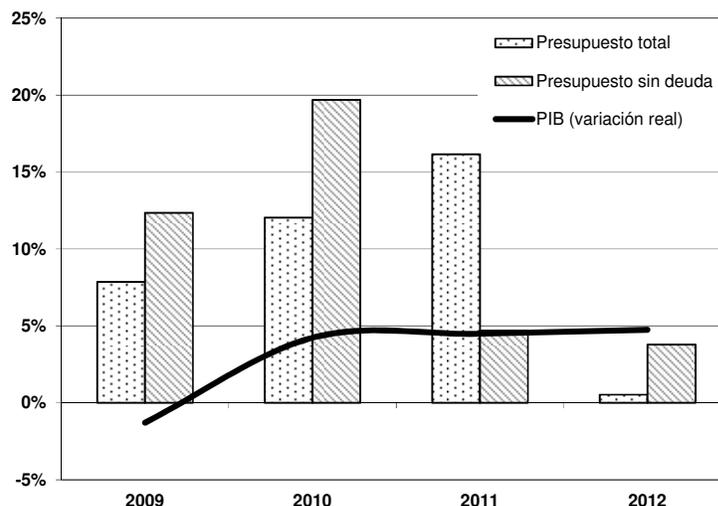
Sin considerar el servicio de la deuda, el crecimiento con respecto al presupuesto ajustado 2011 es de 3,8% (5,0% si se considera el decreto de contención del gasto), mientras que el estimado para el 2011 es de 4,7%. Esto refleja una desaceleración del gasto estimado con respecto a años anteriores, como se observa en el siguiente gráfico, y además, la reversión en el incremento de la apropiación que se presentó en el Servicio de la Deuda en 2011 debido a la incorporación de recursos en ese período del Crédito BIRF N°7686-CR Apoyo de Políticas de Desarrollo de las Finanzas Públicas y la Competitividad (Ley N°8843).

⁷ Fondo Monetario Internacional. World Economic Outlook. Setiembre 2011.

⁸ Este considera a la fecha como parte de la apropiación, únicamente la porción ejecutada de los recursos del crédito externo. Adicionalmente no considera el efecto del decreto de contención del gasto que no fue aplicado en el sistema.

⁹ Decreto N°36618-H del 22 de junio de 2011 y directriz N°013-H del 16 de febrero de 2011.

GRÁFICO 2
GOBIERNO CENTRAL: CRECIMIENTO REAL DEL PRESUPUESTO TOTAL Y EL PRESUPUESTO SIN DEUDA



Fuente: Liquidaciones 2008-2010, Presupuesto ajustado a setiembre 2011 y Proyecto de Ley de Presupuesto 2012.

Con respecto al origen y utilización de los recursos, para el año 2012, según lo indica el Ministerio de Hacienda en su exposición de motivos, se requirió “financiar con títulos valores de deuda pública interna la totalidad de la partida de aguinaldo en todos los órganos del Gobierno, así como al menos un programa presupuestario completo por órgano en las partidas de remuneraciones, incluidas sus respectivas contribuciones sociales, una porción de la transferencia al Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) y el exceso de gasto corriente sobre el 6% de los ingresos corrientes del presupuesto que le corresponden al Poder Judicial.” Esto significa que $\text{€}880.233$ millones de gasto corriente estarían siendo financiados mediante la colocación de títulos valores, lo cual equivale a un 3,9% del PIB estimado (ver acápite de cumplimiento de los principios presupuestarios).

Es importante señalar también que el Ministerio de Hacienda proyecta los gastos de inversión financiados con recursos externos para el 2012 en 0,7% del PIB, según lo señalado en la exposición de motivos. El siguiente cuadro muestra que la ejecución de las fuentes externas ha venido en aumento en los últimos años y están financiados en 2011 un 3,8% del gasto total (lo cual equivale a un 1% el PIB), versus 0,7% del gasto total en el 2008 por ejemplo.

CUADRO 6
GOBIERNO CENTRAL: PRESUPUESTO SEGÚN FUENTE DE FINANCIAMIENTO
MILLONES DE COLONES

Fuente de Financiamiento	2008	2009	2010	2011
Ingresos corrientes	2,288,200	2,307,094	2,699,986	3,038,826
<i>Estructura %</i>	69.1%	59.7%	57.8%	53.3%
<i>Variación real</i>	17.4%	-6.8%	8.5%	7.1%
<i>%PIB</i>	14.6%	13.8%	14.3%	14.7%
Títulos valores	1,000,732	1,492,761	1,866,105	2,446,447
<i>Estructura %</i>	30.2%	38.6%	40.0%	42.9%
<i>Variación real</i>	-13.6%	37.9%	15.9%	24.7%
<i>%PIB</i>	6.4%	8.9%	9.9%	11.8%
Crédito Externo	22,572	64,559	103,247	216,547
<i>Estructura %</i>	0.7%	1.7%	2.2%	3.8%
<i>Variación real</i>	39.3%	164.4%	48.3%	99.5%
<i>%PIB</i>	0.1%	0.4%	0.5%	1.0%
Superávit	1,278	243	-	-
Total	3,312,782	3,864,657	4,669,338	5,701,820

Fuente: Liquidaciones 2007-2010, Presupuesto ajustado 2011.

La clasificación funcional refleja el énfasis que pone el ejecutivo en los diferentes objetivos de política pública, y aunque si bien no existe mucho margen de modificación de las asignaciones, en términos relativos se presentan pequeñas variaciones que corresponden a ajustes propios de cada tiempo y administración.

De esta forma, en términos generales de composición, para el año 2012, con respecto al destino de los recursos presupuestados según función, se observa al gasto social en una situación estable alrededor del 12% del PIB en los últimos 3 años, absorbiendo aproximadamente un 47% del presupuesto en promedio. Dentro de este tipo de gasto, para el 2012 el gasto en educación es el más significativo (26% del presupuesto total), seguido del gasto en protección social (16% del presupuesto total), en el cual los dos rubros más significativos son la asignación a los Regímenes de pensiones (¢627 mil millones) y la transferencia a FODESAF (¢188 mil millones).

La otra mitad del presupuesto, se estaría destinando primordialmente a la amortización de la Deuda (transacciones no asociadas a funciones, 25% del presupuesto total), y el resto a los servicios públicos generales (13% del presupuesto total, compuesto principalmente por el pago de intereses y comisiones de la Deuda ¢544,790 millones y gastos institucionales, donde los más grandes en esta función son los de Hacienda -¢90 mil millones- y Asamblea Legislativa -¢29 mil millones aproximadamente), seguridad (9% del presupuesto total) y el resto (asuntos económicos -donde el título de mayor peso es el MOPT con ¢272 mil millones- y protección el medio ambiente).

Ahora, en términos de las variaciones que presentan las distintas funciones, es necesario resaltar que uno de los crecimientos relativos en términos reales más importantes se presenta en la función salud, donde se asignan ¢36 mil millones para la Caja Costarricense del Seguro Social para pago por atención a la población indigente, aproximadamente ¢25 mil millones más que

en 2011 por concepto de pago complementario de servicios prestados a trabajadores independientes y más de ¢2 mil millones más que en 2011 por convenios especiales.

Las funciones que presentan decrecimientos son la función de Vivienda, transacciones no asociadas a funciones (Servicio de la Deuda) y protección del medio ambiente. En Vivienda, en el 2012 no se incluyen ¢2.175 millones que se asignaron en 2011 para el Banhvi para la compra de terrenos, se redujo en ¢150 millones la transferencia por concepto del impuesto solidario, y tampoco se incluyó la partida E7010444004400 en el Ministerio de Gobernación que había incluido en años anteriores para distribuir a municipalidades del país por ¢3.523 millones. Es importante señalar que la transferencia de capital a Asociaciones del Ministerio de Gobernación para ejecutar proyectos comunales aumentó de ¢2.044 millones a ¢6.137 millones. En el rubro de la deuda, según se explicó anteriormente y se amplía en el respectivo acápite, la disminución se da debido a la inclusión y utilización de recursos del crédito externo en 2011, cuyo equivalente no fue reducido de la fuente originalmente programada para su pago. En el caso de la función de medio ambiente, se da una asignación ligeramente menor de recursos al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC).

La función de orden público y seguridad que se ha constituido en materia prioritaria del gobierno, modera su tasa de crecimiento con respecto a los últimos tres años, pero alcanza el 9,1% de los recursos asignados en el presupuesto total. En síntesis, de esta forma se configura la asignación de prioridades del Poder Ejecutivo, sujeta a la revisión de la Asamblea Legislativa (ver cuadro siguiente).

CUADRO 7
GOBIERNO CENTRAL: PRESUPUESTO SEGÚN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL 2008-2012
MILLONES DE COLONES

Clasificación funcional	2008	2009	2010	2011	2012
Total	3,312,782	3,864,657	4,669,338	5,701,820	5,995,441
Gasto social	1,420,507	1,762,637	2,307,993	2,548,783	2,802,024
% del PIB	9.0%	10.5%	12.2%	12.3%	12.4%
% del presupuesto total	42.9%	45.6%	49.4%	44.7%	46.7%
% variación real	15.0%	14.7%	21.4%	5.0%	5.1%
Educación	792,802	1,060,671	1,300,625	1,449,499	1,584,754
% del presupuesto total	23.9%	27.4%	27.9%	25.4%	26.4%
% variación real	9.4%	23.7%	13.7%	6.0%	4.5%
Protección social	469,956	558,601	805,450	903,472	950,455
% del presupuesto total	14.2%	14.5%	17.2%	15.8%	15.9%
% variación real	8.0%	9.9%	33.7%	6.7%	0.6%
Salud	75,575	86,552	114,718	125,404	194,089
% del presupuesto total	2.3%	2.2%	2.5%	2.2%	3.2%
% variación real	63.4%	5.9%	22.9%	4.0%	48.0%
Servicios recreativos, deportivos, de cultura y religión	22,224	29,576	33,323	34,245	38,235
% del presupuesto total	0.7%	0.8%	0.7%	0.6%	0.6%
% variación real	39.2%	23.0%	4.5%	-2.2%	6.7%
Vivienda y otros servicios comunitarios	59,950	27,237	53,877	36,162	34,491
% del presupuesto total	1.8%	0.7%	1.2%	0.6%	0.6%
% variación real	334.2%	-58.0%	83.4%	-36.2%	-8.8%
Transacciones no asociadas a funciones	851,841	928,805	944,578	1,568,003	1,485,863
% del presupuesto total	25.7%	24.0%	20.2%	27.5%	24.8%
% variación real	0.0%	0.8%	-5.7%	57.9%	-9.4%
Servicios públicos generales	535,665	542,550	595,383	727,186	787,474
% del presupuesto total	16.2%	14.0%	12.8%	12.8%	13.1%
% variación real	-10.8%	-6.4%	1.8%	16.2%	3.5%
Orden público y seguridad	256,764	328,218	392,314	501,764	547,531
% del presupuesto total	7.8%	8.5%	8.4%	8.8%	9.1%
% variación real	6.6%	18.2%	10.8%	21.7%	4.3%
Asuntos económicos	236,028	287,069	411,038	333,113	351,671
% del presupuesto total	7.1%	7.4%	8.8%	5.8%	5.9%
% variación real	22.4%	12.5%	32.8%	-22.9%	0.9%
Protección del medio ambiente	11,977	15,378	18,032	22,971	20,878
% del presupuesto total	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%
% variación real	27.0%	18.7%	8.7%	21.2%	-13.1%

Fuente: Liquidaciones 2007-2010, Presupuesto ajustado 2011 y Proyecto de Ley de Presupuesto 2012.

En términos de clasificación económica (ver Anexo 1 Cuadro 65), se observa una reducción significativa en la tasa de crecimiento de los gastos corrientes con respecto a los tres años anteriores, y de esta forma crece (4,2% real) menos que los gastos de capital (5,3% real). Los gastos de consumo (que incluyen los sueldos y salarios junto con sus contribuciones sociales y la adquisición de bienes y servicios) mantienen su peso alrededor de 8,6% del PIB, similar al esperado en 2011, sin embargo muy superior al 6% en 2008. Es importante señalar que los intereses empiezan a recuperar peso relativo dentro del presupuesto, por lo que se deberá dar cercano seguimiento a las condiciones económicas futuras. En términos del gasto de capital, como se comentó anteriormente, la ejecución de recursos del crédito externo comienza a cobrar relevancia ya que existe un importante acervo de proyectos y recursos en ejecución.

El Ministerio de Hacienda vuelve a mencionar en su exposición de motivos, su posición de que la formación de capital humano (que incluiría el gasto en educación) debe ser considerada

como inversión, con el objetivo de dar cumplimiento al artículo 6 de la LAFRPP sobre el financiamiento de gastos corrientes con ingresos de capital. Sin embargo, esta Contraloría ya había manifestado en el Informe Técnico 2011, la no conveniencia de modificar la clasificación económica de estos recursos, ya que "existe un modelo general de contabilización de las transacciones económicas, que es el Sistema de Cuentas Nacionales, en el cual este tipo de gastos se catalogan como corrientes en atención a un modelo lógico en el que los gastos de formación de capital implican, como contraparte, el registro de un activo duradero a nombre del sujeto que realiza la transacción. (...) Esto tendría el costo de apartar los criterios de clasificación presupuestaria de los criterios del Sistema de Cuentas Nacionales, introduciendo un elemento de distorsión que se contrapone a la construcción de estadísticas de cuentas nacionales y de finanzas públicas, así como al análisis de estas estadísticas, y a su comparabilidad internacional (véase sobre este punto de vista, los puntos 1.53, 1.54 y 1.55 del manual de Cuentas Nacionales suscrito por Naciones Unidas, la Comisión Europea, la OCDE, el Banco Mundial y el FMI (System of National Accounts, 2008)); además, el hecho de no modificarse el clasificador económico no impediría en absoluto la realización de los análisis que consideran a los gastos en educación como un gasto en capital humano, pues en el sistema de clasificadores presupuestarios coexisten otros criterios de clasificación (según título, según función, por ejemplo) aptos para tales efectos y que podrían ser utilizados para poner en práctica la sugerencia que el mismo manual de Cuentas Nacionales 2008 hace en el punto 1.55, relativa al uso de "cuentas satélites" para efectos de atender las inquietudes en torno al registro del capital humano."¹⁰

Adicionalmente, el Banco Central de Costa Rica, se pronunció en la misma línea en su oficio DEC-130-2010 del 22 de noviembre de 2011, donde indica: "Así, el SCN¹¹ delimita la clasificación del valor de los servicios colectivos e individuales que produce el gobierno general, entre los que se incluye los servicios de educación, como "Gasto de Consumo Final del Gobierno General". Su incorporación como "formación de capital (inversión), estaría en contra de la normativa internacional que rige a este sistema de estadísticas e invalidaría la comparabilidad internacional por consistencia metodológica". Finalmente concluyen y anotan que ellos seguirán "clasificando los servicios de educación como Gasto de Consumo Final del Gobierno General y no como Formación Bruta de Capital Fijo".

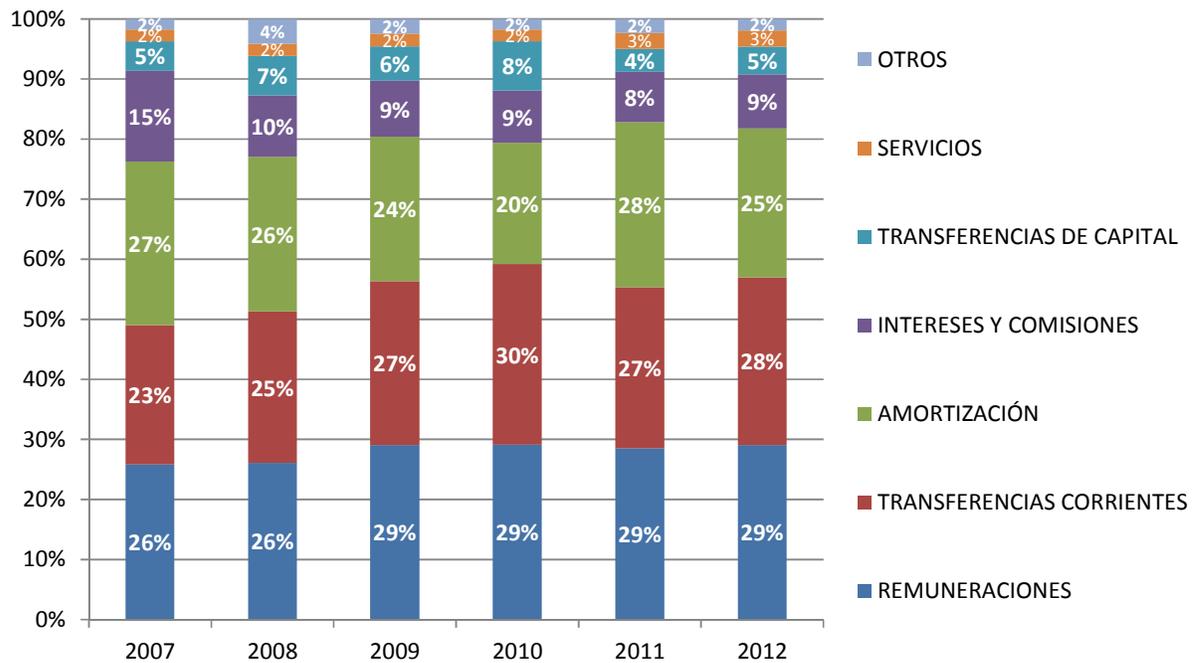
Por la vía de la clasificación según partida (ver Anexo 1 Cuadro 66), se observa moderados crecimientos en remuneraciones (2,5% real) y Servicios (2,7% real). Ante la situación económica adversa, las disminuciones en términos reales se presentan en Materiales y suministros (-4% real) y Bienes duraderos (-32,5% real). Con respecto a las transferencias, las corrientes básicamente conservan su peso con respecto al PIB alrededor de 7,4% y las de capital alcanzan el 1,2% del PIB (más los recursos del crédito externo que se revaliden).

Para un panorama general del 2012, si se estudia la clasificación según partida sin tomar en consideración el título del Servicio de la Deuda, para el 2012, las remuneraciones absorben el 44% de la asignación, seguido de 42% de transferencias corrientes, 7% de transferencias de capital, y de ahí lo que resta son 4% y 2% para servicios y materiales y suministros respectivamente. Esta distribución ha permanecido tal cual en los últimos años.

¹⁰ Contraloría General de República. Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2011, p.78.

¹¹ Esto se refiere al Sistema de Cuentas Nacionales.

GRÁFICO 3
GOBIERNO CENTRAL: PRESUPUESTO SEGÚN PARTIDA



Fuente: Liquidaciones 2007-2010, Presupuesto ajustado 2011 y Proyecto de Ley de Presupuesto 2012.

Ahora en términos de títulos, el siguiente cuadro resumen muestra la evolución de las asignaciones. Particularmente para el año 2012 los pesos relativos, al igual que años anteriores no varían mucho, sin embargo sí se dan situaciones importantes en algunos de ellos. De los 27 títulos del presupuesto, 11 presentan variaciones reales positivas en sus asignaciones y los restantes 16 negativas.

CUADRO 8
GOBIERNO CENTRAL: PRESUPUESTO SEGÚN TÍTULO 2008-2012
MILLONES DE COLONES

Título	2008	2009	2010	2011	2012	2011-2012	
						Estruc %	Var. Real
Total	3,312,782	3,864,657	4,669,338	5,701,820	5,995,441	100.0%	0.5%
Servicio de la Deuda Pública	1,197,011	1,293,545	1,351,124	2,049,489	2,030,506	33.9%	-5.3%
Ministerio de Educación Pública	792,128	1,059,381	1,300,149	1,449,236	1,584,779	26.4%	4.5%
Regímenes de Pensiones	372,356	444,885	505,961	610,352	627,288	10.5%	-1.7%
Poder Judicial	148,382	189,751	222,453	266,574	292,834	4.9%	5.0%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	71,511	83,976	248,266	271,044	284,125	4.7%	0.2%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	188,770	222,443	330,318	254,890	277,090	4.6%	3.9%
Ministerio de Salud	91,430	111,203	126,383	139,231	221,909	3.7%	52.4%
Ministerio de Seguridad Pública	72,013	93,625	113,235	157,874	175,221	2.9%	6.1%
Ministerio de Hacienda	112,503	66,532	78,429	106,577	94,195	1.6%	-15.5%
Ministerio de Justicia	40,920	49,613	61,871	80,197	87,263	1.5%	4.0%
Ministerio de Ambiente y Energía	19,934	26,231	34,353	41,592	40,137	0.7%	-7.7%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	26,262	33,740	41,091	36,294	36,230	0.6%	-4.6%
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	20,351	24,605	29,795	30,718	33,483	0.6%	4.2%
Ministerio de Gobernación y Policía	45,097	30,683	30,231	33,610	32,061	0.5%	-8.8%
Tribunal Supremo de Elecciones	13,507	39,519	23,354	26,296	31,644	0.5%	15.1%
Asamblea Legislativa	18,326	20,526	22,510	29,071	29,446	0.5%	-3.2%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	14,886	16,078	17,891	24,421	25,212	0.4%	-1.3%
Contraloría General de la República	11,967	13,507	14,986	17,539	18,229	0.3%	-0.6%
Ministerio Vivienda y Asentamientos Humanos	21,661	4,006	33,926	17,383	15,264	0.3%	-16.1%
Presidencia de la República	9,004	9,465	41,307	14,098	14,471	0.2%	-1.9%
Ministerio de Planificación Nacional	3,145	3,161	12,212	10,962	9,191	0.2%	-19.8%
Ministerio de la Presidencia	5,240	6,366	6,892	8,702	9,042	0.2%	-0.7%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	5,158	7,648	4,828	5,616	6,391	0.1%	8.8%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	3,649	4,396	6,869	7,193	6,244	0.1%	-17.0%
Ministerio Comercio Exterior	2,729	3,093	3,357	5,743	5,666	0.1%	-5.7%
Defensoría de los Habitantes de la República	2,301	2,772	3,392	4,117	4,520	0.1%	5.0%
Partidas Específicas	2,541	3,907	4,156	3,000	3,000	0.1%	-4.4%

Fuente: Liquidaciones 2007-2010, Presupuesto ajustado 2011 y Proyecto de Ley de Presupuesto 2012.

La composición global del gasto del Gobierno Central, mantiene su rigidez, ya que los títulos de Servicio de la Deuda Pública, Ministerio de Educación, Regímenes de Pensiones y el Poder Judicial absorben el 76% de los recursos. Si incluimos al Ministerio de Trabajo que contiene la transferencia a FODESAF, el monto acumulado alcanza el 80% dejando únicamente un 20% para las restantes funciones de gobierno.

Al Ministerio de Educación se asigna un 7% del PIB (¢1,584,779 millones), sin embargo deberá verificarse ex post, el cumplimiento del transitorio I del recién reformado artículo 78 de la Constitución Política¹², el cual establece que "el gasto público en educación podrá ser inferior al ocho por ciento (8%) durante los períodos fiscales anteriores al año 2014. Sin embargo, en ningún caso el porcentaje del producto interno bruto destinado a la educación podrá ser más bajo que el del año precedente". Esto por cuanto la asignación ajustada para el período 2011 también alcanza el 7% del PIB para el Ministerio de Educación.

El gasto en Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, continúa representando alrededor de 2,8% del PIB, gasto que se considera altamente regresivo, ya que el 10,5% del presupuesto beneficia a aproximadamente 60 mil personas únicamente y además sólo se recauda un 12% de lo que se eroga. Es por esto que los nuevos ingresos al régimen deben ser controlados y las excepciones evitadas.

¹² Ley N°8954 del 9 de junio de 2011.

El Poder Judicial por su parte, ha incrementado su asignación de 0,9% del PIB en el 2007 a 1,3% del PIB estimado para el 2012, donde la partida de remuneraciones ha presentado el mayor incremento absoluto en este período de ¢154 mil millones.

Ahora en cuanto a las variaciones que presenta el proyecto del 2012, se observa el esfuerzo del Gobierno de cumplir con los pagos correspondientes a las Caja Costarricense del Seguro Social. Esto se refleja por ejemplo, en un crecimiento significativo en el Ministerio de Salud, el cual indica el Ministerio de Hacienda en la exposición de motivos, "obedece al esfuerzo realizado por el gobierno a pesar de la difícil situación fiscal que atraviesa nuestro país, para asignar la totalidad de los recursos solicitados por la Caja Costarricense del Seguro correspondientes a leyes específicas, por un monto total de ¢101.706,1 millones, por concepto de Regímenes Especiales de Seguros de Salud y Pensiones (Centros Penales, Convenios Especiales, Trabajadores Independientes y Paternidad Responsable). Aunado a lo anterior, también se incorpora en el presupuesto 2012, ¢36.000,0 millones a la Caja Costarricense del Seguro Social para pago por atención a la población indigente". En el caso del Tribunal Supremo de elecciones se incluyen recursos por ¢2.013 millones para un eventual referéndum, así como ¢1.275 millones para realizar estudios de brecha digital, contratación de portal de servicios internos para el proceso de emisión del sufragio y otras consultorías para el desarrollo de sistemas informáticos.

En el caso del Ministerio de Economía, se da un incremento principalmente según indica el Ministerio de Hacienda en su exposición de motivos, debido al "incremento en las Transferencias Corrientes a Órganos Desconcentrados, ya que se incorporan ¢1.097,7 millones para el Laboratorio Costarricense de Metrología (LACOMET), de los cuales, ¢350,0 millones corresponden al aporte al Proyecto PROCALIDAD, el cual cuenta con el apoyo de la Unión Europea y su objetivo es contribuir al aumento de la participación de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME) en el mercado internacional". Cabe señalar que la coetilla en el presupuesto señala únicamente que los recursos serán para gastos de operación de LACOMET y no queda muy clara la relación el objetivo del proyecto con la función de LACOMET de "garantizar trazabilidad de las mediciones que se ejecutan en el país hasta la realización de ellas acorde con lo establecido por el Sistema Internacional de Unidades (SI); difundir y fundamentar la metrología nacional, custodiar los patrones nacionales y fungir como laboratorio nacional de referencia en metrología"¹³.

Dentro de los títulos con mayores decrecimientos reales se encuentran: el Ministerio de Gobernación (-9% real), el Ministerio de Hacienda (-16% real), el Ministerio de Vivienda (-16% real), Ministerio de Ciencia y Tecnología (-17% real) y Ministerio de Planificación Nacional (-20% real).

En el caso del Ministerio de Gobernación la disminución se debe principalmente a que en el 2012 no se incluyó la partida E6010447404400, la cual se incluyó en el 2011 por ¢2.044 millones para las municipalidades del país; en el caso del Ministerio de Hacienda los recortes se dieron principalmente en las partidas de transferencias corrientes, servicios y bienes duraderos (ver comentario sobre el Ministerio de Hacienda); en el caso del Ministerio de Vivienda, se da por menor transferencia al Banhvi (partida para compra de terreno en 2011 mencionada anteriormente); en el caso el Ministerio de Ciencia y Tecnología los recortes se dieron principalmente en la partida de bienes duraderos y servicios (por ejemplo, una partida de alquiler de edificios con una asignación de ¢724 millones en 2011 pasa a tener ¢305 millones en

¹³ Tomada de <http://www.lacomet.go.cr>

2012); y en el caso del Ministerio de Planificación Nacional se explica por la “disminución de las sumas otorgadas en forma extraordinaria al Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) en el 2011 para la realización del Censo Nacional de Población” según indica el Ministerio de Hacienda en la exposición de motivos.

Finalmente como información adicional, es importante conocer los niveles de ejecución que se han presentado como porcentaje del presupuesto inicial en los últimos períodos, para lo cual en el Anexo 1 Cuadro 67 se muestra su clasificación según título- partida.

1.3.2 Transferencias en el presupuesto

Sin considerar el Servicio de la Deuda, las partidas de transferencias corrientes y de capital representan el 49% del presupuesto, es decir, estos dineros que se ejecutan fuera del presupuesto del Gobierno Central, aumentaron con respecto al año 2011 donde se estima el gasto en 37% del presupuesto. En términos el PIB, estos rubros mantienen su participación alrededor de 8,6% del PIB, similar al 2011. El siguiente cuadro muestra los principales receptores de las transferencias en el período 2011-2012.

CUADRO 9
GOBIERNO CENTRAL: TRANSFERENCIAS CORRIENTES Y DE CAPITAL 2011-2012
MILLONES DE COLONES

	2011		2012
	Devengado	Presupuesto ajustado	Proyecto de Ley
Total	1,095,726	2,067,651	1,950,073
Transferencias corrientes	960,003	1,539,039	1,672,888
Al sector público	615,753	906,588	1,031,084
Fondo Especial para la Educación Superior	172,179	251,094	276,204
Caja Costarricense del Seguro Social	103,882	148,472	227,870
FODESAF	115,991	173,986	187,507
IMAS	51,426	66,400	66,400
Juntas de Educación y Administrativas	38,907	52,749	54,785
FONABE	14,679	19,642	20,719
Universidad Técnica Nacional	10,769	14,000	19,000
SINAC	8,800	14,648	14,077
CTAC	6,196	14,286	13,473
PANI	5,900	8,883	9,236
CNC	1,894	1,894	7,501
SENASA	2,967	4,450	6,165
Resto	82,163	136,083	128,150
Al sector privado	341,161	628,301	638,162
Prestaciones	324,287	587,862	601,339
Indemnizaciones	7,011	18,186	23,220
Transferencias corrientes a asociaciones	2,196	7,756	7,153
Transferencias corrientes a fundaciones	2,138	4,919	4,529
Otras transferencias a personas	313	723	952
Transferencias corrientes a otras entidades privadas sin fines de lucro	274	369	574
Becas a funcionarios	40	210	187
Ayudas a funcionarios	88	150	150
Transferencias corrientes a empresas privadas	0	97	34
Reintegros o devoluciones	4,814	8,026	23
Becas a terceras personas	-	3	3
Al sector externo	3,089	4,151	3,643
Transferencias de capital	135,723	528,611	277,185
Al sector público	132,865	514,992	259,864
CONAVI	85,485	281,259	148,916
Juntas de Educación y Administrativas	2,789	5,070	46,000
Sector municipal	23,016	31,771	27,094
FONAFIFO	10,379	24,538	12,831
BANHVI	-	14,675	12,350
UCR	2,457	3,484	3,666
INCOFER	2,450	3,000	3,000
ICODER	-	-	2,000
CTAC	-	1,112	1,049
Patronato de construcción, instalaciones y adquisición de bienes	1,000	1,000	1,000
SINAC	-	1,000	1,000
Resto	5,288	148,083	959
Al sector privado	2,859	13,620	17,321

Fuente: SIGAF al 6 de setiembre de 2011 y Proyecto de Ley 2012.

Como complemento a lo anterior, el siguiente cuadro muestra los movimientos de las cuenta de Caja Única en colones en las que se depositaron sumas provenientes de transferencias del presupuesto del Gobierno Central, al 30 de junio de 2011.

CUADRO 10
MOVIMIENTO DE LAS CUENTAS DE CAJA ÚNICA EN COLONES EN LAS QUE SE DEPOSITARON SUMAS PROVENIENTES DE
TRANSFERENCIAS DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL, AL 30 DE JUNIO DE 2011
MILLONES DE COLONES

	Saldo al 31-Dic-2010	Débitos (disminuciones)	Créditos (aumentos)	Saldo al 30-Jun-2011	Sumas trasladadas del presupuesto del Gobierno Central
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	9,482.7	129,924.3	166,364.5	45,922.9	86,993.1
Consejo Nacional de Vialidad	103,051.1	55,076.9	68,452.0	116,426.2	66,394.9
Instituto Mixto de Ayuda Social	970.1	24,450.0	35,070.5	11,590.6	35,070.5
Aportes a gobiernos locales	15,486.0	10,681.9	16,464.0	21,268.1	16,451.8
Fondo Nacional de Becas	0.0	10,946.1	12,485.0	1,538.9	9,772.9
Sistema Nacional de Áreas de Conservación	1,540.2	8,799.3	8,340.5	1,081.4	6,044.6
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	705.4	6,493.8	6,366.9	578.4	5,899.9
Patronato Nacional de la Infancia	388.6	8,104.1	12,378.1	4,662.5	4,563.8
Junta Adm. De la Dirección General de Migración y Extranjería	1,639.7	609.8	3,343.6	4,373.6	3,341.2
Instituto Sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	2,343.0	2,383.5	2,733.0	2,692.5	2,718.1
Instituto Nacional de Estadística y Censos	3,308.9	3,815.7	2,568.8	2,061.9	2,562.1
Universidad de Costa Rica	2,276.0	2,690.0	2,456.8	2,042.8	2,456.8
Asociación Cruz Roja Costarricense	443.1	1,103.7	921.8	261.3	921.8
Resto	100,330.3	114,442.3	63,156.8	49,044.8	52,150.7
Total	241,965.1	379,521.3	401,102.2	263,546.0	295,342.3

Fuente: Elaboración propia con base en información del SIGAF y del informe de Caja Única al 30 de junio de 2011.

El interés ciudadano y legislativo crecientemente se centra en la utilización de estos recursos asignados con dinero de todos los contribuyentes, así es que para asegurar una mayor transparencia, exigida ante el mayor uso de la información que hace la Asamblea Legislativa, esta Contraloría reitera al Ministerio de Hacienda la necesidad de realizar los ajustes necesarios en los sistemas para poder agrupar las transferencias por receptor, de tal forma que a su vez exista una vinculación con los códigos del clasificador institucional. La dificultad de agrupar las transferencias según las instituciones receptoras se da debido a que la digitación de los nombres de las instituciones receptoras se realizan en formas diferentes en los registros contables (ej. CCSS, en otro Caja Cost. Seg. Soc, etc.) por lo que se requiere de mucho tiempo para realizar el análisis de esa información.

En el tema de los destinos específicos, persisten casos donde no se gira la totalidad según lo definido en las leyes vigentes, sin que se hayan concretado esfuerzos adicionales para subsanar-esta situación. Así las cosas, para el año 2012, los destinos sin atender son del orden de los ₡85,483.9 millones de colones (0,4% del PIB), según se desglosa en el siguiente cuadro. Por tanto, es pertinente que tanto el Ministerio de Hacienda como la Asamblea Legislativa continúen revisando la legislación atinente a los destinos específicos para ajustarlos a la realidad socioeconómica del país, según lo resuelto por la Sala Constitucional¹⁴.

Si adicionalmente se incluyese lo correspondiente al FOSUVI (recursos del 3% correspondiente a la Ley N°7052 del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda¹⁵), la suma adeudada sería de

¹⁴ Votos 2547 del año 2001, 7067-2005, 7995-2006, 11761-2006, 5979-2006, 00351-2007 y últimamente en el voto 2010-11043. Su posición no ha variado de que "... deben promoverse las reformas legales necesarias a fin de ajustar la distribución de los ingresos a las posibilidades reales de la economía nacional. Pero mientras ello no ocurra, cabe al Poder Ejecutivo observar en forma absoluta los mandatos contenidos en las reglas legales que, como las mencionadas, desarrollan y posibilitan el cumplimiento de las normas constitucionales que reconocen derechos sociales."

¹⁵ El artículo 46 de la Ley N°7052 de 13 de noviembre de 1986, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), crea el Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI), el cual será administrado por el BANHVI. De acuerdo con el inciso b de dicho artículo 46, uno de los aportes por los que estará constituido el FOSUVI es el de "...un tres por ciento (3%) de los presupuestos nacionales, ordinarios y extraordinarios, aprobados por la Asamblea Legislativa." Seguidamente, en su artículo 47, esa ley establece que el Ministerio de

¢179,863 millones, con lo cual el total de destinos sin atender para el 2012 alcanzaría el 1,2% del PIB. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda, en oficio DGPN-0676-2011 del 14 de setiembre de 2011 indicó lo siguiente con respecto al giro de este monto: "... le indico lo dispuesto por la Sala Constitucional mediante la Resolución N°2001-04251 de las quince horas con siete minutos del veintitrés de mayo del dos mil uno, en respuesta a la acción de inconstitucionalidad por no incluir dentro del Presupuesto lo correspondiente a dicho Fondo, establece "... En síntesis, la omisión atacada en esta acción no es inconstitucional, en el tanto no existe una renta o fuente que permita financiar el gasto que supone el destino contemplado en el artículo 46 inciso b) de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda;...", por lo tanto, no es posible obligar al Poder Ejecutivo a cumplir con la normativa citada, toda vez que éste nunca ha descuidado sus funciones en cuanto al tema de la vivienda digna, aspecto tipificado en nuestra Constitución Política, ya que presupuestariamente se incluyen dineros para solventar tales necesidades acorde con las posibilidades fiscales, como la suma incluida en el Proyecto 2012."

Dada esta situación, la Contraloría manifestó en su oficio N°10742 de 4 de noviembre de 2010, que "en virtud de lo expuesto, y sin perjuicio de las facultades y atribuciones que le asisten a la Asamblea Legislativa conforme a nuestro ordenamiento jurídico, estima esta Contraloría que según lo señalado por la Sala Constitucional en la sentencia en referencia, el Congreso podría valorar, en coordinación con el Poder Ejecutivo, la posibilidad de establecer, mediante norma de rango legal y considerando las posibilidades económicas y necesidades del país, una fuente concreta para el financiamiento de la finalidad prevista en la Ley N°7052, o bien, asignarle, conforme a criterios de oportunidad e interés público, y en el ejercicio de las funciones propias de ese órgano legislativo en el contexto del trámite de discusión y aprobación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República y sus modificaciones, los recursos que se estimen pertinentes, a fin de atender la finalidad prevista en dicha ley."

Finalmente, dentro de las principales instituciones que no recibieron los recursos de los destinos específicos, según lo indicado por el Ministerio de Hacienda en su exposición de motivos, están el Patronato Nacional del Infancia (no percibe aproximadamente ¢46 mil millones), el IFAM (no percibe aproximadamente ¢21 mil millones), las Juntas de Educación (no percibe aproximadamente ¢6 mil millones) y el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad (no percibe aproximadamente ¢6 mil millones). No obstante esta situación, también hay casos donde se asigna más recursos de los que exige como mínimo las leyes, por ejemplo, el caso del Poder Judicial.

CUADRO 11
DESTINOS ESPECÍFICOS DEL GOBIERNO CENTRAL PROYECTO DE PRESUPUESTO 2012
MILLONES DE COLONES

Impuesto (Monto Presupuesto 2012) / Entidad Usufructuaria	Destino según Ley	Destino según Ley menos 6% P.J.	Asignación según Ley de Presup.	Diferencia
Renta (880.000,0)	121,651.6	114,352.5	58,198.8	-56,153.8
Universidad Nacional Autónoma	1,729.0	1,625.3	1,878.5	253.2
Instituto Tecnológico de Costa Rica	864.5	812.6	939.3	126.7
Universidad de Costa Rica	1,729.0	1,625.3	1,878.5	253.2
Universidad Estatal a Distancia	1,729.0	1,625.3	1,878.5	253.2
Patronato Nacional de la Infancia.	56,000.0	52,640.0	8,053.7	-44,586.3
Juntas Educación	42,000.0	39,480.0	33,037.8	-6,442.2
Consejo Nac. Desarrollo de la Comunidad	17,600.0	16,544.0	10,532.5	-6,011.5
Impuesto Solidario (2.500,0)	2,500.0	2,350.0	2,350.0	0.0
Banco Hipotecario de la Vivienda	2,500.0	2,350.0	2,350.0	0.0
Timbre Educación y Cultura (550,0)	550.0	550.0	0.0	-550.0
CEN CINAI Ley 8809	550.0	550.0	0.0	-550.0
Propiedad de Vehículos (94.000,0)	47,000.0	44,180.0	44,180.0	0.0
Consejo Nacional de Vialidad	47,000.0	44,180.0	44,180.0	0.0
Transferencia de Bienes Inmuebles (20.000,0)	20,000.0	18,800.0	18,800.0	0.0
Dirección General de Tributación.2/	500.0	470.0	470.0	0.0
F.E.E.S. 1/ (Se gira con el Fondo Total del FEES)	19,500.0	18,330.0	18,330.0	0.0
Ventas (1.125.000,0)	210,006.6	208,656.6	187,506.6	-21,150.0
I.F.A.M. (M Gobernación)	22,500.0	21,150.0	0.0	-21,150.0
FODESAF ley 8783	187,506.6	187,506.6	187,506.6	0.0
Específicos de Consumo s/ Bebidas Alcohólicas (35.000,0)	12,760.3	11,994.7	9,864.5	-2,130.2
Consejo NI. Adulto Mayor	2,724.5	2,561.0	2,442.4	-118.5
PANI (M.Trabajo) Atención niñez riesgo social	2,285.1	2,148.0	793.6	-1,354.3
IAFA	1,933.5	1,817.5	503.3	-1,314.2
Cruz Roja	483.4	454.4	88.3	-366.1
Consejo NI. De Rehabilitación	439.5	413.1	472.0	58.8
Fundación Ayudanos para Ayudar	703.1	660.9	728.0	67.1
Fundación Mundo de Oportunidades	470.9	442.6	366.8	-75.8
C.C.S.S. (Régimen no Contributivo)	2,511.1	2,360.5	3,190.2	829.7
PANI Fondo Niñez y Adolescencia	502.1	472.0	391.5	-80.5
Patronatos Escolares.	251.1	236.0	207.8	-28.2
Juntas de Edu. III Y IIV Ciclo Est. Con Discap.	251.1	236.0	474.7	238.7
Asociación Olimpiadas Especiales de Costa Rica	143.5	134.9	144.5	9.5
Asociación Deportiva Comité ParaOlímpico Integral	61.5	57.8	61.5	3.7
Impuesto Único sobre los Combustibles (390.000,0)	133,289.8	125,315.8	125,040.3	-275.5
Consejo Nacional de Vialidad.	84,825.0	79,735.5	79,735.5	0.0
Municipalidades.	28,275.0	26,578.5	26,578.5	0.0
Fondo Total CONAVI Subtotal	113,100.0	106,314.0	106,314.0	0.0
MAG Beneficios Ambientales Agropecuarios. 2/	390.0	390.0	400.2	10.2
UCR (LANAMME)	3,900.0	3,666.0	3,666.0	0.0
Cruz Roja (M. Salud)	2,249.8	2,114.8	1,829.0	-285.8
Fonafifo (M. Ambiente)	13,650.0	12,831.0	12,831.0	0.0
Impuesto al Cemento (270,0)	270	253.8	28.1	-225.7
Asociaciones de Desarrollo Integral.	270.0	253.8	28.1	-225.7
Timbre Fauna Silvestre (114,0)	114.0	107.2	21.0	-86.2
Fondo de Vida Silvestre	114.0	107.2	21.0	-86.2
Impuesto General Forestal (850,0)	195.5	183.8	412.6	228.8
SINAC para el Fondo Forestal	195.5	183.8	412.6	228.8
Derechos Consulares (6.100,0)	2,031.3	1,909.4	0.0	-1,909.4
Instituto Mixto de Ayuda Social	2,031.3	1,909.4	0.0	-1,909.4
Derechos de Exportación de Banano (3.831,8)	3,831.8	3,700.4	3,987.8	287.4
Municipalidades de Zonas Productoras.	2,189.6	2,058.2	2,305.0	246.8
Ministerio de Seguridad. 2/	1,642.2	1,642.2	1,682.8	40.6

Continuación Cuadro 11.

Impuesto (Monto Presupuesto 2012) / Entidad Usufructuaria	Destino según Ley	Destino según Ley menos 6% P.J.	Asignación según Ley de Presup.	Diferencia
¢1.50 por caja de Banano Exportada (154,5)	154.5	145.2	186.9	41.7
Ministerio de Salud	77.3	72.6	83.2	10.6
C.I.T.A.(Ciencia y Tecnología.)	30.9	29.0	39.3	10.3
Centro Agrícolas Región Brunca	23.2	21.8	48.3	26.5
Centro Agrícolas Huetar Atlán	7.7	7.3	10.0	2.7
Sede U.C.R. Limón	15.5	14.5	6.1	-8.4
Derechos de salida Territorio Nacional (29.000,0)	16,563.5	15,569.7	15,036.4	-533.3
Consejo Técnico de Aviación Civil	14,332.7	13,472.7	13,472.7	0.0
Consejo Técnico de Aviación Civil	1,115.4	1,048.5	1,048.5	0.0
Municipalidad de Alajuela.	1,115.4	1,048.5	515.2	-533.3
Papel Sellado (92,0)	92.0	92.0	92.0	0.0
Ministerio de Cultura: Premios /2	92.0	92.0	92.0	0.0
Venta de Bienes y Servicios Instituto Geográfico Nacional (28,0)	28.0	28.0	28.0	0.0
Instituto Geográfico Nacional (MOPT)/2	28.0	28.0	28.0	0.0
Confección de Documentos de Migración (3.200,0)	3,200.0	3,008.0	3,008.0	0.0
Dirección General de Migración y Extranjería	3,200.0	3,008.0	3,008.0	0.0
Ventas Servicios Metrológicos (40,0)	40.0	37.6	747.7	710.1
Ministerio de Economía (LACOMET)	40.0	37.6	747.7	710.1
Subtotal Guardacostas	164.6	164.6	164.6	0.0
Derechos Inscripción Registro Naval (2,60)	2.6	2.6	2.6	0.0
Servicio Nacional de Guardacostas (Seg. Publica) 2/	2.6	2.6	2.6	0.0
Der. De Zarpe de Embarcaciones Extranjeras (120,0)	120.0	120.0	120.0	0.0
Servicio NI de Guardacostas (Seg. Publica) 2/	120.0	120.0	120.0	0.0
Canon Certificado Navegabilidad (42,0)	42.0	42.0	42.0	0.0
Servicio NI de Guardacostas (Seg. Publica) 2/	42.0	42.0	42.0	0.0
Canon, Consejo de Transporte Ley N° 7969 (3.078,7)	3,078.7	2,894.0	2,894.0	0.0
Consejo de Transporte Público	3,078.7	2,894.0	2,536.6	-357.4
Tribunal de Transporte Público			357.4	357.4
1% Impuesto sobre prop bienes (327,0)	327.0	327.0	327.0	0.0
Organo de Normalización Técnica /2	327.0	327.0	327.0	0.0
Multas de Tránsito (2.500,0)	2,500.0	2,500.0	5,448.2	2,948.2
Alcaldías de Tránsito 2/	2,500.0	2,500.0	5,448.2	2,948.2
Instituc.Públicas de Servicio, Financieras y no Fin. y No Financieras (1.027,9)	1,027.9	1,027.9	1,027.9	0.0
Pago de cuotas a Organismos Internacionales.	1,027.9	1,027.9	1,027.9	0.0
Instituciones Públicas No Financieras	30.0	30.0	30.0	0.0
RECOPE artículo 56 Ley Hidrocarburos 2/	30.0	30.0	30.0	0.0
De Instituciones Públicas de Servicio INA (3.649,20)	3,977.0	3,977.0	3,977.0	0.0
Juntas Adm Colegios Técnicos Profesionales	3,977.0	3,977.0	3,977.0	0.0
De Instituciones Públicas de Servicio Judesur (342,4)	342.4	342.4	342.4	0.0
Juntas de Desarrollo de la Zona Sur 2/	342.4	342.4	342.4	0.0
De Órganos Desconcentrados (157.268,8)	157,268.8	157,268.8	157,268.8	0.0
FODESAF-MEP art 3 inc e. MEP-Juntas de Educación Comedores Escolares (22.042,60)	22,042.6	22,042.6	22,042.6	0.0
FODESAF-PRONAE (Ministerio de Trabajo) (2.500,0)	2,500.0	2,500.0	2,500.0	0.0
FODESAF-PRONAMYPE (M. Trabajo) (1.500,0)	1,500.0	1,500.0	1,500.0	0.0
FODESAF-MOPT (400,0)	400.0	400.0	400.0	0.0
Fodesaf ley 8783				
FODESAF-Pensiones RNC (56.296,8)	56,296.8	56,296.8	56,296.8	0.0
FODESAF-MEP COMEDORES (18.550,2)	18,550.2	18,550.2	18,550.2	0.0
FODESAF-MEP_AVANCEMOS (47.500,0)	47,500.0	47,500.0	47,500.0	0.0
FODESAF-IMAS MUJERES (6.400,0)	6,400.0	6,400.0	6,400.0	0.0
FODESAF-DESAF (2.079,0)	2,079.2	2,079.2	2,079.2	0.0
Rubros Como Porcentaje del Presupuesto de Ingresos Corrientes del Gob.Central				0.0
Constitución Política: Poder Judicial (196.234,19)	196,234.2	196,234.2	292,834.0	96,599.8
Fondo de Educación Superior de conformidad con Convenio 1/(FEES) (276.203,6)	276,203.6	276,203.6	276,203.6	0.0
TOTAL GENERAL (Ingresos Corrientes 3.270.570)	1,215,433.1	1,192,204.1	1,210,006.0	17,801.9

1/ Esta partida se gira a través del FEES

2/Corresponde a Programas del Presupuesto Nacional que tienen recursos asignados

Fuente: Ministerio de Hacienda, Exposición de motivos, Proyecto de Ley 2012.

1.3.3 Estructura programática del presupuesto

Con respecto a la estructura programática del proyecto de presupuesto, este se compone de 27 títulos y 129 programas/subprogramas (denominados centros gestores en el SIGAF). Sin considerar, el título del Servicio de la Deuda, Regímenes de Pensiones y Partidas Específicas, el proyecto de presupuesto se compone de 24 títulos y 120 programas/subprogramas. El siguiente cuadro muestra los principales programas del período 2011-2012.

CUADRO 12
GOBIERNO CENTRAL: PRINCIPALES PROGRAMAS 2011-2012
MILLONES DE COLONES

Programa	2011	2012	Estruc %	Estruc % acum
Total	5,701,820	5,995,441	100.0%	
SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	2,049,489	2,030,506	33.9%	33.9%
REGIMENES ESPECIALES DE PENSIONES	610,352	627,288	10.5%	44.3%
MEP/ ENSEÑANZA PREESCOLAR I .II CICLOS	483,667	511,175	8.5%	52.9%
MEP/ DEF. Y PLANIF. DE LA POLÍTICA EDUCATIVA	287,410	316,895	5.3%	58.1%
MIN. TRABAJO/ GESTION Y ADM. DE FODESAF.	238,575	252,283	4.2%	62.3%
MEP/ III CICLO Y EDUC. DIV. ACADEMICA	208,942	219,887	3.7%	66.0%
MOPT/ MEJORAMIENTO Y CONSERVACIÓN DE RED VIAL	179,219	215,106	3.6%	69.6%
MIN. SALUD/ GESTIÓN INTRAINSTITUCIONAL	87,343	168,763	2.8%	72.4%
MEP/ PROGRAMAS DE EQUIDAD	139,048	144,336	2.4%	74.8%
MIN. SEGURIDAD/ SEGURIDAD CIUDADANA	123,075	139,569	2.3%	77.2%
PODER JUDICIAL/ SERVICIO JURISDICCIONAL	93,281	100,229	1.7%	78.8%
MEP/ III CICLO Y EDUC. DIV. TÉCNICA	82,826	92,986	1.6%	80.4%

Fuente: Presupuesto ajustado 2011 y Proyecto de Ley de Presupuesto 2012.

Si se excluye del análisis el componente de transferencias que se incluye en algunos de estos programas, vemos que los programas incluidos en el presupuesto (sin Deuda, Pensiones y Partidas específicas) pasan de administrar ₡3.334.647 millones (56% del presupuesto total) a ₡2,014,612 millones (34% del presupuesto total). Bajo este escenario, cinco programas absorben el 51% de los recursos, 19 programas absorben el 80% y 101 programas absorben individualmente menos de un 1% de los recursos.

Con respecto a los cambios que se presentan en el proyecto 2012 se crean tres programas: el 30195000 Servicio de Atención y Protección de Víctimas y Testigos en el Poder Judicial, el programa 21581500 Ordenamiento Territorial en el Ministerio de Vivienda y el programa 20613607 Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria en el Ministerio de Hacienda (ver comentario del Ministerio de Hacienda). Con respecto a los cuatro programas que se eliminan, estos serían el 20933000 Instituto Geográfico Nacional y 20933300 Proyecto Mopt-KFW en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (ver comentario en el acápite respectivo), el programa 21055200 Capacitación y Desarrollo Profesional en el Ministerio de Educación, y el programa 21581200 Desarrollo social y lucha contra la pobreza en el Ministerio de Vivienda.

1.3.4 Plazas y remuneraciones

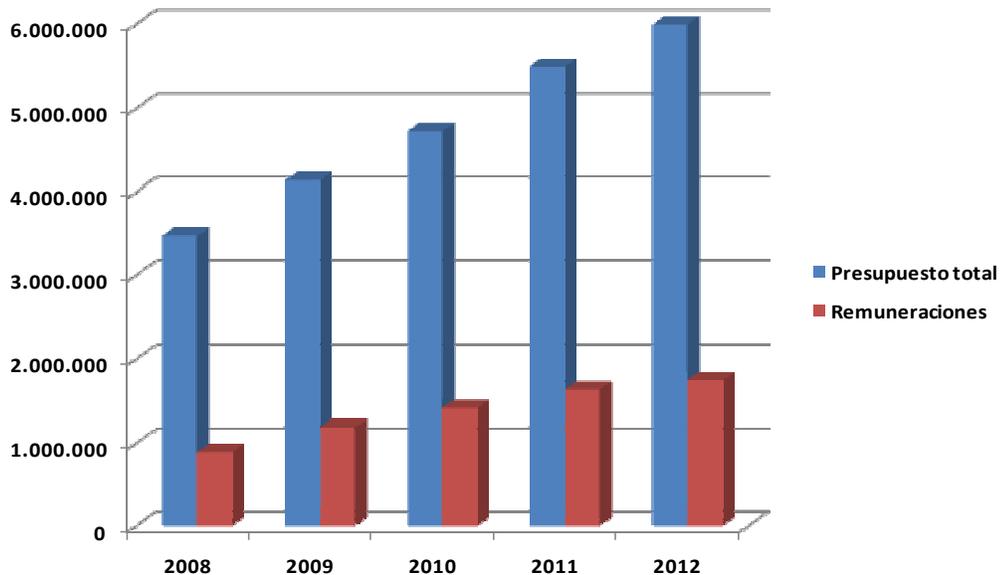
En el Proyecto de Ley de Presupuesto para el ejercicio económico 2012, se asignaron recursos a la partida de Remuneraciones por un monto de ₡1.743.074,9 millones, la cual, en relación con el presupuesto inicial del 2011, muestra un crecimiento de ₡111.166,2 millones (6,8%), que en términos reales significa un aumento de un 2,1%. No obstante si se toma en cuenta la rebaja

realizada a esa partida en el Presupuesto de la República del 2011 por la suma de ¢12.926,2 millones, mediante el Decreto Ejecutivo N°36618-H¹⁶ de contención del gasto, el incremento real sería de un 2,9% (¢124.092,4 millones).

En relación con los incrementos por costo de vida, en las "Directrices Técnicas y Metodológicas para la Formulación de los Anteproyectos de Presupuesto 2012, para los Órganos del Gobierno de la República", emitidas por la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, se señala que, "para el año 2012, deberá establecerse una previsión del 2,5% para el primer semestre y un 2,5% para el segundo semestre por concepto de incrementos salariales por costo de vida".

En el siguiente gráfico se muestra la relación del presupuesto asignado por concepto de Remuneraciones con el presupuesto total, en el período comprendido del año 2008 al 2012.

GRÁFICO 4
GOBIERNO CENTRAL: COMPARACIÓN DEL PRESUPUESTO ASIGNADO A LA PARTIDA DE REMUNERACIONES CON EL PRESUPUESTO TOTAL 2008-2012
MILLONES DE COLONES



Fuente:

-Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional. Proyecto de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2012. Setiembre, 2011.

-Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2008, 2009, 2010 y 2011.

Como se observa en el siguiente cuadro, a partir del año 2009 se utilizan los títulos valores deuda interna para el financiamiento de las Remuneraciones, enfrentando con esto el incumplimiento jurídico del principio contenido en el artículo 6 de la LAFPP, al cubrir gastos corrientes con ingresos de capital.

¹⁶ Publicado en el Alcance N°34 a La Gaceta N°120 del 22 de junio de 2011. Decreta que los Órganos del Gobierno de la República incluidos en este decreto no realizarán gastos con cargo a la Ley de Presupuesto ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2011 (Ley N°8908).

CUADRO 13
GOBIERNO CENTRAL: PRESUPUESTO ASIGNADO A LA PARTIDA DE REMUNERACIONES POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO
2008-2012
MILLONES DE COLONES

Fuente de financiamiento	Presupuesto					Estructura %					Variación 2011-2012		
	Ley de Pto. 2008	Ley de Pto. 2009	Ley de Pto. 2010	Ley de Pto. 2011	Proy. de Pto. 2012	2008	2009	2010	2011	2012	Absoluta	%	Real %
Ingresos corrientes	890.472,8	1.174.248,1	1.395.358,8	837.488,9	924.507,8	100,0%	98,9%	99,1%	51,3%	53,0%	87.019	10,4%	5,5%
Títulos valores deuda interna	0,0	12.958,3	12.810,7	794.419,8	818.567,0	0,0%	1,1%	0,9%	48,7%	47,0%	24.147	3,0%	-1,5%
Total	890.472,8	1.187.206,5	1.408.169,5	1.631.908,7	1.743.074,9	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	111.166,2	6,8%	2,1%

Fuente:

-Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional. Proyecto de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2012. Setiembre, 2011.

-Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2008, 2009, 2010 y 2011.

Se debe mencionar, que del total de los gastos por concepto de remuneraciones financiados con títulos valores deuda interna (¢818.567 millones), el 72% (¢589.439,1 millones) están asignados al Ministerio de Educación Pública, y el 10,6% (¢86.989,6 millones) al Poder Judicial.

En el siguiente cuadro se presenta una distribución de los grupos de subpartidas que componen la partida de Remuneraciones, en el que se muestra como el 82,1% del monto total (¢1.432.063,5 millones), se concentra en los grupos de Remuneraciones básicas y de Incentivos salariales.

CUADRO 14
GOBIERNO CENTRAL: RESUMEN DE LA PARTIDA DE REMUNERACIONES POR GRUPO DE SUBPARTIDAS 2008-2012
MILLONES DE COLONES

Grupo de subpartida	Ley de Pto. 2008	Ley de Pto. 2009	Ley de Pto. 2010	Ley de Pto. 2011	Proy. Ley de Pto. 2012	%	Variación 2011-2012		
							Absoluta	%	Real %
Remuneraciones básicas	373.787,5	563.524,5	607.749,1	690.600,3	720.182,3	41,3%	29.582,0	4,3%	-0,3%
Incentivos salariales	363.217,3	420.091,7	554.373,6	655.177,6	711.881,2	40,8%	56.703,6	8,7%	3,9%
Contribuciones patronales a fondos de pensiones y otros fondos de capitalización	76.030,5	101.515,0	116.986,5	139.243,7	153.328,9	8,8%	14.085,2	10,1%	5,3%
Contribuciones patronales al desarrollo y la seguridad social	66.910,6	87.540,8	105.702,1	122.034,5	129.735,6	7,4%	7.701,1	6,3%	1,6%
Remuneraciones eventuales	10.151,0	14.115,2	22.895,9	24.343,7	27.388,2	1,6%	3.044,5	12,5%	7,6%
Remuneraciones diversas	375,9	419,3	462,3	509,0	558,6	0,0%	49,7	9,8%	4,9%
Total	890.472,8	1.187.206,5	1.408.169,5	1.631.908,7	1.743.074,9	100,0%	111.166,2	6,8%	2,1%

Fuente:

-Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional. Proyecto de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2012. Setiembre, 2011.

-Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2008, 2009, 2010 y 2011.

El desglose del grupo de subpartidas se muestra en el Anexo 2.

En el siguiente cuadro se presentan las subpartidas más representativas de la partida de Remuneraciones.

CUADRO 15
GOBIERNO CENTRAL: SUBPARTIDAS MÁS REPRESENTATIVAS DE LA PARTIDA DE REMUNERACIONES 2008-2012
MILLONES DE COLONES

Objeto del Gasto	Ley de Pto. 2011	Proy. de Ley de Pto.2012	Estruc. %	Variación 2011-2012		
				Absoluta	%	Real %
Sueldos para cargos fijos	661.845,4	688.368,4	39,5%	26.523	4,0%	-0,6%
Otros incentivos salariales	215.292,6	239.370,0	13,7%	24.077	11,2%	6,3%
Retribución por años servidos	164.764,2	176.595,8	10,1%	11.832	7,2%	2,5%
Contribución Patronal al Seguro de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social	115.775,2	123.060,6	7,1%	7.285	6,3%	1,6%
Decimotercer mes	103.619,4	110.214,4	6,3%	6.595	6,4%	1,7%
Restricción al ejercicio liberal de la profesión	89.035,6	95.664,3	5,5%	6.629	7,4%	2,7%
Salario escolar	82.465,8	90.036,6	5,2%	7.571	9,2%	4,4%
Otras remuneraciones ^{1/}	199.110,5	219.764,6	12,6%	20.654	10,4%	5,5%
Total	1.631.908,7	1.743.074,9	100,0%	111.166,2	6,8%	2,1%

^{1/} Incluye los siguientes rubros: Contribución Patronal a otros fondos administrados por entes públicos, Aporte Patronal al Fondo de Capitalización Laboral, Suplencias, Contribución Patronal al Seguro de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social, Aporte Patronal al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, Disponibilidad laboral, Tiempo extraordinario, Contribución Patronal al Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Contribución Patronal a otros fondos administrados por entes privados, Servicios especiales, Dietas, Gastos de representación personal, Recargo de funciones, Compensación de vacaciones, Sueldos a base de comisión, y Otras remuneraciones.

Fuente:

-Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional. Proyecto de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2012. Setiembre, 2011.

-Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2008, 2009, 2010 y 2011.

La distribución del monto total de esta partida por título presupuestario se muestra en el siguiente cuadro, donde se observa como al Ministerio de Educación Pública, al Poder Judicial y al Ministerio de Seguridad Pública, son los títulos que reciben una mayor asignación por concepto de Remuneraciones, que en conjunto representan el 78,6% del total (¢1.370.569,1 millones).

CUADRO 16
GOBIERNO CENTRAL: PRESUPUESTO ASIGNADO A LA PARTIDA DE REMUNERACIONES SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR
TÍTULO PRESUPUESTARIO 2011-2012
MILLONES DE COLONES

Título	2011	2012		Variación 2011-2012		
	Ley de Pto.	Proy. de Ley de Pto.	Estruc. %	Absoluta	%	Real %
Ministerio de Educación Pública	933.651,7	991.700,4	56,9%	58.048,6	6,2%	1,5%
Poder Judicial	232.708,2	255.278,2	14,6%	22.570,1	9,7%	4,9%
Ministerio de Seguridad Pública	116.016,2	123.590,4	7,1%	7.574,3	6,5%	1,8%
Ministerio de Justicia	56.090,4	62.515,2	3,6%	6.424,8	11,5%	6,6%
Ministerio de Salud	54.782,0	56.489,2	3,2%	1.707,1	3,1%	-1,4%
Ministerio de Hacienda	51.615,5	56.382,2	3,2%	4.766,7	9,2%	4,4%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	33.724,4	35.580,2	2,0%	1.855,8	5,5%	0,9%
Asamblea Legislativa	21.530,1	23.049,5	1,3%	1.519,4	7,1%	2,4%
Tribunal Supremo de Elecciones	18.240,2	19.622,7	1,1%	1.382,5	7,6%	2,9%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	15.705,7	16.726,0	1,0%	1.020,4	6,5%	1,8%
Contraloría General de la República	14.893,6	15.652,4	0,9%	758,8	5,1%	0,5%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	15.189,3	14.716,7	0,8%	-472,7	-3,1%	-7,4%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	12.736,6	12.327,6	0,7%	-408,9	-3,2%	-7,5%
Ministerio de Gobernación y Policía	10.736,3	11.857,1	0,7%	1.120,8	10,4%	5,6%
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	7.166,9	8.746,0	0,5%	1.579,0	22,0%	16,7%
Ministerio de Ambiente y Energía	8.881,5	8.739,2	0,5%	-142,3	-1,6%	-5,9%
Presidencia de la República	6.580,5	6.884,7	0,4%	304,2	4,6%	0,0%
Ministerio de la Presidencia	4.759,9	5.128,2	0,3%	368,3	7,7%	3,0%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	3.963,3	4.212,7	0,2%	249,4	6,3%	1,6%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	3.910,6	4.146,9	0,2%	236,3	6,0%	1,4%
Defensoría de los Habitantes de la República	3.617,4	3.972,8	0,2%	355,4	9,8%	5,0%
Ministerio Vivienda y Asentamientos Humanos	1.977,1	2.147,3	0,1%	170,2	8,6%	3,8%
Ministerio Comercio Exterior	1.980,3	2.013,7	0,1%	33,5	1,7%	-2,8%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	1.450,9	1.595,5	0,1%	144,6	10,0%	5,1%
Total	1.631.908,7	1.743.074,9	100,0%	111.166,2	6,8%	2,1%

Fuente:

-Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional. Proyecto de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2012. Setiembre, 2011.

-Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2008, 2009, 2010 y 2011.

Para el año 2012, la planilla proyectada consta de 125.959 puestos, concentrándose principalmente en el Ministerio de Seguridad Pública (16.067 puestos), el Ministerio de Educación Pública (72.816 puestos), Poder Judicial (10.819 puestos), Ministerio de Justicia y Paz (5.570 puestos), y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (3.949 puestos). En relación con el presupuesto ordinario del 2011, muestra un incremento de 1.554 puestos.

Respecto a la solicitud de plazas para el 2012, las citadas Directrices emitidas por el Ministerio de Hacienda, señalan que “Conforme lo dispuesto en la Directriz Presidencial N°13-H, publicada en Alcance Digital N°13-A a la Gaceta N°45 del 04 de marzo del 2011, para el año 2012 no se autorizará la creación de plazas, excepto las de carácter policial”.

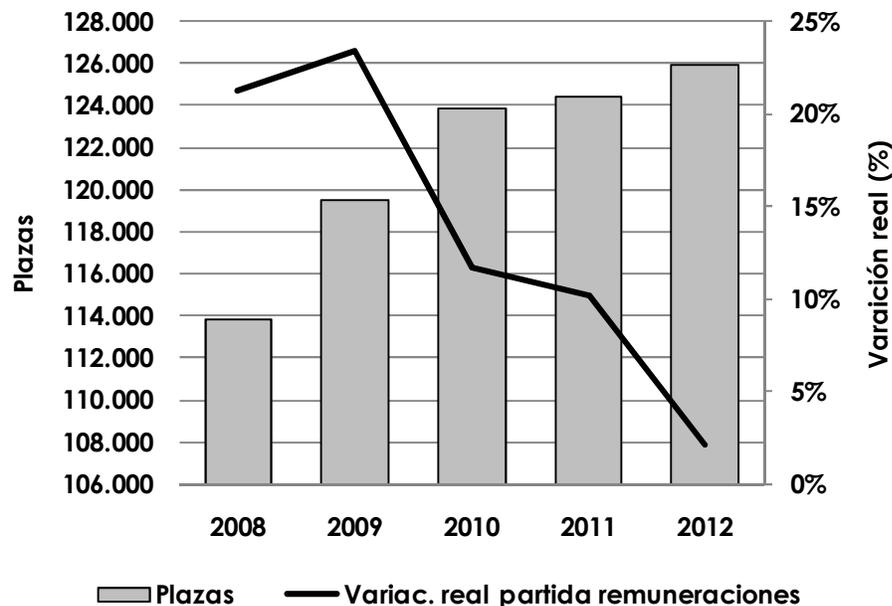
En la Exposición de Motivos del Proyecto, se menciona la eliminación de “525 plazas vacantes en varios Ministerios, como una señal concreta del compromiso de la Administración Chinchilla Miranda para atender en forma responsable el problema del déficit fiscal que exhibe el sector público costarricense”. Asimismo, se indica que en el presupuesto del 2012 y de conformidad con lo dispuesto en la Directriz Presidencial N°013-H, se crearon 2.088 plazas.

El 90,8% (1.895) de estos nuevos puestos se concentran en el Ministerio de Seguridad Pública (650), Ministerio de Educación Pública (505), Ministerio de Obras Públicas y Transportes (466), y Poder Judicial (274).

En la mencionada Exposición de Motivos, se indica que las plazas nuevas asignadas al MEP son para docentes adicionales para atender incrementos mínimos en la demanda por educación; al Ministerio de Gobernación y Policía para inspectores para la Policía Migratoria con lo cual se pretende mejorar la seguridad tanto en los puestos fronterizos como en los diferentes aeropuertos; al Ministerio de Seguridad Pública para la creación de nuevos policías con el fin de aumentar la presencia policial; y al MOPT para oficiales de tránsito y se refleja un traslado de plazas desde el Consejo de Seguridad Vial – COSEVI; y en el Poder Judicial, las plazas nuevas vendrán a llenar los requerimientos de personal de los juzgados especializados y oficinas judiciales.

En el siguiente gráfico se muestra la tendencia en la tasa de crecimiento en la partida de Remuneraciones.

GRÁFICO 5
GOBIERNO CENTRAL:
CANTIDAD DE PLAZAS Y TASA DE CRECIMIENTO REAL DE LA PARTIDA DE REMUNERACIONES 2008-2012



Como se observa, el incremento en el 2012 de la partida de Remuneraciones presenta una tasa menor a la que venía creciendo en años anteriores.

Con respecto a este tema, la Contralora General ha manifestado en numerosos escenarios, incluyendo la Asamblea Legislativa y más recientemente en una entrevista en un periódico de circulación nacional, la imperiosa necesidad de realizar una reforma al empleo público, y que si bien es complejo mover el estatus actual, se deben tomar pasos en la dirección correcta. En ese sentido, es preciso comenzar por adjudicar las nuevas plazas conforme a otras reglas y modificar los incentivos para alinearlos con los fines de la institución y el cumplimiento de sus metas. Todo esto por cuanto ha enfatizado que el recurso humano es el más importante en una administración y ha sido dejado de lado en mucho tiempo.

1.3.5 Inclusión de obligaciones con la CCSS¹⁷

Dentro del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional para el ejercicio económico de 2012 se incluyó un total de ₡419,716.1 millones para atender obligaciones del Gobierno con la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), los cuales corresponden a los aportes patronales y estatales a los seguros de Enfermedad y Maternidad (SEM) e Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), Régimen No Contributivo, atención a la población indigente, financiamiento de las pruebas de paternidad (exámenes de ADN), financiamiento para las pensiones de personas adultas mayores en condiciones de pobreza no cubiertas por otros regímenes, entre otros. Los montos incluidos en el proyecto de presupuesto se presentan en el siguiente cuadro.

¹⁷ De acuerdo con el Informe de Morosidad Patronal, Trabajadores Independientes y Estado II Trimestre 2011, elaborado por la Gerencia Financiera de la CCSS, al 31 de mayo de 2011 la deuda del Estado con la CCSS ascendía a ₡431,676.1 millones, de los cuales el 89.6% corresponde al seguro de salud y el restante 10.4% al seguro de pensiones, estos montos corresponden a deudas por las contribuciones estatales, cuotas complementarias por trabajadores independientes en ambos seguros, así como finiquitos de créditos externos, deudas al DESAF por atención de indigentes, saldos de convenios negociados, entre otros. En cuanto a los ministerios, mediante una consulta realizada el día 21 de setiembre de 2011 en el sistema "Consulta Patrono Al Día" de la CCSS, <https://sfa.ccss.sa.cr/moroso/>, se encontró que los Ministerios de Educación Pública y de Hacienda aparecen morosos con la CCSS, el primero por un monto de ₡2,855.2 millones y el segundo por ₡1,138.4 millones. La deuda del Ministerio de Educación se origina en un atraso en las cuotas patronales correspondientes al SEM, debido a divergencias en los montos estimados por el Ministerio de Hacienda y la CCSS, esto originó una deuda por concepto de servicios médicos prestados a funcionarios del MEP. De acuerdo con la normativa vigente, los servicios médicos prestados a trabajadores cuyo patrono se encuentra moroso se facturaran al patrono. Por su parte, la deuda del Ministerio de Hacienda corresponde a omisiones en planillas adicionales, esta deuda se determinó mediante un estudio elaborado por la Dirección de Inspección de la CCSS para el período 1998-2004.

CUADRO 17
PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO NACIONAL ORDINARIO 2012
MONTOS INCLUIDOS A LA CCSS
MILLONES DE COLONES

Aporte	Monto y base legal	Millones de colones
Seguro de Salud		
0,04,01 Contribución patronal al seguro de salud de la CCSS	925% de la planilla de acuerdo con el Art. 62 del Reglamento del Seguro de Salud y Ley Constitutiva de la CCSS	123.060,6
Contribución estatal al seguro de salud	025% de la planilla de acuerdo con el Art. 62 del Reglamento del Seguro de Salud y Ley Constitutiva de la CCSS	23.187,4
6,01,03,201 Título Regímenes de Pensiones		1.270,0
6,01,03,202 Resto de Títulos		3.193,1
7,01,03,202 Programas de Inversión del MOPT		27,2
6,01,03,205 Cuota estatal trabajadores del sector privado y público descentralizado		18.697,1
6,01,03,213 Cuota complementaria trabajadores independientes seguro de salud	725% Cuota complementaria se define mediante acuerdo de Junta Directiva Art. 62 Reglamento del Seguro de Salud	49.822,4
6,01,03,214 Convenios especiales seguro de salud	725% Cuota complementaria se define mediante acuerdo de Junta Directiva Art. 62 Reglamento del Seguro de Salud	7.320,8
6,01,03,204 Seguro de salud para centros penales	1375% contribución global del Estado	2.065,0
Su-total Seguro de Salud		205.456,2
Seguro de Pensiones		
0,05,01 Contribución Patronal al seguro de pensiones	492% de la planilla de acuerdo con el Transitorio XI del Reglamento del Seguro de IVM	24.495,0
Contribución estatal al seguro de pensiones	041% de la planilla de acuerdo con el Transitorio XI del Reglamento del Seguro de IVM	26.133,0
6,01,03,200 Títulos Gobierno Central y Poderes		1.812,0
7,01,03,200 Programas de Inversión del MOPT		44,7
6,01,03,204 Cuota estatal trabajadores del sector privado y del público descentralizado		24.276,3
6,01,03,208 Cuota complementaria trabajadores independientes seguro de pensiones	35% según Reglamento del Seguro de IVM	20.077,3
6,01,03,206 Convenios especiales seguro de pensiones	35% según Reglamento del Seguro de IVM	3.205,3
Su-total Seguro de Salud		73.910,6
Otras Transferencias		
6,01,03,210 Atención de exámenes de ADN	Art. 7 Ley de Paternidad Responsable establece un monto de hasta ₡1,000 millones	518,3
6,01,03,215 Atención de población indigente	Ley Constitutiva de la CCSS	36.000,0
6,01,03,206 Pago estipendio a comisión técnica valoración médica de las pensiones extraordinarias de otros regímenes	Ley Constitutiva de la CCSS	25,0
6,01,03,208 Pago estipendio a comisión técnica valoración médica de las pensiones extraordinarias del Régimen del Magisterio Nacional	Ley 7531 Reforma Integral del Sistema de Pensiones del Magisterio Nacional	100,0
6,01,03,220 Para cubrir déficit presupuestario de las pensiones del Régimen No Contributivo	Art. 77 Ley 7983 establece obligatoriedad de transferir a la CCSS recursos para cubrir el déficit de este Régimen	4.077,7
6,01,03,230 Para el financiamiento de las pensiones de adultos mayores en situación de pobreza no cubiertos por otros regímenes	Ley 7983 Ley de Protección al Trabajador	52.219,1
6,01,03,214 Para financiar las pensiones del Régimen No Contributivo	Art. 14 Ley 7972 establece monto de hasta ₡1,000 millones ajustados por el IPC	3.190,2
6,03,05,202 Cuota patronal de pensiones y jubilaciones contributivas y no contributivas	Ley Constitutiva de la CCSS	44.219,0
Su-total Otras Transferencias		140.349,3
Total		99.628,3

Fuente: Elaboración propia con base en Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional para el Ejercicio Económico 2012.

Los montos en relación a los aportes estatales a ambos seguros corresponden a las obligaciones del Estado como tal por los asalariados del Gobierno Central, sector público descentralizado y sector privado. Estos montos se basan en la estimación de la planilla del Gobierno Central para el año 2012, así como las proyecciones sobre la masa salarial para el sector privado y público descentralizado, elaboradas por la Dirección Actuarial de la CCSS.

Por su parte, el monto de las transferencias por concepto del seguro de salud para los centros penales corresponde a la contribución global estatal del 13.75% de la masa cotizante de este sector institucional, estimada por la Dirección Actuarial de la CCSS.

Las transferencias por concepto de contribuciones complementarias de los trabajadores independientes y los asegurados independientes por convenios responden a estimaciones elaboradas por la CCSS. Es preciso indicar que la transferencia para financiar pensiones del Régimen No Contributivo corresponde a los recursos del Artículo 14 de la Ley 7972, Ley de Creación de Cargas Tributarias sobre Licores, Cervezas y Cigarrillos, al tiempo que los montos incluidos por el déficit del mismo régimen corresponde a la estimación realizada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Adicionalmente, según información suministrada por la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, en el Servicio de la Deuda se contempla el pago de ¢7.800 millones para atender obligaciones del Gobierno con la Caja Costarricense del Seguro Social reconocidas en convenios existentes, y ¢65.000 millones como previsión para la atención de indigentes. Sin embargo esta suma no se detalla en el Proyecto de Ley de Presupuesto.

1.3.6 Otros gastos

Dentro de la Política Nacional de Sostenibilidad Fiscal, el actual gobierno, dispuso medidas para la contención del gasto corriente mediante la Directriz N°013-H del 16 de febrero de 2011¹⁸, entre las que se propone una reducción de un 20% de los gastos autorizados en el Presupuesto de la República del 2011 (Transporte en el exterior Viáticos en el exterior, Transporte dentro del país (excepto en el Ministerio de Salud y en el MEP para efectos de transporte de estudiantes), Viáticos dentro del país, Equipo de Transporte, Servicios de Gestión y Apoyo, Alimentos y Bebidas (excepto en el caso de los cuerpos policiales), Gastos de publicidad y propaganda e información, Textiles y Vestuarios (excepto en el caso de los cuerpos policiales), lo cual se hace en el Gobierno Central, a través del Decreto Ejecutivo N°36618-H¹⁹.

En el Proyecto de ley del presupuesto de la República del 2012, esas subpartidas aumentan un 5,8% en términos reales en comparación con el presupuesto inicial del 2011. La suma de las mismas alcanza los ¢82.821,2 millones, lo que representa un 1,4% del monto total asignado al Gobierno Central en el Proyecto de ley. Sin embargo, esta lista se puede ampliar, por lo que a continuación se presenta un cuadro que incluye además, los rubros de Actividades de capacitación, Actividades protocolarias y sociales, Equipo de comunicación, Becas a funcionarios, Becas a terceras personas, y Piezas y obras de colección. En dicho cuadro se presenta la comparación de esos gastos autorizados en el Proyecto de Presupuesto de la República para el ejercicio económico 2012, con el monto asignado a cada una de éstos en el Presupuesto Ordinario de la República para el ejercicio económico 2011.

¹⁸ Publicada en el Alcance Digital N°13 a La Gaceta N°45 del 4 de marzo de 2011 y su reforma.

¹⁹ Publicado en el Alcance N°34 a La Gaceta N°120 del 22 de junio de 2011. Decreta que los Órganos del Gobierno de la República incluidos en este decreto no realizarán gastos con cargo a la Ley de Presupuesto ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2011 (Ley N°8908).

CUADRO 18
GOBIERNO CENTRAL: OTROS GASTOS SEGÚN PARTIDA 2011-2012
MILLONES DE COLONES

Código	Objeto del Gasto	2011	2012	%	Variación absoluta	Variación real
104	Servicios de Gestión y Apoyo*	30.041,8	29.029,5	0,48%	-1.012,3	-7,6%
50102	Equipo de transporte* ^{1/}	9.166,4	17.156,6	0,29%	7.990,3	78,9%
20203	Alimentos y bebidas* ^{2/}	14.372,1	15.473,5	0,26%	1.101,3	2,9%
10502	Viáticos dentro del país*	6.955,8	6.451,3	0,11%	-504,5	-11,3%
10501	Transporte dentro del país* ^{3/}	5.866,4	6.014,0	0,10%	147,7	-2,0%
29904	Textiles y vestuario* ^{4/}	2.208,1	2.746,6	0,05%	538,5	18,9%
10701	Actividades de capacitación	3.673,5	2.581,2	0,04%	-1.092,3	-32,8%
50103	Equipo de comunicación	3.801,8	2.463,8	0,04%	-1.338,0	-38,0%
10301	Información*	2.479,9	1.969,9	0,03%	-509,9	-24,1%
10503	Transporte en el exterior*	1.406,4	1.457,8	0,02%	51,5	-0,9%
10504	Viáticos en el exterior*	1.255,5	1.310,9	0,02%	55,4	-0,2%
10302	Publicidad y propaganda*	1.035,9	1.178,0	0,02%	142,0	8,7%
10702	Actividades protocolarias y sociales	618,4	625,1	0,01%	6,7	-3,4%
60201	Becas a funcionarios	178,5	186,7	0,00%	8,2	0,0%
10703	Gastos de representación institucional*	43,9	33,0	0,00%	-10,8	-28,0%
59902	Piezas y obras de colección	3,1	22,9	0,00%	19,8	606,2%
60202	Becas a terceras personas	3,0	3,3	0,00%	0,3	5,2%
Total		83.110,4	88.704,2	1,48%	5.593,8	2,0%
Total Gobierno Central		5.485.273,0	5.995.441,0	100,0%	510.168,0	4,5%

*Gastos establecidos en el Decreto Ejecutivo N°36618-H sobre contención del gasto, atendiendo lo dispuesto en la Directriz 013-H.

^{1/} En el Proyecto de ley de presupuesto para el 2012, se asignan recursos por este concepto, por la suma de ₡15.201,4 millones.

^{2/} Según lo establecido en la Directriz 013-H, los gastos para Alimentos y bebidas para los cuerpos policiales, no se deben rebajar. En el Proyecto de ley de presupuesto para el 2012, se asignan recursos al Ministerio de Seguridad Pública por este concepto, por la suma de ₡7.488,7 millones.

^{3/} Según lo establecido en la Directriz 013-H, los gastos para Transporte dentro del país correspondientes a los Ministerio de Salud y el MEP (para efecto de transporte de estudiantes), no se deben rebajar. En el Proyecto de ley de presupuesto para el 2012, se proponen para el Ministerio de Salud gastos por este concepto por la suma de ₡99,6 millones.

^{4/} Según lo establecido en la Directriz 013-H, los gastos de Textiles y vestuario para los cuerpos policiales, no se deben rebajar. En el Proyecto de ley de presupuesto para el 2012, se asignan recursos al Ministerio de Seguridad Pública por ese concepto, por la suma de ₡1.658 millones.

Fuente:

-Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional. Proyecto de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2012. Setiembre, 2011.

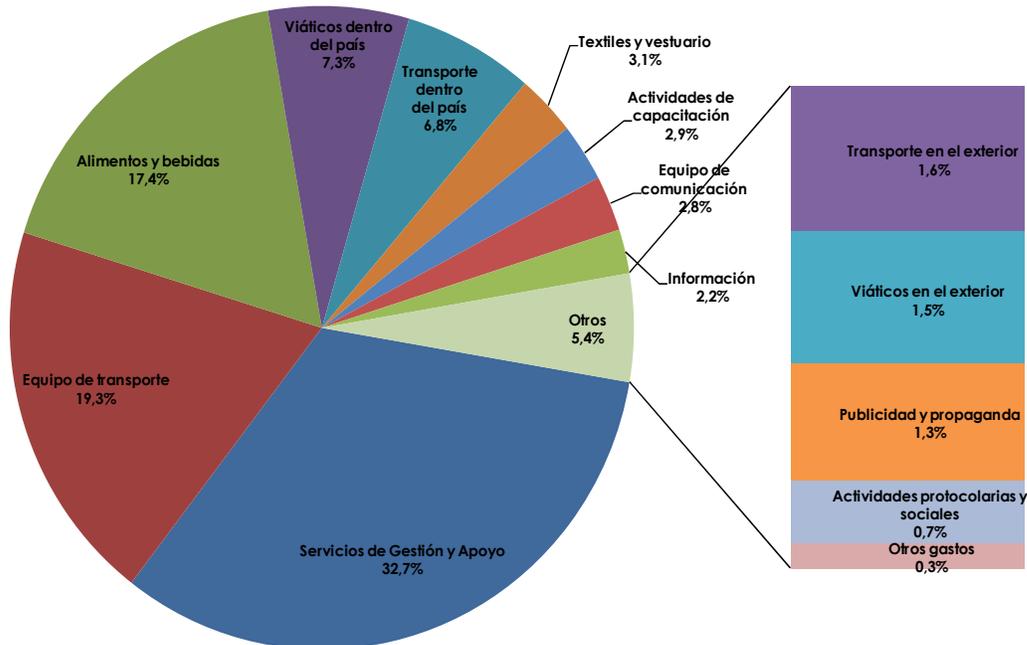
-Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2011. Ley N°8908.

Como se observa en el cuadro, el monto total de esas subpartidas (₡88.704,2 millones), muestra un 2% de incremento real en relación con el Presupuesto de la República del 2011 y representa un 1,48% del monto total asignado al Gobierno Central en el Proyecto de ley. Si se ajustara el presupuesto inicial del 2011, aplicando la rebaja establecida en el citado Decreto Ejecutivo, se

presentaría un incremento importante, de un 17% en términos reales (para mayor detalle ver Anexo 3).

De estos gastos los que tienen mayor participación dentro del Proyecto de Presupuesto son los de Servicios de Gestión y Apoyo, Equipo de Transporte, Alimentos y bebidas, Viáticos dentro del país, y Transporte dentro del país, los cuales en conjunto representan el 83,6% (¢74.124,9 millones) del monto presupuestado para atender esos gastos. La distribución de esos gastos se observa en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 6
GOBIERNO CENTRAL: COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO EJECUTADO POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO
AL 30 DE JUNIO DE 2011
MILLONES DE COLONES



De acuerdo con la clasificación por título, en el Proyecto de Ley de Presupuesto para el 2012, el 78,6% (¢69,715,9 millones) de esos gastos se concentran en el Ministerio de Seguridad Pública (28,6%), Poder Judicial (11%), Ministerio de Educación Pública (10,9%), Ministerio de Hacienda (10,7%), Ministerio de Justicia (10,7%), y Ministerio de Obras Públicas y Transportes (6,8%), quedando el 21,4% distribuido en los otros títulos, lo cual se presenta en el siguiente cuadro.

CUADRO 19
GOBIERNO CENTRAL: OTROS GASTOS SEGÚN CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL 2011-2012
MILLONES DE COLONES

Título	Ley de Presupuesto 2011	2012	Estruc. %	Variación		
				Absoluta	%	Real
Ministerio de Seguridad Pública	11.929,2	25.330,5	28,6%	13.401,3	112,3%	103,0%
Poder Judicial	9.296,2	9.743,5	11,0%	447,3	4,8%	0,2%
Ministerio de Educación Pública	11.999,1	9.704,0	10,9%	-2.295,1	-19,1%	-22,7%
Ministerio de Hacienda	15.158,7	9.462,5	10,7%	-5.696,2	-37,6%	-40,3%
Ministerio de Justicia	11.414,2	9.450,4	10,7%	-1.963,8	-17,2%	-20,8%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	5.437,6	6.025,0	6,8%	587,4	10,8%	5,9%
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	1.802,2	2.775,4	3,1%	973,1	54,0%	47,2%
Tribunal Supremo de Elecciones	1.352,9	2.502,9	2,8%	1.150,0	85,0%	76,9%
Ministerio Comercio Exterior	2.192,9	2.073,0	2,3%	-119,9	-5,5%	-9,6%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	1.097,3	1.790,2	2,0%	692,9	63,1%	56,0%
Ministerio de Salud	1.787,6	1.575,2	1,8%	-212,4	-11,9%	-15,8%
Asamblea Legislativa	1.286,6	1.478,2	1,7%	191,6	14,9%	9,8%
Presidencia de la República	1.361,7	1.297,5	1,5%	-64,2	-4,7%	-8,9%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	1.353,8	1.032,8	1,2%	-321,0	-23,7%	-27,1%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	1.822,1	862,2	1,0%	-959,8	-52,7%	-54,8%
Ministerio de Ambiente y Energía	960,0	833,6	0,9%	-126,5	-13,2%	-17,0%
Contraloría General de la República	769,1	766,1	0,9%	-3,0	-0,4%	-4,8%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	810,3	751,7	0,8%	-58,6	-7,2%	-11,3%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	261,8	287,9	0,3%	26,1	10,0%	5,1%
Ministerio de la Presidencia	269,8	254,6	0,3%	-15,2	-5,6%	-9,8%
Defensoría de los Habitantes de la República	170,0	253,5	0,3%	83,5	49,1%	42,5%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	204,1	200,3	0,2%	-3,8	-1,8%	-6,2%
Ministerio de Gobernación y Policía	207,0	133,3	0,2%	-73,7	-35,6%	-38,5%
Ministerio Vivienda y Asentamientos Humano	166,0	120,0	0,1%	-46,0	-27,7%	-30,9%
Total	83.110,4	88.704,3	100,0%	5.593,9	6,7%	2,0%

Fuente:

-Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional. Proyecto de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2012. Setiembre, 2011.

-Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2011. Ley N°8908.

En relación con el caso específico del Ministerio de Seguridad Pública, es el que presenta el mayor aumento (¢13.401,3 millones), que representan el 28,6% de esos gastos. Este crecimiento se debe primordialmente a un incremento en la partida de bienes duraderos de ¢6.010,2 millones que se utilizará para la compra de equipo de transporte. Esto incluye específicamente ¢1.014,8 millones del impuesto del banano para la compra de vehículos que se destinarán a las zonas bananeras.

Finalmente, otro gasto de interés lo constituye el efectuado en la partida de Alquiler de

edificios, locales y terrenos, la cual presenta una asignación de ¢22.665 millones, lo cual es 11% mayor en términos reales con respecto al presupuesto ajustado al 6 de setiembre 2011, y 25% mayor en términos reales al presupuesto tomando en consideración el decreto de contención del gasto. Sin embargo es importante señalar el tipo de comportamiento que tiene esta partida en años anteriores. Por ejemplo, en el período 2007-2010, la asignación en la Ley de presupuesto se reduce mediante modificaciones en un 19% en promedio (37% en 2010), y luego de la apropiación final se ejecuta un 87% en promedio en el período 2007-2010. En resumen, en la práctica se termina ejecutando alrededor de un 70% de lo destinado en el presupuesto inicial en el período 2007-2010 (55% en el 2010).

1.3.7 Transferencias asignadas a los gobiernos locales, asociaciones de desarrollo y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)

El monto total asignado en el Proyecto de Ley (¢43.238,2 millones) no alcanza la cifra prevista en las diferentes normas legales que regulan las transferencias a los citados beneficiarios, situación que ya se ha presentado en períodos precedentes. En relación con lo anterior, de un total de ¢70.633,0 millones que debieron presupuestarse en el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario para el 2012 a favor de los gobiernos locales, asociaciones de desarrollo y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), sólo se incluyó un 61,2%, siendo las asociaciones de desarrollo y el IFAM los casos más afectados con dicha situación.

Otra situación que requiere atención es el saldo en Caja Única al 30 junio del año en curso por estas mismas transferencias, el cual asciende a unos ¢41.433,7 millones, lo cual refleja la restringida capacidad de ejecución por parte de las entidades beneficiarias de estos recursos.

Específicamente, la presupuestación de estos recursos se realiza por medio de distintas transferencias a favor de las municipalidades del país, asociaciones de desarrollo y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), que se incluyen en diferentes títulos presupuestarios asociados a los ministerios de Obras Públicas y Transportes, Gobernación y Partidas específicas, según se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO 20
PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO NACIONAL 2012: RECURSOS PARA EL DESARROLLO LOCAL
MILLONES DE COLONES

Ministerio / Título presupuestario	Ley	Fuente Financiamiento	Tipo transferencia	Monto	Finalidad
Ministerio de Gobernación y Policía	Ley 3859	Títulos Valores Deuda Interna	Capital	6.137,2	ASOCIACIONES DE DESARROLLO (PARA ASOCIACIONES DE DESARROLLO COMUNAL, PARA EJECUTAR PROYECTOS COMUNALES, SEGÚN EL ARTÍCULO N° 19 DEL 2% DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LA LEY N° 3859).
		Ingresos corrientes	Corriente	4.395,4	ASOCIACIONES DE DESARROLLO (PARA ASOCIACIONES DE DESARROLLO COMUNAL, PARA EJECUTAR PROYECTOS COMUNALES, SEGÚN EL ARTÍCULO No. 19 DEL 2% DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LA LEY No. 3859).
	Ley 7313	Ingresos corrientes	Corriente	2.305,0	PARA ATENDER LO DISPUESTO EN LA LEY N° 7313 DE 29/09/92
	Ley 8316	Títulos Valores Deuda Interna	Capital	515,2	MUNICIPALIDAD DE ALAJUELA (PARA FINANCIAR EL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE LOS ACUEDUCTOS DEL CANTÓN CENTRAL DE ALAJUELA, SEGÚN TRANSITORIO III DE LA LEY No.8316 DE 26/09/2002).
	Ley 4716	Ingresos corrientes	Corriente	250,0	INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORÍA MUNICIPAL (IFAM) (PARA GASTOS DE OPERACIÓN EN APOYO DEL FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN MUNICIPAL). (LEY N° 4716 DE 09/02/1971 Y SUS REFORMAS).
	Ley 8725	Ingresos corrientes	Corriente	29,9	INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORÍA MUNICIPAL (IFAM) (RECURSOS DE CONTRAPARTIDA LOCAL PARA ATENDER GASTOS OPERATIVOS PARA EL DESARROLLO DE LOS COMPONENTES DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO N° 7498-CR Y SUS ANEXOS, ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y EL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO BIRF, SEGÚN LEY N° 8725 DEL 11 DE JUNIO DEL 2009).
	Ley 6849	Ingresos corrientes	Corriente	27,0	(LEY # 6849 DEL 18/02/1983 Y SUS REFORMAS, PARA OBRAS COMUNALES).
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	Ley 8114	Títulos Valores Deuda Interna	Capital	26.578,5	CON EL FIN DE ATENDER LO DISPUESTO EN LA LEY No. 8114 DE 4/7/2001, ART. No. 5, INCISO B. PARA APOYO A PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL DE LA RED CANTONAL
Partidas específicas	Ley 7755	Ingresos corrientes	Corriente	3.000,0	PARA ATENDER LO DISPUESTO EN LA LEY N° 7755, LEY DE CONTROL DE LAS PARTIDAS ESPECÍFICAS CON CARGO AL PRESUPUESTO NACIONAL Y SU RESPECTIVO REGLAMENTO, A DISTRIBUIR MEDIANTE DECRETO EJECUTIVO ELABORADO POR EL MINISTERIO DE HACIENDA DE ACUERDO CON LOS PROYECTOS Y/O PROGRAMAS QUE HAYAN SIDO DEBIDAMENTE APROBADOS POR LOS DIFERENTES CONCEJOS, TANTO DISTRITALES COMO MUNICIPALES.
Total de recursos				43.238,2	

Fuente: Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional 2012.

1. \$26.578,5 millones para apoyo a programas y proyectos de inversión de la infraestructura vial de la red cantonal de conformidad con la Ley N°8114, artículo 5, inciso b); asignada en el título del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).

Estos recursos muestran un crecimiento del 0,6% respecto de los presupuestados para el año 2011, tasa que ha disminuido respecto de los años 2010 y 2011 donde se registró un crecimiento del 4,5% y 3,4%, respectivamente. El monto incorporado corresponde al porcentaje a que hace referencia la Ley N°8114 y es importante mencionar que se ha girado a las municipalidades, en los últimos cuatro años, el 100% de los recursos consignados en el Presupuesto Nacional.

La fuente de financiamiento incorporada en el proyecto de ley para respaldar estas transferencias sigue siendo Títulos Valores (Deuda Interna), cuando en realidad la erogación para el Estado tiene origen en el Impuesto sobre los combustibles y por tanto, debería asociarse con los "Ingresos corrientes".

En lo que respecta al presente año 2011, ya se ha gastado el 77,8% de estos fondos a favor de los distintos gobiernos locales y en la Caja Única del Estado se encuentran al 30 de junio de 2011 un total de ¢14.508,3 millones.

2. ¢10.532,6 millones correspondientes al equivalente del 2% del impuesto sobre la renta, según Ley N°3859 para asociaciones de desarrollo comunal, consignados en el presupuesto del Ministerio de Gobernación y Policía.

En el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional para el año 2012, se incluyen ¢10.532,6 millones correspondientes al equivalente del 2% del monto estimado del Impuesto sobre la Renta, según se indica en el artículo 19 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, N°3859. Al respecto, es preciso señalar varios asuntos:

- a) La Ley N°3859 dispone que el Estado incluirá en el Presupuesto Nacional una partida equivalente al 2% del Impuesto sobre la Renta. Lo anterior implica que se debió presupuestar para el año 2012 un total de ¢16.544,0 millones; sin embargo, sólo se presupuestan ¢10.532,5 millones. Esta situación no es nueva, pues en los últimos tres años (2010-2012) se han dejado de incorporar un poco más de ¢20.000,0 millones al Presupuesto Nacional.

Desde el año 2007 y hasta la propuesta para el período 2012, se han presupuestado un total de ¢40.852,9 millones, con una tasa de crecimiento en ese lapso del 220,4%.

- b) La Ley N°3859 señala que estos recursos se girarán al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad para las asociaciones de desarrollo de la comunidad, debidamente constituidas y legalizadas; no obstante, debido a que el citado Consejo no cuenta con personalidad jurídica que le permita recibir y administrar dichos recursos, ha conllevado a que el Ministerio de Hacienda, a solicitud de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) como programa perteneciente al Ministerio de Gobernación y Policía, sea la que realice, por medio de la Tesorería Nacional, el giro directo de estos recursos a las asociaciones de desarrollo beneficiadas.
- c) La distribución de estos recursos, según lo refiere la Ley N°3859 y el reglamento respectivo, corresponde a un 50% para el denominado "*Fondo por girar*", donde todas las asociaciones de desarrollo que cumplan con los requisitos estipulados en el reglamento recibirán un porcentaje de estos recursos, conforme la distribución que el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad le suministre a Tesorería Nacional y con base en los informes que brinde al efecto la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO).

El otro 50% de los recursos se constituye en un "*Fondo para proyectos*" de diversa naturaleza empresariales, infraestructura, capacitación, adquisición de bienes inmuebles y compra de maquinaria y equipo, según se indica en el reglamento a la Ley N°3859. Estos proyectos los analiza DINADECO y posteriormente, son aprobados por el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, finalmente Tesorería Nacional procede al giro respectivo.

Para el año 2012 y los años previos, solamente se ha incluido una suma global con una descripción de la finalidad (coletilla), que señala que esos recursos corresponden a

“Asociaciones de desarrollo comunal, para ejecutar proyectos comunales, según el artículo 19 del 2% del impuesto sobre la renta de la Ley N°3859”. Lo anterior revela que el destino de los recursos correspondientes al equivalente del 2% del impuesto sobre la renta, se definirá posterior a la aprobación que realiza la Asamblea Legislativa al Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional y que los proyectos que en definitiva sean aprobados para generar desarrollo en las distintas comunidades del país, no serán detallados en el Presupuesto Nacional.

Esta situación limita la transparencia del presupuesto, pues no existe una revelación suficiente sobre el destino que se le brindará a estos recursos. Asimismo, al no existir un detalle sobre los montos, beneficiarios y proyectos a financiarse, se limita la capacidad de decisión del Poder Legislativo en el proceso de discusión y aprobación del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional.

Aunado a lo anterior, la Ley N°3859 y su reglamento, señalan que debe existir un Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad, el cual se formulará cada cuatro años; no obstante, en los últimos dos cuatrienios no se ha elaborado, situación que favorece el nivel de discrecionalidad con que DINADECO y el Consejo de Desarrollo de la Comunidad analizan y aprueban el destino de estos recursos, prácticamente sin una visión de país respecto del desarrollo comunal. Sobre éste y otros asuntos relacionados con la gestión de DINADECO esta Contraloría emitirá un informe este año.

Por otra parte, se considera importante indicar respecto de los mecanismos de control de este tipo de transferencias, lo siguiente:

- a) El Ministerio de Hacienda, mediante el oficio circular N°DGPN-044-2011 del 21 de enero de 2011 le comunicó al Ministro de Gobernación y Policía que la administración concedente de transferencias a entidades privadas, es responsable de garantizar que previo al giro, los sujetos beneficiarios tengan la capacidad legal, técnica, administrativa y financiera para su utilización y de verificar la correcta utilización de los fondos autorizados a los fines que el legislador haya autorizado, mediante informes periódicos que deberá rendir el sujeto privado beneficiario a la administración concedente.
- b) Asimismo, en el párrafo final del artículo 6 y en el numeral 35 de la Ley N°3859, se establece la obligación de DINADECO de definir un control minucioso de las actividades económicas de las asociaciones, para lo cual debe organizar un sistema especial de inspección y auditoría comunal. Asimismo, DINADECO debe indicar para cada caso, los registros contables que debe llevar la asociación y los informes que debe rendir periódicamente.
- c) En el artículo 13 del Reglamento N°32595-G al artículo 19 de la Ley N°3859, se señala que corresponderá al Departamento de Auditoría Comunal en coordinación con las direcciones regionales, el control y fiscalización del uso de los recursos asignados a las organizaciones. También se indica que las organizaciones privadas deberán cooperar plenamente con DINADECO en la supervisión del uso de recursos asignados.

Por tanto, le corresponde a la institución concedente, en este caso el Ministerio de Gobernación y Policía, por medio de DINADECO, ejercer el control y fiscalización de estos recursos.

La Contraloría General por su parte tiene competencia sobre los sujetos privados que administren fondos públicos, según lo dispuesto en los artículos 4 b) y 5 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N°7428. En atención a este mandato, la Contraloría emitió las Normas de control interno para los sujetos privados que custodien o administren, por cualquier título, fondos públicos²⁰, así como varias circulares²¹ donde se regula la fiscalización y control de beneficios patrimoniales, gratuitos o sin contraprestación alguna, otorgados a sujetos privados por parte de entidades u órganos públicos, sin perjuicio de las actividades de fiscalización posterior propias de este órgano contralor.

3. \$3.000,0 millones para obras específicas según Ley N°7755, asignadas en el título presupuestario de partidas específicas.

El monto absoluto incorporado en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional para el período 2012 no muestra variación alguna respecto de los recursos presupuestados en el año 2011 (\$3.000,0 millones).

Es preciso indicar, que no existe una suma predefinida de recursos por concepto de partidas específicas, por lo que el monto a incorporar cada año en el Presupuesto Nacional depende de las políticas de gasto definidas por el Poder Ejecutivo.

Ahora bien, independientemente del monto que sea incorporado en el Presupuesto Nacional por este concepto, la Ley N°7755, en el inciso b) del artículo 8, dispone que *“En los presupuestos públicos, las partidas específicas deberán expresarse con el mayor detalle posible; es decir, no podrán ser genéricas sino referirse a un proyecto, programa o proyecto de inversión concretos, a fin de facilitar la ejecución y los controles”*.

Al respecto, para el año 2012, la suma prevista está distribuida entre las diferentes municipalidades; sin embargo, la descripción de la finalidad (coletilla) deja pendiente lo relativo a la especificación del destino de los recursos, señalando únicamente que la distribución se hará mediante Decreto Ejecutivo elaborado por el Ministerio de Hacienda, de acuerdo con proyectos y programas debidamente aprobados por las instancias municipales. Lo anterior, revela que no se ha cumplido a cabalidad con el procedimiento establecido en la citada Ley N°7755 y su reglamento, para fijar la finalidad específica de los recursos de partidas específicas, lo que obligará a realizar acciones adicionales que generan mayores costos para el Estado, situación que se ha señalado desde el año 2008 en los distintos Informes Técnicos emitidos por esta Contraloría General relativos a los Proyectos de Ley de Presupuesto de la República.

Por otra parte, al 30 de junio de 2011, se encuentran en la Caja Única del Estado un total de \$6.033,5 millones por concepto de partidas específicas, suma que no incluye los \$3.000,0 millones incorporados en la Ley de Presupuesto Nacional 2011, pues según el reporte del Ministerio de Hacienda no han sido girados ni comprometidos. Por tanto, si se incorpora esta suma más la correspondiente al período 2012 y no se registran débitos por parte de las

²⁰ N-I-2009-CO-DFOE, Resolución N°R-CO-5-2009, publicadas en La Gaceta N°25 del 5 de febrero de 2009.

²¹ Circulares N°10298, 10299 y 10300 del 18 de diciembre de 2001.

municipalidades beneficiadas con estos recursos, el monto en Caja Única podría eventualmente superar los ¢12.000,0 millones al final del período 2012.

Lo anterior, refleja la limitada capacidad de ejecución de estos recursos por parte de las municipalidades, lo que lleva a reiterar que dichas instituciones deben mejorar sus procesos internos de manera que incrementen la prestación de bienes y servicios a la comunidad.

Otro aspecto a destacar es que en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2012, no se incluyeron, como en años anteriores, transferencias a favor de los gobiernos locales en el título del Ministerio de Gobernación y Policía. Dichos aportes en su oportunidad habían sido objeto de pronunciamiento de esta Contraloría General, por cuanto el mecanismo utilizado no consideraba la definición previa de un criterio técnico para su distribución, mientras que la aplicación quedaba sujeta a la emisión de un Decreto que desglosara los beneficiarios, finalidades y montos, lo que además limita la disponibilidad y ejecución de los recursos.

4. ¢2.305,0 millones provenientes del Impuesto al Banano, Ley N°7313 a favor de las municipalidades cuyos cantones son productores de dicha fruta, consignados en el presupuesto del Ministerio de Gobernación y Policía.

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 cualquier tipo de erogación, excepto para el pago de remuneraciones y consultorías.

En el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional para el año 2012 se incluyeron por concepto de este impuesto ¢2.305,0 millones, lo cual revela una tasa de crecimiento del 15% respecto del año 2011; sin embargo, el comportamiento de esta transferencia ha mostrado un decrecimiento del 17,3% entre los años 2007 y 2012.

El monto que corresponde transferir para el 2012, según lo indica la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, es de ¢2.058,2 millones; sin embargo, se presupuestó la suma de ¢2.305,0 millones; o sea, ¢246,8 millones más. Es importante acotar que desde el año 2007, exceptuando el año 2009, se ha venido presupuestando una suma inferior a la que corresponde por concepto de esta ley.

El saldo en Caja Única del Estado al 30 de junio de 2011 por concepto de esta ley, asciende a ¢924,0 millones. La Municipalidad de Pococí es la que registra la mayor cantidad de recursos en Caja Única (¢260,8 millones), seguida por las municipalidades de Siquirres, Limón y Matina, con sumas superiores que oscilan entre los ¢130,0 y ¢181,0 millones.

5. ¢515,2 millones del Impuesto único de salida a favor de la Municipalidad de Alajuela y consignado en el presupuesto del Ministerio de Gobernación y Policía.

Estos recursos se originan en la Ley Reguladora de los Derechos de Salida del Territorio Nacional, N°8316, y se consignan a favor de la mencionada Municipalidad para financiar el proyecto de construcción del acueducto y el alcantarillado del Cantón Central de Alajuela, según lo dispone el Transitorio III de la citada ley.

En el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional para el año 2012, se incluyó la suma de ₡515,2 millones; sin embargo, el monto que corresponde es ₡1.048,5 millones, es decir, el Ministerio de Hacienda no está presupuestando un total de ₡533,3 millones, conforme lo dispuesto en la norma de cita. Esta situación no es una novedad, ya en períodos anteriores se han incluido sumas inferiores a las que corresponden.

Al 30 de junio de 2011, se encuentran en Caja Única del Estado pendientes de ejecutar por el beneficiario, la suma de ₡687,2 millones, por concepto de esta Ley.

6. ₡27 millones provenientes del Impuesto al Cemento, Ley N°6849 a favor de las asociaciones de desarrollo de la Provincia de Cartago y consignados en el presupuesto del Ministerio de Gobernación y Policía.

La Ley N°6849 establece un impuesto del 5% a la venta de cemento producido en Cartago, San José y Guanacaste. En el artículo 3°, inciso ch), se indica que el 10% de dicho impuesto será distribuido por partes iguales entre las asociaciones de desarrollo integral de la provincia de Cartago para obras comunales, y que dichos recursos serán canalizados por medio de DINADECO, razón por la cual se incorporan en el título correspondiente al Ministerio de Gobernación y Policía.

El monto previsto en el proyecto de Presupuesto Nacional para el año 2012 es de apenas ₡27,0 millones, suma igual a la incorporada en el período 2011, pero que se encuentra muy por debajo del monto que por disposición de la Ley N°6849 debe destinarse a estas asociaciones de desarrollo. Por tanto, entre los años 2010 y 2012, se estaría dejando de presupuestar por concepto de esta ley un total de ₡656,9 millones, aspecto que podría repercutir en las obras comunales que las asociaciones de desarrollo integral de la provincia de Cartago podrían desarrollar en favor esas comunidades.

7. ₡29,9 millones correspondientes a recursos de contrapartida local para atender gastos operativos para el desarrollo de los componentes del contrato de préstamo N°7498.CR y sus anexos, entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), según Ley N°8725, consignados en el presupuesto del Ministerio de Gobernación y Policía.

Esta suma está asignada a favor del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), como parte de los recursos de contrapartida que le corresponden como Unidad Técnica Ejecutora, con la participación de la Municipalidad de Limón, para atender los cometidos establecidos en el citado contrato de préstamo que financia el Proyecto de Limón Ciudad-Puerto. Estos recursos se incluyeron en el Presupuesto Nacional a partir del año 2011 con una suma de ₡29,0 millones.

8. ₡250,0 millones para gastos de operación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) en apoyo del fortalecimiento del régimen municipal, según Ley N°4716 y sus reformas, presupuestados en el Ministerio de Gobernación y Policía.

Este tipo de transferencias se incluyen en el Presupuesto Nacional en forma regular; no obstante, el monto incorporado para el año 2012 es muy inferior al incluido en el período 2010 que ascendió a ₡600,0 millones. En el año 2011 el monto descendió a ₡240,2 millones, pero es importante mencionar que al 30 de junio de 2011, en la cuenta de Caja Única correspondiente al IFAM, se registra un total de ₡790,0 millones.

Otro aspecto importante a comentar es la no inclusión en el Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional 2012, y que tampoco se ha atendido desde el año 1996, de los recursos que por concepto del Impuesto sobre las Ventas le corresponden al IFAM (2%)²² y que sólo para el año 2012 ascienden a ¢19.655,5 millones.

De lo expuesto se puede concluir que con excepción de la asignación de recursos por concepto de la Ley de Simplificación y Eficiencias Tributarias, N°8114, Ley del Impuesto al Banano, N°7313 y Partidas Específicas, en los restantes casos, el Ministerio de Hacienda no presupuestó los montos que por distintas leyes debieron consignarse en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2012.

Lo anterior debe ser un punto de análisis y discusión por parte de la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo, dado que el lento crecimiento de la economía y el déficit fiscal que enfrenta el país actualmente, limita al Poder Ejecutivo cumplir con la asignación de recursos específicos a diversas entidades públicas y privadas, obligaciones que incluso en algunos casos sobrepasan la recaudación efectiva de recursos y los obliga a girar sumas sobre cálculos de estimaciones presupuestarias.

²² Estos recursos según lo señala el legislador, deben destinarse a financiar por medio de créditos a los gobiernos locales, para estudios y programas de obras sanitarias y de saneamiento ambiental.

CAPÍTULO 2

El proceso de formulación presupuestaria y la planificación nacional

En este capítulo se aborda el cumplimiento de dos requisitos que debe cumplir este Proyecto de Presupuesto, establecidos en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP); la vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2011-2014 y la inclusión de los elementos de programación física que luego servirán para medir los resultados en el uso de los recursos públicos. En relación con lo anterior, el artículo 4 de dicha Ley señala que todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jefes respectivos, y que el PND constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales. Además el artículo 52 establece, que el informe de resultados físicos de los programas ejecutados durante el ejercicio económico respectivo, elaborado por el Ministerio de Hacienda debe incluir los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, para lo cual resulta fundamental el establecimiento de los indicadores de desempeño respectivos.

2.1 Vinculación del presupuesto con la planificación nacional

En el documento de presentación del Proyecto de Presupuesto 2012 se indica que "...Dadas las restricciones fiscales..., se tuvo especial cuidado para asegurar los recursos necesarios para financiar las políticas y proyectos establecidos como grandes ejes de acción: bienestar social, ambiente y ordenamiento territorial, seguridad ciudadana y paz, y competitividad e innovación."²³. Según lo señalado por el Ministerio de Hacienda, los rubros estratégicos de recursos incluidos en el Proyecto según los ejes del PND son los siguientes: en el "Eje Bienestar social y protección de los más vulnerables" \$666.527,9 millones, en el "Eje Seguridad Ciudadana y Paz Social" \$212.260,0 millones, en el "Eje Ambiente y Ordenamiento Territorial" \$15.876,1 millones y en el "Eje Competitividad e Innovación" \$221.949,1 millones, para un total de \$1.116.613,1 millones.

A partir de este esfuerzo de vinculación del presupuesto con el PND realizado por el Gobierno, en el documento de presentación del proyecto de presupuesto se incluye un detalle de los recursos asignados a los referidos ejes, señalando las áreas programáticas, las prioridades atendidas en el presupuesto y el órgano encargado²⁴.

En relación con lo anterior, esta Contraloría procedió a realizar complementariamente un análisis general de la vinculación de los recursos asignados a los diferentes ministerios dentro del Proyecto de Presupuesto Nacional, respecto de una muestra de sectores y metas relevantes del PND 2011-2014, lo cual se comenta seguidamente.

2.1.1 Sector Bienestar Social

Este Sector atiende los problemas de pobreza y desigualdad en el país, donde la pobreza ha presentado estancamiento desde hace más de una década y la desigualdad en la distribución del ingreso ha tendido a acentuarse a través de los años, agravado en los últimos tres años como consecuencia también de los efectos de una severa crisis económica internacional. Es así, como según los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), el porcentaje de hogares en condición de pobreza fue de 21,3% en el 2010 y el coeficiente de Gini, que mide el grado de desigualdad en la distribución del ingreso alcanzó ese mismo año un 0,4011. En el PND

²³ Ministerio de Hacienda. "Presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2012", pág. EXP-020-2012.

²⁴ Op cit, Ministerio de Hacienda, págs EXP-022-2012 a EXP-025-2012.

2011-2014 se señala²⁵ que “El crecimiento y la generación de empleo de calidad no son suficientes para reducir de forma sustancial y sostenida la desigualdad y la pobreza. Igualmente indispensable es una política social muy activa, que propicie una distribución equitativa de los frutos del progreso...”

En relación con las actividades desplegadas por este Sector²⁶, en el Proyecto de Presupuesto 2012 se incluyen recursos para cinco grandes programas: “Avancemos”, “Atención integral a familias en pobreza extrema, vulnerabilidad y riesgo social”, “Red nacional de cuidado”, y “Régimen no contributivo” y “Acceso a la Vivienda”, los cuales implican coordinaciones con otros sectores como el Educativo, Salud, Trabajo y Seguridad Social y Ordenamiento Territorial, y deben recibir financiamiento principalmente a partir de transferencias desde cinco instituciones, a saber: el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Salud (MS), la Presidencia de la República y el Ministerio de Vivienda (MIVAH) (Ver cuadro siguiente).

²⁵ Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, “María Teresa Obregón Zamora”, pág. 53.

²⁶ Algunos de estos programas involucran acciones intersectoriales, como es el caso de la “Red de Cuido” que incluye acciones del Sector Salud y el de “Acceso a la Vivienda” que incluye acciones del Sector Ordenamiento Territorial.

CUADRO 21
SECTOR BIENESTAR SOCIAL Y FAMILIA: RECURSOS ASIGNADOS A METAS RELEVANTES DEL PND 2011-2014

Acción estratégica	Meta Acción estratégica 2011-2014	Recursos asignados 2012 (en millones de colones) ***/	Institución responsable
PROGRAMA AVANCEMOS	160,000 estudiantes beneficiados anualmente con el Programa Avanceмос	60,000.00	MEP-IMAS
PROGRAMA ATENCIÓN INTEGRAL A FAMILIAS	20,000 familias en pobreza extrema, vulnerabilidad y riesgo social, atendidas integralmente.	61,000.0	MTSS-FODESAF-IMAS
	15,000 niños y niñas adicionales, atendidos en la Red Nacional de Cuido y Desarrollo infantil.	32,258.0	MS-MTSS-FODESAF-IMAS
	Incrementar en 6.649 niños de 3 meses a 13 años la población atendida con servicios de atención y protección infantil en los CEN y CINAJ, respondiendo a necesidades de cuidado diario. */		
PROGRAMA RED DE CUIDO	20 Sistemas Locales de Protección Integral, a la niñez y 20 de atención integral la persona adulta mayor funcionando en comunidades prioritarias	3,482.0	Pres. de la Rep.-CONAPAM
	Realizar 170 obras de infraestructura con equipamiento. (Construcciones 15, ampliaciones 12, reparaciones 52) (CEN-CINAJ) */	No se detalla	MS-MTSS-MOPT-FODESAF
	897 funcionarios (as) nuevos ubicados en los diferentes niveles de atención para la provisión de servicios de salud (CEN-CINAJ) */	0.00	MS
PROGRAMA REGIMEN NO CONTRIBUTIVO	10,000 nuevas pensiones del régimen no contributivo otorgadas a personas adultas mayores, personas con discapacidad, mujeres viudas desamparadas y personas en indigencia	55,409.30	MTSS-CCSS
PROGRAMA ACCESO A LA VIVIENDA	Destinar, al menos, el 25% de los fondos transferidos por el Impuesto Solidario, anualmente, al otorgamiento del Bono Colectivo en barrios y en asentamientos en precario. **/	2,350.00	MIVAH-BANHVI
	Otorgar 38.000 BFV **/	10,000.00	MIVAH-BANHVI
TOTAL		224,499.30	

*/ Metas del Sector Salud

**/ Metas del Sector Ordenamiento Territorial

***/ Adicionalmente el Ministerio de Hacienda incluye como recursos vinculados con el PND 2011-2014, ¢140.538,8 millones relativos a transferencias del MS a la CCSS entre otros: centros penales, convenios especiales, población indigente.

Fuente : Elaboración de la CGR con base en el PND 2011-2014 y el Proyecto de Presupuesto 2012.

A continuación se agregan algunos comentarios en relación con tales programas.

PROGRAMA AVANCEMOS

En el PND 2011-2014 se establece para este programa, la meta de “**160,000 estudiantes beneficiados anualmente con el Programa Avanceмос**”, la cual consiste en transferencias monetarias condicionadas, para el mantenimiento de adolescentes de escasos recursos en el sistema educativo. En el PND se estima un costo para el cuatrienio de ¢240.000,0 millones.

Para la atención de esta meta se incluye en el Proyecto de Presupuesto Nacional 2012, un monto de ₡60.000,0 millones (un 25% del total para el cuatrienio), dentro del "Programa de Equidad" del MEP como una transferencia corriente al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), financiado con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF); la cual presenta un crecimiento real del 6% con respecto al 2011. El IMAS es el ente que actualmente ejecuta el Programa, aunque en el PND se señala que su ejecución va a ser trasladada paulatinamente al FONABE²⁷.

En el Informe de Seguimiento Semestral 2011 del PND²⁸, se indica un avance de la meta del 104%, ya que se atendió a 167.330 estudiantes en este primer semestre, donde señala MIDEPLAN que esto revela una capacidad de atención mayor a la programada inicialmente.

Sobre este programa, si bien se han reconocido resultados importantes, la Contraloría ha señalado respecto a años anteriores la existencia de filtraciones, indicándose que aproximadamente un 9 % del total de beneficiarios no presentan carencias ni tienen ingresos insuficientes, por lo que se requiere monitorear y controlar estas situaciones y aumentar la prioridad en la atención de los grupos 1 y 2 del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), que son los que tienen más dificultades para mantenerse en el sistema educativo a nivel de secundaria.

PROGRAMA ATENCIÓN INTEGRAL A FAMILIAS EN POBREZA EXTREMA, VULNERABILIDAD Y RIESGO SOCIAL

Para este programa se establece la meta de **"20,000 familias en pobreza extrema, vulnerabilidad y riesgo social, atendidas integralmente"**. Esta consiste en la atención integral en un conjunto de acciones y compromisos, a ejecutar por parte de las instituciones públicas y las propias familias, dirigidos a que estas superen la situación de pobreza, vulnerabilidad y riesgo social²⁹. Se estima un costo para el cuatrienio de ₡54.800,0 millones, que involucra recursos de las diferentes instituciones que participan en su ejecución.

Para su financiamiento, según lo consignado por el Ministerio de Hacienda (MINHAC) en la presentación del proyecto de presupuesto, se incluye para el 2012 un monto de ₡61.000 millones, dentro del "Programa Desarrollo y Seguridad Social" del MTSS, como transferencia corriente al FODESAF; valga indicar que en el presupuesto no se detalla específicamente este monto, sino que será la asignación que eventualmente realice dicho Fondo.

Según lo informado por el IMAS³⁰, este programa se encuentra actualmente en la fase de "Plan piloto" y en el Informe de Seguimiento Semestral 2011 del PND³¹, se indica, que se está trabajando en la selección de familias, procesos, instrumentos, métodos logísticos y definición

²⁷ Presidencia de la República. "Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, María Teresa Obregón Zamora", pág. 148, Nota a pie N°25.

²⁸ MIDEPLAN. "Informe de Seguimiento Sector Bienestar Social y Familia, Junio 2011", pág. 6.

²⁹ En el PND 2011-2014 se señala que esta meta puede incluir el subsidio único del IMAS (esto es apoyo económico para la satisfacción de necesidades básicas de la familia así como transferencias monetarias para el financiamiento de actividades productivas y capacitación para el empleo), transferencias monetarias del programa Avancemos, pensiones del RNC de la CCSS, las prestaciones del CNREE y los procesos de formación humana del INAMU y del Consejo de la Persona Joven. Todo esto según sean las necesidades de las familias atendidas. Además, la meta de las 20.000 familias incluyen a 2000 familias con personas con discapacidad, que reciben prestaciones económicas y sociales del CNREE, 16.000 mujeres de estas familias con formación humana del INAMU y 1600 jóvenes de estas familias con capacitación y formación humana del CPJ. Pág. 148.

³⁰ Cuestionario aplicado al enlace sectorial del Sector Bienestar Social el 24 de agosto del año en curso.

³¹ MIDEPLAN. "Informe De Seguimiento Sector Bienestar Social y Familia, Junio 2011", pág. 6.

de la instrumentalización, así como la coordinación interinstitucional, por lo que la ejecución se proyecta iniciar para el segundo semestre del presente año.

PROGRAMA RED NACIONAL DE CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL (RNCDI)

En el PND 2011-2014 se establece para este Programa, seis metas, a saber:

- **“20 Sistemas Locales de Protección Integral a la niñez y 20 de atención integral la persona adulta mayor funcionando en comunidades prioritarias, (costo para el cuatrienio: ¢2.660 millones);**
- **“2.500 personas adultas mayores adicionales, cubiertas por la Red de Cuido con diversas modalidades de atención, (costo para el cuatrienio: ¢10.000 millones);**
- **“15,000 niños y niñas adicionales, atendidos en la Red Nacional de Cuido y Desarrollo infantil, (costo para el cuatrienio: ¢33.700 millones);**
- **“Incrementar en 6.649 niños de 3 meses a 13 años la población atendida con servicios de atención y protección infantil en los CEN y CINAI, (costo para el cuatrienio: ¢999 millones);**
- **Realizar 170 obras de infraestructura con equipamiento. (Construcciones 15, ampliaciones 12, reparaciones 52) (CEN-CINAI) (costo para el cuatrienio: ¢11.488,8 millones);**
- **897 funcionarios nuevos ubicados en los diferentes niveles de atención de salud (CEN-CINAI) (costo para el cuatrienio: ¢7.433,3 millones);**

Las tres primeras metas son coordinadas por el Sector Bienestar Social y las otras tres por el Sector Salud, específicamente en su ejecución y dirección intervienen el MS (Dirección de CEN-CINAI y OCIS), la Presidencia de la República, el MTSS, el MOPT, FODESAF, IMAS, CONAPAM y Municipalidades.

Para el financiamiento de estas metas, según lo informado por el MINHAC, se incluye en el Proyecto de Presupuesto Nacional 2012 un monto de ¢32.258,0 millones; de dichos recursos se registra explícitamente en el Proyecto el costo del “Programa de Provisión de Servicios de Salud” del MS (Dirección de CEN-CINAI) por un monto de ¢18.685,3 millones (incluye la atención de los niños que están el programa y los nuevos que se agregarán).

Con respecto a la meta de incrementar el número de niños atendidos, según lo informado por el MS³² para el 2011 se programó atender 2018 niños adicionales y al primer semestre se atendieron 888, con un costo de ¢346,3 millones, señalándose que se va a proceder a contratar la atención integral y transporte, con el fin de no depender de las obras de infraestructura que están en proceso. Para el 2012 se programa³³ una atención adicional de 1098 niños con un costo de ¢537 millones.

Con respecto a la meta “170 obras de infraestructura con equipamiento en CEN-CINAI”, en el presupuesto del MOPT (Programa de Edificaciones Nacionales), se incluyen recursos para tal fin, detallándose el indicador “Número de CEN-CINAI nuevos y reparados (recursos de FODESAF)”, no obstante no queda explícito el monto exacto asignado. Asimismo, según lo informado por el MS³⁴, está previsto que esta meta también se financie a través de la Dirección Nacional de CEN-CINAI con transferencia de FODESAF, de manera que el monto destinado a esta meta no se detalla directamente en el Proyecto de Presupuesto.

³² Ministerio de Salud. “Programación de metas del PND 2012”. Oficio DM-3656 del 19-07-2011.

³³ Ministerio de Salud. “Informe de Seguimiento Sector Salud, Junio 2011”, Oficio DM-3904 del 10 de agosto del 2011.

³⁴ Cuestionario aplicado al enlace sectorial del Salud el 12 de agosto del año en curso.

Según lo indicado por el MS, para la meta de obras de infraestructura se programó en el 2011 la realización de 35 obras y al primer semestre se han realizado 4 con una inversión de ₡430,2 millones. Para el 2012, se programan³⁵ 62 obras con un costo de ₡5.091,6 millones.

Con respecto a la meta de "897 funcionarios nuevos en los CEN-CINAI", relacionada con la ampliación de la cobertura de la Red de Cuido, en el proyecto de presupuesto 2012 no se asignan recursos para la creación de dichas plazas, al igual que en 2011.

PROGRAMA REGIMEN NO CONTRIBUTIVO

En relación con este Régimen, en el PND 2011-2014 se establece la meta de **"10,000 nuevas pensiones del régimen no contributivo otorgadas a personas adultas mayores, personas con discapacidad, mujeres viudas desamparadas y personas en indigencia"**. Esta meta es ejecutada por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), y en el PND se estima un costo de ₡22.000,0 millones.

En el Proyecto de Presupuesto 2012, se incluye para su financiamiento, un monto de ₡55.409,3 millones, provenientes de dos transferencias corrientes del MTSS a la CCSS para el régimen no contributivo y adultos mayores, en los programas de "Desarrollo y Seguridad Social" y "Programa de actividades centrales", respectivamente. Esto incluye los recursos para los beneficiarios nuevos y los ya existentes en el régimen.

En el 2011 se programó 2.500 nuevas pensiones, con un costo de ₡1.559,5 millones y según informó el MS³⁶ se otorgaron al primer semestre 1027, con un costo de ₡414,0 millones.

Como referencia, los estudios realizados por la CGR sobre esta meta para el caso del PND anterior, muestran que entre los años 2006 y 2010, la población meta de este Programa pasó de 52.439 personas a 75.403. Se estima que la cobertura potencial (beneficiarios totales entre la población objetivo) pasó de 89% en el año 2006 a 91,0% en el 2009 y la cobertura efectiva (beneficiarios en condición de pobreza entre la población objetivo) de un 53,6% a un 54,5%. Para el año 2010 estos últimos indicadores pasan a 76,8% y a 52,0%, explicado en parte por las mejoras introducidas a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) en el 2010. En cuanto a las filtraciones (personas que tienen pensión pese a no encontrarse en condición de pobreza), representan aproximadamente un tercio de la población beneficiaria. Asimismo, las exclusiones (personas en condición de pobreza sin recibir pensión) alcanzan aproximadamente al 48,0% de la población meta.

PROGRAMA ACCESO A LA VIVIENDA

En el PND 2011-2014 se establece para este programa, dos metas:

- **"Destinar, al menos, el 25% de los fondos transferidos por el Impuesto Solidario, anualmente, al otorgamiento del Bono Colectivo en barrios y en asentamientos en precario"**.
- **"Otorgar 38.000 Bonos Familiares de Vivienda"**.

Estas metas son ejecutadas por el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) y en el PND se estima un costo de ₡86.394,5 millones para el cuatrienio.

³⁵ Ministerio de Salud. "Programación de metas del PND 2012". Oficio DM-3656 del 19-07-2011.

³⁶ Ministerio de Salud. "Informe De Seguimiento Sector Salud, Junio 2011", Oficio DM-3904 del 10 de agosto del 2011.

Se incluye en el Proyecto de Presupuesto Nacional, ¢2.350,0 millones de transferencia del MIVAH para el BANHVI en el "Programa de Actividades Centrales" por Ley de Impuesto Solidario para financiar programas públicos dirigidos a la dotación de vivienda digna y ¢10.000,0 millones en ese mismo programa, de transferencia al BANHVI por concepto de Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI para la asignación de bono colectivo en obras de infraestructura en asentamientos en precarios (estos recursos equivalen a un 14,3% del total estimado para el cuatrienio).

Una meta similar se incluyó en el PND anterior, referida primero a la reducción de hogares en condiciones de precarios y tugurios y luego fue modificada haciendo referencia al otorgamiento del Bono Colectivo, no obstante presentó muchos problemas en su ejecución y no se cumplió a cabalidad en el período (43.7%), entre los problemas que se vislumbraron estaban: excesivos trámites legales, la condición de los terrenos de alta vulnerabilidad, riesgo y dificultades con la aprobación por parte de las municipalidades y un problema con la población indocumentada que no podían ser beneficiarios del programa.

Es importante señalar que, en el presupuesto del 2011 del MIVAH, se le asignaron al BANHVI, ¢14.675,0 millones, destinados a "financiar programas públicos dirigidos a la dotación de vivienda digna", según el siguiente detalle: ¢2.500,0 millones por Ley N°8683 del 19/11/2008, Ley del Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda"; ¢2.175,0 millones a "la adquisición de terrenos destinados para albergar a familias del Programa de erradicación de precarios, tugurios y extrema necesidad", según artículo 65 de la Constitución Política y la Ley N°7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI, del 13/11/86 y sus reformas"); y ¢10.000,0 millones "para la asignación de Bono Colectivo en obras de infraestructura en asentamientos en precario", según artículo 65 de la Constitución Política y la Ley N°7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI, del 13/11/86 y sus reformas. Sin embargo, esas subpartidas no presentaban ejecución en la liquidación del Presupuesto de la República, al 30 de junio³⁷.

Según información suministrada por la Tesorería Nacional, el BANHVI mantenía en caja única, al 30 de junio de 2011, los siguientes recursos: BANHVI Impuesto Solidario ¢8.212,0 millones; BANHVI ¢8.082,0 millones; Recursos de FODESAF ¢1.752 millones; Inundaciones Zona Atlántica Ley N°8711 ¢2.000,0 millones; y Préstamo Banco Mundial 7594 por ¢6.000, para un total de ¢26.047,0 millones. Cabe mencionar que al 31 de diciembre de 2010, el BANVHI tenía recursos en Caja Única por ¢36.355,0 millones, mostrando en el primer semestre aumentos (créditos) por ¢27.469,0 millones y disminuciones (débitos) por ¢17.161,0 millones.

2.1.2 Sector Seguridad Ciudadana

Este Sector tiene como principal quehacer, la atención de los problemas de criminalidad e inseguridad ciudadana en el país. Las áreas planteadas en el PND 2011-2014 están referidas a: prevención de la violencia; métodos alternativos de resolución de conflictos; ampliación de acciones policiales; fortalecimiento y profesionalización del cuerpo policial; fortalecimiento de la lucha sobre el fenómeno de drogas; control de flujos migratorios y fortalecimiento del sistema penitenciario.

Seguidamente se presenta un resumen de los recursos asignados en el presupuesto a algunas de dichas áreas, así como algunos comentarios en relación con las acciones previstas:

³⁷ Contraloría General de la República. "Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público, primer semestre 2011.

CUADRO 22
SECTOR SEGURIDAD CIUDADANA: RECURSOS ASIGNADOS A METAS RELEVANTES DEL PND 2011-2014

Acción estratégica	Meta Acción estratégica 2011-2014	Recursos asignados 2012 (en millones de colones)	Institución responsable
AMPLIACIÓN DE ACCIONES POLICIALES	4000 policías */	6,412.00	MSP
	50% (Distritos con acciones operativas interinstitucionales) **/	134,359.45	MSP
FORTALECIMIENTO Y PROFESIONALIZACIÓN DEL CUERPO POLICIAL	100% cumplimiento proyecto (Escuela Nacional de Policía)	2,776.30	MSP
	100% (1 proyecto) (Agencia para la Formación de Alta Gerencia)	-----	MSP
FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA PENITENCIARIO	100% (cinco proyectos de infraestructura para el Sistema Penitenciario Nacional)	1,000.00	MJP
	100% (Proyecto Unidades Productivas para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas privadas de libertad en el Sistema Penitenciario Nacional)	-----	MJP
FORTALECIMIENTO DE LA LUCHA SOBRE EL FENÓMENO DE DROGAS	100% de cumplimiento programas (Programas del Plan Nacional sobre Drogas.) ***/	69,793.50	MSP
TOTAL		214,341.25	

*/ Costo de 650 plazas nuevas de policías y 150 de vigilantes penitenciarios.

**/ Subprograma de Seguridad Ciudadana del MSP, excluyendo estimación de costo de 650 plazas de policías.

***/ Incluye transferencia del MP al ICD, Programa de Servicio de Investigación Judicial del PJ y programa de Policía de Control de Drogas del MSP.

Fuente : Elaboración de la GGR con base en el PND 2011-2014 y el Proyecto de Presupuesto 2012.

AMPLIACIÓN DE ACCIONES POLICIALES

Para esta acción estratégica, se establece en el PND 2011-2014 la meta de **“Creación de 4000 Policías”**, con un costo estimado de $\text{¢}63.402,5$ millones para el cuatrienio.

Se incluyen en el Proyecto de Presupuesto Nacional, 650 plazas de policías, dentro del “Programa Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales”, “Subprograma Seguridad Ciudadana” del MSP. Asimismo, se señala la creación de 150 plazas de vigilantes penitenciarios, los cuales se incluyen en el MJP. El MINHAC, detalla en el documento de presentación del Proyecto un costo de $\text{¢}6.412,9$ millones para tales plazas.

Valga indicar que para el 2011 se crearon 800 puestos policiales en la Ley de Presupuesto de este año, de los cuales a junio según lo reportado por MIDEPLAN³⁸ en el Informe de Seguimiento Semestral, llevan 254 nombramientos de nuevos policías, por lo que la meta está siendo clasificada con “atraso crítico”.

FORTALECIMIENTO Y PROFESIONALIZACIÓN DEL CUERPO POLICIAL

Referidas a esta acción, en el PND 2011-2014 se establecen dos metas:

³⁸ MIDEPLAN. “Informe De Seguimiento Sector Seguridad Ciudadana, Junio 2011”, pág. 5.

- **“100% Cumplimiento proyecto Escuela Nacional de Policía” y**
- **“100% del Proyecto Agencia para la Formación de Alta Gerencia”.**

La primera incluye la construcción, equipamiento, asesorías técnicas para elaborar perfiles, mallas curriculares, reformas jurídicas, estructura organizacional, funcional y ocupacional de la Escuela Nacional de Policías.³⁹; con una estimación de recursos para el cuatrienio de ¢22.363,0 millones. La segunda meta está dirigida a los funcionarios del MJP, servidores públicos especializados en Prevención Integral de la Violencia, entre otros,⁴⁰ y tiene una estimación de recursos de ¢10.078 millones.

En el Proyecto de Presupuesto Nacional se incluye en el “Programa Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales”, “Subprograma Escuela Nacional de Policías” un monto de ¢2.776,3 millones (27,5% del total de costo estimado para el cuatrienio). Cabe indicar que un porcentaje significativo del financiamiento de dicha meta, así como lo referido a la meta de alta gerencia, están contemplados dentro del préstamo⁴¹ Banco Internacional de Desarrollo (BID) N°2526/OC-CR, por US\$132,4 millones, que fue aprobado por dicho organismo internacional y está para aprobación en la Asamblea Legislativa.

Sobre la meta de Escuela Nacional de Policías se apunta en el PND⁴², que por su impacto sobre la calidad del servicio prestado, son preocupantes las deficiencias observadas en relación con la capacitación que los cuerpos policiales reciben en la Escuela Nacional de Policía “Francisco J. Orlich”, entre tales deficiencias, están las instalaciones insuficientes e inadecuadas, una metodología pedagógica inapropiada, ausencia de criterios claros para la designación de los profesores y la reducción del tiempo requerido para la capacitación de los alumnos al asignarlos, dadas las demandas de la ciudadanía, sobre una mayor presencia policial.

FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA PENITENCIARIO

Infraestructura carcelaria

Para la Infraestructura carcelaria se incluye en el PND 2011-2014 la meta: **“100% de ejecución de cinco proyectos de infraestructura para el Sistema Penitenciario Nacional)”**, que incluye la construcción de nuevos espacios y obras complementarias en el Centro de Atención Institucional El Buen Pastor; Obras complementarias en edificios nuevos del Sistema Penitenciario Nacional; II Etapa de Módulos Penitenciarios Nuevos para la población privada de libertad; construcción Ámbito F Centro de Atención Institucional La Reforma; y remodelación Centro de Atención Institucional Limón.⁴³; con una estimación de recursos para el cuatrienio de ¢13.000 millones.

En el Proyecto de Presupuesto Nacional se incorpora, en el “Programa Administración Penitenciaria” del MJP, un monto de ¢1.000,0 millones (7,7% de costo total estimado para el cuatrienio).

³⁹ Idem, Presidencia de la República. Pág. 144.

⁴⁰ Idem, Presidencia de la República. Pág. 146.

⁴¹ MIDEPLAN. Oficio DM-232-11 del 10 de mayo del 2011, “Dictamen del Programa para la Prevención Social y Promoción de la Inclusión Social”, línea de crédito BID, US\$132.4 millones.

⁴² Idem, Presidencia de la República. Pág. 64.

⁴³ Idem, Presidencia de la República. Pág. 146.

La CGR ha señalado en sus Memorias Anuales, que al tema de la infraestructura carcelaria, no se le ha dado la prioridad debida en el país, a pesar de ser conocida la necesidad de inversión estatal y de ser conocida la sobrepoblación carcelaria (23,6%),⁴⁴ situación que requiere de acciones urgentes, no sólo en cuanto a la construcción de nuevos espacios, sino en cuanto a formular una nueva política pública criminal que sea integral ante las necesidades del país.

Unidades productivas

En el PND 2011-2014 se establece la meta: **“100% de ejecución del proyecto Unidades Productivas para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas privadas de libertad en el Sistema Penitenciario Nacional)”**, la cual comprende 15 Unidades Productivas habilitadas y 1.820 personas privadas de libertad beneficiadas.⁴⁵, ejecutada a través del MJP.

En el Proyecto de Presupuesto 2012 no se observa ningún financiamiento para esta meta y según el PND tiene un costo de ₡40.163,22 millones en el cuatrienio y es financiada con el préstamo BID N°2526/OC-CR, US\$132,4 millones, que fue aprobado por dicho organismo internacional y está para aprobación en la Asamblea Legislativa. Dada esta situación, según indica la rectoría del sector⁴⁶, no se está programando avance en esta meta ni en el 2011 ni en el 2012.

FORTALECIMIENTO DE LA LUCHA SOBRE EL FENÓMENO DE DROGAS

Para la referida acción estratégica, dentro del PND 2011-2014 se establece la meta: **“100% de cumplimiento programas del Plan Nacional sobre Drogas.”**. Dicho Plan obedece a la iniciativa destinada a reformular, coordinar y potenciar las políticas públicas que en materia de droga se han implementado en los últimos años, proponiendo para ello, una serie de estrategias intersectoriales e interinstitucionales dirigidas al abordaje estratégico de los problemas derivados del fenómeno droga⁴⁷. En su ejecución y coordinación intervienen una gran cantidad de instituciones de diferentes sectores, siendo el ICD el coordinador del Plan, y la estimación del costo para el cuatrienio es de ₡6.148,1 millones, la cual por su monto se desprende que incluye solo al ICD, ya que como se dijo el costo de su ejecución debe ser mayor pues abarca acciones sectoriales e intersectoriales.

Los rubros que están relacionados directamente en el Proyecto de Presupuesto para el financiamiento de esta meta son: una transferencia corriente al ICD en el Programa de Administración Superior del Ministerio de la Presidencia, por un monto de ₡2.391,0 millones (38,9% del costo estimado para el cuatrienio); el programa de Servicio de Investigación Judicial del PJ por ₡62.886,9 millones; y el subprograma "Policía de Control de Drogas" dentro del Programa "Gestión operativa de los cuerpos policiales" por un monto de ₡4.515,6 millones.

2.1.3 Sector Educativo

Según lo ha señalado la CGR⁴⁸ y se destaca también en los diagnósticos del PND 2011-2014⁴⁹, no obstante los avances logrados en los últimos años, el sistema educativo costarricense sigue

⁴⁴ CGR. Memoria Anual 2010, pág 60-61.

⁴⁵ Gobierno de la República de Costa Rica. Plan Nacional de Drogas 2008-2012, pág. 11.

⁴⁶ Ministerio de Seguridad Pública. Programación de metas del PND 2012. Oficio MJP-423-06-2011 del 10 de junio del 2011.

⁴⁷ Idem, Gobierno de la República de Costa Rica.

⁴⁸ CGR. Memoria Anual 210, pág. 257.

manteniendo problemas estructurales que deben ser atendidos apremiantemente, como son: cobertura, existencia de mecanismos de exclusión del sistema, déficit de alfabetización, carencia de competencias de la población joven para la inserción laboral, problemas de calidad, rendimiento, oferta educativa e infraestructura. Estos problemas inciden directamente en la educación, siendo uno de los principales mecanismos de movilidad social y un aspecto vital para aprovechar los beneficios de la globalización y la apertura comercial.

La estrategia planteada en el PND 2011-2014 por este Sector para atender las problemáticas señaladas, se basa fundamentalmente en las siguientes acciones: reformas curriculares; fortalecer el carácter integral y formativo de la educación; programa de desarrollo de la capacidad productiva y emprendedora; programa de fortalecimiento de la educación para el desarrollo sostenible; acciones para la reducción de las desigualdades en el acceso efectivo al derecho a la educación; programa de mejoramiento de la calidad del recurso humano del sector; acciones de utilización de los procesos de evaluación para el mejoramiento de la calidad de la educación; plan de gestión eficiente y humanizada de los servicios del MEP; y Plan de mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento. Los recursos asignados en el presupuesto a algunas de estas acciones, así como algunos comentarios en relación con dichas acciones, se presentan seguidamente.

⁴⁹ MIDEPLAN: "Análisis de Situación Sectorial, Documento de Insumo para el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014", págs. 63-73.

CUADRO 23
SECTOR EDUCATIVO: RECURSOS ASIGNADOS A METAS RELEVANTES DEL PND 2011-2014

Acción estratégica	Meta Acción estratégica 2011-2014	Recursos asignados 2012 (en millones de colones) */	Institución responsable
PROCESO DE EVAL. P/ EL MEJORAM. DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN.	Implementación del Sistema Nacional de la Calidad de la Educación (2011-2013)	2,129	MEP
PLAN DE MEJORAM. DE LA INFRAEST. Y EL EQUIPAM.	Inversión efectiva en obras construidas por un monto de 78.672 millones de colones (a valor futuro 2014)	43,500.00	MEP
	Inversión efectiva en compra de terrenos. (22.785 mill de colones)	5,260.00	MEP
	Inversión efectiva en mobiliario (4.602 mill de colones)	2,540.00	MEP
REDUCCIÓN DE LAS DESIG. EN EL ACCESO EFECT. AL DERECHO A LA EDUC.	Incrementar a 658.000 el número de estudiantes con servicio de comedor	40,592.70	MEP
	Mantener la cobertura de los recursos destinados a la compensación social de los estudiantes en 150.000 por año, de manera eficiente y eficaz.	17,996.30	MEP
	Incrementar a 96.345 el número de beneficiarios de transporte gratuito.	21,956.10	MEP
TOTAL		133,974.10	

*/ Adicionalmente el Ministerio de Hacienda incluye como recursos vinculados con el PND 2011-2014, ¢276.203,6 millones relativos a la transferencia del MEP al Fondo Especial para la Educación Superior (FEES).

Fuente : Elaboración de la CGR con base en el PND 2011-2014 y el Proyecto de Presupuesto 2012.

PROCESO DE EVALUACIÓN PARA EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN.

En el PND 2011-2014 se establece la meta: **“Implementación del Sistema Nacional de la Calidad de la Educación (2011-2013)”**, que se ejecutará a través del MEP. En el PND no se establece cuál es el costo de la implementación del sistema. Este Sistema busca fomentar la calidad en la gestión curricular y administrativa y propiciar el mejoramiento de los procesos y productos generados por el sistema educativo costarricense.

En el Proyecto de Presupuesto 2012 se observa en el MEP, financiamiento dirigido al programa denominado “Gestión y Evaluación de la Calidad” que está relacionado con esta meta, con una asignación de ¢2.129,0 millones.

En el 2011 se había programado⁵⁰ para esta meta la elaboración del “Documento unificador de criterios para la planificación técnica y administrativa en el centro educativo”, el cual se logró

⁵⁰ MIDEPLAN. “Informe De Seguimiento Sector Educativo, Junio 2011”, pág. 9.

en un 100% al primer semestre con un costo de ¢43,0 millones. Según información del MEP⁵¹, en el 2012 se programa en esta meta la implantación del sistema nacional de la calidad de la educación en las escuelas técnicas y en centro educativos de secundaria, programándose un costo de ¢205,0 millones.

PLAN DE MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL EQUIPAMIENTO.

En el PND 2011-2014 se establece la meta: **"Inversión efectiva en obras construidas por un monto de ¢78.672 millones"**, ejecutada a través de las Juntas de Educación y Administrativas.

En el Proyecto de Presupuesto 2012 del MEP, se observa el financiamiento dirigido al programa denominado "Infraestructura y Equipamiento Sistema Educativo", lo relativo a "Transferencias de capital a las citadas juntas " para infraestructura educativa, que está relacionado con esta meta, con una asignación de ¢43.500 millones (55% de costo total estimado para el cuatrienio), la cual presenta un crecimiento real (1024%) muy significativo con respecto al 2011, debido a que en este año se dio una rebaja considerable, producto de un acuerdo de ese Ministerio con el MINHAC con el fin de hacer esfuerzos para que las Juntas ejecutaran los dineros que estaban en Caja Única, situación que se destacó en el Informe Técnico del Presupuesto Nacional 2011.

En el 2011 se programó⁵² para esta meta un monto en obras de ¢3.912 millones, alcanzando al primer semestre del 2011 un monto en obras de ¢24.705 millones (31% del costo total estimado para el cuatrienio), con lo cual se sobrepasa significativamente lo programado, señalando que están aplicando recursos del 2010 y del 2011.

Es importante señalar, que en el Informe de Seguimiento Semestral de este Sector⁵³, MIDEPLAN señala que las metas de la acción estratégica "3.1.1.8 Plan de mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento"; dentro de la cual se encuentra esta meta, presentan limitaciones para su seguimiento y evaluación al haberse establecido en montos en colones y no en obras, señalando "...esto refleja que no se tiene claro qué se va a hacer, dónde y quiénes se van a ver beneficiados con el producto, además limita el análisis, seguimiento y evaluación de avance en el tema de mejoramiento de la infraestructura educativa."

Compra de terrenos

Al respecto, se establece la meta: **"Inversión efectiva en compra de terrenos. (¢22.785 millones de colones)"**, ejecutada a través de las Juntas de Educación y Administrativas.

En el Proyecto de Presupuesto 2012 se observa el financiamiento dirigido al programa denominado "Infraestructura y Equipamiento Sistema Educativo", lo relativo a ""Terrenos" por ¢5.260 millones (23% del total del costo estimado para el cuatrienio), la cual presenta un crecimiento real del 26% con respecto al 2011.

En el 2011 se programó⁵⁴ para esta meta un monto en obras de ¢3.985,0 millones, alcanzando al primer semestre del 2011 un monto en obras de ¢702,27 millones (3,1% del costo total estimado

⁵¹ Ministerio de Educación Pública. "Programación de metas del PND 2012. Oficio DM-0764-06-11 del 15 de junio del 2011".

⁵² Ministerio de Educación Pública. "Informe Semestral de metas del PND, 2011. Oficio DM-0955-07 del 29 de julio del 2011."

⁵³ MIDEPLAN. "Informe De Seguimiento Sector Educativo, Junio 2011", pág. 12.

⁵⁴ Ministerio de Educación Pública. "Informe Semestral de metas del PND, 2011". Oficio DM-0955-07 del 29 de julio del 2011.

para el cuatrienio), calificándolo la rectoría⁵⁵ con atraso crítico en el Informe de Seguimiento Semestral del presente año, donde la rectoría señala que dicha situación se presenta debido a la cantidad y complejidad de trámites que se deben realizar para gestionar la compra de terrenos.

REDUCCIÓN DE LAS DESIGNACIONES EN EL ACCESO EFECTIVO AL DERECHO A LA EDUCACIÓN.

Comedores escolares

En el PND 2011-2014 se establece la meta: **“Incrementar a 658.000 el número de estudiantes con servicio de comedor”**, ejecutada a través de las Juntas de Educación y Administrativas. La línea base es de 611.000 estudiantes, y se plantea un costo de la meta de ¢171.507,0 millones para el cuatrienio.

En el Proyecto de Presupuesto 2012 se observa el financiamiento dirigido al “Programa de Equidad”, lo relativo a “Transferencias corrientes a las Juntas de Educación y Administrativas” para el financiamiento de los comedores escolares por ¢40.593,0 millones (23,6% del costo total estimado para el cuatrienio).

Becas estudiantiles

Sobre el particular, se establece la meta: **“Mantener la cobertura de los recursos destinados a la compensación social de los estudiantes en 150.000 por año, de manera eficiente y eficaz”**, ejecutada por FONABE. La línea base es de 150.000 becas, y se plantea un costo de la meta de ¢97.446,0 millones para el cuatrienio.

En el Proyecto de Presupuesto 2012 se observa el financiamiento dirigido al “Programa de Equidad”, lo relativo a “Transferencias corrientes al FONABE” para el financiamiento de becas por ¢17.996,0 millones (18% del costo total estimado para el cuatrienio).

En el 2011 se programó⁵⁶ proporcionar 164.108 becas con un costo estimado de ¢21.661 millones, otorgándose al I semestre un total de 167.537 becas a un costo de ¢22.118,5 millones, sobrepasándose la meta del período.

Transporte gratuito

En el PND 2011-2014 se establece la meta: **“Incrementar a 96.345 el número de beneficiarios de transporte gratuito”**, que se ejecutará por las Juntas de Educación y Administrativas, por el FONABE y a través de contrataciones del MEP. La línea base es de 83.000 estudiantes con servicio, y se plantea un costo de la meta de ¢75.892,0 millones para el cuatrienio.

En el Proyecto de Presupuesto 2012 se observa el financiamiento dirigido al “Programa de Equidad”, lo relativo a contrataciones del MEP “Transp. Dentro del país”, “Transferencias corrientes al FONABE” y “Transferencias corrientes a las Juntas Educativas y Administrativas” para el financiamiento de servicio de transporte, lo que suma ¢21.956,1 millones (28,9% del costo total estimado para el cuatrienio).

⁵⁵ MIDEPLAN. “Informe De Seguimiento Sector Educativo, Junio 2011”, pág. 5.

⁵⁶ Ministerio de Educación Pública. “Informe Semestral de metas del PND, 2011”. Oficio DM-0955-07 del 29 de julio del 2011.

Conclusión

En virtud de lo expuesto anteriormente, se concluye que el proyecto de presupuesto 2012 presenta un esfuerzo importante de vinculación con el PND 2011-2014, del cual se desprende, que se asignan recursos significativos para cumplir con metas relevantes, tales como, el "Programa Avancemos", "pensiones del Régimen no Contributivo", "Infraestructura y equipamiento del sector educativo" y "Comedores escolares"; sin embargo, respecto de algunas metas igualmente relevantes, como es el caso del "Programa de acceso a la vivienda", "Infraestructura carcelaria" y "Red de Cuido", se observa una asignación limitada, ó inclusive ninguna asignación, como es el caso de las plazas para la meta de ampliación de la cobertura de los CEN-CINAI, situación que podría tener una afectación en el cumplimiento de las mismas.

2.2 Análisis de los indicadores en el Proyecto de Presupuesto 2012

El MINHAC y el MIDEPLAN emitieron, conjuntamente, en mayo del 2011, los "Lineamientos técnicos y metodológicos para la programación, seguimiento y evaluación estratégica de sectores e instituciones del sector público en Costa Rica" para el período 2012.

En dicho documento se definen las bases para programar los resultados de las entidades comprendidas en el Presupuesto de la República, así como para la determinación de los recursos para los programas correspondientes, asimismo se establecen las bases para la definición de los indicadores que permitan evaluar el desempeño.

De acuerdo con los lineamientos dictados por el MINHAC, para el año 2012, todas las entidades comprendidas en el Presupuesto de la República, debían incorporar en la formulación de los programas presupuestarios, una medición del desempeño con base en indicadores de resultados y de gestión (estos últimos que consideran las dimensiones de desempeño de eficacia, eficiencia, economía y calidad)⁵⁷. Según los precitados lineamientos la programación institucional se enmarcará en un componente estratégico, el cual requiere que se establezcan objetivos estratégicos, que pueden ser evaluados a partir de los resultados que la ciudadanía puede esperar de su gestión, estableciendo para ello, indicadores pertinentes y confiables que permitan su monitoreo y evaluación⁵⁸.

En los citados lineamientos estos indicadores se definen de la siguiente forma:

- **Indicadores de Gestión:** Permiten medir la cantidad de bienes y servicios generados, así como el grado de eficiencia, eficacia, calidad y economía en la **producción** de una institución (insumo, proceso y producto).⁵⁹

⁵⁷ "Lineamientos técnicos y metodológicos para la programación, seguimiento y evaluación estratégica de sectores e instituciones del sector público en Costa Rica" de mayo de 2011 para el período 2012. MIDEPLAN y MINHAC

⁵⁸ Idem anterior

⁵⁹ Indicador de eficacia: nos dice acerca del grado de cumplimiento de los objetivos de la institución, sin referirse al costo de éstos. Por esta razón, podemos obtener indicadores de eficacia, tanto de los productos (outputs), o bien de los resultados ya sea intermedios o finales (impactos-outcomes) Indicador de eficiencia: costo por unidad de servicio o bienes provistos o productividad de un insumo (input), son útiles para evaluar los costos relativos y la productividad de los servicios y bienes que se entregan. Los indicadores de eficiencia pueden expresarse como "costo por producto", "unidades por insumo" o "costo por resultado". Indicador de calidad: mide la capacidad para cumplir adecuadamente con los requisitos de satisfacción que deben tener los usuarios por el producto o servicio, tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión, etc. Indicador de economía: mide la capacidad de la institución para movilizar

- **Indicadores de Resultado:** Se refieren a **los efectos logrados en los usuarios, población objetivo o beneficiarios**, con la entrega de los bienes y servicios por parte de la institución, programa o subprograma presupuestario⁶⁰.

Esta definición de indicadores es fundamental para evaluar el desempeño institucional, y para procurar el cumplimiento del artículo 52 de la LAFRPP, ya que según dicha normativa el MINHAC, debe rendir, el 1 de marzo de cada año, el informe final de evaluación de la gestión física y presupuestaria, el cual debe contener "...los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.", y es precisamente en el proceso de formulación presupuestaria, que deben establecerse los indicadores necesarios para evaluar tales aspectos, y hacerse posteriormente a adecuada rendición de cuentas.

En el siguiente cuadro se muestra la cantidad y tipo de indicadores consignados en el proyecto de presupuesto de la República para el año 2012.

adecuadamente sus recursos financieros para lograr el cumplimiento de sus objetivos; por ejemplo, porcentaje de ejecución y participación relativa del gasto, entre otros. Idem anterior.

⁶⁰ Los indicadores de resultados pueden ser de dos tipos: Resultado Intermedio o Efecto. Se refiere a los cambios en el comportamiento, estado, actitud o certificación de los beneficiarios una vez que han recibido los bienes o servicios de un programa o subprograma presupuestario. Resultado Final o Impacto. Son resultados obtenidos de los bienes o servicios entregados e implican un mejoramiento en las condiciones de la población objetivo atribuible exclusivamente a éstos. Idem anterior

CUADRO 24
COMPARATIVO INDICADORES 2011-2012

Institución	Eficiencia		Eficacia		Calidad		Economía		Total de Gestión		Resultados		Total		2011-2012		
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	Gestión	Resultados	Total
Total	4	12	580	475	45	10	11	2	640	499	166	128	806	627	-22%	-23%	-22%
Ministerios	4	5	453	434	38	9	11	2	506	450	154	109	660	559	-11%	-29%	-15%
MAG			9	5					9	5	10	16	19	21	-44%	60%	11%
MICIT			22	13					22	13	0	0	22	13	-41%	0%	-41%
M. C. EXT.			14	6	1				15	6	3	9	18	15	-60%	200%	-17%
M. CULT.			11	15	5				16	15	0	0	16	15	-6%	0%	-6%
MEIC			18	18					18	18	7	14	25	32	0%	100%	28%
MEP	3	2	15	29	6	1	3		27	32	17	0	44	32	19%	-100%	-27%
M. GOB.			12	9	2	1			14	10	1	0	15	10	-29%	-100%	-33%
MINHAC		1	46	52	6		1		53	53	11	12	64	65	0%	9%	2%
M.J.			56	61	1	1	1	1	58	63	8	7	66	70	9%	-13%	6%
M. P.	1	1	11	10	1	1	1		14	12	0	0	14	12	-14%	0%	-14%
MOPT		1	52	34	4	3			56	38	13	14	69	52	-32%	8%	-25%
MIDEPLAN			21	22			2		23	22	0	0	23	22	-4%	0%	-4%
MREC.			14	18					14	18	1	0	15	18	29%	-100%	20%
MINSA			13	13	2				15	13	15	12	30	25	-13%	-20%	-17%
MSP			20	21			1	1	21	22	12	16	33	38	5%	33%	15%
MTSS			45	43	3		1		49	43	26	4	75	47	-12%	-85%	-37%
MIVAH			6	3		1			6	4	4	2	10	6	-33%	-50%	-40%
MINAET			46	42	2				48	42	22	0	70	42	-13%	-100%	-40%
PR.			18	16	5	1			23	17	3	1	26	18	-26%	-67%	-31%
SERV. DEUDA PÚBL.			4	4			1		5	4	1	2	6	6	-20%	100%	0%
Poderes	0	7	127	41	7	1	0	0	134	49	12	19	146	68	-63%	58%	-53%
ASAM. LEG.	ND		ND		ND		ND		ND	0	ND		ND	0	ND	ND	ND
CGR			6	6	2				7	12	8	4	15	16	71%	-50%	7%
DEF. HAB.		1		3	2				2	4	4	4	6	8	100%	0%	33%
P.J.			109	15					109	15	0	2	109	17	-86%	0%	-84%
TSE			13	17	3	1			16	18	0	9	16	27	13%	0%	69%

Fuente: Elaboración propia con información de los Proyectos de Presupuesto Nacional 2011 y 2012

Como se muestra en cuadro anterior, y según la información incluida en el Proyecto de Presupuesto 2012, el número de indicadores disminuye de 806 en 2011 a 627 en 2012 (-22%).

Los indicadores de resultados pasan de 166 en 2011 a 128 en 2012 (un 20% del total), para una reducción del 23%.

Destaca en esta disminución, el caso del MEP al que se destina un presupuesto por un total de \$1,584.779 millones (26% del total del presupuesto) que pasa de 17 indicadores de resultados en 2011 a 0 en el 2012, aspecto sobre el cual según información recopilada en la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN), de acuerdo con la metodología establecida por esa Dirección, los indicadores propuestos no calificaban para ser considerados como de resultados, sino más bien de gestión, y así fueron considerados en el proyecto, estableciéndose una labor conjunta con dicho Ministerio para los ajustes del caso, y su incorporación posterior. Según la DGPN, en el título presupuestario del MEP persisten debilidades y asuntos de carácter operativo que continúan reflejándose en la programación, por lo que se deberá realizar un mayor esfuerzo con el objetivo de lograr la formulación de indicadores de resultado tanto en el nivel institucional como programático que evidencien en forma clara su asociación con los objetivos

estratégicos institucionales, así como todos los beneficios que se traslada a la población atendida⁶¹.

Asimismo, se presentan los casos del MINAET que pasa de 22 indicadores de resultados en 2011 a 0 en el 2012, y el MTSS que incluyó 26 en 2011 y pasó a 4 en 2012. Cabe mencionar que en el caso del MINAET, en la presentación del proyecto de presupuesto, el MINHAC indica que "Con respecto a la programación presupuestaria, los productos finales, objetivos e indicadores de programas sustantivos de esta institución, muestran aspectos operativos de la gestión sin enfocar realmente lo estratégico, a pesar de que el ente rector en la materia la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN) ha realizado las observaciones pertinentes en ejercicios económicos anteriores, por tal razón Hacienda llevará a cabo una serie de acciones para subsanar esta situación"⁶².

Otros ministerios que no presentan indicadores de resultados son: el Ministerio de Ciencia y Tecnología; Ministerio de Cultura; Ministerio de Gobernación, Ministerio de la Presidencia; Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, es decir el 42% de los ministerios (8) no presentan indicadores de resultados, según la información comprendida en el proyecto de presupuesto.

En el siguiente cuadro se observa respecto de una muestra de ministerios, que existen programas y subprogramas los cuales no contienen indicadores de resultados.

CUADRO 25

COMPARACIÓN DE LA CANTIDAD DE INDICADORES DE RESULTADOS INSTITUCIONALES Y PROGRAMÁTICOS PARA ALGUNOS MINISTERIOS, SUS PROGRAMAS Y SUBPROGRAMAS. PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO NACIONAL 2012

Ministerio	Cantidad total de indicadores de resultado institucional	Cantidad de indicadores de resultado programáticos	Cantidad de indicadores de gestión programáticos	Cantidad de programas sustantivos presupuestarios en el Ministerio	Cantidades de programas sustantivos presupuestarios con indicadores de resultados	Cantidad de subprogramas presupuestarios en el Ministerio	Cantidades de subprogramas presupuestarios con indicadores de resultados
Ministerio de Seguridad Pública	10	6	22	1	1	5	2
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	8	12	38	5	1	4	2
Ministerio de Educación Pública	0	0	33	8	0	5	0
Ministerio de Vivienda y asentamientos sociales	2	0	4	2	0	0	0
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	4	0	39	4	0	4	2
Ministerio de Salud	10	10	15	2	2	--	--
Totales	34	28	151	22	4	18	6

Fuente: Proyecto de Presupuesto Nacional 2012

Por otra parte, los indicadores de gestión se reducen de 640 en 2011 a 499 en 2012 (-23%), y de éstos un 95% del total de los indicadores de gestión son únicamente de eficacia, por lo que se

⁶¹ Ministerio de Hacienda. Presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2012, pág. EXP-029-2012.

⁶² Ministerio de Hacienda. Presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2012, pág. EXP-048-2012.

estaría ante una predominancia de medición del "grado de cumplimiento de los objetivos de la institución, sin referirse al costo de éstos"⁶³. (Ver el Cuadro 24).

El proyecto de presupuesto consigna solamente 12 indicadores de eficiencia, sea un 2,4% del total de indicadores de gestión, (2 en el MEP; y 1 en los ministerios de Hacienda, de la Presidencia, Obras Públicas y Transportes; 1 en la Defensoría de los Habitantes; y 6 en la Contraloría General de la República). Además, contiene únicamente 2 indicadores de economía (1 en el MJP y 1 en el MSP).

En el cuadro siguiente se presenta información sobre algunos de estos indicadores para el periodo 2012:

CUADRO 26
ALGUNOS INDICADORES DE EFICIENCIA Y ECONOMÍA – PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO NACIONAL 2012

	Metas				
	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Indicadores de dimensión de Eficiencia</i>					
Título Presupuestario: Ministerio de Educación Pública					
Implementación del nuevo sistema informático para la gestión del recurso humano del MEP, producto del proyecto MEP-digital.	7	23	0	0	0
Transformación y fortalecimiento de bibliotecas escolares con Centros de Recursos para el aprendizaje	500	1500	2500	3500	0
Título Presupuestario: Ministerio de Hacienda					
Porcentaje del total de casos resueltos	90	95	95	100	100
Título Presupuestario: Ministerio de la Presidencia					
Promedio de oficiales involucrados para una intervención óptima	10	10	10	10	10
Título Presupuestario: Ministerio de Obras Públicas y Transportes					
Porcentaje de atención de solicitudes de material para infraestructura comunal	60	75	75	80	90
<i>Indicadores de dimensión de Economía</i>					
Título Presupuestario: Ministerio de Educación Pública					
Porcentaje de ejecución presupuestaria	90	90	90	90	90
Título Presupuestario: Ministerio de Seguridad Pública					
Porcentaje de ejecución presupuestaria	90	92	94	95	95

Como puede observarse la formulación de algunos no parecen estar enfocados a la eficiencia, tales como los casos de la implementación de un nuevo sistema de información en el MEP, así como el porcentaje de casos resueltos en el MIHAC.

Dado lo anterior, las dimensiones de desempeño de eficiencia y economía en los indicadores del presupuesto son prácticamente nulas, lo cual imposibilitaría posteriormente evaluar integralmente, a partir de éstos, la eficiencia y el costo de los bienes y servicios contemplados en la programación, y limitaría el cumplimiento cabal de lo requerido en el artículo 52 de la LAFRPP (sea incorporar en el informe de resultados físicos y presupuestarios los elementos

⁶³ "Lineamientos técnicos y metodológicos para la programación, seguimiento y evaluación estratégica de sectores e instituciones del sector público en Costa Rica" de mayo de 2011 para el periodo 2012. MIDEPLAN y MINHAC. Capítulo V. Construcción de indicadores. Dimensión de desempeño de eficacia, pág. 40.

explicativos de la eficiencia en el uso de los recursos y el costo unitario de los servicios), así como la rendición de cuentas y la responsabilización por el desempeño.

La atención de estas situaciones resulta vital para la evaluación y la rendición de cuentas, y que ha sido objeto de importantes señalamientos por parte de esta Contraloría, y por las comisiones legislativas de Asuntos Hacendarios y Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Públicos, razón por la cual es un asunto que debe ser analizado y atendido perentoriamente con motivo del trámite del proyecto de Presupuesto de la República.

El MINHAC, en el documento de presentación del Proyecto de Presupuesto Nacional 2012 señala: *“Por último, si bien la programación presupuestaria presenta deficiencias que limitarán en gran medida practicar una evaluación orientada a resultados, según la metodología utilizada por la Dirección General de Presupuesto Nacional, el Ministerio de Hacienda como ente rector dirigirá los esfuerzos necesarios para la mejora en los elementos que la componen”*⁶⁴. Esta situación evidencia una aceptación de que el proceso de programación no presenta las condiciones apropiadas para la evaluación de los resultados, lo cual resulta muy cuestionable, dadas las condiciones que ha presentado dicha programación y las implicaciones que tiene para la evaluación, lo cual es un aspecto al que se le deben exigir al Ministerio de Hacienda medidas concretas, y al que la Asamblea Legislativa debería prestar la mayor atención en el trámite de discusión y aprobación del proyecto de presupuesto, para que se adopten de inmediato las acciones que correspondan.

En relación con esta temática, y manera de ejemplo, se presentan algunos comentarios respecto del Ministerio de Seguridad Pública. Dicho Ministerio tiene una asignación de ₡175.221 millones en el Proyecto de Presupuesto Nacional 2012 y cuenta con dos programas, a saber: “Gestión Administrativa de los Cuerpos Policiales” que es el programa de apoyo y un único programa sustantivo “Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales”, el cual tiene asignado el 92% de los recursos de la entidad.

En este último programa se incluye el subprograma “Seguridad Ciudadana” con una asignación de recursos de ₡139.569,0 millones, el cual presenta la siguiente información respecto de los resultados esperados:

CUADRO 27
MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA – SUBPROGRAMA SEGURIDAD CIUDADANA
PRODUCTOS, RESULTADOS, EFECTOS O IMPACTOS ESPERADOS DEL PROGRAMA O SUBPROGRAMA

Misión	Producto	Objetivos estratégicos del programa o subprograma	Presupuesto 2012 (en colones)	Peso relativo sobre el total del Presupuesto 2012
El Subprograma Seguridad Ciudadana asegura el ejercicio de las garantías constitucionales, la soberanía nacional, la protección del orden público, la seguridad e integridad de los habitantes y sus bienes, en apego del ordenamiento jurídico, posibilitando la preservación de la paz social.	Servicios de prevención y protección de la seguridad de la población.	Incrementar las acciones de prevención del delito, con el propósito de mejorar la seguridad de los habitantes.	139,569,150,000	2.33%

⁶⁴ Ministerio de Hacienda. Presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2012, pág. 86 (GASTO-02-12)

Esta propuesta de resultados es prácticamente la misma que la aprobada para el 2011. Una vez analizada la propuesta de indicadores se determinó, que la totalidad de los mismos son de eficacia, no encontrándose indicadores que permitan una medición de eficiencia. Además en el caso de algunos indicadores de resultados que se establecen, están enfocados en lo fundamental a la medición de la producción, no quedando claro en qué momento se va medir el efecto o impacto de las acciones dispuestas y los recursos asignados. Básicamente 6 de los 9 indicadores planteados, son los mismos del año anterior y con la misma meta, por lo que no queda claro el avance en el desempeño de un período a otro.

CUADRO 28
MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA – SUBPROGRAMA SEGURIDAD CIUDADANA
INDICADORES PARA MEDIR RESULTADOS DEL PROGRAMA O SUBPROGRAMA

Indicadores	Meta del indicador	Tipo de indicador	Dimensión	Supuestos	Cambios en lo formulado respecto del 2011 (1)
Tasa de variación de acciones operativas.	2	Gestión	Eficacia	No existan situaciones de emergencia que restrinjan el recurso, la movilidad y la comunicación.	Mismo indicador y meta
Cantidad de Delegaciones Distritales operando.	5	Gestión	Eficacia	No existan situaciones de emergencia que restrinjan el recurso, la movilidad y la comunicación.	Se ajustó el indicador pasando de medir Porcentaje a Cantidad
Cantidad de Delegaciones Policiales de fronteras construidas.	4	Gestión	Eficacia	Costo de materiales sin cambios fuertes y que no exista emergencia para la desviación de recursos.	Indicador nuevo
Cantidad de Delegaciones Policiales de fronteras acondicionadas.	2	Gestión	Eficacia	Supuestos: Costo de materiales sin cambios fuertes y que no exista emergencia para la desviación de recursos.	Indicador nuevo
Tasa de variación de las aprehensiones por decomiso de drogas.	2	Resultado	Eficacia	--	Mismo indicador y meta
Tasa de variación de las aprehensiones por decomiso de armas de fuego.	2	Resultado	Eficacia	--	Se agregó luego de la palabra armas, "de fuego". Es la misma meta.
Tasa de variación de las aprehensiones por delitos contra la propiedad.	2	Resultado	Eficacia	Que el Código Penal y Código Procesal Penal, no sean objeto de modificaciones respecto de su estado actual, en lo concerniente a las condiciones sine qua non en la presunción del delito que da inicio al accionar policial	Mismo indicador y meta
Porcentaje de aprehensiones en estado de flagrancia tramitadas ante la Fiscalía de Flagrancia	100	Resultado	Eficacia	--	Mismo indicador y meta
Tasa de variación de Comités de Seguridad Comunitaria constituidos y operando.	15	Resultado	Eficacia	Que la ciudadanía perciba la oferta de Programa Preventivos como una solución a sus problemas de seguridad	Indicador nuevo

(1) En el análisis se consideró el Decreto de reprogramación.

Dado que existen varios indicadores que son similares al 2011, conviene mencionar que en el informe de Evolución Fiscal y Presupuestaria del primer semestre de 2011 emitido por esta Contraloría, se señaló que: *"El análisis de su ejecución física permite señalar que ha sido regular, por cuanto según se detalla en el siguiente cuadro, las metas presentan resultados extremos, se tiene que nuevamente ya para el primer semestre gran cantidad de metas (61%) alcanzaron porcentajes mayores o cercanos al 100% con respecto a lo programado para todo el año, asimismo el restante 39% de las metas, no reporta avance alguno. Esto evidencia que se podrían estar presentando deficiencias en la etapa de la formulación presupuestaria, tal y como lo ha indicado la Contraloría General de la República en los últimos períodos"*.

Conclusión

En virtud de todo lo anteriormente expuesto, se concluye que el proyecto de presupuesto 2012, carece de los elementos necesarios para poder contar con una base suficiente y completa para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos.

Esta situación ha venido siendo advertida por la Contraloría en años anteriores con ocasión de la emisión de su Informe Técnico de Presupuesto ante el trámite del proyecto de presupuesto en esa Asamblea Legislativa, y tales carencias en la formulación, han conllevado a que al final del período, el MINHAC no haya cumplido finalmente con lo dispuesto en el artículo 52 de la LAFRPP, respecto de brindar los elementos explicativos que debe contener el informe de evaluación, limitándose seriamente el proceso de rendición de cuentas. Ante tal situación, la Asamblea Legislativa debe prestar la mayor atención en el trámite de discusión y aprobación del proyecto de presupuesto.

2.3 Cumplimiento de los principios presupuestarios

El presente acápite está destinado a analizar el proyecto de ley de presupuesto para el año 2012 en lo que respecta al cumplimiento de los principios presupuestarios con que debe cumplir todo presupuesto público a la luz del artículo 5 de la LAFRPP.

Principio de "universalidad e integridad". De acuerdo con este principio, "El presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro..." El proyecto de presupuesto 2012 incluye todos los ingresos corrientes estimados por la Contraloría General de la República y los gastos a realizar con tales ingresos. Continúan sin presupuestarse algunos rubros de destinos específicos por razones de carácter económico y jurídico, sobre lo cual se comenta más ampliamente en acápite 1.3.2.

Principio de "gestión financiera". Este principio señala que "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 el particular, en diciembre del 2010, la Presidencia de la República emitió el Plan Nacional de Desarrollo para el período 2011-2014, cuyos ejes principales a saber: bienestar social, ambiente y ordenamiento territorial, seguridad ciudadana y paz, y competitividad e innovación, fueron tomados por el Ministerio de Hacienda como base para la formulación del presente proyecto de presupuesto, destacando dicho Ministerio la incorporación de ₡1.116.613,1 millones como recursos prioritarios orientados al cumplimiento del PND.

En lo referente a la aplicación de los principios de economía y eficiencia, son dimensiones que siguen prácticamente ausentes en la programación física del proyecto de presupuesto nacional, razón por la cual este principio aún no se cumple como corresponde.

Principios de “anualidad” y “publicidad”. Estos principios establecen que “El presupuesto regirá durante cada ejercicio económico que irá del 1° de enero al 31 de diciembre” y que “En aras de la transparencia, el presupuesto debe ser asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles”. En criterio de esta Contraloría, estos principios se cumplen, aunque se insiste en la necesidad de fortalecer la publicidad en la etapa de ejecución.

Principio de “programación”. Dicho principio establece que “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, el Ministerio de Hacienda presenta en la programación presupuestaria para cada ministerio, programa y subprograma, elementos estratégicos (misión, visión, prioridades y objetivos estratégicos); así como la definición de productos generados por los diferentes programas e indicadores.

Sin embargo, en materia de indicadores la medición de eficiencia y costo de los servicios es prácticamente nula. Además, la medición de los “efectos” e “impactos” de los recursos asignados a los diferentes ministerios y programas, sigue siendo incipiente.

En consecuencia, este principio sigue sin cumplirse como corresponde.

Principio de “especialidad cuantitativa y cualitativa”. Este principio establece que “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.” Si bien puede afirmarse que en términos generales este principio se atiende mediante la aplicación de los clasificadores presupuestarios vigentes, debe señalarse que las dos partidas de gasto incluidas en el presupuesto del Ministerio de Gobernación y Policía por un total de ¢10.532,6 millones para transferir a asociaciones de desarrollo comunal en atención al artículo 19 de la Ley N°3859 (Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad), así como las asignaciones presupuestarias propuestas como partidas específicas, por un total de ¢3.000,0 millones, conllevan una situación de insuficiente revelación del destino que se dará a estos recursos (ver más detalle de este fenómeno en acápite 1.3.7).

Principio de “equilibrio presupuestario”. En virtud de este principio, “el presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos y las fuentes de financiamiento.”

En criterio del ente contralor, nuevamente deja de cumplirse este principio al incluir el proyecto de ley de presupuesto 2012 gastos corrientes financiados con recursos provenientes del endeudamiento interno (colocación de títulos de la deuda interna), contraviniendo el artículo 6 de la LAFRPP, que indica: “Para los efectos de una adecuada gestión financiera, no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital.”

El siguiente cuadro muestra la forma en que se propone financiar el presupuesto del 2012 en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo.

CUADRO 29
PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 2012
POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO SEGÚN FUENTE DE FINANCIAMIENTO
MILLONES DE COLONES

Fuente de financiamiento \ Gastos	Total	Gastos corrientes	Gastos de capital ^{1/}	Amortización de deuda	Sumas sin asignación
Total	5.995.441	4.148.506	358.641	1.486.113	2.182
Ingresos corrientes	3.270.570	3.268.273	116	0	2.182
Títulos deuda interna	2.724.721	880.233	358.375	1.486.113	0
Recursos de vigencias anteriores	150	0	150	0	0

1/ Incluye: a) Formación de capital, b) Adquisición de activos, y c) Transferencias de capital
Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto para el 2012

Como puede apreciarse, los gastos corrientes que se propone financiar con recursos provenientes del endeudamiento interno ascienden a $\text{Q}880.233$ millones. Esta suma equivale al 21,2% del total de gastos corrientes, porcentaje mayor al observado en el proyecto de ley de presupuesto del 2011 (20,4%).

Como consecuencia de la forma en que se distribuyó el financiamiento de gasto corriente con recursos de la deuda interna por parte del Poder Ejecutivo para efectos de presentar el proyecto de ley de presupuesto del 2012, la cual se menciona en el acápite 1.3.1 del presente documento, los $\text{Q}880.233$ millones correspondientes a recursos provenientes del endeudamiento y destinados al financiamiento de gasto corriente quedaron reflejados en dicho proyecto financiando sueldos y salarios en todos los ministerios e instituciones que conforman el Gobierno Central por un total de $\text{Q}804.690$ millones (cuyo detalle se puede observar en el cuadro siguiente), más $\text{Q}75.544$ millones destinados a financiar el 27% de la transferencia a favor del Fondo Especial para la Educación Superior, ubicada en el presupuesto del Ministerio de Educación Pública.

CUADRO 30
SUELDOS Y SALARIOS Y LAS RESPECTIVAS CONTRIBUCIONES SOCIALES
EN EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 2012 SEGÚN TÍTULO
CIFRAS ABSOLUTAS EN MILLONES DE COLONES

	Total	Financiados con deuda interna	
		Absoluto	Porcentual
Total	1.729.198	804.690	47%
Ministerio de Educación Pública	991.700	589.431	59%
Poder Judicial	255.278	86.990	34%
Ministerio de Seguridad Pública	123.590	17.835	14%
Ministerio de Justicia y Paz	62.515	5.368	9%
Ministerio de Salud	56.489	9.683	17%
Ministerio de Hacienda	56.382	9.990	18%
Asamblea Legislativa	23.050	23.050	100%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	21.703	11.285	52%
Tribunal Supremo de Elecciones	19.623	11.111	57%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	16.726	4.063	24%
Contraloría General de la República	15.652	4.772	30%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	14.717	2.947	20%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	12.328	4.329	35%
Ministerio de Gobernación y Policía	11.857	1.815	15%
Ministerio de Cultura y Juventud	8.746	2.993	34%
Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	8.739	3.173	36%
Presidencia de la República	6.885	2.931	43%
Ministerio de la Presidencia	5.128	2.018	39%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	4.213	1.883	45%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	4.147	2.027	49%
Defensoría de los Habitantes de la República	3.973	3.973	100%
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	2.147	574	27%
Ministerio de Comercio Exterior	2.014	855	42%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	1.595	1.595	100%

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto 2012.

La ejecución presupuestaria del Gobierno ha arrojado déficit en cuenta corriente⁶⁵ todos los años desde 1990, con excepción de los años 2007 y 2008. El cuadro y el gráfico que se insertan a continuación muestran estos resultados para el período 2000-2012.

⁶⁵ El déficit en cuenta corriente se define como el monto en que los ingresos corrientes no alcanzan a cubrir los gastos corrientes; este concepto está estrechamente vinculado a la cantidad de gastos corrientes que se financian con endeudamiento.

CUADRO 31
RESULTADOS DE LA CUENTA CORRIENTE DEL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 2000-2012
MILLONES DE COLONES

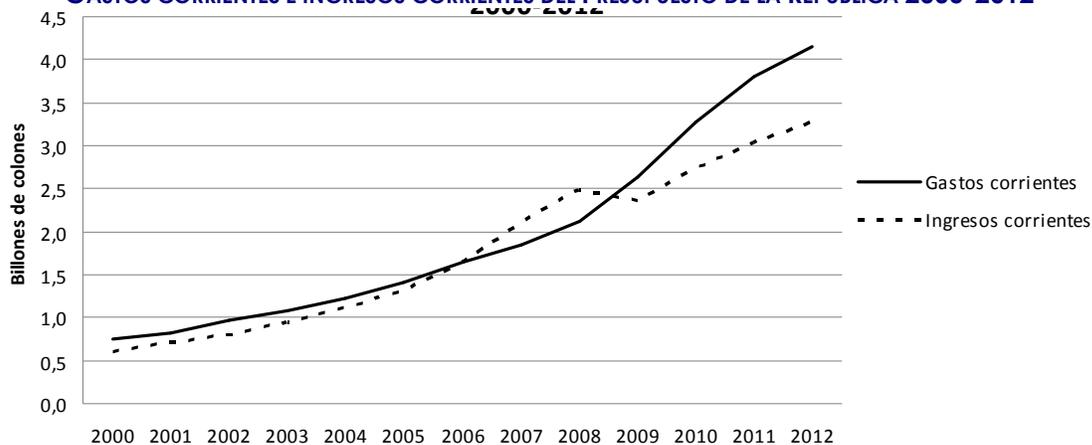
Año	Gastos corrientes	Ingresos corrientes	Superávit en cuenta corriente	Superávit en cuenta corriente (% PIB)	Relación IC/GC (*)
2000	754.548	608.538	-146.010	-2,97%	81%
2001	825.082	722.092	-102.990	-1,91%	88%
2002	962.101	808.751	-153.350	-2,53%	84%
2003	1.082.074	952.444	-129.630	-1,86%	88%
2004	1.227.452	1.107.640	-119.813	-1,47%	90%
2005	1.413.047	1.321.309	-91.738	-0,96%	94%
2006	1.654.337	1.637.788	-16.549	-0,14%	99%
2007	1.847.877	2.104.451	256.574	1,89%	114%
2008	2.116.402	2.489.551	373.149	2,38%	118%
2009	2.631.479	2.359.138	-272.341	-1,62%	90%
2010	3.273.567	2.741.625	-531.942	-2,82%	84%
2011	3.808.072	3.038.826	-769.246	-3,72%	80%
2012	4.148.506	3.270.570	-877.936	-3,87%	79%

(*)Relación IC/GC: es el cociente que resulta de dividir los ingresos corrientes (IC) por los gastos corrientes (GC). Representa el porcentaje en que los ingresos corrientes alcanzan para cubrir los gastos corrientes.

Nota: Los datos de los años 2000-2010 corresponden al presupuesto ejecutado; los del 2011, al presupuesto aprobado el 6 de setiembre; los del 2012 al Proyecto de Ley de Presupuesto para ese año.

Fuente: Para 2000-2010, Liquidación del presupuesto; para 2011, Ley de Presupuesto y sus modificaciones; para 2012, Proyecto de Ley de Presupuesto.

GRÁFICO 7
GASTOS CORRIENTES E INGRESOS CORRIENTES DEL PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 2000-2012



Nota: 2000-2010 presupuesto ejecutado; 2011 presupuesto aprobado; 2012, Proyecto.

Como puede observarse en el cuadro anterior, la relación ingresos corrientes – gastos corrientes mostró un importante crecimiento a partir del año 2003, al punto de permitir casi un equilibrio en la cuenta corriente del año 2006 y lograrse el superávit en los dos años subsiguientes, resultando en 2008 los ingresos corrientes mayores que los gastos corrientes por casi una quinta parte de estos últimos. Sin embargo, y con ocasión de la crisis económica internacional experimentada a partir del 2008, aunada a una política doméstica anticíclica expansiva del gasto, dicha relación

revierte su tendencia creciente y pierde 28 puntos porcentuales en 2009 (año en que reaparece el déficit), iniciando una tendencia decreciente que no se ha detenido aún, si bien es cierto que para 2012 parece refrenar su ritmo.

Al respecto, puede señalarse que el déficit en cuenta corriente creció en 4,00 puntos del PIB en 2009; 1,20 puntos en 2010; 0,90 puntos en 2011 y proyecta crecer en 0,15 puntos en 2012, lo cual evidencia un esfuerzo por parte del Gobierno –y del país– por contener el crecimiento del desequilibrio fiscal.

La eventual aprobación del proyecto de ley de presupuesto para el ejercicio económico 2012 en los términos propuestos por el Poder Ejecutivo demanda de un esfuerzo adicional de vigilancia y alerta en un entorno de muy alto riesgo, a fin de enfrentar eventuales circunstancias económicas que puedan conllevar al deterioro de una situación fiscal frágil y el consecuente desbordamiento de la deuda.

En conclusión, el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República para el ejercicio económico 2012 continúa dejando de cumplir, al igual que en 2011 y 2010, los principios presupuestarios de “gestión financiera”, “equilibrio presupuestario” y “programación”. En relación con el principio de “especialidad cuantitativa y cualitativa”, debe indicarse la presencia de partidas de gasto por transferencias con insuficiente revelación del destino que se dará a las erogaciones respectivas.

2.4 Las normas de ejecución del presupuesto

El artículo 7º del Proyecto de Ley de presupuesto para el año 2012 contiene las denominadas normas de ejecución en el cual se incluyen siete normas presupuestarias, las cuales presentan solo un leve cambio al eliminarse la norma 4, razón por la cual este órgano contralor no tiene ninguna objeción en las mismas.

Mediante la norma de ejecución 1 del proyecto de presupuesto del 2012, 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 primer y segundo semestre del año 2011, así como la respectiva anualización de las revaloraciones salariales decretadas para el segundo semestre de 2010. Además se autoriza a estos Órganos para que modifiquen las relaciones de puestos respectivas, de conformidad con las resoluciones que se acuerden por incremento en el costo de la vida, y las revaloraciones resueltas por los órganos competentes según ley.

En la norma 2 se autoriza a la Junta Administrativa del Registro Nacional para que traslade recursos al Fondo General del Gobierno Central, con el propósito de cubrir parcialmente la partida de Remuneraciones del Programa 784-00 del Ministerio de Justicia, así como las subpartidas de contribuciones sociales y otras derivadas de los pagos de salarios a los funcionarios del Registro Nacional, todo ello con base en la normativa legal vigente al respecto.

A través de la norma 3 se faculta al Poder Ejecutivo para que mediante Resolución Administrativa, autorizada por el máximo Jefe del órgano del Gobierno de la República que se trate y aprobada por el Ministerio de Hacienda, varíe los requerimientos humanos de cada título presupuestario contenido en la Ley, con el fin de efectuar las

modificaciones provenientes de las reasignaciones, reclasificaciones, asignaciones, revaloraciones parciales, variaciones en la matrícula de los centros educativos que atienden los diferentes ciclos y modalidades del sistema educativo y los estudios integrales de puestos dictados por los órganos competentes, en el entendido de que éstas no alterarán el total de los puestos consignados en cada programa presupuestario incluidos en esta Ley de Presupuesto.

Esta misma norma agrega que el máximo Jefe Institucional del órgano del Gobierno de la República que se trate, deberá comunicar a los funcionarios incluidos en la resolución, sobre las modificaciones sufridas con respecto al puesto que ocupa. Por su parte los órganos del Gobierno de la República deberán observar los requerimientos que para atender estas modificaciones, ha emitido con anterioridad el Ministerio de Hacienda.

Las normas 4 y 5 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 6 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.

Por último, la norma 7 autoriza al Poder Ejecutivo para que, mediante decreto ejecutivo elaborado por el Ministerio de Hacienda, 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 Dirección General de Presupuesto Nacional, se determine que el número consignado en la Ley de Presupuesto Ordinario sea incorrecto.

CAPÍTULO 3

Aspectos específicos

3.1 Servicio de la Deuda Pública

Aspectos sobre los objetivos estratégicos del título 230 y de la Dirección de Crédito Público

Este título presupuestario 230 incluye el monto presupuestado para realizar el pago del servicio de las obligaciones internas y externas del Gobierno Central, excluyendo la parte operativa y la gestión vinculada a la ejecución del mismo, la cual se incorpora en el subprograma 6 “Dirección General de Crédito Público” del Ministerio de Hacienda. Esta situación parece generar poca claridad en torno a la definición de 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, dado que, desde el proyecto presupuesto del ejercicio económico 2009 a la fecha, a pesar de la naturaleza diferente del título servicio de la deuda y de su unidad ejecutora, se utilizan los mismos criterios de evaluación en ambos acápite.

Por ejemplo la misión institucional del título 230 indica *Somos el grupo de profesionales responsables de proveer los lineamientos para la adecuada gestión de la Deuda Pública de Costa Rica, propiciando que ésta se ubique dentro de los límites aceptables de riesgo y sostenibilidad en el mediano y largo plazo.* Si bien es cierto el cumplimiento de la misión de la Dirección de Crédito Público influye directamente en la programación y la ejecución del título presupuestario del servicio de la deuda, la misión definida no responde propiamente a la naturaleza del título ni refleja la razón de ser del mismo.

De igual manera los indicadores de gestión que se incorporan en el título, en criterio de esta contraloría, se alejan de la naturaleza propia del pago oportuno del servicio de la deuda, incorporando parámetros de elaboración de informes o reportes que corresponden a labores operativas de la gestión de la deuda y a normativa existente, así como indicadores asociados a la definición de la estructura de portafolio y al saldo de la deuda; información que, aunque repercute en el servicio de las obligaciones del Gobierno Central solo reflejan y permiten evaluar el desempeño de la Dirección de Crédito Público en sus labores de gestión de la deuda en el corto y en el largo plazo, no así los resultados del título 230.

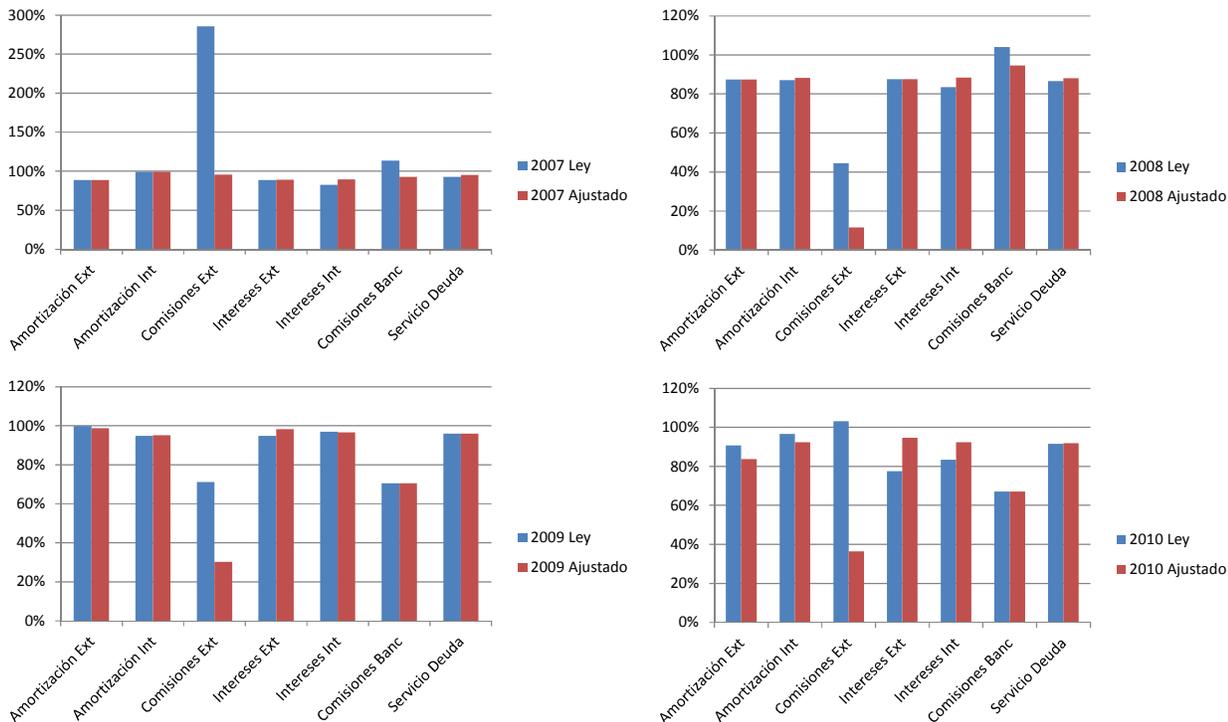
Por tanto, esta contraloría reitera la necesidad que la Dirección de Crédito Público en coordinación con la Dirección de Presupuesto Nacional, instancia que dicta las pautas en esta materia, valore, clarifique y defina la pertinencia, tanto en el título 230 como en el subprograma 6 del Ministerio de Hacienda, de la misión, los productos y los objetivos estratégicos a incluir en cada uno, elementos que constituyen la base para el establecer los indicadores de gestión, resultados e impacto con los que se evaluarán dichos programas presupuestarios.

Ejecución del presupuesto del título 230

Del 2007 al 2010, este título presupuestario a nivel global ha mostrado altos niveles de ejecución en relación con el presupuesto ajustado, reflejando, con excepción del año 2008, porcentajes de ejecución superiores al 90%. Sin embargo, al comparar el porcentaje de ejecución en relación a la autorización inicial, se evidencia que algunas partidas han experimentado modificaciones presupuestarias que muestran holguras según la programación inicial o se trasladan recursos a otras partidas que no se utilizan en su totalidad. Esta situación se puede apreciar en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 8
EJECUCIÓN DEL SERVICIO DE LA DEUDA:

PORCENTAJES SEGÚN LEY DE PRESUPUESTO Y PRESUPUESTO FINAL AJUSTADO 2007-2010



Fuente: Liquidaciones Presupuestarias SIGAF.

El gráfico muestra como la partida de intereses ha experimentado modificaciones presupuestarias que reducen la autorización inicial y aún así se evidencian sobrantes, dado que no se alcanza el 100% de ejecución. No obstante, debe considerarse que la estimación de esta variable está ligada a variables macroeconómicas y necesidades de financiamiento que pueden variar durante el período presupuestario, lo cual hace necesario cierto grado de holgura dada la incertidumbre del mercado y la importancia del cumplimiento oportuno del servicio de la deuda.

La subpartida que muestra mayor diferencia entre los porcentajes de ejecución según presupuesto inicial y presupuesto final es el pago de las comisiones y otros gastos sobre préstamos del sector externo, la cual con excepción del año 2007, ha recibido recursos adicionales a la autorización inicial que no se han utilizado al finalizar el período. Debe tenerse presente que en esta partida se incluyen las comisiones que deben pagarse por préstamos que se están ejecutando, así como los que están aprobados por la Asamblea y suscritos y en proceso de aprobación.

Cifras del Proyecto de Presupuesto 2012

Al 30 de julio 2011 las obligaciones internas y externas del Gobierno Central alcanzan un saldo de $\text{¢}5.953.686,35$ millones, equivalente a un 28,8% del PIB. Dicha deuda está constituida en un 83,4% por deuda interna, es decir por la colocación de títulos valores en el mercado nacional, así como la denominada deuda con terceros (deuda BANHVI y deuda INVU-CCSS) y un 16,6% corresponde a pasivos contraídos con organismos internacionales y por colocación de eurobonos.

El saldo y la composición de estas obligaciones implican que el Gobierno debe enfrentar vencimientos de deuda interna y externa para el segundo semestre del 2011 por un monto de ¢584.259,85 millones y para el año 2012 de ¢972.887,31 millones. Para el primer semestre del siguiente año se presenta una fuerte concentración de vencimientos ya que debe atenderse el 81,3% de los vencimientos totales, particularmente en los primeros 3 meses, el Gobierno debe hacer frente al 49,4% incluyendo la cancelación de eurobonos por un monto de \$250 millones que debe realizarse en el mes de febrero⁶⁶.

Estos vencimientos son parte de las necesidades de financiamiento que el Gobierno debe presupuestar y adicional constituyen un insumo de las estimaciones de la amortización de la deuda para el 2012.

Según la exposición de motivos el proyecto de presupuesto correspondiente al título 230 estima un gasto total por ¢2.030.506,0 millones, equivalente a un 33,9% de la autorización total de gastos. El detalle de la estimación de las partidas se presenta a continuación

CUADRO 32
GOBIERNO CENTRAL: SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA SEGÚN PARTIDA

	2011		2012	Variación nominal Proyecto vrs Ley	Variación nominal Proyecto vrs Ajustado
	Ley de Presupuesto	Presupuesto Ajustado a setiembre	Proyecto		
Total	1,853,558	2,049,489	2,030,506	9.5%	-0.9%
	-	-	-		
Total Amortización	1,371,850	1,567,781	1,485,716	8.3%	-5.2%
Amortización Externa	183,608	328,866	167,491	-8.8%	-49.1%
Amortización Interna	1,188,241	1,238,915	1,318,225	10.9%	6.4%
	-	-	-		
Comisiones Externas	1,002	1,002	2,260	125.6%	125.6%
	-	-	-		
Total Intereses	474,707	474,707	536,530	13.0%	13.0%
Intereses Externos	67,616	67,616	70,287	4.0%	4.0%
Intereses Internos	407,091	407,091	466,243	14.5%	14.5%
	-	-	-		
Comisiones bancarias	6,000	6,000	6,000	0.0%	0.0%

Fuente: Proyecto Presupuesto 2012.

Las comisiones externas muestran un fuerte crecimiento, el cual según informa la Dirección de Crédito Público responde a préstamos que se espera generen este tipo de gastos para el presupuesto 2012, entre ellos se pueden citar:

- Mejoramiento de la Infraestructura Urbana y equipamiento
- Il Programa de Infraestructura Vial

⁶⁶ Actualmente, existe en trámite en la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para colocar nueva deuda en el mercado internacional para cancelar deuda existente.

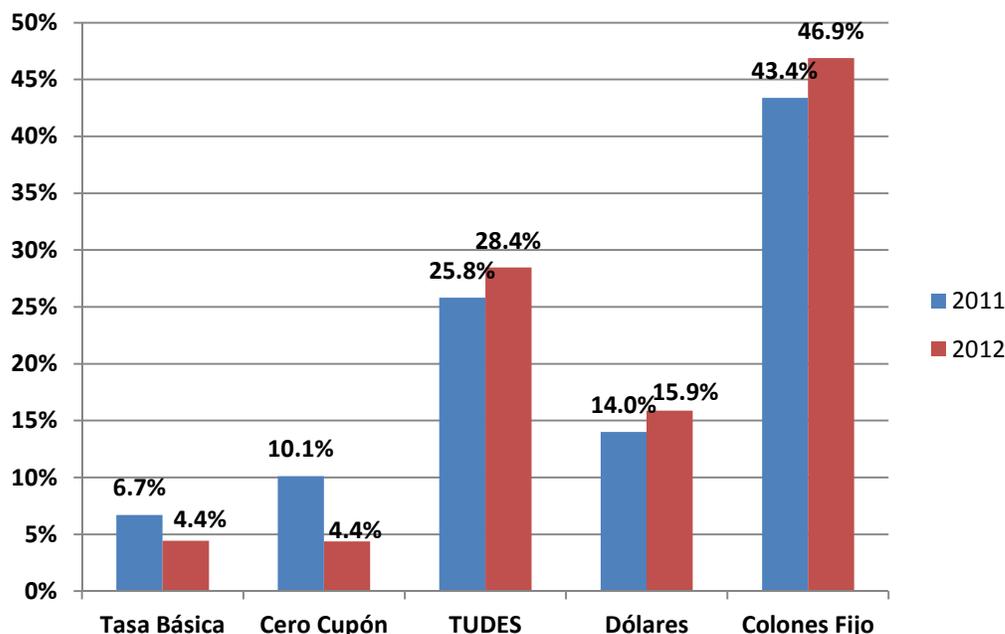
- Programa de infraestructura Universitaria
- Ampliación RUTA 32
- Construcción y equipamiento infraestructura educativa MEP
- Programa de Innovación Competitiva

Aspectos sobre la evaluación del impacto de la deuda

El proyecto de presupuesto presenta la estimación del saldo de la deuda del Gobierno para el 2011 y el 2012. Estas proyecciones reflejan un crecimiento de los pasivos internos y externos. Según las cifras presentadas en la exposición de motivos, se espera que al 31 de diciembre del 2011 la deuda del Gobierno Central presente un saldo de $\text{¢}6.666.980,23$ equivalente 32,2% del PIB, porcentaje que se estima se incrementará con las nuevas colocaciones netas pasando a ser un 35,6% con un saldo de deuda para el 2012 de $\text{¢}8.074.860,41$ millones.

En relación con la estructura del portafolio según las estimaciones de la Dirección de Crédito Público, las nuevas colocaciones netas implicarían que en el 2012 dentro del saldo de la deuda interna los títulos en unidades de desarrollo, los dólares fijos y los TP colones fijos incrementen su participación, lo que generaría que el portafolio según moneda presente una variación en la composición pasando de títulos en colones a títulos en unidades de desarrollo y un posible alargamiento de plazos por la colocación de TUDES.

GRÁFICO 9
ESTRUCTURA ESTIMADA DEL PORTAFOLIO DEL GOBIERNO CENTRAL 2011-2012



Fuente: Dirección de Crédito Público

Costo financiero del 2011 y 2012

La tasa promedio efectiva es igual al flujo de intereses pagados (servicio), más los ajustes de principal -dados supuestos de inflación y devaluación para la deuda no denominada en colones- dividido por el saldo a junio o saldo medio del año.

Para el cálculo del costo financiero de la deuda interna se toma la cartera a junio y diciembre 2011, y diciembre 2012, según información suministrada por la Dirección de Crédito Público y se utilizan supuestos de inflación del 6% en 2011 y 4% en 2012, devaluación del 0% en 2011 y 2% en 2012.

En el caso de la deuda externa, se toma la cartera a junio 2011, y se expande a diciembre del 2011 según lo esperado de cociente deuda total/PIB (32,2%), a lo que se resta la deuda interna del punto anterior. Para junio 2012 se aumenta en el mismo monto en dólares. Se utiliza un tipo de cambio de 510 en 2011, el cual en 2012 será 2% mayor.

Los resultados de este ejercicio se muestran en el cuadro siguiente:

CUADRO 33
PROYECCIÓN INDICADORES DEL COSTO DE LA DEUDA

	2011	2012
Presupuesto Deuda interna	9.64%	8.73%
Deuda externa	6.83%	8.59%
Con % subejecución (5% DI, 7% DE)		
Deuda interna	9.22%	8.36%
Deuda externa	6.33%	8.10%
Tasa básica promedio *	7.25%	8.00%
Supuesto Crédito Público	8.00%	8.75%
Inflación	6.00%	4.00%
Devaluación	0.00%	2.00%
Premio interno tasa básica	1.97%	0.36%
Tasa interna real	3.22%	4.36%
Tasa externa en \$ (caso subejecución)	6.33%	6.22%

* La expectativa de tasa en 12 meses es 8.2% en la encuesta del BCCR del segundo trimestre 2011.

Considerando las sumas presupuestadas, la tasa efectiva en deuda interna es en 2012 muy similar a la tasa básica pasiva que supone Crédito Público, como 8.75%. En 2011 la tasa efectiva (9.6%) es mayor que la tasa básica, debido a dos razones. Primeramente, en 2011 la inflación es mayor y así impacta en los Tudes; segundo, en 2012 se espera colocar más Tudes, cuya tasa efectiva tiende a ser algo menor.

Se espera que la tasa interna real aumente, pero disminuye el premio sobre tasa básica.

En deuda externa la tasa efectiva sería algo mayor, porque hay devaluación. De otra forma, la tasa externa sería más bien inferior a la del 2011; lo que se explica por la colocación de nuevas deudas a tasas menores.

Estos resultados permiten concluir que conforme a lo que se ha experimentado regularmente, parece haber una holgura en el servicio de la deuda interna, originado en un supuesto de tasa

básica hacia el alza. Aunque está conforme con las expectativas recolectadas por encuestas del BCCR, éstas apuntan a un valor inferior de la tasa.

Asimismo, se presenta normalmente una subejecución del 5% en intereses deuda interna, y del 7% en deuda externa. Estas holguras son recomendables por la incertidumbre inherente en este concepto.

En conclusión, el servicio de la deuda prevé cierto aumento del costo financiero, lo que anticipa algún grado de holgura, como es normal y necesario en este tipo de proyección – dada la naturaleza de las variables involucradas y su grado de exogeneidad-, así como una estructura de colocaciones que prevé el alargamiento de los plazos en virtud de una mayor colocación de títulos en UDES.

3.2 Regímenes Especiales de Pensiones

Con recursos del Presupuesto Nacional se le otorga financiamiento a una serie de regímenes especiales de pensiones, los cuales cubren a empleados jubilados de correos, telégrafos y radio, víctimas de guerra, magisterio nacional, registro público, ferrocarril, Ministerio de Hacienda, Beneméritos de la Patria, entre otros. Sobre el particular, esta Contraloría General ha realizado estudios mediante los cuales se han evidenciado debilidades en la gestión de la Dirección Nacional de Pensiones, como órgano responsable de la administración de dichos regímenes. Además, la inexistencia de estudios actuariales y estadísticas sobre los regímenes de pensión, inexistencia de una fuente de recursos que garantice el financiamiento futuro de las pensiones, etc.

Administración y control de los regímenes especiales de pensiones

La Dirección Nacional de Pensiones es el ente público responsable de declarar derechos de pensión o jubilación con cargo al Presupuesto Nacional, es un órgano técnico del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se encarga de la administración y control de 14 diferentes regímenes de pensiones y uno de prejubilación, los cuales conforman dos grupos: pensiones y jubilaciones contributivas y las pensiones no contributivas. De manera que dentro de sus actividades se encuentra el trámite de las solicitudes de pensiones y jubilaciones de los funcionarios públicos que pertenecen a los mencionados grupos; con excepción de las pensiones del Magisterio Nacional, ya que, si bien se trata de pensiones que se incluyen dentro del Presupuesto de la República, son competencia de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA).

La DNP contará para su operación en el año 2012 con un presupuesto que representa únicamente el 0,03% del total del Presupuesto Nacional, mientras que administrará como Unidad Ejecutora el 10,5% de los recursos incorporados en ese presupuesto, ello por cuanto tiene a cargo la administración y control de sumas significativas por concepto de pensiones y jubilaciones, como se indicará más adelante. En relación con su presupuesto operativo, destaca el hecho de que su personal ha disminuido en los últimos cinco años en 19 plazas, ya que en el año 2008 contaba con 113 plazas y para el 2012 cuenta con 94, situación que contrasta con las necesidades de recurso humano que ha venido enfrentando la DNP, para solventar los problemas de gestión que este órgano contralor ha señalado mediante informes emitidos en el período 2010, de manera que pueda cumplir sus funciones con eficiencia y eficacia.

Al respecto, la DNP enfrenta debilidades en los sistemas informáticos, en el sistema de control interno, proceso de pago de las pensiones y sus revaloraciones, administración de expedientes, recuperación de pensiones pagadas de más, inexistencia de estudios actuariales y estadísticos, etc. Las disposiciones emitidas por esta Contraloría General para solventar las debilidades comentadas, se encuentran en proceso de implementación por parte de la DNP, aspecto sobre el cual se le ha venido dando el seguimiento correspondiente.

Composición de gasto correspondiente a los regímenes especiales de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional

En el proyecto de Ley de Presupuesto de la República para el ejercicio económico de 2012, el programa 734 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social denominado "Pensiones y Jubilaciones" contiene los gastos administrativos de la Dirección Nacional de Pensiones, en su función de administradora de los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto de la República. Para dicho programa se destina la suma de \$1.987,9 millones, la cual es superior en un 1,5% a la asignada en el presupuesto ordinario del año 2011; sin embargo, en términos reales la propuesta de asignación presupuestaria refleja una disminución del 2,9% con respecto al año anterior. Para el año 2012 solo la partida "Remuneraciones" presenta incremento, siendo apenas de un 1,6%; las demás partidas sufren disminuciones entre el 4,6% al 55,3%, siendo en la partida de "Materiales y suministros" donde se presenta el mayor porcentaje de disminución (en el año 2011 se asignaron \$49,2 millones y para el año 2012 la propuesta es de \$22,0 millones).

En lo que corresponde al Título 231 "Regímenes de Pensiones" se incorpora el contenido presupuestario para hacer frente a las obligaciones generadas por los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional. Para el año 2012 se le ha asignado la suma de \$627.038,0 millones, mostrando un incremento de solo un 2,8% con respecto al año 2011 (\$610.102,0 millones), mientras que en términos reales lo que se da es una disminución del 1,7%, producto de la disminución en las asignaciones presupuestarias para los distintos regímenes, con excepción del correspondiente al del Magisterio. Como ya se indicó, la suma asignada al Título 231 representa el 10,5% del total del proyecto de Presupuesto Ordinario de 2012, porcentaje que refleja una leve disminución con respecto al del período 2011 (11,2%), producto de lo comentado anteriormente sobre el comportamiento del gasto asignado a los diferentes regímenes.

A continuación se muestra la estructura del gasto correspondiente a los Regímenes de pensiones con cargo al proyecto de Presupuesto de la República para el año 2012:

CUADRO 34
REGÍMENES DE PENSIONES: ESTRUCTURA DE GASTOS CON CARGO AL PRESUPUESTO NACIONAL

	Presupuesto Ordinario				
	2008	2009	2010	2011	Proy-2012
Total Gastos Título 231 (Mill colones)	374.945,3	462.303,0	523.483,0	610.102,0	627.038,0
Total	100%	100%	100%	100%	100%
% del PIB	2,4%	2,8%	2,5%	2,7%	2,5%
Pensiones y Jubilaciones contributivas	88,4%	87,5%	87,5%	86,8%	86,8%
Magisterio	60,6%	61,0%	60,8%	58,9%	60,4%
Hacienda y Poder Legislativo	14,2%	13,7%	13,7%	13,6%	12,8%
Obras Públicas	1,6%	1,5%	1,5%	1,4%	1,1%
Régimen General de Pensiones	0,0%	1,6%	1,8%	3,1%	3,0%
Víctimas de Guerra	1,2%	1,1%	1,0%	1,0%	0,8%
Correos	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%	0,8%
Otras Pensiones	3,0%	1,0%	1,1%	1,2%	0,9%
Beneficio adicional (aguinaldo)	6,8%	6,6%	6,7%	6,7%	6,8%
Otras contribuciones y pagos	11,6%	12,5%	12,5%	13,2%	13,5%

Fuente: Elaboración propia con los Presupuestos Ordinarios de la República y el Proyecto de Presupuesto Ordinario 2012.

Como se muestra en el cuadro anterior, el régimen de pensiones de mayor importancia relativa es el del Magisterio Nacional representa, donde se ubica el 60,4% del total de gastos, seguido por el de Hacienda y Poder Legislativo con un 12,8%. En términos generales los porcentajes son muy similares a los de los últimos 5 años (2008-2012).

Para hacer frente a esos gastos, la Dirección Nacional de Pensiones cuenta con dos fuentes de financiamiento, las contribuciones sociales y los recursos aportados por el Gobierno. En el siguiente cuadro se presenta información histórica sobre la utilización de dichas fuentes de financiamiento.

CUADRO 35
DIRECCIÓN NACIONAL DE PENSIONES:
COMPARACIÓN PRESUPUESTO ORDINARIO 2008-2012 CON PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO 2012
MILLONES DE COLONES

Detalle	2008	2009	2010	2011	Proy - 2012	Estructura porcentual				
						2008	2009	2010	2011	Proy - 2012
Total de gastos	376.187,60	463.555,59	524.991,87	612.309,60	629.275,90	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Programa Administrativo (212-734)	1.242,30	1.252,59	1.508,87	1.957,60	1.987,90	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Programa Regímenes de Pensiones (Título 231-116)	374.945,30	462.303,00	523.483,00	610.352,00	627.288,00	99,7%	99,7%	99,7%	99,7%	99,7%
Fuentes de Financiamiento:	376.187,60	463.555,59	524.991,87	612.309,60	629.275,90	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Contribuciones de los Cotizantes	42.100,00	49.600,00	59.500,00	72.700,00	75.500,00	11,2%	10,7%	11,3%	11,9%	12,0%
Recursos aportados por el Estado	334.087,60	413.955,59	465.491,87	539.609,60	553.775,90	88,8%	89,3%	88,7%	88,1%	88,0%

Fuente: Elaboración propia con los Presupuestos Ordinarios de la República y el Proyecto de Presupuesto Ordinario 2012.

Las contribuciones sociales, que corresponden a las cotizaciones de los miembros activos y pensionados, según Ley N°7531 y N°7302, las cuales se estiman para el año 2012 en ¢75.500,0 millones, cubren únicamente el 12% del total de los gastos correspondientes a los regímenes en comentario, por lo que le corresponde al Gobierno atender el 88% de esos gastos, situación que se ha mantenido en términos similares en los últimos años, según se puede apreciar en el referido cuadro.

3.3 Ministerio de Educación Pública

Según la UNESCO, Costa Rica se encuentra entre los países que más recursos destinan a educación en relación con el PIB. Al 2008, 44 países destinan más del 5% del PIB al sector educativo⁶⁷. Al vincular estos datos con el Índice de Desarrollo Humano calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se muestra una alta correlación, pues una de las variables que utiliza este índice es el grado de escolarización de cada país.

En consonancia con lo anterior, el 9 de junio del 2011, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley N°8954, publicada en la Gaceta N°156, del 16 de agosto, mediante la cual se modifica el artículo 78 de la Constitución Política, pasando el porcentaje destinado a educación de un 6% del PIB a un 8%, porcentaje que se alcanzará de manera gradual al 2014. Para el 2012 se estima un gasto ex ante en educación de 7% en relación con el PIB, según el contenido del proyecto de presupuesto de la República 2012, esta situación se visualiza en el siguiente cuadro.

CUADRO 36
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA:
PROYECTO LEY PRESUPUESTO POR AÑO SEGÚN TOTAL Y PORCENTAJE DEL PIB PERÍODO 2003-2012
MILLONES DE COLONES

Año	Proyecto de Presupuesto para Educación	Proyecto de Presupuesto de la República	% del total	PIB	% del PIB
2003	336.040,4	1.813.939,6	18,5%	5.774.425,4	5,8%
2004	400.683,9	2.147.103,0	18,7%	6.934.967,2	5,8%
2005	458.458,9	2.305.136,7	19,9%	8.359.245,1	5,5%
2006	532.808,5	2.762.421,5	19,3%	10.378.249,8	5,1%
2007	676.659,7	2.931.218,1	23,1%	12.563.104,6	5,4%
2008	811.806,0	3.470.449,0	23,4%	14.841.167,0	5,5%
2009	1.116.042,0	4.098.711,0	27,2%	16.383.789,7	6,8%
2010	1.266.077,0	4.567.484,0	27,7%	18.439.989,6	6,9%
2011	1.446.321,0	5.485.173,2	26,4%	20.695.534,3	7,0%
2012	1.584.779,0	5.995.441,0	26,4%	22.674.334,9	7,0%

Fuente: Elaboración propia, con base en los Informes Técnicos para el período 2003-2011, Proyecto Ley Presupuesto de la República para el ejercicio económico 2012 y estadísticas sobre cuentas nacionales (BCCR). PIB Relevante según Decreto 28877-H, publicado en La Gaceta N°164 del 28 de agosto del 2000, hasta el año 2010 se utiliza el PIB ajustado por decreto.

⁶⁷ Se utiliza una muestra total de 198 países y se utiliza el 2008, porque es el año que cuenta con más datos registrados, para mayor información se puede utilizar el siguiente link http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=3560&IF_Language=eng.

Asignación presupuestaria por programa

Para el ejercicio económico del 2012, el MEP tendrá un presupuesto inicial de $\text{Q}1.584.779,0$ millones, monto que aumentó 9,8% en términos nominales y 4,8% en términos reales. Con este aumento se mantiene, con respecto al año 2011, el porcentaje del presupuesto de la República que se destina a educación, un 26,4%.

Para el período 2012, la estructura presupuestaria del MEP estará compuesta por nueve programas, ya que se eliminó la asignación de recursos para el programa 552-Capacitación y desarrollo profesional, y en su lugar se asignó una transferencia para el Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (IDP UGS)⁶⁸, que por ser un órgano de desconcentración mínima con personería jurídica instrumental debe presentar su presupuesto para aprobación de la Contraloría General de la República⁶⁹.

Destaca el programa Infraestructura y Equipamiento Educativo, que registra un incremento del 225%; no obstante, hay que tener presente que en el 2011 a este programa se le asignó una cantidad menor por el superávit de $\text{Q}23.500,0$ millones del 2010 que se incorporó para ser utilizado en el transcurso del 2011, 90% de este dinero ya fue girado a las entes de Educación⁷⁰.

Con el fin de fortalecer la infraestructura y el equipamiento educativo, el MEP se encuentra gestionando un fideicomiso que tiene como objetivo la *"construcción, equipamiento y operación de nueva infraestructura para centros educativos prioritarios que carecen de infraestructura propia, así como canchas multiusos"*⁷¹. El costo total del proyecto será de $\$167,0$ millones, y beneficiará a *"34.902 estudiantes (matrícula actual) de escuelas, colegios, Colegios Técnicos Profesionales, liceos rurales y tele secundarias. Indirectamente se beneficiarían las familias que viven en los distritos en los cuales se ubicarán los centros educativos y canchas multiusos que se construirán"*⁷².

Asignación presupuestaria por objeto del gasto

Un 93,9% del presupuesto del MEP se encuentra distribuido en las partidas remuneraciones (62,6%) y transferencias corrientes (31,4%). En relación con las remuneraciones, la planilla del MEP para el 2012 estará conformada por 72.816 puestos, 335 puestos más que los estimados en el 2011, de ellos 57.922 son de docentes, 10.044 de servicio, y 4.780, administrativos.

Sobre este tema esta Contraloría General señaló que esta partida ha sufrido *"un incremento promedio de un 21,5%, pasando de representar el 59,2% del presupuesto total del año 2009 al 64,5% para el año 2011. Lo anterior se origina en la política salarial implementada por la administración 2006-2010, ya que a partir del 2007 los salarios del personal docente y administrativo pasaron del percentil 25 hasta alcanzar, en el 2010, el percentil 50."*⁷³.

En el siguiente cuadro, se observa que la composición del presupuesto 2012 por objeto del gasto, varía respecto al año 2011. La partida transferencias de capital se triplica llegando a

⁶⁸ Creado mediante Ley N°8697, del 12 de diciembre de 2008.

⁶⁹ Oficio DFOE-SOC-0943 del 25 de agosto del 2010, de la Contraloría General de la República.

⁷⁰ MEP. Informe de Ejecución de Presupuesto de la República, primer semestre del 2011 página 71.

⁷¹ Dirección de Planificación del MEP. Ficha técnica del proyecto.

⁷² Ibídem.

⁷³ Contraloría General de la República. "Evolución fiscal y presupuestaria del sector público". Primer semestre 2011. Agosto 2011. página 72.

¢54.234,4 millones. Este aumento se origina en una mayor asignación de recursos a las juntas de educación y administrativas; destinadas a la construcción, mantenimiento y adecuación de obras de infraestructura educativa, según el artículo 78 de la Constitución Política⁷⁴.

CUADRO 37
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA: EGRESOS SEGÚN PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO PERÍODO 2010-2011
MILLONES DE COLONES

Detalle	Monto 2010	Monto 2011	Monto 2012	Importancia relativa	Variación porcentual
Remuneraciones	779.023,7	933.651,7	991.700,4	62,6%	6,2%
Transferencias corrientes	402.054,0	456.358,3	497.114,6	31,4%	8,9%
Transferencias de capital	37.022,2	13.118,1	54.234,4	3,4%	313,4%
Servicios	29.138,6	25.222,5	26.383,4	1,7%	4,6%
Bienes duraderos	15.230,3	15.737,0	13.467,7	0,8%	-14,4%
Materiales y suministros	3.608,2	2.233,4	1.878,5	0,1%	-15,9%
Total	1.266.077,0	1.446.321,0	1.584.779,0	100,0%	9,6%

Fuente:

-Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional. Proyecto de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2012. Setiembre, 2011.

-Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2011. Ley N° 8908.

Sobre las transferencias

El 34,8% del presupuesto del MEP para el período 2012, se destina a transferencias. De los ¢551.349,0 millones que girará el MEP en transferencias, el 90,2% serán transferencias corrientes y 9,8% serán de capital. Al igual que sucede en años anteriores la mayor fracción de las transferencias se destina a educación superior (54,8%), esto es ¢302.614,7 millones, monto que aumentó en 11,6%.

En relación con el crecimiento de los recursos asignados al Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) para el período 2011-2015, en el seno de la Comisión de Enlace⁷⁵ se acordó que el mismo aumentaría 7% real en forma anual durante los primeros dos años, mientras que para los años subsiguientes el crecimiento sería de 4,5% real anual, hasta alcanzar el 1,5% del PIB; además, se debe agregar \$200 millones que el Gobierno otorgará a las universidades, por medio de un préstamo con el Banco Mundial, cuyo pago corresponderá al Gobierno Central.

Para el año 2012, la Oficina de Planificación para la Educación Superior (OPES), estimó y comunicó⁷⁶ al MEP, un monto para el FEES por la suma de ¢278.714,56 millones, y el Ministerio de Hacienda asignó en el Proyecto de Presupuesto ¢276.203,6 millones, monto que implica un

⁷⁴ Sobre el modelo de las Juntas administrativas y juntas de educación, esta Contraloría General ha manifestado en los informes de "Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público"-de los años 2009, 2010 y 2011 y en el "Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República" de 2010 y 2011, que estas organizaciones carecen de la estructura de gestión mínima para cumplir satisfactoriamente con su función.

⁷⁵ El acuerdo se tomó el 26 de agosto de 2010 y se ratificó mediante la firma de los miembros de la Comisión de enlace en enero 2011.

⁷⁶ En el oficio OPES-OF-115-2011-S del 31 de mayo del 2011, OPES envía al Departamento de Estudios y Programación Presupuestaria del MEP su estimación del FEES 2012 por ¢278.714,56 millones.

crecimiento nominal del 10%, respecto al del año 2011, y una diferencia en monto absoluto, respecto a lo estimado por el CONARE de ₡2.510,96 millones. Dicha diferencia se origina en que la OPES realizó sus estimaciones con un escenario de inflación estimada para el 2012, de un 4%, cifra que es la media en las estimaciones del Programa Macroeconómico del Banco Central de Costa Rica, no obstante, el Gobierno utilizó supuestos de inflación de un 3%.

CUADRO 38
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA: TRANSFERENCIAS CORRIENTES Y DE CAPITAL 2011-2012
MILLONES DE COLONES

Detalle	Monto asignado 2011	Monto asignado 2012
Educación Superior	271.190,4	302.614,7
Fondo Especial de la Educación Superior	251.094,2	276.203,6
Recursos otras Leyes	5.818,9	6.574,9
Transferencia Universidad Técnica Nacional	14.000,0	19.000,0
Consejo Nacional de Rectores	277,4	836,1
Juntas de educación y administrativas	86.045,6	134.770,7
Programa Avancemos (IMAS)	60.000,0	60.000,0
Fondo Nacional de Becas (FONABE) ^{1/}	19.641,9	20.718,9
Fund. Omar Dengo (FOD)	10.758,8	11.189,2
Educación parauniversitaria	3.470,7	3.806,4
Juntas Administrativas Ens. Especial y Juntas de Educ. Aulas Integradas	2.633,0	2.775,8
Colegios humanísticos y científicos	1.217,8	1.275,0
Unidad coordinadora de mejoramiento de la educación general básica (PROMECE)	800,0	500,0
Otras ^{2/}	11.145,1	13.698,3
Total	466.903,4	551.349,0

^{1/} En el proyecto de Ley 2011, el monto destinado a FONABE, incluía ₡6.000,0 millones para que atendiera el Programa Avancemos. No obstante ese monto luego fue trasladado al IMAS, por lo que en el 2011, la transferencia propuesta a FONABE ascendió a la suma de ₡19.641,9 millones.

^{2/} Esta categoría contiene las transferencias a la Caja Costarricense del Seguro Social, indemnizaciones y otras transferencias a personas, asociaciones y otras instituciones.

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto de la República para el año 2011 y 2012.

En el caso de la Universidad Técnica Nacional (UTN), se propone una transferencia de ₡19.000,0 millones, monto que crece respecto al año anterior en un 35,7%. La UTN, había solicitado ₡23.809,3 millones, de los cuales el 87,4% sería destinado a remuneraciones. Específicamente la propuesta de la Universidad en la partida de remuneraciones estaba sustentada en un aumento del 4% en el plus de la anualidad y reclasificaciones de personal.

En cuanto a la transferencia de la Fundación Omar Dengo, que ejecuta el Programa Nacional de Informática Educativa, PRONIE-MEP-FOD, se presenta un aumento en el presupuesto del 2012 de un 4,0%, alcanzando los ₡11.189,2 millones, de los cuales 73,6%, representa la transferencias

de capital destinada al aumento de la cobertura del programa y la adquisición de equipo nuevo y el restante 26,4% se utilizará en gastos de operación. En el período comprendido entre los años 2006-2011, la Fundación ha recibido ₡41.613,09 millones, sin contar los montos de presupuestos extraordinarios, lo que ha permitido que la cobertura del programa sea del 62,3% del total de estudiantes matriculados en el sistema público diurno del país⁷⁷. No obstante, en el informe de la Auditoría Interna del MEP 04-11, se señalan debilidades en la definición de políticas y procedimientos que garanticen el estado óptimo de los laboratorios de informática del PRONIE-MEP-FOD, por lo que se emitieron recomendaciones al MEP⁷⁸.

CUADRO 39
FUNDACIÓN OMAR DENGO: COBERTURA DEL PRONIE-MEP-FOD
DATOS A AGOSTO DEL 2011

Primaria	
Preescolar	40.232
I y II ciclo	294.796
Educación Especial	3.493
Aula abierta	4.798
Bien social	634
Secundaria	
III ciclo	122.179
Educación Especial	2.378
Liceos rurales	706
Total de estudiantes beneficiados	469.216

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Financiera de la FOD, datos con corte a agosto del 2011.

Por su parte, se asigna al Fondo Nacional de Becas (FONABE), un monto de ₡20.719,9 millones, que en términos nominales se incrementa en ₡1,077,1 millones, esto es en un 5,5%, respecto al año 2011.

En relación con la transferencia que se realiza al IMAS para el programa de transferencia monetaria Avancemos, se plantea el mismo monto asignado en el año 2011, para cubrir una población meta de 160.000 estudiantes. El Plan Nacional de Desarrollo indica que “este programa será rediseñado para favorecer su consolidación como un apoyo a los estudiantes de secundaria en condición de pobreza para que permanezcan en el sistema educativo, ello implica un traslado paulatino al FONABE, entidad que asumirá cada año al grupo de estudiantes de séptimo año hasta abarcar el programa en su totalidad⁷⁹”. No obstante, la asignación de recursos planteada en los presupuestos 2011 y 2012, es un indicio de que el programa seguirá siendo operado por el IMAS, y no por el FONABE.

⁷⁷ Dirección Financiera de la Fundación Omar Dengo.

⁷⁸ Unidad de auditoría interna del MEP. Informe 04-11. Abril, 2011.

⁷⁹ *Ibidem*. Página 148, nota al pie de la página N°25.

En relación con la transferencia de recursos a las juntas administrativas y juntas de educación, esta aumenta un 49,7% en términos reales del 2011 al 2012. Según el Tercer informe del Estado de la Educación, existen 3.746 juntas educativas y 534 juntas administrativas. Estas juntas han sido las encargadas de ejecutar las inversiones en infraestructura de las escuelas y colegios; a pesar de ello, cuentan con un remanente en Caja Única del Estado estimado en ¢63.039,0 millones⁸⁰, mientras las estimaciones del MEP para necesidades insatisfechas de infraestructura educativa ronda los US\$1,000 millones⁸¹.

En este contexto, se resalta lo señalado en el Tercer Informe del Estado de la Educación, en el sentido de que por “... ley las Juntas están llamadas a jugar un papel estratégico en la atención de las necesidades de los centros educativos como por ejemplo en infraestructura, mobiliario y equipo. No obstante lo anterior el conocimiento por parte de los directores y miembros de las juntas acerca de las funciones, atribuciones y responsabilidades que les otorga la ley a las juntas suele ser muy débil”⁸².

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

El eje de los lineamientos de las políticas sectoriales en educación según el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, señala “la finalidad de la educación es la formación integral y la plena realización de nuestros estudiantes y nuestras estudiantes”⁸³, a partir de ahí se señalan cuatro metas sectoriales.

- Disminuir la deserción del sistema educativo, tanto en primaria como secundaria, como indicador de eficiencia de las políticas que buscan mitigar la exclusión, expulsión y repulsión, a niveles de 2,5% y 10% respectivamente.
- Aumentar la cobertura de la secundaria, como mecanismo de promoción social incrementando la tasa bruta de escolaridad en educación diversificada en al menos 85%.
- Incrementar el acceso al servicio de Internet, como herramienta multiplicadora y facilitadora de los procesos de aprendizaje, hasta alcanzar, por lo menos, un 85% de los Centros Educativos públicos.
- Desarrollar la capacidad productiva y emprendedora de las poblaciones de adolescentes, jóvenes y jóvenes adultos, mediante la creación de 90 nuevos servicios de educación técnica, por medio del fortalecimiento de la oferta en educación técnica, que incluyan el desarrollo de competencias óptimas para el mundo del trabajo, el manejo de otros idiomas y el uso de las tecnologías de la información y comunicación.

A partir de estas metas, se planteó para el 2012 una lista de 10 prioridades institucionales y 11 objetivos estratégicos institucionales que dan fundamento a la programación estratégica a nivel de programa, en dicha programación se presenta el producto esperado, el indicador, la meta, la estimación presupuestaria, entre otros.

En relación con los indicadores de gestión del MEP, esta Contraloría General ha señalado en informes anteriores los problemas de diseño y redacción, lo que dificulta la evaluación de los resultados de la gestión institucional⁸⁴.

⁸⁰ Información suministrada por Tesorería Nacional con corte al 16 de junio del 2011.

⁸¹ Ficha técnica del proyecto del fideicomiso de Infraestructura del MEP, página 8.

⁸² CONARE. Tercer Informe del Estado de la Educación 2010. “Perfil, situación actual y principales desafíos de las juntas de educación en el sistema educativo”, página 5.

⁸³ Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014: “María Teresa Obregón Zamora”. Página 159.

⁸⁴ Contraloría General de la República. Evolución fiscal y Presupuestaria del sector público. I Semestre 2010. Páginas 74.

Sobre este tema se mantienen algunas de las debilidades señaladas anteriormente por el órgano contralor, tal es el caso del programa 550-Definición y Planificación de la Política Educativa, que tiene como uno de sus indicadores "Informes técnicos realizados"; sin embargo, no se señala cual es la meta en cantidad de informes y la calidad de estos, puesto que no se establecen los lineamiento mínimos que deben contener. Situación similar sucede en el programa 551-Servicios de apoyo a la gestión que tiene como parte de sus indicadores el "número de procesos implementados del nuevo modelo operativo para la gestión de recurso humano".

Otro de los problemas al redactar los indicadores lo presenta el programa 558- programas de equidad, que tienen como indicadores el número de estudiantes con becas, con servicio de transporte o servicio de comedor; lo cual genera que la meta sea cumplida a cabalidad desde el principio de año.

3.4 Ministerio de Obras Públicas y Transportes

Plan Operativo Institucional

De acuerdo con el Plan Operativo Institucional del 2012 del Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT) se observan acciones concretas de ese Ministerio para mejorar la infraestructura del transporte, aspecto que posibilita que el país mejore su competitividad a nivel internacional. Así, en las principales prioridades institucionales del MOPT se tiene la de desarrollar obras en coordinación con los entes responsables de la atención de la Red Vial, concluir las obras de carácter primario en el Corredor Atlántico costarricense, propiciar que las carreteras del país cuenten con el señalamiento vial y los dispositivos de regulación y control apropiados y reforzar y rehabilitar el rompeolas de Puerto Caldera.

Para cumplir con las prioridades señaladas, el MOPT se fija metas relevantes como la construcción de 13,55 Km del tramo vial del corredor Atlántico denominado "Bajos de Chilamate -Vuelta Kopper", construcción de 300 elementos de concreto prefabricado de 15 toneladas de peso en el rompeolas de Puerto Caldera y avanzar 5% la construcción de la Terminal Granelera en Puerto Caldera.⁸⁵. Además, se señalan diferentes metas relacionadas con la conservación y mejoramiento de la red vial cantonal, la construcción y reconstrucción de puentes de dicha red, seguridad vial (demarcación vial, colocación y reparación de señales de tránsito y realización de operativos de tránsito).

Además de la obra "Bajos de Chilamate -Vuelta Kopper" arriba señalada, existen otras obras importantes para el mejoramiento del transporte del país y que también se contemplan en el PND 2011-2014, donde el MOPT participa como rector del sistema de transportes, dentro de las cuales, se citan: construcción del tramo Bernardo Soto-Sifón, Sifón-La Abundancia y La Abundancia-Ciudad Quesada; proyecto Esterillos-Loma, mejoramiento Cañas-Liberia, construcción de pasos a desnivel de Cañas-Liberia y construcción de 19 puentes de Cañas-Liberia; construcción paso a desnivel en la Rotonda en Paso Ancho y en la de Pozuelo-Jardines del Recuerdo; reconstrucción de la Plataforma Remota en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría; rehabilitación de 23 km. del tramo ferroviario Cartago-San José; y operar tres rutas intersectoriales: 1- Desamparados-Curridabat-San Pedro-Moravia, 2- Moravia-Tibás-Santo Domingo-La Valencia y 3- Guadalupe-Moravia-Tibás-León XIII-Uruca.

⁸⁵ La meta del año 2012 es de 52,5% de avance de obra de los cuales el 47,5% es responsabilidad de INCOP y 5% responsabilidad MOPT.

Con el giro y ejecución oportuna de los recursos del Programa de Infraestructura Vial (PIV I), que pretende desarrollar el Programa de Infraestructura de Transporte (PIT), Ley N°8757, destinados a financiar varias de las obras antes señaladas y con el "Contrato de préstamo y su Addendum suscrito entre la República de Costa Rica y la Corporación Andina de Fomento (CAF), Ley N°8844 para el Proyecto Bajos de Chilamate-Vuelta Kooper, se espera que el país mejore la infraestructura del transporte y su nivel de competitividad internacional. De no ser así el país seguiría en el rezago que ha mantenido en los últimos años y que se reflejó en el Informe de Competitividad Global 2011-2012 del mes de setiembre del 2011 emitido por el Foro Económico Mundial, donde Costa Rica ocupa la posición 61, cinco menos que en el Informe de Competitividad Global del 2010-2011, siendo superada en América Latina por Chile, Panamá, Brasil y México. En el citado informe se observa, nuevamente que la infraestructura constituye el segundo factor de importancia que impide mejorar la competitividad en nuestro país, principalmente en los modos de transporte carretero, portuario y ferroviario. Así, a nivel mundial Costa Rica ocupa el puesto 83 de los 142 países estudiados y a nivel Centroamericano ocupa el segundo lugar superado por Panamá.

Sobre los proyectos señalados, este Órgano Contralor reitera la necesidad de asegurar siempre el componente intermodal en el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura de transporte, así como de un adecuado ejercicio de la rectoría del Sector para que los proyectos enumerados obedezcan a un orden de prioridades de rentabilidad socioeconómica y optimización de recursos.

Presupuesto de gastos

El proyecto de presupuesto del Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT) para el 2012 es de ₡277.090,0 millones, suma que presenta un incremento del orden del 13,6% en términos nominales y un decrecimiento del 8,6% en términos reales, respecto al presupuesto aprobado para el año 2011.

Ahora bien, es preciso acotar que el mayor gasto que se propone dentro del proyecto de presupuesto se refiere a las transferencias que el MOPT realiza a las entidades de su sector (₡211.718,4 millones) por lo que si no se consideran, los gastos para la propia gestión del MOPT sería de ₡65.371,6 millones que reflejaría una disminución del 9,0% en términos nominales, y en términos reales del 13,0%.

En cuanto a los gastos propuestos por ese Ministerio para el 2012, seguidamente se muestra la estructura programática de los años 2010 y 2011 en relación con el Proyecto de Presupuesto 2012:

CUADRO 40
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES:
ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA PARA LOS AÑOS 2010, 2011 Y 2012 Y SU VARIACIÓN REAL
MILLONES DE COLONES

Descripción	2010	2011	2012	Variación (2011-2010)	% de variación Nominal	% de variación Real (2011-2010)	% de variación Real (2012-2011)
ADMINISTRACIÓN SUPERIOR	28.152,3	30.711,2	30.674,6	-36,6	-0,1%	3,7%	-4,5%
ATENCIÓN DE INFRAESTRUCTURA VIAL Y FLUVIAL ^{1/}	158.856,2	179.219,5	215.106,4	35.887,0	20,0%	7,3%	14,7%
PROYECTO BAJOS DE CHILAMATE-VUELTA KOOPER	0,0	1.750,0	1.676,6	-73,4	-4,2%		-8,4%
PUERTOS Y REGULACIÓN MARÍTIMA	16.490,7	1.794,9	2.601,4	806,6	44,9%	-89,6%	38,6%
EDIFICACIONES NACIONALES	4.751,8	4.908,0	4.211,3	-696,7	-14,2%	-1,8%	-18,0%
INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL	1.004,7	1.262,9	0,0	-1.262,9	-100,0%	19,5%	-100,0%
ADMINISTRACIÓN VIAL Y TRANSPORTE TERRESTRE	19.013,6	21.099,7	22.062,7	963,0	4,6%	5,5%	0,0%
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE TRANSPORTE	581,2	603,3	648,9	45,6	7,6%	-1,3%	2,8%
CONSERVACIÓN VIAL PARTICIPATIVA EN LA RED RURAL EN LASTRE	5.229,8	2.404,9	0,0	-2.404,9	-100,0%	-56,3%	-100,0%
PROYECTO COSTANERA SUR	148,7	167,8	108,1	-59,7	-35,6%	7,3%	-38,4%
Total	234.229,0	243.922,0	277.090,0	33.168,0	13,6%	-1,0%	8,6%

Fuente: Leyes de presupuesto años 2010 y 2011, y proyecto presupuesto 2012.

En relación con los recursos asignados al MOPT para el año 2012, según el cuadro anterior, el Proyecto de Presupuesto será de $\$277.090,0$ millones, lo que implica un incremento del orden del 13,6% en términos nominales y de un incremento del 8,6% en términos reales, respecto al presupuesto aprobado para el año 2011. Se observa que solo tres programas muestran un aumento real: "Atención de infraestructura vial I"; "Puertos y Regulación Marítima"; y el Subprograma Tribunal Administrativo de Transporte". Esto refleja la política del actual Gobierno de reforzar diversos gastos para el mejoramiento de la red vial cantonal así como la adquisición de terrenos por expropiaciones para el Proyecto Bajos de Chilamate -Vuelta Kooper, aspecto que se refleja en las justificaciones del presupuesto de ese Ministerio.

Es importante señalar, según se desprende del cuadro anterior, que para el período correspondiente al año 2012, no se le asignan recursos a dos programas, por cuanto se excluyen del proyecto de presupuesto, a saber: el Programa 330: Instituto Geográfico Nacional y el Programa 333: Conservación Vial Participativa en la Red Rural en Lastre.

Lo anterior por cuanto, el Programa 330: "Instituto Geográfico" se traslada al Ministerio de Justicia de acuerdo a la Ley N°8905 publicada en la Gaceta N°18 del 26 de enero del 2011 "Reforma del artículo 2 de la Ley N°5695, Creación del Registro Nacional y sus reformas; y modificación de la Ley N°59, Creación y Organización del Instituto Geográfico Nacional, y sus reformas". En lo que respecta al Programa 333: "Dependencia Ejecutora MOPT-KfW", según oficio DEAF-132-2011-MOPT/KfW", dicho Programa tendrá su cierre presupuestario el 31 de diciembre del 2011; lo anterior, con fundamento en el oficio de fecha 23 de mayo del 2011 suscrito señores Dr. Christoph Sigrist y Nicole Turad Jefe de División y Gerente de Proyectos del KfW, respectivamente.

Siguiendo con el análisis del Cuadro 40, se tiene que el comportamiento que muestra el "Programa 328 – Puertos y Regulación Marítima", presenta un incremento del 38,6%, misma que se genera como consecuencia de la asignación para remuneraciones y manto protector del rompeolas en Puerto Caldera.

El programa 327 "Atención de infraestructura vial", muestra un incremento de ₡35.887,0 millones, lo que implica un aumento en términos reales del 14,7%, que se justifica principalmente para atender la instalación y reparación de puentes tipo "Bailey", compra de asfalto y derivados y equipo para los programas de mantenimiento de la red vial cantonal en coordinación con las municipalidades, así como las expropiaciones generadas por el proyecto Bajos de Chilamate - Vuelta Kooper.

Dentro del tema de las transferencias para el período correspondiente al año 2012, se debe resaltar la transferencia que se asigna al CONAVI proveniente de los recursos generados por la Ley N°8114, de la cual, un 27,2% se debe destinar al pago de amortización e intereses generados por el uso de la Línea de crédito del BCIE. Este aspecto disminuiría la capacidad de esa entidad para el mejoramiento de la red vial nacional.

Otra transferencia importante es al Consejo Nacional de Concesiones destinada a cubrir los gastos operativos por un monto de ₡7.500,5 millones, suma que presenta un incremento en términos reales del 278,6% de lo destinado para ese mismo concepto en el año 2011; no obstante, que la suma creció en forma sustantiva, este es monto menor al requerido inicialmente por ese Consejo por el monto de ₡10.110,6 millones para el cumplimiento del papel estratégico que debe desempeñar en los procesos de concesión de obra pública, que están en línea con el Plan de Gobierno de concesionar varios proyectos, entre ellos: Terminal de Contenedores Moín; carretera San José – San Ramón y proyecto Aeropuerto internacional de Liberia, entre otros.

En relación con la asignación de recursos para el Instituto Costarricense de Ferrocarriles para el mantenimiento y construcción de las vías férreas, se debe indicar que para el período en estudio éste se mantiene; sin embargo muestra una disminución en términos reales del 4,4%, con respecto a la otorgada el año anterior. Empero, esta asignación podría considerarse relativamente baja pues el Estado ha venido apostado por el desarrollo de esta modalidad de transporte que responde a uno de los objetivos estratégicos de Gobierno al considerarse una alternativa que ha mostrado éxitos en términos económicos y de bienestar para la ciudadanía y con amplias oportunidades de crecimiento. En este sentido, esta propuesta frena la intención de cambio en el criterio de inversión en este medio de transporte que orienta al país en concordancia con la tendencia mundial, de aumentar los niveles de inversión en materia del transporte ferroviario, dado que solo para el desarrollo de la sección San José – Cartago se requería por parte de la Administración un monto de ₡3.090,0 millones el cual supera el total asignado al Consejo para el período en estudio.

CUADRO 41
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES:
EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO VRS TRANSFERENCIAS AÑOS 2010– 2012
MILLONES DE COLONES

Descripción	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Presupuestado	135,891.8	189,789.1	230,978.0	234,129.00	243,922.00	277,090.00
Menos: Transferencias del Sector	101,161.5	127,833.9	147,723.6	167,271.00	172,169.90	211,718.40
Presupuesto MOPT	34,730.3	61,955.3	83,254.4	66,858.00	71,752.10	65,371.60
Presp. MOPT/Presup. Total	25.6	32.6	36.0	28.6	29.4	23.6
Variación nominal		11.5	2.7	5.9	7.3	13.6
Variación real		57.3	19.4	-24.90	2.1	8.6
Transferencias del Sector	101,161.5	127,833.9	147,723.6	167,271.00	172,169.90	211,718.40
Menos: Transferencias al CONAVI	70,429.5	91,462.0	101,796.1	109,197.50	119,949.20	153,915.50
Otras Transferencias	30,732.0	36,371.9	45,927.5	58,073.50	52,220.70	57,802.90
Transf. CONAVI/Transf. del Sector	69.6	71.5	68.9	65.3	69.6	72.7
Variación real		14.5	-1.1	0.30	4.5	22.7

Fuente: Leyes de Presupuesto años 2007-2011 y Proyecto de Presupuesto año 2012.

Los montos trasladados al CONAVI, de la Ley N°8114 y N°7798 para el 2012 son ₡79.735,5 millones y de ₡44.180,0 millones, respectivamente. Sumando ambos conceptos, la transferencia propuesta para el CONAVI daría un monto total de ₡123.915,5 millones, lo que implica un incremento absoluto de ₡3.966,3 millones, si se compara con el presupuesto aprobado para el año 2011; no obstante, en términos reales esto implica que para el año 2012 la asignación de recursos al CONAVI refleja un decrecimiento del 1,2%, un aspecto a resaltar sobre este comportamiento es que a partir del año 2011 la Contabilidad Nacional cambió la metodología de registro en lo que respecta al "impuesto a la propiedad de vehículos" lo que provocó que no se refleje ningún incremento en la estimación para este rubro, sobre este tema esta Contraloría General ya se refirió en el informe de medio período remitido a la Asamblea Legislativa.

Ahora bien, aunque en términos absolutos la asignación de recursos al CONAVI es mayor, lo cierto es que con estos recursos tendrá que financiar, además de su gestión ordinaria, la nueva generación de contratos de conservación de la red vial nacional, así como para la Conservación de las rutas nacionales en lastre y tierra, además que su capacidad de atención a la red vial nacional se puede ver menguada por la atención al pago de amortización e intereses generados por el uso de la Línea de crédito del BCIE arriba indicado.

Por otra parte se debe señalar que para el período en estudio se incluye una transferencia al CONAVI por un monto de ₡30.000,0 millones cuyo objetivo, según la exposición de motivos del Ministro de Hacienda, es atender el primer tracto del crédito que se pretende formalizar con el Gobierno de China a través del banco Eximbank.

Seguidamente en el siguiente cuadro se puede observar el comportamiento en la ejecución de las transferencias a las instituciones del Sector y lo propuesto para el año en estudio.

CUADRO 42
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES
COMPORTAMIENTO DE LAS TRANSFERENCIAS DEL SECTOR AÑOS 2008 – 2012
MILLONES DE COLONES

Institución	Año 2008			Año 2009			Año 2010			Año 2011			Año 2012
	Presup.	Ejecuc.	% Ejec.	Presup.	Ejecuc.	% Ejec.	Presup.	Ejecuc.	% Ejec.	Presup.	Ejecuc.	% Ejec.	Presup.
CONAVI	56.881,6	56.881,6	100,0%	379.500,0	37.950,0	10,0%	66.717,5	66.717,5	100,0%	42.680,0	21.340,0	50%	42.180,0
CONAVI	508,1	508,1	100,0%	60.346,1	60.346,1	100,0%	94.350,0	94.350,0	100,0%	72.769,2	32.638,7	45%	76.735,5
CONAVI	527,7	527,7	100,0%	226.302,6	2.263,0	1,0%	899,0	899,0	100,0%	0,0	0,0	0%	30.000,0
CONAVI	29.050,0	29.050,0	100,0%	3.500,0	3.500,0	100,0%	37.980,0	37.980,0	100,0%	4.500,0	2.250,0	50%	5.000,0
CONAVI gastos varios	3.500,0	3.500,0	100,0%	0,0	0,0	0,0%	4.500,0	4.500,0	100,0%	0,0	0,0	0%	0,0
Consejo de Transporte Público	1.425,5	1.425,5	100,0%	1.937,4	1.937,4	100,0%	2.184,2	1.844,7	84,5%	2.635,1	1.581,1	60%	2.536,6
Consejo Nacional de Concesiones	748,6	748,6	100,0%	1.200,0	1.200,0	100,0%	1.101,5	1.101,5	100,0%	1.894,2	865,6	46%	7.500,6
Consejo Nacional de Concesiones	2.430,0	2.430,0	100,0%	0,0	0,0	0,0%	5.000,0	5.000,0	100,0%	0,0	0,0	0%	0,0
Consejo Técnico de Aviación Civil	12.893,8	12.880,2	99,9%	14.521,2	14.521,2	100,0%	13.008,2	13.007,8	100,0%	15.397,4	4.837,5	31%	14.521,2
COSEVI	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%	21,0	21,0	100,0%	0,0	0,0	0%	0,0
Incofer	290,1	290,1	100,0%	1.160,0	1.160,0	100,0%	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0	0%	0,0
Incofer	1.825,0	1.825,0	100,0%	0,0	0,0	0,0%	321,0	321,0	100,0%	0,0	0,0	0%	0,0
Incofer - mantenimiento de vía férrea	1.248,2	1.248,2	100,0%	0,0	0,0	0,0%	1.684,4	1.684,4	100,0%	3.000,0	2.000,0	67%	3.000,0
Japdeva	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%	15.100,0	15.100,0	100,0%	0,0	0,0	0%	0,0
Municipalidades	19.627,2	19.627,2	100,0%	20.615,4	20.615,0	100,0%	23.239,1	23.239,1	100,0%	25.256,4	13.548,5	54%	26.578,5
Universidad de Costa Rica	2.707,2	2.707,2	100,0%	2.843,5	2.843,5	100,0%	3.205,4	3.205,4	100,0%	3.483,6	2.456,8	71%	3.666,0
Total	133.663,1	133.649,5	100%	711.926,2	146.336,2	21%	269.311,4	268.971,5	100%	171.615,9	81.518,1	48%	211.718,4

Fuente: Información aportada por el MOPT, según base del SIGAF.

Como se observa en el cuadro anterior la ejecución de las transferencias en el período 2008-2010 es del 100%; se debe hacer la aclaración que lo que respecta al año 2011 los datos corresponden al 30 de junio, por lo que los porcentajes reflejados en ese año se consideran aceptables con excepción de las transferencias al CETAC que muestra un 31% que se podría considerar relativamente bajo; no obstante, en relación con este Consejo se tiene que el problema se enfoca al límite de gasto establecido por la Autoridad Presupuestaria según lo ha manifestado la Administración y por otra parte los recursos corresponden al impuesto de salida de los cuales el monto de ₡13.472,7 millones está sujeto al Contrato de Gestión Interesada, por lo que son compromisos que no se pueden obviar.

En lo que respecta a las transferencias asignadas al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) se debe indicar que las mismas se generan como resultado de los recursos que se le asignan en su Ley de creación N°7798, para conservación, mantenimiento, mejoramiento, reconstrucción y construcción de obra nueva según lo dispuesto en el artículo 22 de dicha Ley.

En lo que respecta a los recursos disponibles en caja única en el caso de estos consejos se debe señalar que el tema fue abordado en el Informe "Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público. Primer semestre 2011", presentado a la Asamblea Legislativa en este año, que en resumen se refiere a la atención de obras como la Carretera a San Carlos, el mantenimiento y mejoras de algunas rutas, para el caso del CONAVI y el CETAC es para el cumplimiento de las cláusulas del contrato de gestión interesada como lo son la construcción de la plataforma remota y el traslado de COOPESA.

CUADRO 43
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES:
EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO POR PARTIDAS AÑOS 2010 – 2012
MILLONES DE COLONES

Descripción	2010	2011	2012	Variación absoluta (2012-2011)	Variación nominal (2012-2011)	Variación real (2011-2010)	Variación real (2012-2011)
Remuneraciones	30.317,9	33.724,4	35.580,2	1.855,8	5,5%	5,8%	0,9%
Servicios	12.354,8	13.650,0	15.427,7	1.777,7	13,0%	5,1%	8,1%
Materiales y Suministros	9.595,4	14.721,1	9.439,9	-5.281,1	-35,9%	45,9%	-38,7%
Intereses y Comisiones	33,8	43,0	36,5	-6,5	-15,1%	21,0%	-18,8%
Activos Financieros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%		
Bienes Duraderos	11.336,8	8.335,5	3.686,0	-4.649,6	-55,8%	-30,1%	-57,7%
Transferencias Corrientes	37.024,6	25.052,2	29.639,3	4.587,1	18,3%	-35,7%	13,1%
Transferencias de Capital	133.543,2	148.373,3	183.280,4	34.907,1	23,5%	5,7%	18,1%
Amortización	22,5	22,5	0,0	-22,5	-100,0%	-4,9%	-100,0%
Cuentas Especiales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%		
Total	234.229,0	243.922,0	277.090,0	33.168,0	13,6%	-1,0%	8,6%

Fuente: Leyes de presupuesto años 2010 y 2011, y proyecto presupuesto 2012.

El cuadro anterior nos permite determinar que para el período en estudio cuatro partidas muestran un incremento importante en el proyecto de presupuesto del MOPT, a saber, las partidas de "Transferencias de Capital"; "Transferencias corrientes"; "Remuneraciones", y "Servicios" y otras dos una disminución significativa como son el caso de "Bienes duraderos" y "Materiales y Suministros". Sobre el particular, se debe señalar que en el caso de las "Transferencias de capital" el incremento se debe a la incorporación de la transferencia por ₡30.000,0 millones para atender el crédito con el Eximbank de China antes mencionado; en lo que respecta a las transferencias corrientes estas se originan por una mayor asignación de recursos al CNC con el objetivo principal de atender las obligaciones generadas por el Contrato de la Terminal de Contenedores de Moín. Respecto de las Remuneraciones, el incremento que se presenta obedece principalmente al efecto de que para los últimos cuatro meses del período del 2012 se está incorporando el contenido presupuestario para el traslado de 466 de plazas de la Policía de Tránsito del COSEVI para el MOPT, según lo dispuesto en el Transitorio XII a la Ley N°8696 y sus reformas, el cual se haría efectivo a partir del 1° de setiembre del 2012.

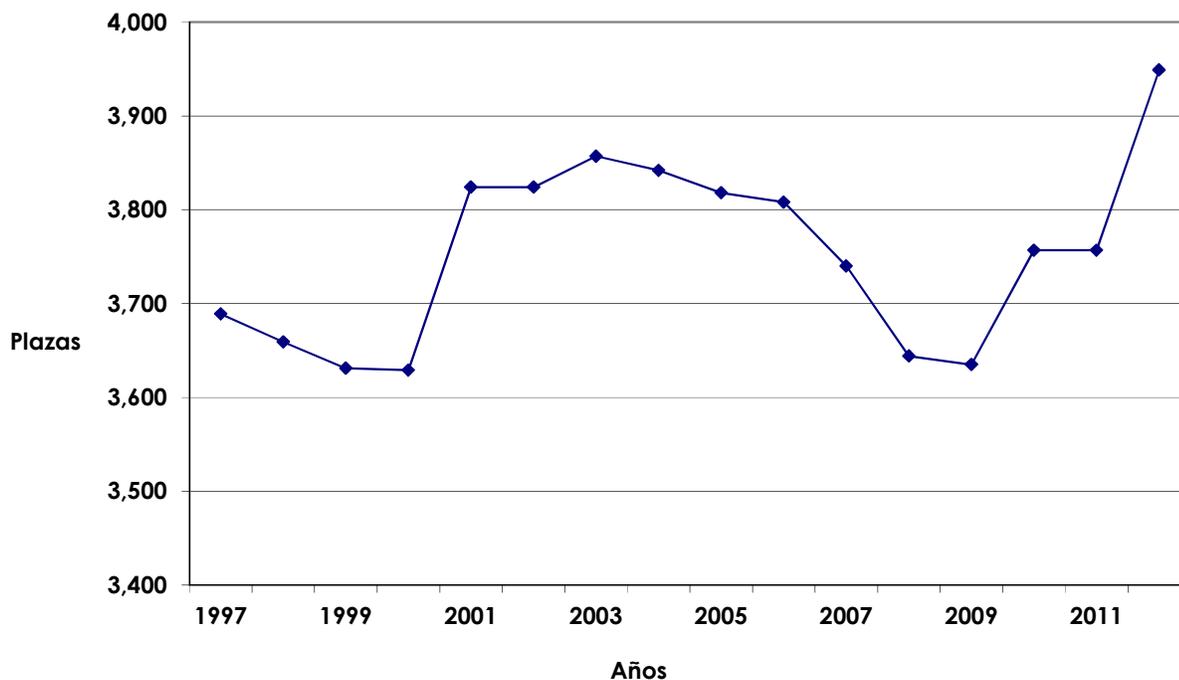
En lo que respecta a las disminuciones, el efecto se refleja principalmente en: "Vías de Comunicación Terrestre" y "Maquinaria y equipo para la producción" debido a la no inclusión de varios gastos consignados en el programa 333 que desaparece a partir del 2012 y otros que se gestionaran vía convenio con el CONAVI. En relación con los materiales y suministros el rebajo obedece a los recortes requeridos por el Ministerio de Hacienda y están relacionados con las subpartidas de "combustibles y lubricantes"; "materiales y productos metálicos" y "materiales y productos minerales y asfálticos".

En relación con el tema de las remuneraciones y de acuerdo con el siguiente gráfico se desprende que ese Ministerio no ha tenido, en los últimos años ninguna reducción de personal importante, que sugiere un cambio hacia convertir el Ministerio en una entidad rectora; por el

contrario, para el 2012 se da un aumento producto del traslado de las 466 plazas de la Policía de tránsito provenientes del COSEVI como antes se indicó.

Sobre este tema esta Contraloría General ha llamado la atención del MOPT en el sentido de que se desvirtúa el concepto de gasto que cada programa institucional debe reflejar en el cumplimiento de sus objetivos y metas. Lo anterior se manifiesta por el hecho de que 134 plazas del total consignado en el Proyecto de Presupuesto del año 2012, se encuentran en condición de préstamo para realizar funciones en otras entidades del Sector y fuera de éste. Dichos puestos se distribuyen de la siguiente manera: 67 plazas en el Consejo Nacional de Vialidad; 40 del Consejo Transporte de Público, 14 en el Tribunal Administrativo de Transporte, cinco del Consejo de Seguridad Vial, dos plazas del Consejo Nacional de Concesiones; una del Consejo Técnico de Aviación Civil; cuatro a otras instituciones del sector público, y además, una a la Asociación de Ingenieros Civiles del MOPT, todas pagadas por el presupuesto del MOPT.

GRÁFICO 10
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES: TOTAL DE PLAZAS EN CARGOS FIJOS DEL PERÍODO 1997-2012

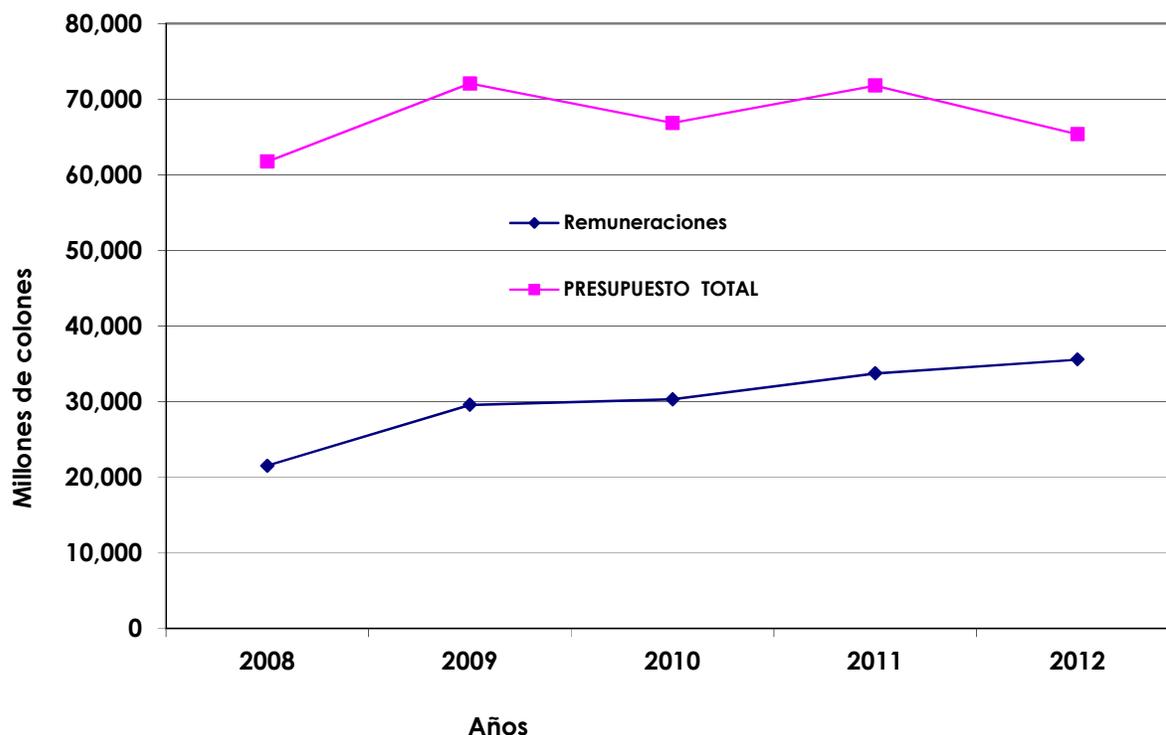


Fuente: Leyes de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para los ejercicios económicos 1997-20011 y Proyecto de ley de presupuesto ordinario del 2012.

Adicionalmente, y con el propósito de llamar la atención sobre lo que viene reflejando el presupuesto para la gestión del MOPT en los últimos cinco años, respecto a que la asignación cada vez se dedica en mayor porcentaje a la partida de remuneraciones y los obliga a dejar de lado funciones sustantivas que vienen desarrollando, aspecto que preocupa si se toma en consideración que mediante algunas leyes de créditos les asignan la condición de unidades ejecutoras, lo que podría demandar más recursos de los cuales no tiene disponibles en vista de los recortes aplicados.

Seguidamente en el siguiente gráfico se muestra la situación comentada.

GRÁFICO 11
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES: REMUNERACIONES VRS PRESUPUESTO PERÍODO 2008-2012



Fuente: Leyes de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para los ejercicios económicos 2008-20011 y Proyecto de ley de presupuesto ordinario del 2012.

En este proyecto de presupuesto 10 subpartidas absorben la suma de ₡16.559,9 millones, o sea, el 25,3% del total, donde sobresale la participación de las siguientes: "Combustibles y lubricantes" ₡3.412,3 millones, "Materiales y Productos Minerales y Asfálticos" ₡2.311,6 millones, "Servicios Generales" ₡2.255,7 millones, "Seguros" ₡2.125,5 millones, "Servicios de ingeniería" ₡1.559,5 millones, "Materiales y Productos Metálicos" ₡1.490,5 millones, "Alquiler de maquinaria, equipo y mobiliario" ₡1.466,1 millones; "Servicios de energía eléctrica" ₡1.219,2 millones, "Viáticos dentro del país" ₡1.153,5 millones y "Repuestos y Accesorios" ₡1.125,5 millones. Con dichos gastos se pretende en parte, atender la política del actual Gobierno de reforzar la red vial.

Respecto de los gobiernos locales, a éstos se les está consignando la suma de ₡26.578,5 millones provenientes de la Ley N°8114 supra citada. Si se compara el monto asignado para el 2012 con lo aprobado por la Asamblea Legislativa por este mismo concepto para el año 2011, se tiene un incremento en términos reales del 0,6%.

Si bien el presupuesto propio para la gestión del MOPT aumenta en términos nominales y reales como antes se indicó, los recursos asignados en apariencia no son suficientes para atender la creciente demanda del mejoramiento de la infraestructura del transporte que necesita el país y poder así atender varias obras que han ido quedando rezagadas, según las propuestas del Plan Nacional de Desarrollo, en cuanto a obras como son: las del corredor San José-San Ramón; de San José-Cartago; de la carretera a San Carlos; la Interamericana Norte; el mejoramiento de puentes; del ferrocarril; las rutas intersectoriales; la terminal de pasajeros del Aeropuerto Daniel Oduber Quirós; y de los puertos de Moín y Limón.

En ausencia de recursos sanos y suficientes el actual Gobierno está apostando a la utilización de varios préstamos para el mejoramiento de diversas obras del sector de infraestructura y transporte, contemplados en las leyes N°8757 y N°8844, arriba indicadas.

Sin embargo, muchas de estas acciones dependerán de la eficiencia como se ejecuten los créditos vigentes así como el logro de otros que se encuentran en la etapa de negociación como son el del Gobierno de China a través del banco Eximbank y otro que se tramita en el MOPT con el BCIE para el mejoramiento de la red vial nacional.

3.5 Ministerio de Seguridad Pública

El proyecto de presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública (MSP), es por $\$175.221,0$ millones, que representa un incremento en términos absolutos de $\$17.347,0$ millones (11%) y del 6,1% en términos reales con respecto al período 2011; no obstante es menor en $\$21.941,4$ millones al solicitado por el ministerio ($\$197.162,4$ millones) en primera instancia. Este faltante puede incidir en el desarrollo eficaz de las acciones programas por el MSP, por cuanto se están autorizando 650 plazas nuevas de policías de las 1.300 solicitadas y además se rebajan recursos destinados a la compra de materiales, suministros y bienes duraderos, necesarios para dotar a la policía para una mejor atención de la seguridad ciudadana, según se detalla más adelante.

La mayor cantidad de recursos del presupuesto ministerial, son asignados al subprograma Seguridad Ciudadana⁸⁶, según se observa en el siguiente cuadro, en el que se muestra la distribución del presupuesto a nivel programático.

⁸⁶ El Subprograma Seguridad Ciudadana asegura el ejercicio de las garantías constitucionales, la soberanía nacional, la protección del orden público, la seguridad e integridad de los habitantes y sus bienes, en apego del ordenamiento jurídico, posibilitando la preservación de la paz social.

CUADRO 44
MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA:
COMPARACIÓN DE LOS EGRESOS APROBADOS EN LA LEY DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA DEL AÑO 2011 Y LOS
ASIGNADOS EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA EL AÑO 2012 Y SU VARIACIÓN PORCENTUAL REAL
SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO
MILLONES DE COLONES

Programa / Subprogramas	Ley de Presupuesto 2011	Estructura porcentual	Proyecto presupuesto 2012	Estructura porcentual	Variación 2011-2012	
					Absoluta	Real %
Total	157.874,0	100,0%	175.221,0	100,0%	17.347,0	6,1%
Gestión Administrativa de los Cuerpos Policiales	14.392,4	9,1%	13.807,4	7,9%	-585,0	-8,3%
Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales	143.481,8	90,9%	161.413,6	92,1%	17.931,8	7,6%
01 Policía Control de Drogas	4.419,5	3,1%	4.515,6	2,8%	96,1	-2,3%
02 Escuela Nacional de Policía	2.404,6	1,7%	2.776,3	1,7%	371,1	10,4%
03 Seguridad Ciudadana	123.125,3	85,8%	139.569,2	86,5%	16.443,9	8,4%
04 Servicio Nacional de Guardacostas	7.321,0	5,1%	7.684,9	4,8%	363,9	40,0%
05 Servicio de Vigilancia Aérea	6.211,4	4,3%	6.867,6	4,3%	656,2	5,7%

Fuente:

-Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional. Proyecto de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2012. Setiembre, 2011.

-Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2011. Ley N°8908.

Subprograma Seguridad Ciudadana

La asignación presupuestaria de este subprograma muestra un cambio relevante por cuanto para el 2012 recibe un aumento de \$16.443,9 millones, con una variación real de 8,4% con respecto al período anterior. El 98% del incremento se destina para el pago de remuneraciones, la compra de materiales y suministros y bienes duraderos, según se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO 45
MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA:
SUBPROGRAMA SEGURIDAD CIUDADANA
COMPARACIÓN DE LOS EGRESOS APROBADOS EN LA LEY DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA DEL AÑO 2011 Y LOS ASIGNADOS EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA EL AÑO 2012 Y SU VARIACIÓN PORCENTUAL REAL SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO
MILLONES DE COLONES

Partidas	Ley de Presupuesto 2011	Proyecto presupuesto 2012	Variación 2011-2012	
			Absoluta	Real %
Total	123.125,3	139.569,2	16.443,9	8,4%
Remuneraciones	92.317,5	99.271,3	6.953,8	2,8%
Servicios	6.545,1	7.178,8	633,7	4,9%
Materiales y suministros	14.424,2	17.535,9	3.111,7	16,2%
Bienes duraderos	8.276,3	14.286,5	6.010,2	65,0%
Transferencias corrientes	1.558,6	1.294,7	-263,9	-20,6%
Cuentas especiales	3,6	2,0	-1,6	-46,9%

Fuente:

-Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional. Proyecto de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2012. Setiembre, 2011.

-Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2011. Ley N°8908.

No obstante el aumento de $\$16.443,9$ millones, éste resulta insuficiente según el MSP, por cuanto se están rebajando o eliminando posibles gastos ineludibles para cubrir todas las necesidades del MSP para su lucha contra la delincuencia, según se comenta a continuación.

El incremento de las remuneraciones se origina en el crecimiento vegetativo anual de la planilla y el financiamiento de las nuevas 650 plazas de policía aprobadas al MSP para el 2012. Cada nueva plaza tiene un costo promedio salarial anual de $\$5,6$ millones.

La compra de materiales y suministros es otra partida que presenta un crecimiento importante con respecto al período anterior ($\$3.111,7$ millones), con este aumento se refuerza principalmente la compra de combustibles y lubricantes de los vehículos de patrulla y la adquisición de alimentos y bebidas para atender la alimentación de los efectivos de policía que permanecen en las unidades policiales.

Como parte del avituallamiento para las nuevas plazas de policía se debería encontrar la adquisición suficiente o proporcional de cascos, chalecos antibalas, cinturón policial, esposas, vara policial y botas, entre otros; no obstante la importancia de esta erogación que tiene que realizar el MSP, el anteproyecto de presupuesto le disminuye a la subpartida "útiles y materiales de resguardo y seguridad", $\$832,3$ millones con respecto al 2011. Esto podría en devenir que de contratarse la totalidad de nuevas plazas policiales, algunas podrían no poder ser equipadas adecuadamente para el cumplimiento de sus labores.

Si bien hay un crecimiento de la partida bienes duraderos de ¢6.010,2 millones que se utilizará para la compra de equipo de transporte⁸⁷, llama la atención la eliminación de los siguientes gastos solicitados por el MSP: ¢2.169,0 millones para la construcción de delegaciones policiales, así como ¢2.081,6 millones para la adquisición de equipo de comunicación, de los cuales se destinarían ¢567,2 millones para el financiamiento de la licitación pública LN000100-00003 que proviene del 2011, también se excluyen ¢604,8 millones para la compra de equipo de cómputo. Por otra parte se reduce en ¢743,3 millones lo solicitado por el ministerio en "maquinaria, equipo y mobiliario diverso", presupuestado para la adquisición de pistolas semiautomáticas para los nuevos policías y el financiamiento por arrastre de la licitación pública 2011 LN-000116-09003 por ¢432,0 millones para cubrir el faltante actual de las armas. Esto llama la atención, porque se convierte en una limitante para lo que el ministerio ha programado (partiendo del supuesto de una adecuada planificación), para una mejor atención de la problemática de la inseguridad ciudadana, principal preocupación de la sociedad costarricense.

Las metas e indicadores del 2012, no sufren modificación con respecto al período 2011, a pesar de que el MSP, generalmente alcanza niveles de cumplimiento anual que superan el 100%, lo que denota al momento de formular el presupuesto una subestimación de metas⁸⁸. Por esta deficiencia que ha presentado el MSP en los últimos años, necesariamente para el 2012 deberá dedicarse a la tarea de estar evaluando los resultados físicos que vaya alcanzando, y de ser necesario, realizar los ajustes a su plan operativo institucional con la finalidad de dar un uso eficaz y eficiente a los recursos asignados.

3.6 Ministerio de Salud

El Proyecto de Presupuesto para el 2012 asigna al Ministerio de Salud (MINSa) un monto de ¢221.909,0 millones, que representa el 3,7% del monto total propuesto y un incremento en términos reales⁸⁹ del 53,6% respecto al proyecto del año 2011, en el cual se presupuestaron ¢138.088,0 millones, este incremento refleja un quiebre respecto a las variaciones relativas decrecientes que mostró el presupuesto del MINSa en los ejercicios anteriores⁹⁰. Sin embargo, de conformidad con el Decreto N°36618-H para contener el gasto público, este Ministerio no podrá ejecutar gastos con cargo a la Ley de Presupuesto Ordinario y extraordinario de la República para el 2012, por la suma de ¢1.269,5 millones.

⁸⁷ Incluye específicamente ¢1.014,8 millones del impuesto del banano para la compra de vehículos que se destinarán a las zonas bananeras.

⁸⁸ Esta debilidad ha sido señalada de manera reiterada tanto por el Ministerio de Hacienda como por la Contraloría General de la República; esta última a manera de ejemplo en el Informe de Evaluación Anual de la Gestión Presupuestaria 2010 e Informe de Evaluación Fiscal y Presupuestaria del Sector Público del primer semestre del 2011.

⁸⁹ Si se ejecutan los recursos, este incremento podría aumentar la participación del gasto en salud dentro de PIB nominal, que conforme con datos del Informe del Estado de la Nación 2009 y del Banco Central, ronda el 5%. El incremento más significativo lo muestra a nivel de programa el de Gestión Intrainstitucional y a nivel de partida la de Transferencias Corrientes, recursos que se pretende transferir a la CCSS.

⁹⁰ Contraloría General de la República. "Evolución fiscal y presupuestaria del sector público". Primer semestre 2011. Agosto 2011. Página 75.

Asignación del presupuesto por programas

CUADRO 46
MINISTERIO DE SALUD: COMPOSICIÓN DE LOS PROYECTOS DE PRESUPUESTO 2011-2012
CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO
MILLONES DE COLONES

Programa	2011	Estruc. %	2012	Estruc. %	Variación Real
Gestión Intrainstitucional	85.768,3	62,1%	168.762,5	76,1%	88,1%
Rectoría de la Producción Social de la Salud	33.419,0	24,2%	34.461,2	15,5%	-1,4%
Provisión de Servicios de Salud	18.469,3	13,4%	18.685,3	8,4%	-3,3%
Desarrollo Social y Lucha contra la pobreza	431,4	0,3%	-	-	-
Total	138.088,0	100,0%	221.909,0	100,0%	53,6%

Fuente: Proyectos de Ley Presupuesto 2011, 2012.

Para el ejercicio presupuestario 2012, el MINSA cuenta con tres programas, pues se eliminó el programa "Desarrollo social y lucha contra la pobreza", el cual formó parte de la estructura programática del MINSA, durante el período 2010 y 2011⁹¹. Para el ejercicio 2012, el programa "Gestión Intrainstitucional" que incluye las acciones relativas al liderazgo, administración y control de la gestión, es el que mayor asignación presupuestaria refleja absorbiendo el 76,1% de los recursos previstos para el MINSA; lo que significa un incremento de ¢82.994,2 millones, que en términos nominales y reales es del 96,8% y 88,1%, respectivamente. Las actividades de liderazgo Intrainstitucional como las de soporte logístico y administrativo registran un costo de ¢82.693,6 millones cada una, y la de auditoría interna se le prevé un costo de ¢3.375,5 millones. No obstante, de conformidad con el Decreto N°36618-H, este Ministerio no podrá ejecutar gastos de este programa, por la suma de ¢221.2 millones.

La asignación de los recursos al programa de gestión citado, es justificada por un incremento en el monto de recursos por transferir a la CCSS, resultado del esfuerzo realizado por el Gobierno, que a pesar de la difícil situación fiscal que atraviesa el país, propone ¢78.645,3 millones más que el 2011, para un monto total de ¢137.739,4 millones; de los cuales ¢101.706,1 millones serán destinados a cubrir las necesidades de los Regímenes Especiales de los Seguros de Salud y Pensiones; además de ¢36.000,0 millones para la atención de la población indigente, es decir, el 62,1% de los recursos del MINSA serán transferidos a la CCSS⁹².

Otros rubros propuestos que disparan el gasto del programa, son los incrementos absolutos en las transferencias a órganos u entes asociados a las funciones de promoción de la salud, tales como al Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER), el Instituto Costarricense sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) y el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA).

Excluyendo lo propuesto para la CCSS, tanto en el período 2011 como en el 2012, se tiene que los recursos destinados a la gestión propia del Ministerio, experimenta un leve incremento en términos absolutos, se tiene así que para el ejercicio que nos ocupa se estiman recursos por

⁹¹ Este programa se encontraba asignado al Ministerio de Salud Pública, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo N°34741-MP-PLAN del 2008. Posteriormente, mediante el Decreto Ejecutivo N°36122-MP-MBSF del 2010, se reinstaló ese programa en el MIVAH, no obstante en el proyecto de presupuesto 2012 no se asignan recursos para este programa, en este último Ministerio.

⁹² Ministerio de Hacienda. Exposición de motivos Proyecto de presupuesto de la República 2012. Setiembre, 2011. Sección del gasto Página 030-2012.

¿84.169,6 millones equivalentes al 37,9% del total previsto para el MINSA en contraste con los ¿78.993,9 millones que se previeron en el presupuesto ordinario 2011; lo anterior revela que es probable que la gestión de esta cartera continúe apoyándose en los recursos de sus órganos adscritos, como la Organización de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS), el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS) y el Fideicomiso CTAMS, mediante sus transferencias, destinadas a fortalecer los programas del MINSA, en especial al de Gestión Intrainstitucional.

Por otra parte, los programas “Rectoría de de la Producción Social de la Salud” y “Provisión de Servicios de Salud” muestran variaciones nominales del 15,5% y 8,4% respectivamente, que en términos absolutos no son significativas, e implican en términos reales, incrementos decrecientes para ambos casos, respecto del ejercicio 2011. En su orden, el primer programa no deberá ejecutar gastos por ¿672,2 millones, y el segundo por ¿376,0 millones, como parte de la política de contención del gasto que debe acatar el ministerio durante el 2012.

El Programa 632 Provisión de Servicios de Salud en Nutrición y Desarrollo en Nutrición, que para el período 2012, es el que menor asignación de recursos tiene⁹³, durante el 2011 vio reforzada la asignación presupuestaria con transferencias provenientes del FODESAF por medio de la OCIS, recursos dirigidos a los servicios de atención y protección infantil, como de nutrición preventiva, ejecutados por el MINSA a través de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles.

En punto a la mencionada Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles, se reitera que esa Dirección aún no está conformada como órgano adscrito al Ministerio de Salud, dado que a la fecha no cuenta con una estructura organizativa ni financiera propia; ni con un plan-presupuesto, por lo que en cuanto al programa de Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil asume este órgano fiscalizador que el responsable del área programática a atender, sigue siendo en forma directa, el Ministerio de Salud, el que deberá coordinar con el IMAS y el PANI lo pertinente⁹⁴.

Asignación presupuestaria por objeto del gasto

A nivel de partida presupuestaria se presenta el siguiente cuadro en el que se reflejan las estimaciones de egresos para el ejercicio 2012 y su comparación respecto del presupuesto ordinario de la República 2011.

⁹³ Un 8,4%, del total de recursos del Ministerio, para un monto de ¿18.648,2 millones de ¿221.909,0 millones.

⁹⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2011-2015. Ítem 4.3.3 Cuido y atención de la niñez y de la tercera edad.

CUADRO 47
MINISTERIO DE SALUD: COMPARACIÓN DE LOS PROYECTOS DE PRESUPUESTO 2011-2012
SEGÚN CLASIFICACIÓN POR OBJETO DEL GASTO
MILLONES DE COLONES

Partida	2011		2012		Variación Real
	Presupuesto	Estruc. %	Presupuesto	Estruc. %	
Remuneraciones	55.116,6	39,9%	56.489,2	25,5%	-2,0%
Servicios	3.660,1	2,7%	3.370,9	1,5%	-11,9%
Materiales y Suministros	998,4	0,7%	1.040,9	0,5%	-0,3%
Transf. Corrientes	77.939,5	56,4%	159.008,0	71,7%	95,0%
Transf Capital	373,4	0,3%	2.000,0	0,9%	412,1%
Total	138.088,0	100,0%	221.909,0	100,0%	53,6%

Fuente: Proyectos de Ley Presupuesto 2011, 2012.

La partida de "Transferencias Corrientes" absorbe el 71,7% de los recursos propuestos y aumenta su participación relativa respecto al 2011, cuando absorbió el 56,4% de los recursos. Para el 2012 se propone un incremento absoluto de ₡81.068,5 millones que representa una variación real del 95,0%, explicada tal como se observa en el siguiente cuadro, por un incremento en los recursos transferidos a la CCSS destinados a cubrir los regímenes de Salud y Pensiones, para atención de salud de los centros penales, convenios especiales, trabajadores independientes y paternidad responsable, contribuyendo así al fortalecimiento de las políticas sociales de carácter universal⁹⁵. Con la dotación de estos recursos, se pretende contribuir a fortalecer y promover la sostenibilidad financiera de los seguros sociales, como objetivo estratégico plasmado en el Plan nacional de Desarrollo 2011-2014.

En el siguiente cuadro se muestran las transferencias presupuestadas para el 2012 en comparación con el 2011. Este rubro de transferencias a entes y órganos del sector no se ve afecto directamente a la contención del gasto contenida en el Decreto N°36618-H mencionado, sin embargo ya el Gobierno ha resuelto la conveniencia de que todo ente público se someta a medidas austeras sobre el gasto.

⁹⁵ Exposición de motivos Proyecto de Presupuesto 2012 y acta de Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios N°033 del 6-9-2011.

CUADRO 48
MINISTERIO DE SALUD: COMPARATIVO DE TRANSFERENCIAS 2011-2012
MILLONES DE COLONES

Entidades	Ley de Presupuesto 2011	Estruc. %	Proy. de Ley de Presup. 2012	Estruc. %	Variación	
					Absoluta	Real %
Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).	59.094,1	76,0%	137.739,4	85,9%	78.645,3	133,1%
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER) ^{1/}	2.829,4	3,6%	6.535,1	4,1%	3.705,7	131,0%
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA)	5.436,2	7,0%	5.653,6	3,5%	217,4	4,0%
Instituto Costarricense de Investig. Y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA)	2.819,3	3,6%	2.932,1	1,8%	112,8	4,0%
Consejo Nac. de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE)	2.157,3	2,8%	2.243,6	1,4%	86,3	4,0%
Asociación Cruz Roja Costarricense	1.861,6	2,4%	1.917,5	1,2%	55,9	3,0%
Comisión Nac. Vacunación y Epidemiología	1.341,9	1,7%	1.395,6	0,9%	53,7	4,0%
Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS)	1.405,4	1,8%	1.092,0	0,7%	-313,4	-22,3%
Prestaciones e indemnizaciones	376,0	0,5%	330,0	0,2%	-46,0	-12,2%
Patronato Nacional de Ciegos (PANACI)	128,3	0,2%	133,4	0,1%	5,1	4,0%
Organización Mundial de la Salud (OMS)	108,4	0,1%	112,8	0,1%	4,4	4,1%
Organización Panamericana de la Salud (OPS)	101,1	0,1%	92,6	0,1%	-8,5	-8,4%
Patronato Nacional de Rehabilitación (PANARE)	82,5	0,1%	85,8	0,1%	3,3	4,0%
Consejo de Ministros de la Salud de Centroamérica	7,5	0,0%	7,9	0,0%	0,4	5,3%
Asociación Pro Academia Nac. de Medicina	5,0	0,0%	5,0	0,0%	0,0	0,0%
Comisión de Energía Atómica de Costa Rica	1,8	0,0%	1,9	0,0%	0,1	5,6%
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)	0,9	0,0%	0,9	0,0%	0,0	0,0%
Total	77.756,7	100,0%	160.279,2	100,0%	82.522,5	97,1%

^{1/} Incluye para el 2012 una transferencia de capital por ₡2.000,0 millones.

Fuente: Proyectos de Ley Presupuesto 2011,2012.

Mediante esta partida se transfieren, recursos a entes u órganos que conforman el sector, sin embargo se hace la observación de que a excepción del ICODER al que se le asignan ₡2.194,0 millones para el financiamiento de los Juegos Centroamericanos y ₡556,0 miles para los Juegos Deportivos Nacionales; del Patronato Nacional de Rehabilitación (PANARE), al que se le asignan ₡85,8 millones, de la Comisión de Vacunación, que se le asignan ₡1.395,6 millones y al CTAMS se le prevé transferir ₡1.092,0 millones para llevar a cabo actividades del proyecto para la mitigación de efectos indeseables en el ambiente y la salud pública en el relleno sanitario de Río Azul; los demás recursos que se transfieren se dirigirán a financiar gastos de operación de estas entidades.

En el caso del CTAMS, se debe tener presente que no podrá ejecutar directamente los recursos propuestos por su condición de recaudador y distribuidor, en este caso al Fideicomiso N°872-CTAMS-BNCR, mecanismo financiero al que durante el 2011, se le transfirió ₡1.322,9 millones para el Relleno Sanitario de Río Azul. Sobre el particular se insiste que la Administración, en cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia y economía debe realizar esfuerzos ingentes, para programar la ejecución de estos recursos y no mantenerlos en cuentas especiales sin que se produzca ningún efecto sobre el gasto público en salud, esto por cuanto

por principio de sana administración, mantener recursos sin asignación presupuestaria no es el fin de un Fideicomiso; además de que es conveniente analizar el costo de su administración versus la efectiva aplicación de los recursos públicos, esto desde luego a la luz del convenio vigente entre el ente financiero correspondiente y el CTAMS.

La otra partida que requiere comentario es la de "Remuneraciones", que representa el 25% del gasto propuesto para el Ministerio y muestra una variación absoluta de $\text{S/}1.372,6$ millones respecto del 2011, para una variación real de $-2,0\%$. Los recursos propuestos financiarán, según el proyecto de ley de presupuesto, un total de 4.683 plazas, para una disminución en número de 72 respecto del año anterior, cuando se asignaron recursos a 4.755 plazas. La disminución es el resultado de la estrategia expuesta por el Ministerio de Hacienda, que busca entre otras cosas contener el gasto corriente y mejorar la composición del mismo en la medida en que exista espacio para ello, esto en concordancia con los compromisos asumidos en el marco de la política de sostenibilidad fiscal.

Sobre los indicadores

La misión del Ministerio de Salud es garantizar la protección y el mejoramiento del estado de salud de la población, mediante el ejercicio efectivo de la rectoría y el liderazgo institucional, con enfoque de promoción de la salud y participación social inteligente, bajo los principios de transparencia, equidad, solidaridad y universalidad. Como Visión, el MINSA, se ha planteado el ser una institución desconcentrada, articulada internamente, coherente en su capacidad resolutoria, con una cultura caracterizada por la orientación a los resultados y a la rendición de cuentas, con funcionarios debidamente calificados y apropiados de su papel, y proactivos. Por su estilo de liderazgo y capacidad técnica, se plantea ser una institución con alta credibilidad a nivel nacional e internacional, con el objeto de que la población los perciba como garantes de su salud; y los actores sociales, sujetos y clientes directos de la rectoría, los consideren como sus aliados.

Para el año 2012, el MINSA plantea como prioridad institucional avanzar en la atención de la enfermedad hacia la promoción de la salud, posicionando la salud como valor social y dirigiendo y conduciendo las intervenciones de los actores sociales hacia la vigilancia y el control de los determinantes de salud, basados en evidencia y equidad.

Los objetivos estratégicos que se formulan para el ejercicio 2012, son dirigir y conducir a los actores sociales que intervienen en el proceso de la producción social de la salud, orientando las acciones hacia la protección y el mejoramiento constante del estado de salud de la población, con equidad; e incrementar las habilidades y las capacidades de la población en general y de los actores claves, en específico, hacia la incorporación de estilos de vida saludables y al desarrollo de otros determinantes positivos de la salud.

Para el logro de su misión, visión, objetivos y prioridades estratégicas, el MINSA presenta un total de 10 indicadores de resultados, todos de eficacia, para todo el período de Gobierno (4 años), por lo que los valores programados para el 2012, son más moderados en comparación a las metas previstas para los tres siguientes años, considerando el 2014. Estos indicadores a nivel de programa se desglosan como de gestión o de resultados, según el caso, y se determinan para los programas sustantivos⁹⁶.

Los indicadores propuestos pretenden contribuir a la medición de la gestión del sector, en materias como la de maternidad e infancia saludable y segura, la prevención de enfermedades como la malaria y el dengue en zonas del país sensibles a que se presenten, la

⁹⁶ Corresponde a los Programas 631-Rectoría de la Producción Social de la Salud y 632-Provisión de Servicios de Salud. Ver proyecto de presupuesto página PP-211-001.

atención de mujeres embarazadas VIH positivas o con sida, alertas epidemiológicas nacionales e internacionales, niños y niñas atendidos (según edades, talla, peso, masa corporal) en los servicios de nutrición preventiva; así como, en materia de planes de gestión integral de residuos implementados en las distintas municipalidades del país.

Los indicadores de nutrición que se definen están ligados a la gestión de la denominada Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles, que se mantiene como unidad ministerial en el Programa de Provisión de Servicios de Salud y no como órgano desconcentrado del MINSA⁹⁷, en este sentido la ejecución de los objetivos y metas planteadas en materia de nutrición demandarán esfuerzos de coordinación, en tanto se requiere no solo de los recursos previstos por el Ministerio en este proyecto nacional sino de otros adicionales aportados por órganos como el OCIS; así como del concurso de entes como el IMAS y el MTSS, que según el eje de bienestar social proponen asignaciones por $\text{€}6.400,0$ millones para seguridad alimentaria.

El programa presupuestario denominado Gestión Intrainstitucional abarca un 76,0% del total del presupuesto propuesto para el período 2012 y no cuenta con programación física. Debe recordarse que en este programa se incluyen los recursos que se van a transferir a la CCSS por seguros, pensiones y convenios especiales; así como al ICODER y al IAFA, entre otros.

Los programas presupuestarios de Rectoría de la Producción Social de la Salud y Previsión de Servicios de Salud plantean indicadores más específicos relacionados con medir la cobertura sobre las poblaciones objeto del servicio público prestado. En relación con el primer programa se mantiene, para el año 2012 y siguientes, un indicador de gestión relativo al "*Número de establecimientos evaluados que cumplen con las acciones y estrategias del Plan Nacional para el Control del Cáncer*" (PNCC), y se plantea como metas para los años 2012, 2013 y 2014, la cantidad de establecimientos que cumplen con dichas acciones, a saber: 5, 8 y 8, respectivamente.

La meta antes descrita es compatible con el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, en el cual se establece como acción estratégica para este tema, el desarrollo de una respuesta efectiva para el abordaje integral del cáncer, y como objetivo aumentar la cobertura y calidad a nivel nacional de los servicios oncológicos que se brindan a la población, y se define como meta del período condicionar 21 establecimientos de salud conforme a los requerimientos establecidos en el PNCC.

No obstante lo anterior, el MINSA además de cumplir con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, debe dar cumplimiento, en lo pertinente, a las funciones y responsabilidades asignadas y asumidas en el PNCC. Dicho Plan, le encomienda al MINSA, como rector, promover que los entes participantes incorporen acciones y actividades a ejecutar en el Plan y que realice la evaluación de los resultados de los compromisos. Una acción que se refuerza, desde el punto de vista institucional, con la creación del Consejo Nacional del Cáncer⁹⁸, como órgano adscrito al Despacho de la Ministra de Salud, al cual se le delegó la responsabilidad de asesorar a las autoridades de salud sobre la organización, coordinación y planificación de la atención integral de este problema, en todas las instituciones públicas y privadas relacionadas con el manejo del cáncer con el fin de uniformar criterios de abordaje de esta patología, desarrollar actividades de formación e investigación en esta materia, identificar necesidades de recursos materiales y humanos en los servicios de atención y elaborar y actualizar normas, protocolos, proyectos y acciones que se presenten para aplicarlas

⁹⁷ Creada mediante la Ley N°8809 del 28 de abril de 2010. La Gaceta N°105, del 1° de junio, 2010.

⁹⁸ Creado mediante Decreto Ejecutivo N°33271-SPPS, publicado en La Gaceta N°175 del 12 de setiembre de 2006.

dentro del Sistema Oncológico Nacional. Todo lo anterior implica una relevancia de la función de coordinación que debe desarrollar el MINSA, dentro del Sector Salud, que de no cumplirse, afectarían de manera negativa los resultados del indicador incluido en este presupuesto 2012, acerca de evaluar los establecimientos que cumplen con el PNCC.

3.7 Poder Judicial

La Constitución Política de la República de Costa Rica, dispone en el artículo 177 que el Estado deberá asignarle al Poder Judicial una suma no menor del 6% de los ingresos ordinarios, calculados para el año económico respectivo. La cifra incorporada en el proyecto de presupuesto de la República de 2012 es de $\text{¢}292.834,0$ millones y representa un 8,95% de los ingresos ordinarios totales; por consiguiente nuevamente se da cumplimiento al mandato constitucional señalado, por cuanto en el período del 2008 al 2011 se le ha asignado el 6,2%, 7,1%, 8,5%, 8,8%, respectivamente.

Los recursos autorizados para el 2012 comparados con los $\text{¢}266.322,3$ millones del presupuesto ordinario de 2011, implica un incremento absoluto del 10% equivalente a $\text{¢}26.511,7$ millones, y un aumento real del 5,1%. No obstante, el monto aprobado es menor en $\text{¢}10.999,4$ millones al solicitado por el Poder Judicial ($\text{¢}303.833,4$ millones) en primera instancia, con lo cual podría, según la institución, verse afectada la gestión del programa de Servicio Jurisdiccional, programa sustantivo del Poder Judicial.

En cuanto a la distribución de recursos dentro de la estructura programática y por objeto del gasto, el proyecto de presupuesto no sufre variaciones significativas en comparación con las cifras del año 2011. Nuevamente, el programa de Servicio Jurisdiccional⁹⁹, mantiene para el año 2012, la mayor representación dentro del presupuesto total del Poder Judicial, según el siguiente cuadro:

⁹⁹ Misión: Administrar justicia en forma pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes.

CUADRO 49
PODER JUDICIAL:
COMPARACIÓN DE LOS EGRESOS APROBADOS EN LA LEY DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA DEL AÑO 2011 Y LOS ASIGNADOS EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA EL AÑO 2012 Y SU VARIACIÓN PORCENTUAL REAL SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO
MILLONES DE COLONES

Programas	Ley de Presupuesto 2011	Estructura porcentual	Proyecto de Presupuesto 2012	Estructura porcentual	Variación 2011-2012	
					Absoluta	Real %
Total	266.322,3	100,0%	292.834,0	100,0%	26.511,7	5,1%
Servicio Jurisdiccional	93.281,0	35,0%	100.229,3	34,2%	6.948,3	2,7%
Servicio de Investigación Judicial	59.839,2	22,5%	62.886,9	21,5%	3.047,7	0,5%
Dirección y Administración	52.736,4	19,8%	60.904,0	20,8%	8.167,6	10,4%
Servicio Ejercicio de la Acción Penal Pública	35.347,1	13,3%	34.353,7	11,7%	-993,4	-7,1%
Servicio Defensa Pública	19.421,2	7,3%	22.392,3	7,6%	2.971,1	10,2%
Servicio Justicia de Tránsito	5.249,4	2,0%	5.448,2	1,9%	198,8	-0,8%
Aporte Local Préstamo 1377/OC-CR	448,0	0,2%	301,1	0,1%	-146,9	-35,7%
Servicio de atención y protección de víctimas y testigos	0,0	0,0%	6.318,5	2,2%	6.318,5	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 2012. Setiembre, 2011.

-Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2011. Ley N°8908.

Programa Servicio Jurisdiccional

El programa Servicio Jurisdiccional tiene a cargo la función esencial en el Poder Judicial, así establecida por voluntad expresa de los constituyentes, y para el año 2012 cuenta con ¢100.229,3 millones, lo que representa un aumento absoluto de ¢6.948,3 millones, con una variación real de 2,7%, en relación con el año 2011 (¢93.281,0 millones). Los recursos se destinan principalmente para atender el pago de remuneraciones, según se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO 50
PODER JUDICIAL:
PROGRAMA SERVICIO JURISDICCIONAL
COMPARACIÓN DE LOS EGRESOS APROBADOS EN LA LEY DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA DEL AÑO 2011 Y LOS
ASIGNADOS EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA EL AÑO 2012 Y SU VARIACIÓN PORCENTUAL REAL
SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO

MILLONES DE COLONES

Partidas	Ley de Presupuesto 2011	Proyecto de Presupuesto 2012	Variación 2011-2012	
			Absoluta	Real %
Total	93.281,0	100.229,3	6.948,3	2,7%
Remuneraciones	87.890,4	95.264,1	7.373,7	3,6%
Servicios	3.696,9	3.904,8	207,9	1,0%
Materiales y suministros	669,4	645,4	-24,0	-7,8%
Bienes duraderos	988,2	384,4	-603,8	-62,8%
Transferencias corrientes	36,1	30,6	-5,5	-19,0%

Fuente:

-Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional. Proyecto de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2012. Setiembre, 2011.

-Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2011. Ley N°8908.

El incremento en la partida de Remuneraciones tiene su origen en el crecimiento vegetativo anual de la planilla y a la creación de 59 plazas nuevas en este programa, en donde 52¹⁰⁰ de ellas se destinan a la atención del impacto de la Ley "Creación del recurso de apelación de la sentencia, otras reformas al Régimen de Impugnación e Implementación de nuevas reglas de oralidad en el proceso penal", N°8837¹⁰¹.

La disminución en la partida de Bienes Duraderos, se debe a los ajustes realizados¹⁰² en la subpartida "Edificios", como parte de las medidas restrictivas del gasto planteadas por el Poder Judicial en su primera propuesta de proyecto. Posteriormente, ante la petición del Ministerio de Hacienda de realizar nuevos ajustes, se redujo la subpartida "Maquinaria, equipo y mobiliario."

Otros Incrementos relevantes a nivel institucional

Se incluyen recursos para un nuevo programa denominado Servicio de atención y protección de víctimas y testigos¹⁰³, los cuales alcanzan el 2,2% (¢6.318,5 millones) del presupuesto total; además se observan importantes variaciones en las siguientes subpartidas, con respecto al presupuesto del 2011, las cuales son justificadas por el Poder Judicial en la primera propuesta del proyecto de presupuesto remitida al Ministerio de Hacienda:

¹⁰⁰ Información del proyecto de presupuesto para el año 2012, emitido por el Poder Judicial.

¹⁰¹ Publicada en el Alcance N°10-A, La Gaceta N°111, miércoles 9 de junio, 2010.

¹⁰² Información del proyecto de presupuesto para el año 2012, emitido por el Poder Judicial.

¹⁰³ Ley Protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal y al Código Penal, N°8270, publicada en La Gaceta 77, miércoles 22 de abril 2009.

CUADRO 51
PODER JUDICIAL
COMPARACIÓN DE LOS EGRESOS APROBADOS EN LA LEY DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA DEL AÑO 2011 Y LOS
ASIGNADOS EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA EL AÑO 2012 Y SU VARIACIÓN PORCENTUAL REAL
SEGÚN CLASIFICACIÓN POR SUBPARTIDA
MILLONES DE COLONES

Subpartida	Ley de Presupuesto 2011	Proyecto de Presupuesto 2012	Variación 2011-2012	
			Absoluta	Real %
Total	8.881,4	10.925,2	2.043,80	17,9%
Alquiler de edificios, locales y terrenos	3.492,6	4.016,1	523,50	9,9%
Alquiler de equipo de computo	687,4	1.021,2	333,80	4,2%
Servicios Generales	2.298,6	2.793,1	494,50	16,2%
Mantenimiento de edificios, locales y terrenc	1.060,7	1.316,9	256,20	18,7%
Útiles y materiales de resguardo y seguridad	361,3	631,1	269,80	67,0%
Edificios	980,8	1.146,8	166,00	11,8%

Fuente:

-Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional. Proyecto de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2012. Setiembre, 2011.

-Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2011. Ley N°8908.

El incremento de la subpartida de "Alquiler de edificios, locales y terrenos", se debe al alquiler de nuevas oficinas; en cuanto al aumento del "Alquiler de Equipo de Cómputo" se origina en la apuesta que hace el Poder Judicial en el uso de la tecnología informática para desempeñar de mejor manera su función, y en el caso de los "Servicios Generales" existen nuevos contratos por servicio de vigilancia y limpieza.

De igual forma, el refuerzo de la subpartida de "Mantenimiento de edificios, locales y terrenos", es producto del deterioro normal de las instalaciones, y con respecto a "Útiles y materiales de resguardo y seguridad" a la compra de chalecos antibalas para el Organismo de Investigación Judicial.

En relación con la subpartida de "Edificios", el monto asignado es para la realización de distintos proyectos a nivel institucional, de acuerdo con las prioridades que establezca la Comisión de Construcciones. Además, se presupuestan recursos del "Aporte Local Préstamo 1377-OC-CR", para cubrir los gastos finales de la construcción del inmueble del Primer Circuito Judicial de Alajuela.

Metas

Las metas e indicadores presentan modificaciones con respecto al período 2011; sin embargo, al igual que en períodos anteriores, incorpora solo indicadores para medir la dimensión del desempeño en la parte de la eficacia en la producción de bienes y generación de servicios¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Esta debilidad ha sido señalada en el Informe de Evaluación Anual de la Gestión Presupuestaria 2010 e Informe de Evaluación Fiscal y Presupuestaria del Sector Público del primer semestre del 2011.

Lo anterior, se confirma con lo señalado en la exposición de motivos del proyecto del 2012, donde el Ministerio de Hacienda dirigirá las mejoras para ajustar la programación presupuestaria institucional a los requerimientos metodológicos correspondientes.

Los recursos asignados al Poder Judicial, son menores a los solicitados; sin embargo, se considera que la cantidad asignada es una cifra bastante importante de recursos públicos, por lo que la ejecución de los mismos corresponde realizarse en forma eficiente y eficaz. En este sentido, el Poder Judicial deberá realizar esfuerzos en su programación programática, situación que fortalecería los procesos de evaluación y rendición de cuentas, así como, la identificación de aquellas mejoras necesarias en la institución que permitan dar cumplimiento al mandato constitucional, beneficiando a la ciudadanía con una justicia pronta y cumplida.

3.8 Ministerio de Hacienda

Para el ejercicio económico 2012, se le asigna al Ministerio de Hacienda la suma de ₡94.195,0 millones¹⁰⁵, cifra que representa en relación con el presupuesto ordinario asignado para el año 2011, un decrecimiento de ₡9.380,0 millones (decrecimiento real de un 13,1%). La asignación dada a este título representa el 1,6% del total de los gastos incluidos en el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el año 2012. Tal y como se establece en la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto 2012, dicho decrecimiento se debe a los esfuerzos realizados por el Ministerio de Hacienda por contribuir con el Gobierno en su intención de reducir el gasto público y disminuir el déficit fiscal.

Los egresos contenidos en dicho presupuesto se financian en un 88,7% (₡83.534,9 millones) con ingresos corrientes y el 11,3% restante (₡10.660,1 millones) con emisión de títulos valores de deuda interna. Para este período se muestra un aumento de ₡7.475,7 millones (220,0% crecimiento real) en el uso de los títulos valores de la deuda interna como fuente de financiamiento, en relación con el presupuesto ordinario del 2011, financiándose con estos recursos gastos por concepto de "Remuneraciones" y "Bienes duraderos". También se muestra una disminución por ₡16.855,7 millones (decrecimiento real del 20,4%) en la utilización de ingresos corrientes como fuente de financiamiento de dicho Ministerio, en relación con el presupuesto ordinario de 2011.

Gastos asignados al Ministerio

En relación con el presupuesto asignado al Ministerio de Hacienda en el 2011, se presenta en 2012 un cambio en la estructura programática, ya que se incluye en el Programa de "Administración Financiera", el subprograma 7 de: "Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria", el cual tiene como misión "Contribuir al uso racional de los recursos públicos, mediante la elaboración y seguimiento de las directrices y normativa en materia de política presupuestaria y la participación en la evaluación de la gestión institucional". A dicho Subprograma se le asignan recursos por un monto de ₡1.283,3 millones, que se financian en un 94,4% con ingresos corrientes (₡1.211,5 millones) y en un 5,6% mediante títulos valores (₡71,8 millones). El total de plazas asignadas a este subprograma es de 57.

¹⁰⁵ Mediante oficio N°DM-473-2011 del 12 de abril de 2011, el Ministro de Hacienda comunicó a la Dirección Financiera y Oficialía Mayor del Ministerio de Hacienda el límite de gasto presupuestario para el año 2012 por un monto de ₡83.421,5 millones. Además, según indica dicho oficio, ese monto excluye los rubros para el pago de "Indemnizaciones" correspondientes al Programa de Administración Superior, así como, el rubro de "Reintegros y Devoluciones", originados en la aplicación del Código de Normas y Procedimientos Tributarios y del Código Aduanero, al igual que también excluye los recursos de contrapartida del crédito BID-1824, para el programa de Regularización del Catastro y Registro, así como, lo concerniente del crédito BIRF-7498-CR, correspondiente a Limón Ciudad Puerto.

Según información brindada por funcionarios de la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGP), la decisión de separar la ejecución presupuestaria de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria obedece a una definición superior que busca dar un mejor manejo de las prioridades de la política hacendaria.

Los montos fijados a cada uno de los programas y subprogramas presupuestarios y su comparación con los asignados en el presupuesto ordinario del ejercicio económico 2011, se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO 52
MINISTERIO DE HACIENDA:
COMPARACIÓN DE LOS EGRESOS APROBADOS EN LA LEY DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA DEL AÑO 2011 Y LOS ASIGNADOS EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA EL AÑO 2012 Y SU VARIACIÓN PORCENTUAL REAL
SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO
MILLONES DE COLONES

Código	Programa-Subprograma	Presupuesto 2011	Proyecto de Presupuesto 2012	Estructura %	Variación		
					Absoluta	Real	Nominal
	Total	103.575,0	94.195,0	100,0%	-9.380,0	-13,1%	-9,1%
132	Administración Superior	12.139,4	15.711,9	16,7%	3.572,5	23,7%	29,4%
134	Administración de Ingresos	63.482,6	52.084,6	55,3%	-11.398,0	-21,6%	-18,0%
02	Gestión de Ingresos Internos	42.834,6	32.483,2	34,5%	-10.351,4	-27,5%	-24,2%
03	Gestión Aduanera	15.999,0	14.676,3	15,6%	-1.322,7	-12,3%	-8,3%
04	Asesoría Hacendaria	2.793,0	2.863,0	3,0%	70,0	-2,0%	2,5%
05	Investigaciones Fiscales	1.856,0	2.062,1	2,2%	206,1	6,2%	11,1%
135	Tribunales Fiscal y Aduanero	1.766,0	1.977,1	2,1%	211,1	7,0%	12,0%
01	Tribunal Fiscal Administrativo	1.121,0	1.265,3	1,3%	144,3	7,9%	12,9%
02	Tribunal Aduanero	645,0	711,8	0,8%	66,8	5,5%	10,4%
136	Administración Financiera	9.035,0	9.533,6	10,1%	498,6	0,9%	5,5%
02	Dirección y Coordinación General del Proceso Presupuestario del Sector Público	3.289,0	2.268,2	2,4%	-1.020,8	-34,1%	-31,0%
03	Dirección de Administración de Bienes y Contratación Administrativa	1.139,0	1.203,8	1,3%	64,8	1,0%	5,7%
04	Gestión de Caja del Gobierno Central	2.065,0	2.212,2	2,3%	147,2	2,4%	7,1%
05	Regulación y Registro Contable de la Hacienda Pública	1.745,0	1.757,1	1,9%	12,1	-3,7%	0,7%
06	Dirección General de Crédito Público	797,0	808,9	0,9%	11,9	-3,0%	1,5%
07	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria	0,0	1.283,3	1,4%	1.283,3	0,0%	0,0%
138	Servicios Hacendarios	17.152,0	14.887,9	15,8%	-2.264,1	-17,0%	-13,2%
01	Administración Tecnológica	16.121,0	13.885,4	14,7%	-2.235,6	-17,7%	-13,9%
02	Centro de Información e Investigación Hacendaria	1.031,0	1.002,5	1,1%	-28,5	-7,0%	-2,8%

Fuente:

-Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional. Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2012. Setiembre, 2011.

-Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2011. Ley N°8908.

Al igual que en períodos anteriores, la mayor parte de los recursos se distribuyen en los programas "Administración de Ingresos" (55,3%), "Administración Superior (16,7%) y en el

programa de "Servicios Hacendarios" (15,8%). Cabe resaltar el decrecimiento real de un 17,0% que presenta este último programa en relación con el presupuesto que le fue asignado en el 2011, lo cual obedece principalmente a la disminución en las subpartidas de Equipo y programas de cómputo, Alquiler de equipo de cómputo, Edificios, Servicios de desarrollo de sistemas informáticos y Mantenimiento de edificios y locales, entre otros.

A continuación se muestra la distribución de los gastos asignados según partida por objeto del gasto.

CUADRO 53
MINISTERIO DE HACIENDA
COMPARACIÓN DE LOS EGRESOS APROBADOS EN LA LEY DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA DEL AÑO 2011 Y LOS ASIGNADOS EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA EL AÑO 2012 Y SU VARIACIÓN PORCENTUAL REAL SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO
MILLONES DE COLONES

Partidas	Presupuesto ordinario 2011	Proyecto de Presupuesto 2012	Estruct. %	Variación		
				Absoluta	Real	Nominal
Total	103.575,0	94.195,0	100,0%	-9.380,0	-13,1%	-9,1%
Remuneraciones	51.615,5	56.382,2	59,9%	4.766,7	4,4%	9,2%
Servicios	35.887,7	29.889,9	31,7%	-5.997,8	-20,4%	-16,7%
Materiales y suministros	1.585,0	1.134,9	1,2%	-450,1	-31,5%	-28,4%
Bienes duraderos	3.184,4	669,8	0,7%	-2.514,5	-79,9%	-79,0%
Transferencias corrientes	11.290,4	6.106,1	6,5%	-5.184,3	-48,3%	-45,9%
Cuentas especiales	12,0	12,0	0,0%	0,0	-4,4%	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 2012. Setiembre, 2011.

-Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2011. Ley N°8908.

En relación con las partidas más representativas, se determinó lo siguiente:

- En el Proyecto de Presupuesto se asignaron recursos por la suma de **¢56.382,2 millones** para atender el pago de **Remuneraciones**, partida que representa el 59,9% del presupuesto total del Ministerio, la cual muestra un incremento real de un 4,4% (¢4.766,7 millones) en relación con la suma presupuestada en el año 2011. Además, en el resumen de puestos se establece para el Ministerio un total de 3.094 plazas para el ejercicio 2012.

Es necesario indicar que la partida de remuneraciones, se financia en un 82,3% con ingresos corrientes (¢46.392,0 millones) y el restante 17,7% (¢9.990,2 millones) mediante la emisión de títulos valores de deuda interna. Esta situación marca una diferencia con respecto al Presupuesto del 2011 en donde la totalidad de las erogaciones por remuneraciones se financiaron mediante ingresos corrientes. Según lo indicado por funcionarios del Ministerio de Hacienda, la cancelación de salarios con fuente 280 (títulos valores) se justifica por la cantidad de ingresos que se proyectan recaudar, los cuales no son suficientes para atender estas necesidades.

Asimismo, de acuerdo a lo establecido en las Directrices Técnicas y Metodológicas para la Formulación del Presupuesto 2012 y conforme a lo dispuesto en la Directriz Presidencial N°13-H¹⁰⁶, para el año 2012 no se autorizó la creación de plazas, excepto las de carácter policial. Además, las mencionadas directrices indican que deberá establecerse una previsión por concepto de incrementos salariales por costo de vida del 2,5% para el primer semestre y de un 2,5% para el segundo semestre del 2012.

- El 71,8% (¢21.451,1 millones) de los recursos presupuestados por concepto de **Servicios**, corresponde a las subpartidas de: alquiler de edificios, locales y terrenos (21,3%); alquiler de equipo de cómputo (18,7%); mantenimiento y reparación de equipo de cómputo y sistemas de información (16,4%); otros servicios de gestión y apoyo (8,5%) y servicios de desarrollo de sistemas informáticos (6,8%), las cuales en conjunto representan el 22,8% del presupuesto total asignado a este Ministerio.

La subpartida de Servicios de desarrollo de sistemas informáticos, muestra un decrecimiento de ¢6.502,6 millones (-77,2% variación real) respecto al presupuesto del 2011. Dicha disminución se debe principalmente, a la rebaja de ¢6.130,0 millones en el subprograma "Gestión de Ingresos Internos", presentando un decrecimiento real de 84,2% con respecto al presupuesto de 2011. En la coletilla contenida en el proyecto de Ley que describe el destino que se dará a estos recursos, se indica que es *"con el propósito de cubrir los pagos a especialistas que colaborarán en la ejecución de funciones de consultoría y desarrolladores, producto de licencias adquiridas que permitirán hacer más efectiva la administración, lo que implica labores que la dirección de tecnología de información tributaria no puede realizar, así como, para pago de consultoría y asesoría en software ORACLE, pago de consultoría para la plataforma SQL server, pago de consultoría para plataforma SAP y otros requeridos por la dirección general de informática"*.

En cuanto a la subpartida Alquiler de edificios, locales y terrenos, se debe señalar que muestra un decrecimiento de ¢46,1 millones (-5,1% variación real). Esto se refleja básicamente en el subprograma "gestión de ingresos internos", en el cual presenta una asignación menor de ¢173,9 millones (-9,1% variación real), respecto al presupuesto del 2011.

La subpartida Alquiler de equipo de cómputo, presenta una rebaja de ¢421,4 millones (11,1% decrecimiento real). El 88,8% de los recursos presupuestados por este concepto se ubican en los subprogramas de "administración tecnológica" (¢2.580,9 millones) y "gestión de ingresos internos" (¢2.373,0 millones).

La subpartida de Mantenimiento y reparación de equipo de cómputo y sistemas de información, presenta un aumento de ¢169,4 millones, el cual se da principalmente por la asignación dada en el subprograma "Administración Tecnológica" (¢4.049,5 millones), suma que representa el 82,5% del total presupuestado por este concepto.

- La suma presupuestada por concepto de **Transferencias corrientes** asciende a ¢6.106,1 millones, la cual, en relación con el monto asignado en el 2011, presenta una disminución de ¢5.184,3 millones (48,3% decrecimiento real). Dicha disminución obedece en gran parte, a la no asignación en 2012 de recursos a la subpartida de "Reintegros o devoluciones"; contrario a lo que sucedió en 2011 en donde en el programa de Administración de Ingresos, específicamente en los subprogramas de "Gestión de ingresos internos" y "Gestión aduanera", por concepto de Reintegros o devoluciones, se habían presupuestado recursos por un monto de ¢8.000,0 millones.

¹⁰⁶ Publicada en la Gaceta N°45 del 04 de marzo del 2011.

La rebaja de los ₡8.000,0 millones obedece a que recientemente se realizó una reforma al artículo 47 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios¹⁰⁷ que sustituyó los párrafos tercero y cuarto de dicho artículo, quedando la redacción en los siguientes términos: *"Toda devolución por concepto de tributos, incluso los intereses respectivos, entre otros cargos, si existen, independientemente del ejercicio económico en que se generó el crédito, se efectuará con cargo a la partida de ingresos del ejercicio económico en que se ejecute la devolución"*. Por tal razón, y según lo indicado por funcionarios de la DGPN cualquier eventual pago que en adelante se deba devolver o reintegrar se cargará a la partida de ingresos correspondiente, por lo cual ya no se requiere de esta subpartida presupuestaria.

También se incluye en el programa de "administración superior" una transferencia por ₡515 millones destinada a la Unidad de Coordinación del Proyecto Limón Ciudad Puerto (UCP), que corresponde a los recursos de contrapartida local para atender gastos operativos para el desarrollo de los componentes del contrato de préstamo N°7498-CR y sus anexos, entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), según ley N°8725 del 11 de junio de 2009 y otra por ₡104 millones que corresponde a los recursos de contrapartida local para la Unidad Ejecutora del crédito BID 1284/OC-CR, para gastos de operación del Programa de Regularización de Catastro y Registro, Ley N°8154.

A pesar de la disminución presupuestaria en transferencias, es necesario acotar que la subpartida de Indemnizaciones presenta en 2012 un significativo aumento de ₡2.800 millones, que representa un crecimiento en términos reales del 218,7%, en relación con el monto presupuestado en 2011 (1.200,0 millones). Tal y como se establece en la coletilla del proyecto de presupuesto 2012 dichas erogaciones son: *"para cubrir el pago de resoluciones administrativas y sentencias judiciales conforme la legislación vigente"*.

Además, según lo indicado por funcionarios de la DGPN, dicho incremento se debe a que los recursos presupuestarios de sentencias judiciales en los distintos ministerios se concentrarán en 2012 en el Ministerio de Hacienda, por lo cual ₡1.200 millones corresponden a la subpartida de Hacienda y ₡2.800 millones corresponden al resto de sentencias judiciales de ministerios que presupuestaron este rubro.

- Al igual que en el ejercicio anterior, la partida de **Bienes Duraderos** presenta una reducción de recursos. A dicha partida en 2012 se le asigna una suma de ₡669,8 millones, misma que presenta en relación con el monto presupuestado por este mismo concepto en el 2011, un decrecimiento real de un 79,9% (₡2.514,5 millones). Las subpartidas que en 2011 tuvieron mayor asignación de recursos fueron: Equipo y programas de cómputo (₡1.419,5 millones) y Edificios (₡881,0 millones). Sin embargo, en el proyecto de 2012 no se están presupuestando recursos para dichas subpartidas.

Al respecto, según información de funcionarios de la DGPN las subpartidas anteriores fueron objeto de análisis por parte de las direcciones, en las cuales algunas de ellas sufrieron modificación a la baja debido al reacomodo del presupuesto en su extralímite.

Programación Institucional

En el mencionado Proyecto de Ley se establecen cuatro indicadores de resultados para el período 2011-2015, para medir el grado de avance y cumplimiento de las metas a nivel institucional:

¹⁰⁷ Reforma a la Ley N°4755 "Código de Normas y Procedimientos Tributarios (Código Tributario)" y la ley N°8683 "Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda", publicada en el Alcance 58 de la Gaceta 167 del 31 de agosto de 2011.

1. Porcentaje de ingresos tributarios con respecto al Producto Interno Bruto (PIB).
2. Gasto de inversión en infraestructura del Gobierno de la República como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB).
3. Porcentaje máximo de deuda pública total con respecto al Producto Interno Bruto.
4. Porcentaje máximo de deuda pública del Gobierno Central con respecto al Producto Interno Bruto.

A diferencia del año 2011, en el 2012 se consideró un indicador menos pues se excluyó el indicador: "gasto de inversión en educación del Gobierno de la República como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB)".

Asimismo, se presentan un total de 65 indicadores de desempeño¹⁰⁸ formulados por el Ministerio de Hacienda a nivel de programa, los cuales permitirán medir el grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos por el Ministerio en el año 2012. Del total anterior, 53 indicadores son de gestión¹⁰⁹ (igual cantidad que en el año 2011) y los restantes 12 indicadores son de resultados¹¹⁰ (uno más que en el año 2011). En el siguiente cuadro se presenta un comparativo de los indicadores mencionados:

CUADRO 54
MINISTERIO DE HACIENDA: COMPARATIVO DE INDICADORES 2012-2011

Indicadores	Presupuesto 2011	Proyecto de Presupuesto 2012	Peso % en Total	Variación	
				Absoluta	Nominal
Eficiencia	0	1	1,5%	1	-
Eficacia	46	52	80,0%	6	13,0%
Calidad	6	0	0,0%	-6	-100,0%
Economía	1	0	0,0%	-1	-100,0%
Subtotal Indicadores de Gestión	53	53	81,5%	0	0,0%
Indicadores de Resultado	11	12	18,5%	1	9,1%
Total Indicadores Desempeño	64	65	100,0%	1	1,6%

Fuente: Elaboración propia con información de Ley de Presupuesto Nacional 2011 y Proyecto de Presupuesto 2012.

Algunos de los indicadores establecidos son:

¹⁰⁸ Según los "lineamientos técnicos y metodológicos para la programación, seguimiento y evaluación estratégica de sectores e instituciones del sector público en Costa Rica", emitidos en mayo de 2011, los indicadores de desempeño son variables cuantitativas o una relación entre variables que permite medir el grado de cumplimiento del objeto a evaluar. Se consideran dos grandes grupos de indicadores de desempeño: indicadores de gestión e indicadores de resultado.

¹⁰⁹ Según los citados lineamientos técnicos son los indicadores que permiten medir la cantidad de bienes y servicios generados, así como el grado de eficiencia, eficacia, calidad y economía en la producción de una institución (insumo, proceso y producto).

¹¹⁰ Tal y como se establece en los citados lineamientos técnicos, se refieren a los efectos logrados en los usuarios, población objetivo o beneficiarios, con la entrega de los bienes y servicios por parte de la institución, programa o subprograma presupuestario. Este grupo de indicadores presenta las siguientes características: sus logros se obtienen en el mediano o largo plazo (intermedios y finales); sus logros no siempre dependen de la acción de una sola institución, programa o subprograma (indicadores finales). Por las razones anteriores, no es posible obtener indicadores de resultado final de forma anual.

De gestión:

1. Porcentaje de ejecución de actuaciones de control tributario extensivo terminadas.
2. Porcentaje de ejecución de actuaciones de cobranza terminadas.
3. Tasa de variación en las fiscalizaciones aduaneras realizadas.
4. Total de operativos aduaneros realizados.
5. Porcentaje de implementación del marco presupuestario de mediano plazo para el Gobierno de la República.
6. Porcentaje de instituciones que cuentan con el 100% de los bienes registrados en sistema.
7. Porcentaje de fondos en caja única que se gestionan por medio del Tesoro Digital.
8. Porcentaje del total de Ministerios aplicando eficientemente la normativa contable vigente.
9. Porcentaje de desviación máxima de la estrategia anual de endeudamiento del Gobierno Central.
10. Porcentaje de instituciones que se les brindará acompañamiento en materia presupuestaria, empleo, salarios y clasificación de puestos.

De resultados:

1. Tasa de variación en la recaudación efectiva fuera del Sistema TICA.
2. Tasa de variación en la recaudación determinada por control posterior.
3. Tasa de variación en la recaudación efectiva en Aduanas (dentro de TICA)
4. Índice de variación en ahorro estimado en intereses deuda interna.
5. Porcentaje de la deuda interna del Gobierno Central en moneda nacional, respecto de su deuda interna total.
6. Porcentaje de desviación máxima de la estrategia anual de endeudamiento del Gobierno Central.

Del análisis anterior, se determina la predominancia que siguen teniendo en el Proyecto de Presupuesto los indicadores de gestión, específicamente los de eficacia (80% del total de indicadores planteados). De ahí la importancia de que el Ministerio de Hacienda siga realizando esfuerzos para elaborar y proponer mayor cantidad de indicadores que permitan medir el efecto o impacto de la producción de los bienes y servicios que genera en función del mejor uso de los recursos que le fueron asignados para cumplir con dicha labor.

Vinculación Plan-Presupuesto

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2011-2014¹¹¹, el Ministerio de Hacienda es el ente rector del Sector Financiero, Monetario y Supervisión Financiera. Por tal razón se le encomienda atender en el período de vigencia del PND, un total de tres metas de acciones estratégicas. Éstas se relacionan con el programa gestión de ingresos, el programa de gestión del gasto del Gobierno Central y el programa de gestión de la deuda pública.

Las metas del período planteadas en el PND y en las que el Ministerio de Hacienda es directamente la institución ejecutora son:

¹¹¹ María Teresa Obregón Zamora.

- Aumentar la carga tributaria a un 16% del PIB.
- Gasto de capital del Gobierno Central mayor o igual al 2% del PIB; y
- Deuda pública total menor al 45% con respecto del PIB.

Debe indicarse que el Ministerio de Hacienda solicitó al Mideplan una modificación al PND¹¹², para que en el programa de gestión de la deuda pública, cuya meta original era: "deuda pública total menor al 45% con respecto al PIB", se incrementara dicho porcentaje quedando de la siguiente manera: "deuda pública total menor al 60% con respecto al PIB. De igual manera, se propuso modificar en el programa de gestión del gasto del Gobierno Central la meta original "gasto de capital del Gobierno Central mayor o igual al 2% del PIB", por "asignar al Gobierno de la República para cada año del período, al menos un 2% de gasto de inversión con respecto al PIB. Ambas propuestas de modificación fueron aceptadas por MIDEPLAN mediante dictamen comunicado al Ministerio de Hacienda mediante oficio DM-218-11 del 04 de mayo de 2011.

Dentro de las justificaciones a las modificaciones planteadas el Ministerio de Hacienda manifiesta, que para el programa de deuda pública, la Dirección de Crédito Público requiere modificar el porcentaje según lo propuesto en el Plan de Sostenibilidad Fiscal presentado a la Asamblea Legislativa y para la meta de gasto de capital se justifica el hecho de que la misma no es responsabilidad del Ministerio de Hacienda, sino más bien responsabilidad exclusiva de cada una de las instituciones que conforman el Gobierno, por lo que su cumplimiento depende de factores externos.

3.9 Ministerio de Ambiente Energía y Telecomunicaciones (MINAET)

El MINAET es el rector en materia del ambiente, energía y telecomunicaciones, promueve la participación de los diferentes sectores de la sociedad civil y coordina la participación de las entidades públicas y privadas en la generación e implementación de políticas, estrategias y acciones orientadas al cumplimiento de los objetivos nacionales e internacionales en la materia de su competencia. Lo anterior con el fin de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las y los habitantes del país mediante la promoción del manejo, conservación y desarrollo sostenible de los elementos, bienes, servicios y recursos ambientales y naturales del país, garantizando la armonía entre las actividades de desarrollo nacional y el respeto por la naturaleza y la consolidación jurídica de los derechos ciudadanos en esta materia.

Considerando lo indicado anteriormente, el Ministerio es una organización compleja, pues, además, involucra a distintos órganos desconcentrados y otros adscritos, a saber:

Dependencias Desconcentradas

- Comisión de la Biodiversidad
- Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
- Parque Marino del Pacífico
- Secretaría Técnica Nacional Ambiental
- Sistema Nacional de Áreas de Conservación
 - Tribunal Ambiental Administrativo

¹¹² Mediante Oficio DM-555-2011 del 28 de abril de 2011.

Direcciones

- Cooperación y Relaciones Internacionales
- Geología y Minas
- Gestión de Calidad Ambiental
- Hidrocarburos
- Planificación
- Transporte y Combustibles

Órgano Sectorial

- Dirección Sectorial de Energía

Órganos Adscritos

- Instituto Meteorológico Nacional
- Centro Nacional de Información Geoambiental

Considerando las competencias señaladas, ha establecido cinco ejes estratégicos (ambiente, energía, minería, aguas y telecomunicaciones) y siete prioridades a saber, ordenamiento territorial, recurso hídrico y manejo de residuos, carbono neutralidad y adaptación y mitigación del cambio climático, manejo de biodiversidad, energías renovables, bienestar social y competitividad e Innovación. Para ello se han establecido objetivos estratégicos que procuran contar con una política de largo plazo en el ámbito del ordenamiento territorial, mejorar la articulación del Sector Ambiente, avanzar en la conformación de una matriz energética que asegure sostenibilidad y competitividad para atender las necesidades de la población y la producción, incrementar la empleabilidad de la fuerza de trabajo, estimular la innovación, promoviendo actividades de investigación y transferencias de conocimiento que potencien las cadenas productivas y contribuyan al desarrollo social, mejorar aspectos de tramitología y reforma regulatoria que permitan procesos más simples y eficientes, así como implementar la Estrategia Nacional de Cambio Climático hacia la carbono neutralidad.

Para el logro de estas prioridades y estos retadores objetivos, al MINAET, se le han asignado recursos para el año 2012, por el orden de los ¢40.137,0 millones, compuesto por ¢23.028,0 millones de ingresos corrientes y ¢17.109 millones de financiamiento según el siguiente detalle:

CUADRO 55
MINISTERIO DE AMBIENTE, ENERGÍA Y TELECOMUNICACIONES: FINANCIAMIENTO DE LOS GASTOS 2011-2012
MILLONES DE COLONES

Fuente Financiamiento	Ley de Presupuesto 2011		Proyecto de Ley de Presupuesto 2012		Variación	
	Monto	%	Monto	%	Absoluta	Real %
Ingreso corriente	26.455,9	66,0	23.028,0	57,0	-3.427,8	-16,8%
Financiamiento	13.607,1	34,0	17.109,0	43,0	3.501,8	20,2%
Total	40.063,0	100,0	40.137,0	100,0	74,0	-4,2%

Fuente:

-Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional. Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2012. Setiembre, 2011.

Como se puede apreciar del cuadro anterior, para el año 2012 la suma presupuestada en términos reales muestra una caída del 4,2%. Valga destacar que se presenta una redistribución de las fuentes de financiamiento, donde se incrementan en un 20,2% los ingresos de financiamiento (producto de la colocación de títulos valores), mientras que disminuyen los ingresos corrientes en un 16,8%.

El decrecimiento del presupuesto no le va a permitir cubrir el 4% de la inflación estimada a diciembre de 2012, según los datos del Programa macroeconómico 2011-2012 publicado por el Banco Central de Costa Rica en enero 2011. Esto podría poner en riesgo el cumplimiento de parte de las competencias de dicho Ministerio. Resulta pertinente referir lo señalado por el MINAET en su página de Internet¹¹³:

"...a pesar del aumento de las competencias y responsabilidades institucionales, la legislación y la Administración Pública Superior no han contemplado la dotación –al MINAE– de los recursos necesarios y suficientes para asumir, con calidad y eficiencia, la prestación de los servicios públicos que demandan el desarrollo y la sociedad costarricense, sin menoscabo del patrimonio natural y de la calidad ambiental de vida que hemos pedido prestados a las generaciones que aún no han nacido."

Es importante tomar en cuenta esta situación y analizar si las necesidades del período pueden ser cubiertas en congruencias con el mandato legal tan amplio del Ministerio, con lo establecido en el artículo 176 de la Constitución Política y algunos de los principios presupuestarios de los establecidos en el artículo 5 de la Ley 8131 citada.

Los recursos descritos, se asignan en los siguientes programas presupuestarios, siendo los mismos programas que están contenidos en el presupuesto 2011:

¹¹³ http://www.minaet.go.cr/acerca/info_general/historia.html.

CUADRO 56
MINISTERIO DE AMBIENTE, ENERGÍA Y TELECOMUNICACIONES: ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA Y PRESUPUESTO 2011
MILLONES DE COLONES

Programas	Ley de Presupuesto 2011		Proyecto de Ley de Presupuesto 2012		Variación	
	Monto	%	Monto	%	Absoluta	Real %
Actividades centrales	31.825,0	79,4	31.884,3	79,4	59,3	-4,2
Tribunal ambiental administrativo	826,3	2,1	769,3	1,9	-57,0	-11,0
Hidrometeorología aplicada	2.071,8	5,2	2.045,1	5,1	-26,7	-5,6
Evaluación y control ambiental	1.670,8	4,2	1.824,8	4,6	154,0	4,4
Hidrocarb. transp. y comerc. de combustibles	497,4	1,2	536,2	1,3	38,8	3,1
Planificación energética nacional	94,9	0,2	70,7	0,2	-24,2	-28,8
Geología y minas	841,2	2,1	790,6	2,0	-50,6	-10,1
Rectoría del sector telecomunicaciones	2.235,6	5,6	2.216,0	5,5	-19,6	-5,2
Total	40.063,0	100,0	40.137,0	100,0	74,0	-4,2

Fuente:

-Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional. Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2012. Setiembre, 2011.

-Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2011. Ley N°8908.

Como se puede apreciar cerca de un 80% de los recursos se asignan al programa denominado "Actividades Centrales", debido principalmente a que en este programa se consignan las transferencias corrientes y de capital más significativas correspondientes al Sector que en conjunto representan el 71,8% del total de presupuesto de egresos, por lo que excluidas estas transferencias la asignación presupuestaria del programa es de un 9%, esto para cubrir las actividades de planificación, programación, formulación, control, seguimiento y evaluación de políticas y estrategias para el desarrollo sostenible de los recursos ambientales y naturales del país. Aparte de otras tareas, como las de dirigir, planificar, formular, ejecutar, controlar y evaluar las acciones pertinentes en materia de administración financiera, presupuestaria, contratación administrativa y control de activos, asesoría jurídica, servicios generales, recursos humanos y tecnológicos, y otras que le permitan al Ministerio alcanzar sus objetivos y metas.

Los restantes recursos se distribuyen entre siete programas de carácter sustantivo, de donde sobresale el de "Rectoría del sector telecomunicaciones", "Hidrometeorología aplicada" y "Evaluación y control ambiental" con una asignación del 5,52%, 5,10% y 4,55% respectivamente del total del presupuesto. Con respecto a la distribución del presupuesto se debe tener presente que se asignan a actividades sustantivas de los programas de gran relevancia para los intereses del país, pero en términos reales seis de los ocho programas presentan disminuciones con respecto al monto presupuestario del año 2011.

CUADRO 57
MINISTERIO DE AMBIENTE ENERGÍA Y TELECOMUNICACIONES: PRESUPUESTO POR PARTIDAS 2012
MILLONES DE COLONES

Partidas	Ley de Presupuesto 2011		Proyecto de Ley de Presupuesto 2012		Variación	
	Monto	%	Monto	%	Absoluta	Real %
Remuneraciones	8.865,3	22,1%	8.739,2	21,8%	-126,1	-5,8%
Servicios	1.864,3	4,7%	2.184,9	5,4%	320,6	12,0%
Materiales y Suministros	276,3	0,7%	290,30	0,7%	14,0	0,4%
Bienes Duraderos	827,3	2,1%	105,10	0,3%	-722,2	-87,9%
Transferencias Corrientes	15.450,0	38,6%	14.986,5	37,3%	-463,5	-7,3%
Transferencias de Capital	12.779,8	31,9%	13.831,0	34,5%	1.051,2	3,5%
Total	40.063,0	100,0%	40.137,0	100,0%	74,0	-4,2%

Fuente:

-Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional. Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2012. Setiembre, 2011.

-Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2011. Ley N°8908.

Con respecto a la distribución del presupuesto de egresos, destacan por su monto las asignaciones correspondientes a Transferencias con un 71,8% y remuneraciones con un 21,8%, con lo cual resta solo un 6,4% para cubrir los requerimientos correspondientes a las partidas de Servicios, Materiales y suministros y Bienes duraderos.

Con respecto a las remuneraciones cubre el contenido para un total de 484 plazas, o sea 27 plazas menos que las consideradas en el presupuesto del año 2011, para un monto total de ₡8.739,2 millones, de donde sobresale que cerca del 36% del mismo está siendo cubierto con recursos de Financiamiento, lo que constituye un riesgo porque un egreso recurrente se está financiando con un ingreso no recurrente; contrario a lo dispuesto en el artículo 6 de la ley N°8131, Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos.

En lo concerniente a las transferencias, principal partida del proyecto de presupuesto para el año 2012, destaca que en términos reales las transferencias corrientes experimentan un rebajo del 7,3%, con respecto al año 2011 mientras que las de capital un aumento de 3,5%, que equivale a ₡587,7 millones.

Las Transferencias para el año 2012 presentan diversidad de sujetos receptores y de propósitos, así se prevén para Órganos Desconcentrados, Instituciones Descentralizadas no Empresariales, Empresas Públicas no Financieras, Fundaciones, Organismos Internacionales y Órganos Desconcentrados. Como parte de la finalidad de dichas transferencias se encuentran pago de remuneraciones, gastos operativos, administrativos, técnicos y contribuciones estatales a la Caja Costarricense del Seguro Social.

Entre las transferencias corrientes destaca la dispuesta para el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, por ₡14.076,9 millones, 94% del monto total de estas transferencias, y fuente vital de ingresos para el Sistema ya que se utiliza en el pago de remuneraciones y otros gastos

operativos. Además, incluye recursos que debe girar por disposición legal, sea ¢412,6 millones para el Fondo Forestal según Ley N°7575, artículos Nos. 42 y 43 y también ¢21,0 millones para el Fondo de Vida Silvestre según Ley N°7317. Con respecto al año 2011 presenta una rebaja de ¢571,4 millones.

Por su parte, las transferencias de capital asignan recursos al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, la más significativa con un 86% de la asignación del grupo, para el pago de servicios ambientales que representa la suma de ¢12.831,0 millones, que se incrementa ¢1.051,2 millones con respecto al presupuesto de 2011.

Además, el presupuesto para el año 2012, contempla las directrices emitidas por la Presidencia de la República que procuran mayor contención del gasto público, mediante la minimización de los gastos operativos y la exclusión de gastos que se consideran como suntuarios. De las asignaciones previstas se puede apreciar que las subpartidas con alguna restricción impuesta en los lineamientos indicados, presentan, en general disminuciones o incrementos poco significativos.

Finalmente, de la información contenida en el proyecto de ley en referencia, se debe tener presente que el 100% de los indicadores contenidos en los programas son de eficacia, lo cual limita el proceso de evaluación acerca de los resultados de gestión, relacionados con la eficiencia y economicidad en el uso de los recursos.

3.10 Ministerio de Agricultura y Ganadería

La Ley de creación del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) le otorga al país la estructura organizacional necesaria para promover la competitividad y el desarrollo de las actividades agropecuarias en armonía con la protección del ambiente y los recursos productivos, con el fin de impulsar una mejor calidad de vida, permitiendo a los agentes económicos una mejor integración al mercado nacional e internacional. En el Proyecto de Ley del Presupuesto Ordinario de la República, para el año 2012, los recursos asignados al MAG, por la suma de ¢36.230,0 millones resultarán insuficientes para que cumpla con las funciones dispuestas en su Ley de creación, situación que requerirá de financiar aproximadamente el 21,0% de los egresos previstos mediante colocación de títulos valores, tal y como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO 58
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA: FINANCIAMIENTO DE LOS GASTOS 2010-2012
MILLONES DE COLONES

Fuente de financiamiento	Presupuesto			Estructura %			Variación 2012/2011	
	Ley de Pto. 2010	Ley de Pto. 2011	Proyecto 2012	2010	2011	2012	Absoluta	Real
Total	36.038,8	35.786,0	36.230,0	100,0%	100,0%	100,0%	444,0	-3,2%
Ingresos corrientes	32.179,9	33.110,9	28.707,7	89,3%	92,5%	79,2%	-4.403,2	-17,1%
Colocación de títulos valores	3.858,9	2.675,1	7.522,3	10,7%	7,5%	20,8%	4.847,2	168,8%

Fuente:

-Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional. Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2012. Setiembre, 2011.

-Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2011 y 2012.

De la información contenida en el cuadro anterior destacan dos aspectos, por un lado el decrecimiento de 3,2% en términos reales respecto al monto presupuestado en el año 2011, y por otro preocupa que no se pueda contar con los ingresos suficientes para cubrir las necesidades del período y el incumplimiento del artículo 6 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N°8131, dado el incremento real de un 168,8% en el financiamiento con títulos valores.

Comportamiento de los egresos del MAG en el período 2011-2012

El MAG ha venido propiciando un desarrollo de la productividad y competitividad de las economías familiares, especialmente, en zonas rurales, un aumento de la inversión, la sostenibilidad de los recursos naturales, el cumplimiento de requerimientos sanitarios y fitosanitarios de exportación, así como, la creación de espacios de vida saludables. Para lograr dichos propósitos el MAG cuenta con una estructura programática conformada por cinco programas: Actividades Centrales, Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, Instituto Nacional de Innovación Tecnológica Agropecuaria (INTA), Dirección superior de Operaciones Regionales y Extensión Agropecuaria y Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional Río Sixaola. La propuesta de egresos por programa para el año 2012, se puede observar en el siguiente cuadro:

CUADRO 59
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA
CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS, 2011-2012
MILLONES DE COLONES

Programa	Presupuesto		Estructura		Variación 2012/2011	
	Ley de Pto. 2011	Proyecto 2012	2011	2012	Absoluta	Real
Total	35.786,0	36.230,0	100,0%	100,0%	444,0	-3,2%
169 Actividades centrales	18.189,1	17.432,3	50,8%	48,1%	-756,8	-8,4%
170 Secretaría ejecutiva de planificación sectorial agropecuaria	887,4	941,9	2,5%	2,6%	54,5	1,5%
172 Instituto nacional de innovación tecnológica agropecuaria (INTA)	4.113,6	4.086,9	11,5%	11,3%	-26,7	-5,0%
175 Dirección superior de operaciones regionales y extensión agropecuaria	12.387,7	13.484,5	34,6%	37,2%	1.096,8	4,1%
185 Desarrollo sostenible de la cuenca binacional Río Sixaola	208,2	284,4	0,6%	0,8%	76,2	30,6%

Fuente:

-Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional. Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2012. Setiembre, 2011.

-Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2011. Ley N°8908.

Es importante resaltar que en el análisis de los programas antes citado, se determinó la asignación de recursos para el otorgamiento de transferencias al Servicio Nacional de Salud Animal por $\text{¢}6.164,6$ millones, para cubrir los salarios del personal; al Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA) por $\text{¢}2.904,0$ millones para cubrir gastos de operación, continuar con la implementación del proyecto de Limón Ciudad Puerto y el plan de reactivación de la producción nacional de alimentos básicos; al Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOOPESCA) por $\text{¢}2.300,0$ millones para cubrir gastos de operación y continuar con el plan de reactivación de la producción nacional de alimentos básicos; al Instituto del Café de Costa Rica por $\text{¢}887,4$ millones para la realización de inversión y desarrollo tecnológico agropecuario y el programa para la competitividad del mediano y pequeño productor, capital a personas para el reconocimiento de beneficios ambientales y el programa de desarrollo rural y gestión de territorios con énfasis en agricultura familiar dirigido a los cantones más vulnerables, y al Instituto Nacional de Innovación Tecnológica Agropecuaria (INTA) por $\text{¢}601,6$ millones para gastos operativos y atender lo dispuesto en la Ley N°8149.

La disminución en términos reales del 3,2% del presupuesto se puede explicar, entre otras cosas, en la no inclusión de algunas transferencias de recursos en el año 2012, para la Corporación Hortícola Nacional, al Consejo Nacional de Producción y la Cooperativa Nacional de Montecillos (COPEMONTENCILLOS).

Por otra parte, dicha caída afecta principalmente a las partidas relacionadas con "Servicios", "Bienes duraderos", "Materiales y suministros" y "Amortización". Sin embargo, llama la atención los incrementos presupuestados en las partidas de "transferencias de capital" y "cuentas

especiales" que muestran aumentos en términos reales de un 126,2% y un 45,9%, respectivamente con respecto a lo presupuestado en el año 2011, sobre todo que se prevé una insuficiencia de ingresos. Lo indicado se puede apreciar con mayor detalle en el cuadro siguiente:

CUADRO 60
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA:
CLASIFICACIÓN DE PARTIDAS POR OBJETO DEL GASTO, 2011-2012
MILLONES DE COLONES

Partida	Presupuesto		Estructura %		Variación 2012/2011	
	Ley de Pto. 2011	Proyecto 2012	2011	2012	Absoluta	Real %
Total	35.786,0	36.230,0	100,0%	100,0%	444,0	-3,2%
Remuneraciones	15.705,7	16.726,0	43,9%	46,2%	1.020,3	1,8%
Servicios	2.819,0	2.592,1	7,9%	7,2%	-226,9	-12,1%
Materiales y suministros	1.217,4	444,1	3,4%	1,2%	-773,3	-65,1%
Bienes duraderos	1.074,5	0,0	3,0%	0,0%	-1.074,5	-100,0%
Transferencias corrientes	13.258,3	12.839,7	37,0%	35,4%	-418,6	-7,4%
Transferencias capital	1.400,5	3.313,0	3,9%	9,1%	1.912,5	126,2%
Amortización	200,0	146,3	0,6%	0,4%	-53,7	-30,1%
Cuentas especiales	110,6	168,8	0,3%	0,5%	58,2	45,9%

Fuente:

-Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional. Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2012. Setiembre, 2011.

-Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2011. Ley N°8908.

Los gastos corrientes proyectados para el 2012, contarán en términos reales con un financiamiento con ingresos corrientes inferior en un 17,1%, respecto a los años 2010 y 2011. Para cubrir el faltante de ingresos, el Gobierno se ve en la necesidad de obtener recursos mediante la "colocación de títulos valores"; de los cuales más del 50,0% (¢4.062,9 millones), se destinan a cubrir las obligaciones relacionadas con la partida de "Remuneraciones".

En razón de lo anterior, de conformidad con la normativa legal vigente, que regula el financiamiento de gastos corrientes, caso de las remuneraciones, con ingresos de capital provenientes de la colocación de títulos valores de la deuda interna, se contraviene el principio establecido en el artículo 6 de la Ley N°8131 ya citada, que señala que para efectos de una adecuada gestión financiera, no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital.

Lo indicado se puede apreciar con mayor detalle en el cuadro que se presenta a continuación:

CUADRO 61
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA: FINANCIAMIENTO DE EGRESOS, 2011-2012
MILLONES DE COLONES

Partida	Presupuesto			Estructura %			Variación 2012/2011	
	Ley de Pto. 2010	Ley de Pto. 2011	Proyecto 2012	2010	2011	2012	Absoluta	Real %
Total	36.038,8	35.786,0	36.230,0	100,0%	100,0%	100,0%	444,0	-3,2%
Con ingresos corrientes	32.179,9	33.111,0	28.707,8	80,5%	92,5%	79,2%	-4.403,2	-17,1%
Remuneraciones	13.869,6	15.705,7	12.663,1	38,5%	47,4%	44,1%	-3.042,6	-22,9%
Servicios	2.197,1	2.737,0	2.592,1	6,1%	8,3%	9,0%	-144,9	-9,5%
Materiales y suministros	1.055,3	1.310,9	444,1	2,9%	4,0%	1,5%	-866,8	-67,6%
Bienes duraderos	0,0	9,1	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	-9,1	-100,0%
Transferencias corrientes	14.885,2	13.326,2	12.839,7	41,3%	40,2%	44,7%	-486,5	-7,9%
Transferencias capital	93,8	0,0	0,0	0,3%	0,0%	0,0%	0,0	-
Cuentas especiales	79,0	22,1	168,8	0,2%	0,1%	0,6%	146,7	630,2%
Con la colocación de títulos valores	3.858,9	2.675,0	7.522,2	19,5%	7,5%	20,8%	4.847,2	168,8%
Remuneraciones	0,0	0,0	4.062,9	0,0%	0,0%	54,0%	4.062,9	-
Bienes duraderos	917,3	929,1	0,0	2,5%	34,7%	0,0%	-929,1	-100,0%
Transferencias corrientes	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0	-
Transferencias capital	2.941,5	1.545,9	3.313,0	8,2%	57,8%	44,0%	1.767,1	104,9%
Amortización	0,0	200,0	146,3	0,0%	7,5%	1,9%	-53,7	-30,1%

Fuente:

-Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional. Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2012. Setiembre, 2011.

-Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2011. Ley N°8908.

Además, destaca en el presupuesto del MAG para el año 2012, que algunas asignaciones presupuestarias presentan en general disminuciones o incrementos poco significativos, lo cual estaría en línea con los términos de la Directriz N°013-H¹¹⁴ relacionada con una mayor contención del gasto público, mediante la minimización de los gastos operativos y eliminar los gastos superfluos en el sector público.

Indicadores para medir la efectividad de las metas planteadas por el MAG en el año 2012

Finalmente, los indicadores incluidos en el documento del Proyecto de Ley del Presupuesto para el MAG para el período 2012-2014, no muestran una línea base adecuada que permita analizar la situación actual (nacional, regional, rural, personal, etc.), ni garantiza la identificación efectiva de los puntos críticos y los logros y obstáculos que se presenten en la búsqueda del desarrollo sostenible. Por tanto, el MAG debería valorar dichos indicadores con el fin de realizar las modificaciones que correspondan, para así permitir que los organismos fiscalizadores y la sociedad en general, puedan realizar una evaluación adecuada del cumplimiento de las políticas, objetivos y metas planteadas en el período.

¹¹⁴ Publicada en el Alcance Digital N°13-A de La Gaceta N°45, de fecha 4 de marzo de 2011.

3.11 Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos

El Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el año 2012 asigna al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) la suma de ¢15.264,0 millones, sea ¢2.119,4 millones menos respecto al monto aprobado en la Ley N°8790, Presupuesto Ordinario y Extraordinario del año 2011. Del monto presupuestado, el 80,9% de los recursos los ocupan los gastos indirectos que se transfieren al Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI). El monto restante incluye el financiamiento para el pago del recurso humano del Ministerio, los incrementos por costo de vida previsto para el citado período, los diferentes pluses salariales y los efectos en las respectivas contribuciones sociales, así como gastos operativos para que la institución pueda llevar a cabo la gestión programada.

Asignación presupuestaria por programas

Tal como se observa en el cuadro siguiente, para el año 2012 el MIVAH presenta una estructura programática que difiere de la del 2011, ya que cuenta con tres programas presupuestarios: *Proyección de la Comunidad*, *Actividades Centrales* y *Ordenamiento Territorial*, este último constituye un nuevo programa, y no se asignan recursos para el programa “*Desarrollo Social y Lucha contra la Pobreza*”.

El presupuesto se concentra en el programa de “*Actividades Centrales*” al que se le asigna un 91,8% de los recursos, e incluye la transferencia que el MIVAH debe girar al BANHVI. El programa “*Proyección de la Comunidad*”, recibe un 4,5% del presupuesto y experimenta un menor incremento en relación con el año anterior, lo cual obedece a la disminución en las partidas de *Remuneraciones, Servicios y Bienes Duraderos*.

CUADRO 62
MINISTERIO DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS:
RESUMEN DE GASTOS SEGÚN LA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA 2011-2012
MILLONES DE COLONES

Programa	2011		2012		Variación		
	Presupuesto	%	Proyecto Ley	%	Absoluta	Real	Nominal
Total	17.383,4	100	15.264,0	100	-2.119,4	-16,1%	-12,2%
Proyección de la Comunidad	852,6	4,9	683,7	4,5	-168,9	-23,3%	-19,8%
Desarrollo Social y Lucha contra la Pobreza	431,4	2,5	0,0	0,0	-431,4	-100,0%	-100,0%
Actividades Centrales	16.099,4	92,6	14.008,9	91,8	-2.090,4	-16,8%	-13,0%
Ordenamiento Territorial	0,0	0,0	571,4	3,7	571,4	0,0%	0,0%

Fuente: Datos del Sistema Integrado de la Gestión de la Administración Financiera SIGAF, Ministerio de Hacienda y Proyecto de Presupuesto de la República del 2012.

Cabe señalar que para el año 2012, al ejercer el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, la rectoría del proceso de planificación del territorio nacional, en materia de vivienda y gestión territorial, mediante la emisión de políticas, directrices y lineamientos, con el propósito de facilitar a la población el acceso a asentamientos sostenibles, productivos, equitativos e inclusivos, contribuyendo así al desarrollo social del país, se incluye un nuevo programa denominado “*Ordenamiento Territorial*”, al cual se le asigna un 3,7% de los recursos

presupuestados; dicha situación representa para el MIVAH, un nuevo reto en términos de ampliar y fortalecer competencias y funciones, para dar respuesta oportuna, eficiente y eficaz a estos nuevos requerimientos.

Como se indicó, para el año 2012 no se asignan recursos al programa "*Desarrollo Social y Lucha contra la Pobreza*", por el contrario dicho programa "desaparece" de la estructura programática del Ministerio, a pesar de que el Decreto Ejecutivo N°36122-MP-MBSF, publicado en La Gaceta N°164 del 24 de agosto de 2010, vigente; reinstala ese programa en el MIVAH, al trasladarlo del Ministerio de Salud, según lo estipulado en el artículo 9. Es importante señalar que en la exposición de motivos referentes al gasto presupuestado del MIVAH (Presentación de Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el Ejercicio Económico 2012) no se hace ninguna referencia a este asunto. Este programa, respecto al presupuesto 2011, al 06 de setiembre de 2011, mostraba una ejecución de ¢156,96 millones, de un total presupuestado de ¢431,42 millones¹¹⁵.

Asignación presupuestaria por Objeto del Gasto

La asignación presupuestaria por objeto del gasto, para el año 2012, se presenta a continuación:

¹¹⁵ Ministerio de Hacienda. Informe de Liquidación Presupuestaria al 06 de setiembre 2011, SIGAF.

CUADRO 63
MINISTERIO DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS: EVOLUCIÓN DE CIFRAS DE LOS PRESUPUESTOS
SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO 2011-2012
MILLONES DE COLONES

Partida	Presup. de la República 2011	Estruc. %	Proyecto Ley de Presup. 2012	Variación		
				Absoluta	Real	Nominal
Total	17.383,4	100,0%	15.264,0	-2.119,4	-16,1%	-12,2%
Programa Proyección de la Comunidad	852,6	100,0%	683,7	-168,9	-23,3%	-19,8%
Remuneraciones	591,4	69,4%	466,1	-125,3	-24,6%	-21,2%
Servicios	198,7	23,3%	166,0	-32,7	-20,1%	-16,4%
Materiales y suministros	16,1	1,9%	24,3	8,2	44,0%	50,6%
Bienes duraderos	34,5	4,1%	11,7	-22,9	-67,7%	-66,2%
Transferencias corrientes	11,9	1,4%	15,6	3,7	25,8%	31,6%
Transferencias de capital	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%	0,0%
Programa Desarrollo social y lucha contra la pobreza	431,4	100,0%	0,0	-431,4	-100,0%	-100,0%
Remuneraciones	334,6	77,6%	0,0	-334,6	-100,0%	-100,0%
Servicios	43,9	10,2%	0,0	-43,9	-100,0%	-100,0%
Materiales y suministros	18,8	4,4%	0,0	-18,8	-100,0%	-100,0%
Bienes duraderos	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%	0,0%
Transferencias corrientes	34,1	7,9%	0,0	-34,1	-100,0%	-100,0%
Transferencias de capital	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0%	0,0%
Programa Actividades Centrales	16.099,4	100,0%	14.008,9	-2.090,4	-16,8%	-13,0%
Remuneraciones	1.051,1	6,5%	1.214,2	163,1	10,4%	15,5%
Servicios	282,6	1,8%	348,4	65,8	17,9%	23,3%
Materiales y suministros	36,3	0,2%	64,2	27,9	69,0%	76,8%
Bienes duraderos	28,9	0,2%	3,4	-25,6	-88,9%	-88,4%
Transferencias corrientes	25,4	0,2%	28,8	3,3	8,2%	13,1%
Transferencias de capital	14.675,0	91,2%	12.350,0	-2.325,0	-19,5%	-15,8%
Programa Ordenamiento Territorial	0,0	0,0%	571,4	571,4	NA	NA
Remuneraciones	0,0	0,0%	466,9	466,9	NA	NA
Servicios	0,0	0,0%	60,4	60,4	NA	NA
Materiales y suministros	0,0	0,0%	16,1	16,1	NA	NA
Bienes duraderos	0,0	0,0%	11,3	11,3	NA	NA
Transferencias corrientes	0,0	0,0%	16,6	16,6	NA	NA
Transferencias de capital	0,0	0,0%	0,0	0,0	NA	NA

Fuente: Datos del Sistema Integrado de la Gestión de la Administración Financiera SIGAF, Ministerio de Hacienda y Proyecto de Presupuesto de la República del 2012.

En el programa de "Actividades Centrales", a la partida de "Transferencias de Capital" se le asigna un monto de ¢12.350,0 millones, que presenta en relación con el año 2011 una

disminución de ¢2.325,0 millones (decrecimiento real del 19,5%). En estas transferencias se incluyen los recursos que el MIVAH debe trasladar al BANHVI destinados a financiar programas públicos dirigidos a la dotación de vivienda digna, según el siguiente detalle:

- Transferencia por ¢2.350,0 millones para financiar programas públicos dirigidos a la dotación de vivienda digna, según Ley N°8683 del 19/11/2008, "Ley de impuesto solidario para el fortalecimiento de programas de vivienda"
- Transferencia por ¢10.000,0 millones para la asignación de bono colectivo en obras de infraestructura en asentamientos en precario, según artículo 65 de la Constitución Política y la Ley N°7052, "Ley del Sistema Financiero Nacional para la vivienda y creación del BANHVI, del 13/11/86 y sus reformas.

En el Informe de Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público, Primer Semestre del 2011¹¹⁶ preparado por esta Contraloría General se consignó que "...en el presupuesto del 2011 del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, se le asignan al BANHVI, ¢14.675 millones, destinados a "financiar programas públicos dirigidos a la dotación de vivienda digna...". Sin embargo, esas subpartidas no presentan ejecución en la liquidación del Presupuesto de la República, al 30 de junio. Cabe señalar que la situación anterior, al 06 de setiembre de 2011 se mantiene igual puesto que no se reflejan sumas devengadas por concepto de Transferencias de Capital al BANHVI en el SIGAF. No obstante, vale recalcar que, a nivel de comprometido se encuentra un total de ¢6.500,0 millones cuyo detalle es el siguiente:

Código Presupuestario	Detalle	Monto Comprometido (en millones)
70106 280 2310 3160 200	Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI). (Para financiar programas públicos dirigidos a la dotación de vivienda digna, según Ley No.8683 del 19/11/2008, Ley del impuesto solidario para el fortalecimiento de programas de vivienda).	2.500
70106 280 2310 3160 216	Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI).(Para la asignación de bono colectivo en obras de infraestructura en asentamientos en precario, según artículo 65 de la Constitución Política y la Ley No. 7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y creación del BANHVI, del 13/11/86 y sus reformas).	2.000
70106 280 2310 3160 218	Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI). (Para la adquisición de terrenos destinados para albergar a familias del programa de erradicación de precarios, tugurios y extrema necesidad, según artículo 65 de la Constitución Política y la Ley No. 7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y creación del BANHVI, del 13/11/86 y sus reformas).	2.000
Total		6.500

Por su parte, se aprecia una disminución en la partida "Transferencias Corrientes", en términos absolutos de ¢10,4 millones con respecto al período 2011. El proyecto de Ley incorpora las sumas correspondientes a la contribución estatal al Seguro de Pensiones, prestaciones e indemnizaciones. A excepción del nuevo programa de Ordenamiento Territorial que incluye

¹¹⁶ Contraloría General de la República, Informe de Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público Primer Semestre 2011. Cuadro 9, Gobierno Central Presupuesto asignado y ejecutado por concepto de transferencias. Al 30 de junio de 2011, En millones de colones. Pp 46-47.

montos al sector privado por ¢1,2 millones, para daños y perjuicios por posibles resoluciones administrativas y al sector externo ¢2,0 millones al Consejo de Integración Social (CIS) por cuota ordinaria tratado firmado el 30/3/1995.

La disminución de la partida "Transferencias Corrientes", se debe en su mayoría, a que en el proyecto de Ley 2012 se está rebajando la transferencia a Organismos Internacionales, específicamente el monto correspondiente a la cuota ordinaria al Consejo de Integración Social (CIS). En el 2011 por dicho concepto se presupuestó el monto de ¢14,5 millones, mientras que para 2012 se presupuestan solo ¢2,0 millones (decrecimiento real del 86,8%).

En cuanto a las partidas de "Servicios" y "Materiales y Suministros" que representan un 49,6% y un 33,3%, respectivamente, y los recursos asignados se utilizarán para satisfacer los gastos de operación tales como: Alquileres, servicios de gestión y apoyo, actividades de capacitación, etc. La partida, Bienes Duraderos presenta una disminución sustancial, no obstante el monto incluido en el Proyecto de Ley representa un 0,2% del total de recursos. Los gastos incluyen la compra de equipo y mobiliario de oficina, maquinaria equipo y mobiliario diverso, en particular por creación del nuevo programa de "Ordenamiento Territorial" y, bienes intangibles.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo emitió la Directriz N°013-H, Directriz dirigida al sector público¹¹⁷ donde indicó que a partir de la publicación de esa directriz no se crearán plazas en el Sector Público. Se exceptúa de la aplicación de este artículo a las plazas de carácter policial, docentes y puestos de dirección y jefatura formales. Al respecto cabe indicar que el MIVAH presenta un total de 141 puestos para cargos fijos para el año 2012 misma cantidad de puestos que presenta para el 2011, situación que cumple cabalmente con lo estipulado en la directriz, lo único que se nota es una reubicación y reorganización de personal debido a la creación de un nuevo programa de *Ordenamiento Territorial* y la exclusión del programa *Desarrollo Social y Lucha contra la pobreza*, con lo cual se cumple con el interés prioritario de mantener el nivel de empleo público según se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO 64
MINISTERIO DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS: RESUMEN DE PUESTOS CARGOS FIJOS 2011-2012

Programa	Ley de	Estruc. %	Proy. de	Estruc. %	Variación absoluta
	Presup. 2011		Ley de Presup. 2012		
Proyección de la comunidad (811)	37	26,2%	26	18,4%	-11,0
Desarrollo Social y Lucha contra la Pobreza (812)	23	16,3%	0	0,0%	-23,0
Actividades Centrales (814)	81	57,4%	87	61,7%	6,0
Ordenamiento Territorial (815)	0	0,0%	28	19,9%	28,0
Total	141	100,0%	141	100,0%	0,0

Fuente: Datos del Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera SIGAF, Ministerio de Hacienda y Proyecto de Presupuesto de la República 2012.

No obstante lo anterior, es preciso indicar que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto Ejecutivo N°36122, donde se traslada el Programa 633-00 *Desarrollo Social y Lucha contra la Pobreza*, del Ministerio de Salud al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, se autoriza a dichos ministerios para que las plazas vacantes, sean prestadas al Despacho del

¹¹⁷ Diario Oficial La Gaceta N°45 de 04 de marzo de 2011. Alcance Digital N°13-A.

Ministro de Bienestar Social y Familia, en apoyo a las funciones de la cartera ministerial a su cargo. Asimismo a establecer los convenios de préstamo de funcionarios en apoyo a la ejecución del presente programa (*Programa Comunidades Solidarias, Seguras y Saludables*) a que hace referencia el decreto supra indicado.

Sobre la vinculación Plan-Presupuesto

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, "María Teresa Obregón Zamora" la presión demográfica ha justificado la inclusión de la vivienda como un eje estratégico de la política social desde hace décadas sobre todo en la Gran Área Metropolitana. En vista de lo anterior, ha correspondido una institucionalización de la atención y el impulso a programas y proyectos tendientes a solucionar, o cuando menos atenuar, problemas crecientes y complejos de déficit de viviendas. La incorporación de la vivienda como parte de las necesidades materiales que atiende el Estado ha generado diversas consecuencias como el ajuste de agendas diversas como el ordenamiento territorial, fomento de producción y empleo, infraestructura, redes de atención en áreas como la salud, educación y seguridad, entre otras.¹¹⁸

El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) es la institución que ejerce la rectoría del proceso de planificación del territorio nacional, en materia de vivienda y gestión territorial, mediante la emisión de políticas, directrices y lineamientos, con el propósito de facilitar a la población el acceso a asentamientos sostenibles, productivos, equitativos e inclusivos, contribuyendo así al desarrollo social del país.

En cuanto a la vinculación del Presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de la presente Administración, como ente rector del Sector Vivienda y Ordenamiento Territorial, su programación está dirigida a alcanzar lo plasmado en las acciones estratégicas presentes en el PND que son de su responsabilidad, dentro de las cuales se destaca la elaboración de la Política y del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, la cual pretende impulsar la gestión integrada del territorio, entendido como el proceso encaminado a una gestión ecológica, productiva, equitativa y equilibrada del territorio nacional, mediante la coordinación de los diferentes actores que inciden en él.

Para cumplir con dicha acción, se creó el programa presupuestario de *Ordenamiento Territorial*, el cual se encargará de formular, desarrollar y dar seguimiento a las políticas y lineamientos en esta materia, así como de desarrollar las estrategias de coordinación intersectorial necesarias en las comunidades definidas como prioritarias, con el propósito de generar asentamientos humanos sostenibles, equitativos e inclusivos.

En relación con lo anterior, mediante la Directriz N°001-Mideplan, del 01 de junio de 2010, se le asigna al MIVAH la responsabilidad de coordinar el sector de Ordenamiento Territorial y Vivienda. No obstante cabe señalar que, la sectorización comprendida dentro del PND, elaborado conforme las regulaciones establecidas en la directriz supra indicada continuará rigiéndose por las disposiciones del Decreto Ejecutivo N°36646-MP-PLAN, La Gaceta N°137 de viernes 15 de julio de 2011 donde se establecen los sectores y su clasificación al amparo del Sistema Nacional de Planificación.

¹¹⁸ Gobierno de Costa Rica, Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora". Diciembre 2010. Página 50.

El MIVAH establece como "Prioridades Institucionales" dentro del Proyecto de Presupuesto para el año 2012, "la elaboración y seguimiento de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial"¹¹⁹. Como parte de las acciones estratégicas contempladas en el Plan, a partir del año 2011 inició el proceso de formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, conjuntamente con unidades del MIVAH e instituciones del sector. Se espera contar con una versión preliminar de dicha política, a finales del presente año.¹²⁰

En el caso de la prioridad institucional "Emisión de lineamientos dirigidos a mejorar la calidad de las viviendas (con énfasis en construcción sostenible), y a fortalecer el financiamiento para residencias de clase media", es necesario señalar que en este contexto, es apremiante formalizar un vínculo entre dos aspectos, vivienda y sostenibilidad, de modo que la clase media trabajadora pueda gozar de residencia y, a la vez, de un sano equilibrio con la naturaleza. Una de las opciones para lograrlo es iniciar proyectos con la clase media de nuestro país. Para hacerlo realidad es necesario variar la normativa actual e incorporar los parámetros, la planificación y la construcción de viviendas y edificaciones, con un impacto positivo en el medio ambiente.

En relación con la prioridad institucional del "Fortalecimiento de la articulación intersectorial en la planificación y la gestión del territorio nacional; especialmente, para la intervención y renovación de la infraestructura de barrios y asentamientos en precario", es necesario señalar la falta de planes reguladores municipales y sus reglamentos de desarrollo urbano conexos, que establezcan con claridad las zonas de crecimiento urbano así como la densidad habitacional respectiva. Estas situaciones también deberían ser consideradas por el MIVAH para alcanzar resultados exitosos en sus propuestas.

Sobre los indicadores

El MIVAH presenta un total de seis indicadores de los cuales cuatro son de gestión (tres de eficacia y uno de calidad). Como indicadores de resultados institucionales se reportan los siguientes: "Porcentaje de políticas, directrices y lineamientos emitidos por el MIVAH, que son aplicados por las instituciones del sector de Ordenamiento Territorial, según el ámbito de su competencia" y "Porcentaje de comunidades prioritarias que cuentan con un modelo de intervención concertado intersectorialmente". Ambas medidas de desempeño son del tipo "eficacia".

El programa presupuestario denominado Actividades Centrales abarca un 91,8% del total del presupuesto propuesto para el período 2012 y, no cuenta con programación física. Los programas presupuestarios de Proyección de la Comunidad y el de Ordenamiento Territorial plantean indicadores relacionados con medir la cobertura de espacios formales de coordinación intersectorial, cobertura de comunidades prioritarias evaluadas bajo el enfoque de gestión integrada del territorio y, de comunidades prioritarias que cuentan con una estrategia de cobertura de demanda habitacional. Mientras que se consigna medición de calidad en cuanto al tiempo promedio requerido para elaborar un modelo de intervención en una comunidad prioritaria.

Tal y como puede observarse, la mayor parte de los indicadores se refieren a la labor propia del Ministerio, y otros se relacionan con medir la cobertura relacionada con comunidades prioritarias. Sin embargo, no se poseen medidas de desempeño sobre resultados intermedios o

¹¹⁹ Proyecto de Ley de Presupuesto de la República para el año 2012, Prioridades Institucionales. Página pp-215-001.

¹²⁰ Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH). Memoria institucional 2010-2011. Página 20.

finales, es decir cuál sería el impacto de la mejora de la gestión interna, así como los beneficios si se lograran cabalmente dichas coberturas. Por lo que dicha cartera ministerial debe realizar un esfuerzo en proponer indicadores que permitan medir el efecto o impacto de la producción de los bienes y servicios que genera en función del mejor uso de los recursos que le fueron asignados para cumplir con su labor.

Anexos

4.1. Anexo 1

CUADRO 65
GOBIERNO CENTRAL: PRESUPUESTO SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA 2008-2012

Clasificación Económica	2008	2009	2010	2011	2012
Total	3,312,782	3,864,657	4,669,338	5,701,820	5,995,441
Gastos corrientes	2,116,401	2,631,479	3,273,567	3,808,072	4,148,506
<i>% del PIB</i>	13.5%	15.7%	17.4%	18.4%	18.3%
<i>% del presupuesto total</i>	63.9%	68.1%	70.1%	66.8%	69.2%
<i>% variación real</i>	1.9%	15.0%	15.4%	10.7%	4.2%
Gastos de consumo	940,699	1,217,842	1,467,617	1,804,179	1,938,834
<i>% del PIB</i>	6.0%	7.3%	7.8%	8.7%	8.6%
<i>% del presupuesto total</i>	28.4%	31.5%	31.4%	31.6%	32.3%
<i>% variación real</i>	6.8%	19.7%	11.8%	16.9%	2.7%
Intereses	340,086	360,107	401,549	474,730	536,566
<i>% del PIB</i>	2.2%	2.1%	2.1%	2.3%	2.4%
<i>% del presupuesto total</i>	10.3%	9.3%	8.6%	8.3%	8.9%
% variación real	-27.9%	-2.1%	3.4%	12.5%	8.1%
Transferencias corrientes	835,616	1,053,530	1,404,401	1,529,162	1,673,107
<i>% del PIB</i>	5.3%	6.3%	7.5%	7.4%	7.4%
<i>% del presupuesto total</i>	25.2%	27.3%	30.1%	26.8%	27.9%
<i>% variación real</i>	15.3%	16.6%	23.6%	3.6%	4.6%
Gastos de capital	279,635	304,374	451,193	325,473	358,641
<i>% del PIB</i>	1.8%	1.8%	2.4%	1.6%	1.6%
<i>% del presupuesto total</i>	8.4%	7.9%	9.7%	5.7%	6.0%
<i>% variación real</i>	39.0%	0.6%	37.5%	-31.4%	5.3%
Formación de capital	39,871	49,086	40,587	55,515	39,030
<i>% del PIB</i>	0.3%	0.3%	0.2%	0.3%	0.2%
<i>% del presupuesto total</i>	1.2%	1.3%	0.9%	1.0%	0.7%
<i>% variación real</i>	45.9%	13.8%	-23.3%	30.1%	-32.8%
Adquisición de activos	23,047	34,232	25,388	51,898	42,426
<i>% del PIB</i>	0.1%	0.2%	0.1%	0.3%	0.2%
<i>% del presupuesto total</i>	0.7%	0.9%	0.5%	0.9%	0.7%
<i>% variación real</i>	31.0%	37.3%	-31.2%	94.4%	-21.8%
Transferencias de capital	216,717	221,056	385,218	218,060	277,185
<i>% del PIB</i>	1.4%	1.3%	2.0%	1.1%	1.2%
<i>% del presupuesto total</i>	6.5%	5.7%	8.2%	3.8%	4.6%
<i>% variación real</i>	38.7%	-5.7%	61.6%	-46.2%	21.5%
Transacciones financieras	916,746	928,805	944,578	1,568,253	1,486,113
<i>% del PIB</i>	5.8%	5.5%	5.0%	7.6%	6.6%
<i>% del presupuesto total</i>	27.7%	24.0%	20.2%	27.5%	24.8%
<i>% variación real</i>	7.6%	-6.3%	-5.7%	57.9%	-9.4%
Amortización	851,841	928,805	944,578	1,568,253	1,486,113
<i>% del PIB</i>	5.4%	5.5%	5.0%	7.6%	6.6%
<i>% del presupuesto total</i>	25.7%	24.0%	20.2%	27.5%	24.8%
<i>% variación real</i>	0.0%	0.8%	-5.7%	57.9%	-9.4%
Otros activos financieros	64,905	-	-	-	-
Sumas sin asignación	-	-	-	22	2,182

Fuente: Liquidaciones 2007-2010, Presupuesto ajustado 2011 y Proyecto de Ley de Presupuesto 2012.

CUADRO 66
GOBIERNO CENTRAL: PRESUPUESTO SEGÚN PARTIDA 2008-2012

Partida	2008	2009	2010	2011	2012
Total	3,312,782	3,864,657	4,669,338	5,701,820	5,995,441
Remuneraciones	863,831	1,123,528	1,358,928	1,625,338	1,743,075
% del PIB	5.5%	6.7%	7.2%	7.9%	7.7%
% del presupuesto total	26.1%	29.1%	29.1%	28.5%	29.1%
% variación real	6.7%	20.3%	12.2%	13.8%	2.5%
Servicios	66,579	82,058	90,752	150,404	161,622
% del PIB	0.4%	0.5%	0.5%	0.7%	0.7%
% del presupuesto total	2.0%	2.1%	1.9%	2.6%	2.7%
% variación real	9.8%	14.0%	2.6%	57.6%	2.7%
Materiales y suministros	35,341	34,758	36,832	60,688	60,955
% del PIB	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%
% del presupuesto total	1.1%	0.9%	0.8%	1.1%	1.0%
% variación real	42.3%	-9.1%	-1.7%	56.7%	-4.0%
Intereses y comisiones	340,242	360,856	402,673	475,732	538,826
% del PIB	2.2%	2.2%	2.1%	2.3%	2.4%
% del presupuesto total	10.3%	9.3%	8.6%	8.3%	9.0%
% variación real	-27.9%	-1.9%	3.5%	12.4%	8.3%
Activos financieros	64,905	-	-	-	-
Bienes duraderos	37,649	59,996	45,988	74,229	52,423
% del PIB	0.2%	0.4%	0.2%	0.4%	0.2%
% del presupuesto total	1.1%	1.6%	1.0%	1.3%	0.9%
% variación real	25.3%	47.3%	-28.9%	53.5%	-32.5%
Transferencias corrientes	835,538	1,053,427	1,404,260	1,528,912	1,672,888
% del PIB	5.3%	6.3%	7.5%	7.4%	7.4%
% del presupuesto total	25.2%	27.3%	30.1%	26.8%	27.9%
% variación real	15.3%	16.6%	23.6%	3.6%	4.6%
Transferencias de capita	216,717	221,056	385,218	218,060	277,185
% del PIB	1.4%	1.3%	2.0%	1.1%	1.2%
% del presupuesto total	6.5%	5.7%	8.2%	3.8%	4.6%
% variación real	38.7%	-5.7%	61.6%	-46.2%	21.5%
Amortización	851,841	928,805	944,578	1,568,253	1,486,113
% del PIB	5.4%	5.5%	5.0%	7.6%	6.6%
% del presupuesto total	25.7%	24.0%	20.2%	27.5%	24.8%
% variación real	0.0%	0.8%	-5.7%	57.9%	-9.4%
Cuentas especiales	139	174	109	204	2,354
% del PIB	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
% del presupuesto total	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
% variación real	-11.6%	15.7%	-41.8%	77.4%	1005.7%

Fuente: Liquidaciones 2007-2010, Presupuesto ajustado 2011 y Proyecto de Ley de Presupuesto 2012.

CUADRO 67

GOBIERNO CENTRAL: GASTO DEVENGADO CON RESPECTO AL PRESUPUESTO INICIAL 2007-2010

Partida	2007	2008	2009	2010	Partida	2007	2008	2009	2010
Total	95%	95%	94%	99%	Ministerio de Educación Pública	95%	98%	95%	103%
Asamblea Legislativa	86%	85%	85%	86%	REMUNERACIONES	94%	97%	100%	102%
REMUNERACIONES	99%	102%	94%	95%	SERVICIOS	62%	62%	51%	50%
SERVICIOS	53%	75%	74%	65%	MATERIALES Y SUMINISTROS	18%	64%	32%	71%
MATERIALES Y SUMINISTROS	57%	66%	54%	53%	BIENES DURADEROS	6%	28%	38%	56%
BIENES DURADEROS	41%	28%	25%	46%	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	101%	105%	94%	104%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	47%	104%	112%	75%	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	1044%	112%	93%	167%
CUENTAS ESPECIALES	47%	82%	100%	100%	Ministerio de Salud	97%	106%	94%	97%
Contraloría General	90%	97%	90%	89%	REMUNERACIONES	93%	100%	85%	92%
REMUNERACIONES	91%	99%	92%	90%	SERVICIOS	74%	106%	71%	77%
SERVICIOS	70%	68%	82%	83%	MATERIALES Y SUMINISTROS	27%	64%	68%	113%
MATERIALES Y SUMINISTROS	72%	82%	59%	74%	BIENES DURADEROS	491%		80%	
BIENES DURADEROS	87%	89%	61%	102%	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	101%	107%	100%	101%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	103%	127%	100%	58%	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	26653%	2758%	94%	97%
Defensoría de los Habitantes	88%	94%	86%	93%	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	86%	105%	91%	101%
REMUNERACIONES	91%	95%	87%	90%	REMUNERACIONES	92%	98%	94%	92%
SERVICIOS	74%	87%	71%	93%	SERVICIOS	81%	73%	74%	64%
MATERIALES Y SUMINISTROS	99%	83%	85%	98%	MATERIALES Y SUMINISTROS	69%	37%	36%	47%
BIENES DURADEROS	46%	104%	88%	160%	BIENES DURADEROS	530%	62%	109%	60%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	56%	111%	94%	108%	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	84%	107%	92%	101%
Presidencia de la República	92%	100%	85%	315%	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	100%	100%	64%	104%
REMUNERACIONES	94%	100%	92%	92%	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	109%	123%	94%	104%
SERVICIOS	75%	85%	63%	51%	REMUNERACIONES	92%	101%	100%	95%
MATERIALES Y SUMINISTROS	63%	62%	57%	67%	SERVICIOS	77%	87%	67%	83%
BIENES DURADEROS	137%	103%	61%	82%	MATERIALES Y SUMINISTROS	75%	78%	39%	80%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	98%	107%	91%	596%	BIENES DURADEROS	87%	97%	81%	84%
CUENTAS ESPECIALES	100%	100%	100%	100%	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	112%	122%	91%	108%
Ministerio de la Presidencia	96%	91%	84%	81%	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	720%	8907%	116%	117%
REMUNERACIONES	106%	90%	87%	85%	Ministerio de Justicia	93%	101%	90%	92%
SERVICIOS	71%	73%	74%	67%	REMUNERACIONES	95%	100%	87%	95%
MATERIALES Y SUMINISTROS	76%	72%	53%	69%	SERVICIOS	82%	74%	119%	78%
BIENES DURADEROS	56%	81%	62%	84%	MATERIALES Y SUMINISTROS	77%	85%	94%	79%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	98%	106%	95%	82%	BIENES DURADEROS	81%	61%	85%	97%
CUENTAS ESPECIALES	100%	100%	97%	0%	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	117%	113%	142%	100%
Ministerio de Gobernación y Policía	124%	100%	97%	93%	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	100%	297%	100%	100%
REMUNERACIONES	88%	91%	86%	88%	Ministerio Vivienda y Asentamientos Humanos	334%	99%	182%	275%
SERVICIOS	65%	65%	75%	69%	REMUNERACIONES	69%	99%	94%	91%
MATERIALES Y SUMINISTROS	82%	74%	81%	101%	SERVICIOS	67%	69%	64%	79%
BIENES DURADEROS	81%	86%	77%	60%	MATERIALES Y SUMINISTROS	76%	72%	60%	86%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	205%	95%	76%	95%	BIENES DURADEROS	887%	93%	72%	269%
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	377%	108%	117%	98%	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	101%	107%	8091%	659%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	87%	89%	83%	70%	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	100%		275%	
REMUNERACIONES	87%	87%	86%	62%	Ministerio Comercio Exterior	95%	66%	64%	60%
SERVICIOS	86%	98%	77%	91%	REMUNERACIONES	78%	89%	76%	78%
MATERIALES Y SUMINISTROS	65%	41%	20%	27%	SERVICIOS	90%	42%	52%	41%
BIENES DURADEROS	43%	62%	28%	37%	MATERIALES Y SUMINISTROS	105%	34%	29%	34%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	88%	92%	95%	86%	BIENES DURADEROS	145%	92%	82%	82%
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	2898%	121%	104%	107%	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	139%	99%	70%	77%
CUENTAS ESPECIALES	100%	100%	25%	0%	Ministerio de Planificación Nacional	97%	123%	94%	126%
Ministerio de Seguridad Pública	91%	89%	89%	85%	REMUNERACIONES	85%	108%	94%	98%
REMUNERACIONES	87%	94%	90%	89%	SERVICIOS	88%	92%	90%	92%
SERVICIOS	85%	65%	72%	78%	MATERIALES Y SUMINISTROS	63%	82%	49%	95%
MATERIALES Y SUMINISTROS	122%	74%	91%	74%	BIENES DURADEROS	92%	92%	85%	87%
BIENES DURADEROS	122%	70%	82%	40%	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	202%	105%	109%	142%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	91%	99%	99%	110%	Ministerio de Ciencia y Tecnología	94%	121%	69%	107%
CUENTAS ESPECIALES	111%	110%	93%	58%	REMUNERACIONES	68%	89%	78%	91%
Ministerio de Hacienda	86%	192%	87%	77%	SERVICIOS	64%	116%	65%	67%
REMUNERACIONES	81%	94%	81%	80%	MATERIALES Y SUMINISTROS	104%	84%	44%	38%
SERVICIOS	61%	59%	72%	46%	BIENES DURADEROS	201%	199%	37%	67%
MATERIALES Y SUMINISTROS	55%	52%	54%	39%	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	107%	131%	74%	128%
INTERESES Y COMISIONES	64%				Ministerio de Ambiente y Energía	94%	95%	51%	98%
ACTIVOS FINANCIEROS	104%				REMUNERACIONES	92%	91%	64%	76%
BIENES DURADEROS	36%	62%	69%	60%	SERVICIOS	70%	56%	50%	56%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	172%	106%	171%	176%	MATERIALES Y SUMINISTROS	71%	66%	63%	51%
AMORTIZACIÓN	118%				BIENES DURADEROS	99%	84%	56%	123%
CUENTAS ESPECIALES	58%	52%	47%	52%	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	85%	99%	100%	99%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	127%	163%	82%	114%	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	100%	100%	30%	120%
REMUNERACIONES	101%	112%	89%	99%	Servicio de la Deuda Pública	93%	86%	96%	92%
SERVICIOS	87%	101%	46%	62%	SERVICIOS	114%	104%	70%	67%
MATERIALES Y SUMINISTROS	81%	180%	75%	81%	INTERESES Y COMISIONES	84%	85%	96%	82%
INTERESES Y COMISIONES	100%	656%	208%		AMORTIZACIÓN	99%	87%	96%	96%
BIENES DURADEROS	101%	315%	35%	53%	Regímenes de Pensiones	99%	99%	96%	97%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	277%	277%	86%	128%	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	99%	99%	96%	97%
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	456%	823%	147%	183%	AMORTIZACIÓN	300%	178%	37%	50%
AMORTIZACIÓN	100%	100%	30%		Partidas Específicas	100%	100%	100%	94%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	100%	106%	90%	90%	TRANSFERENCIAS CORRIENTES			100%	100%
REMUNERACIONES	90%	101%	84%	96%	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	100%	100%	100%	94%
SERVICIOS	92%	94%	77%	70%	Poder Judicial	99%	98%	90%	94%
MATERIALES Y SUMINISTROS	88%	87%	60%	52%	REMUNERACIONES	99%	100%	92%	93%
BIENES DURADEROS	204%	207%	101%	90%	SERVICIOS	79%	76%	93%	93%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	107%	111%	96%	94%	MATERIALES Y SUMINISTROS	73%	75%	82%	84%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	101%	98%	96%	141%	BIENES DURADEROS	97%	84%	65%	113%
REMUNERACIONES	91%	95%	81%	90%	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	135%	102%	149%	163%
SERVICIOS	72%	96%	80%	76%	CUENTAS ESPECIALES	94%	100%	150%	89%
MATERIALES Y SUMINISTROS	70%	77%	45%	60%	Tribunal Supremo de Elecciones	82%	75%	75%	69%
INTERESES Y COMISIONES	91%	89%	92%	21%	REMUNERACIONES	94%	89%	87%	81%
BIENES DURADEROS	341%	96%	117%	112%	SERVICIOS	83%	79%	70%	53%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	118%	91%	89%	97%	MATERIALES Y SUMINISTROS	80%	75%	62%	49%
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	101%	103%	108%	179%	BIENES DURADEROS	75%	58%	89%	55%
AMORTIZACIÓN	94%	100%	83%	82%	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	66%	38%	72%	77%

Fuente: Liquidaciones 2007-2010.

Nota: Ejecuciones mayores al 100% revelan un aumento de la apropiación inicial por la vía de modificaciones presupuestarias, presupuestos extraordinarios, incorporación o revalidación de recursos del crédito externos.

4.2. Anexo 2

CUADRO 68
GOBIERNO CENTRAL: DETALLE DE LA PARTIDA DE REMUNERACIONES POR GRUPO DE SUBPARTIDAS 2011-2012
MILLONES DE COLONES

Código	Grupo de subpartidas/subpartidas	Ley de Pto. 2011	Proy. Ley de Pto. 2012	%	Variación 2011-2012		
					Absoluta	%	Real %
001	Remuneraciones básicas	690.600,3	720.182,3	41,3%	29.582,0	4,3%	-0,3%
00101	Sueldos para cargos fijos	661.845,4	688.368,4	39,5%	26.523,0	4,0%	-0,6%
00103	Servicios especiales	4.796,4	4.352,7	0,2%	-443,7	-9,3%	-13,2%
00104	Sueldos a base de comisión	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0%
00105	Suplencias	23.958,4	27.461,2	1,6%	3.502,7	14,6%	9,6%
002	Remuneraciones eventuales	24.343,7	27.388,2	1,6%	3.044,5	12,5%	7,6%
00201	Tiempo extraordinario	7.016,9	8.409,9	0,5%	1.393,0	19,9%	14,6%
00202	Recargo de funciones	255,6	331,7	0,0%	76,1	29,8%	24,1%
00203	Disponibilidad laboral	15.382,9	16.793,1	1,0%	1.410,3	9,2%	4,4%
00204	Compensación de vacaciones	78,1	91,5	0,0%	13,4	17,2%	12,1%
00205	Dietas	1.610,3	1.761,9	0,1%	151,6	9,4%	4,6%
003	Incentivos salariales	655.177,6	711.881,2	40,8%	56.703,6	8,7%	3,9%
00301	Retribución por años servidos	164.764,2	176.595,8	10,1%	11.831,6	7,2%	2,5%
00302	Restricción al ejercicio liberal de la profesión	89.035,6	95.664,3	5,5%	6.628,8	7,4%	2,7%
00303	Decimotercer mes	103.619,4	110.214,4	6,3%	6.594,9	6,4%	1,7%
00304	Salario escolar	82.465,8	90.036,6	5,2%	7.570,9	9,2%	4,4%
00399	Otros incentivos salariales	215.292,6	239.370,0	13,7%	24.077,4	11,2%	6,3%
004	Contribuciones patronales al desarrollo y la seguridad social	122.034,5	129.735,6	7,4%	7.701,1	6,3%	1,6%
00401	Contribución Patronal al Seguro de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social	115.775,2	123.060,6	7,1%	7.285,4	6,3%	1,6%
00405	Contribución Patronal al Banco Popular y de Desarrollo Comunal	6.259,3	6.675,0	0,4%	415,7	6,6%	2,0%
005	Contribuciones patronales a fondos de pensiones y otros fondos de capitalización	139.243,7	153.328,9	8,8%	14.085,2	10,1%	5,3%
00501	Contribución Patronal al Seguro de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social	23.351,1	24.495,0	1,4%	1.143,9	4,9%	0,3%
00502	Aporte Patronal al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias	18.775,6	20.019,0	1,1%	1.243,4	6,6%	1,9%
00503	Aporte Patronal al Fondo de Capitalización Laboral	37.548,7	40.037,2	2,3%	2.488,5	6,6%	1,9%
00504	Contribución Patronal a otros fondos administrados por entes públicos	55.347,7	63.750,3	3,7%	8.402,6	15,2%	10,1%
00505	Contribución Patronal a otros fondos administrados por entes privados	4.220,6	5.027,4	0,3%	806,8	19,1%	13,9%
099	Remuneraciones diversas	509,0	558,6	0,0%	49,7	9,8%	4,9%
09901	Gastos de representación personal	507,5	558,6	0,0%	51,2	10,1%	5,2%
09999	Otras remuneraciones	1,5	0,0	0,0%	-1,5	-100,0%	-100,0%
Total general		1.631.908,7	1.743.074,9	100,0%	111.166,2	6,8%	2,1%

Fuente:

-Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional. Proyecto de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2012. Setiembre, 2011.

-Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2011.

4.3. Anexo 3

Gobierno Central
Gastos por concepto de Servicios de Gestión y Apoyo
Según clasificación por título presupuestario
2011-2012
Millones de colones

Código	Título	Ley de Presup. 2011 (ajustado ^{1/})	Proyecto de Pto. 2012	Estruc. %	Variación		
					Absoluta	%	Real
206	Ministerio de Hacienda	7.008,3	7.443,6	25,6%	435,4	6,2%	1,5%
301	Poder Judicial	3.620,0	4.279,2	14,7%	659,2	18,2%	13,0%
209	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	2.353,1	4.056,4	14,0%	1.703,3	72,4%	64,8%
213	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	1.140,7	2.133,6	7,3%	992,8	87,0%	78,8%
210	Ministerio de Educación Pública	2.674,7	2.066,8	7,1%	-607,9	-22,7%	-26,1%
401	Tribunal Supremo de Elecciones	846,9	2.034,0	7,0%	1.187,1	140,2%	129,6%
216	Ministerio Comercio Exterior	834,5	1.272,3	4,4%	437,8	52,5%	45,8%
214	Ministerio de Justicia	675,4	1.225,5	4,2%	550,1	81,4%	73,5%
204	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	392,7	1.070,3	3,7%	677,6	172,6%	160,6%
212	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	316,1	671,5	2,3%	355,4	112,4%	103,1%
207	Ministerio de Agricultura y Ganadería	358,4	534,0	1,8%	175,6	49,0%	42,4%
219	Ministerio de Ambiente y Energía	431,3	513,8	1,8%	82,5	19,1%	13,9%
101	Asamblea Legislativa	327,7	392,3	1,4%	64,5	19,7%	14,4%
218	Ministerio de Ciencia y Tecnología	207,9	329,0	1,1%	121,1	58,2%	51,3%
102	Contraloría General de la República	243,7	269,7	0,9%	26,0	10,7%	5,8%
205	Ministerio de Seguridad Pública	214,7	198,1	0,7%	-16,6	-7,7%	-11,8%
201	Presidencia de la República	224,7	196,0	0,7%	-28,8	-12,8%	-16,6%
208	Ministerio de Economía, Industria y Comercio	50,1	112,2	0,4%	62,1	123,9%	114,1%
103	Defensoría de los Habitantes de la República	97,5	93,0	0,3%	-4,5	-4,6%	-8,8%
217	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	61,8	91,6	0,3%	29,8	48,1%	41,6%
215	Ministerio Vivienda y Asentamientos Humanos	46,9	21,2	0,1%	-25,6	-54,7%	-56,7%
203	Ministerio de Gobernación y Policía	6,4	10,2	0,0%	3,8	58,3%	51,3%
202	Ministerio de la Presidencia	8,1	9,6	0,0%	1,4	17,8%	12,6%
211	Ministerio de Salud	4,3	5,6	0,0%	1,3	30,0%	24,3%
Total		22.146,0	29.029,5	100,0%	6.883,5	31,1%	25,3%

^{1/}Ajuste realizado al Presupuesto Ordinario de la República para el año 2011, al aplicarle la rebaja establecida en el Decreto Ejecutivo N°36618-H sobre contención del gasto, atendiendo lo dispuesto en la Directriz 013-H.

Fuente:

-Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional. Proyecto de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2012. Setiembre, 2011.

-Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2011. Ley N°8908.

Gobierno Central
Gastos por concepto de Equipo de transporte
Según clasificación por título presupuestario
2011-2012
Millones de colones

Código	Título	Ley de Presup. 2011 (ajustado ^{1/})	Proyecto o de Pto. 2012	Estruc. %	Variación		
					Absoluta	%	Real
205	Ministerio de Seguridad Pública	3.989,0	15.201,4	88,6%	11.212,4	281,1%	264,3%
301	Poder Judicial	2.150,9	1.877,0	10,9%	-273,9	-12,7%	-16,6%
209	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	868,9	71,1	0,4%	-797,8	-91,8%	-92,2%
401	Tribunal Supremo de Elecciones	17,7	6,6	0,0%	-11,1	-62,7%	-64,4%
206	Ministerio de Hacienda	84,0	0,3	0,0%	-83,7	-99,6%	-99,7%
213	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	38,0	0,2	0,0%	-37,8	-99,5%	-99,5%
101	Asamblea Legislativa	160,0	0,0	0,0%	-160,0	-100,0%	-100,0%
102	Contraloría General de la República	3,0	0,0	0,0%	-3,0	-100,0%	-100,0%
103	Defensoría de los Habitantes de la República	12,0	0,0	0,0%	-12,0	-100,0%	-100,0%
201	Presidencia de la República	10,0	0,0	0,0%	-10,0	-100,0%	-100,0%
203	Ministerio de Gobernación y Policía	22,0	0,0	0,0%	-22,0	-100,0%	-100,0%
207	Ministerio de Agricultura y Ganadería	278,0	0,0	0,0%	-278,0	0,0%	0,0%
210	Ministerio de Educación Pública	88,0	0,0	0,0%	-88,0	-100,0%	-100,0%
212	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	125,6	0,0	0,0%	-125,6	-100,0%	-100,0%
214	Ministerio de Justicia	372,2	0,0	0,0%	-372,2	-100,0%	-100,0%
215	Ministerio Vivienda y Asentamientos Humanos	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0%
216	Ministerio Comercio Exterior	28,0	0,0	0,0%	-28,0	-100,0%	-100,0%
217	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	20,0	0,0	0,0%	-20,0	-100,0%	-100,0%
218	Ministerio de Ciencia y Tecnología	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0%
219	Ministerio de Ambiente y Energía	77,0	0,0	0,0%	-77,0	-100,0%	-100,0%
Total		8.344,4	17.156,6	100,0%	8.812,2	105,6%	96,6%

^{1/}Ajuste realizado al Presupuesto Ordinario de la República para el año 2011, al aplicarle la rebaja establecida en el Decreto Ejecutivo N°36618-H sobre contención del gasto, atendiendo lo dispuesto en la Directriz 013-H.

Fuente:

-Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional. Proyecto de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2012. Setiembre, 2011.

-Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2011. Ley N°8908.

Gobierno Central
Gastos por concepto de Alimentos y bebidas*
Según clasificación por título presupuestario
2011-2012
Millones de colones

Código	Título	Ley de Presup. 2011	Proyecto de Pto. 2012	Estruc. %	Variación		
					Absoluta	%	Real
205	Ministerio de Seguridad Pública	4,981.1	7,488.7	48.4%	2,507.6	50.3%	43.7%
214	Ministerio de Justicia	8,834.2	7,411.7	47.9%	-1,422.5	-16.1%	-19.8%
301	Poder Judicial	243.1	293.6	1.9%	50.5	20.8%	15.4%
201	Presidencia de la República	87.9	108.0	0.7%	20.1	22.8%	17.4%
101	Asamblea Legislativa	75.0	60.0	0.4%	-15.0	-20.0%	-23.5%
202	Ministerio de la Presidencia	39.0	23.0	0.1%	-16.0	-41.0%	-43.6%
206	Ministerio de Hacienda	15.9	18.9	0.1%	3.0	18.6%	13.3%
209	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	6.4	10.7	0.1%	4.3	67.7%	60.3%
401	Tribunal Supremo de Elecciones	3.9	9.9	0.1%	6.0	153.8%	142.7%
204	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	5.6	8.8	0.1%	3.2	56.5%	49.7%
218	Ministerio de Ciencia y Tecnología	5.0	6.0	0.0%	1.0	20.0%	14.7%
210	Ministerio de Educación Pública	3.0	5.0	0.0%	2.0	67.8%	60.4%
219	Ministerio de Ambiente y Energía	3.6	4.5	0.0%	0.9	26.1%	20.6%
213	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	4.7	4.5	0.0%	-0.2	-3.8%	-8.1%
212	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	8.4	3.9	0.0%	-4.6	-54.2%	-56.2%
208	Ministerio de Economía, Industria y Comercio	2.9	3.7	0.0%	0.8	25.8%	20.3%
216	Ministerio Comercio Exterior	4.0	3.5	0.0%	-0.5	-12.5%	-16.3%
217	Ministerio de Planificación Nacional y Política E	2.8	3.5	0.0%	0.7	25.0%	19.5%
215	Ministerio Vivienda y Asentamientos Humanos	1.0	1.7	0.0%	0.6	63.8%	56.6%
103	Defensoría de los Habitantes de la República	1.5	1.5	0.0%	0.0	0.0%	-4.4%
203	Ministerio de Gobernación y Policía	1.0	1.3	0.0%	0.2	21.4%	16.0%
211	Ministerio de Salud	0.9	1.2	0.0%	0.3	30.0%	24.3%
102	Contraloría General de la República	0.2	0.2	0.0%	0.0	2.3%	-2.2%
207	Ministerio de Agricultura y Ganadería	8.6	0.0	0.0%	-8.6	-100.0%	-100.0%
Total		14,339.7	15,473.5	100.0%	1,133.7	7.9%	3.2%

*Según lo establecido en la Directriz 013-H, los gastos para Alimentos y bebidas para los cuerpos policiales, no se deben rebajar.

¹/Ajuste realizado al Presupuesto Ordinario de la República para el año 2011, al aplicarle la rebaja establecida en el Decreto Ejecutivo N°36618-H sobre contención del gasto, atendiendo lo dispuesto en la Directriz 013-H.

Fuente:

-Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional. Proyecto de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2012. Setiembre, 2011.

-Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2011. Ley N°8908.

Gobierno Central
Gastos por concepto de Viáticos dentro del país*
Según clasificación por título presupuestario
2011-2012
Millones de colones

Código	Título	Ley de Presup. 2011 (ajustado ^{1/})	Proyecto de Pto. 2012	Estruc. %	Variación		
					Absoluta	%	Real
211	Ministerio de Salud	1.270,0	1.333,9	20,7%	63,9	5,0%	0,4%
209	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	1.158,7	1.153,5	17,9%	-5,3	-0,5%	-4,8%
301	Poder Judicial	906,7	1.008,3	15,6%	101,5	11,2%	6,3%
210	Ministerio de Educación Pública	970,1	996,2	15,4%	26,2	2,7%	-1,8%
206	Ministerio de Hacienda	379,8	440,5	6,8%	60,7	16,0%	10,9%
205	Ministerio de Seguridad Pública	210,6	319,4	5,0%	108,8	51,7%	45,0%
401	Tribunal Supremo de Elecciones	160,4	166,0	2,6%	5,6	3,5%	-1,0%
214	Ministerio de Justicia	127,1	158,5	2,5%	31,4	24,7%	19,2%
212	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	156,6	131,0	2,0%	-25,6	-16,4%	-20,0%
207	Ministerio de Agricultura y Ganadería	320,3	118,5	1,8%	-201,8	-63,0%	-64,6%
213	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	51,2	88,3	1,4%	37,1	72,5%	64,9%
202	Ministerio de la Presidencia	43,0	87,8	1,4%	44,8	104,2%	95,2%
219	Ministerio de Ambiente y Energía	71,9	85,2	1,3%	13,4	18,6%	13,4%
201	Presidencia de la República	46,2	71,1	1,1%	24,9	53,7%	47,0%
102	Contraloría General de la República	50,1	57,8	0,9%	7,7	15,4%	10,3%
215	Ministerio Vivienda y Asentamientos Humanos	36,3	51,0	0,8%	14,7	40,6%	34,4%
203	Ministerio de Gobernación y Policía	33,4	46,2	0,7%	12,8	38,2%	32,1%
101	Asamblea Legislativa	30,0	30,0	0,5%	0,0	0,0%	-4,4%
103	Defensoría de los Habitantes de la República	15,0	25,0	0,4%	10,0	66,7%	59,3%
204	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	16,3	25,0	0,4%	8,7	53,7%	47,0%
217	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	9,9	22,4	0,3%	12,5	126,2%	116,3%
208	Ministerio de Economía, Industria y Comercio	21,2	19,8	0,3%	-1,4	-6,6%	-10,7%
218	Ministerio de Ciencia y Tecnología	13,3	10,3	0,2%	-3,0	-22,6%	-26,0%
216	Ministerio Comercio Exterior	3,5	5,5	0,1%	2,0	57,1%	50,2%
Total		6.101,6	6.451,3	100,0%	349,7	5,7%	1,1%

*Según lo establecido en la Directriz 013-H, los gastos para Transporte dentro del país correspondientes a los Ministerio de Salud y el MEP (para efecto de transporte de estudiantes), no se deben rebajar.

^{1/}Ajuste realizado al Presupuesto Ordinario de la República para el año 2011, al aplicarle la rebaja establecida en el Decreto Ejecutivo N°36618-H sobre contención del gasto, atendiendo lo dispuesto en la Directriz 013-H.

Fuente:

-Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional. Proyecto de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2012. Setiembre, 2011.

-Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2011. Ley N°8908.

Gobierno Central
Gastos de Transporte dentro del país*
Según clasificación por título presupuestario
2011-2012
Millones de colones

Código	Título	Ley de Presup. 2011 (ajustado ^{1/})	Proyecto de Pto. 2012	Estruc. %	Variación		
					Absoluta	%	Real
210	Ministerio de Educación Pública	5.229,9	5.465,9	90,9%	236,0	4,5%	-0,1%
301	Poder Judicial	164,5	147,2	2,4%	-17,3	-10,5%	-14,4%
211	Ministerio de Salud	76,6	99,6	1,7%	23,0	30,0%	24,3%
209	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	54,9	73,8	1,2%	19,0	34,6%	28,7%
213	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	50,9	55,5	0,9%	4,6	9,1%	4,3%
206	Ministerio de Hacienda	41,5	27,9	0,5%	-13,6	-32,7%	-35,7%
212	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	47,4	21,4	0,4%	-26,0	-54,8%	-56,8%
218	Ministerio de Ciencia y Tecnología	6,6	19,1	0,3%	12,4	187,0%	174,4%
214	Ministerio de Justicia	16,5	17,9	0,3%	1,4	8,2%	3,4%
101	Asamblea Legislativa	14,2	15,0	0,2%	0,8	5,6%	1,0%
216	Ministerio Comercio Exterior	6,5	13,5	0,2%	7,0	107,7%	98,6%
207	Ministerio de Agricultura y Ganadería	2,8	8,2	0,1%	5,4	188,4%	175,7%
205	Ministerio de Seguridad Pública	20,0	7,4	0,1%	-12,6	-63,0%	-64,6%
208	Ministerio de Economía, Industria y Comercio	8,8	7,3	0,1%	-1,5	-16,7%	-20,3%
219	Ministerio de Ambiente y Energía	6,7	6,9	0,1%	0,3	4,0%	-0,5%
401	Tribunal Supremo de Elecciones	11,5	6,3	0,1%	-5,3	-45,7%	-48,0%
103	Defensoría de los Habitantes de la República	2,0	5,0	0,1%	3,0	150,0%	139,0%
201	Presidencia de la República	8,0	4,2	0,1%	-3,7	-47,1%	-49,5%
203	Ministerio de Gobernación y Policía	2,6	3,2	0,1%	0,6	22,1%	16,8%
102	Contraloría General de la República	2,4	2,8	0,0%	0,4	15,9%	10,8%
204	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	6,6	2,6	0,0%	-4,0	-61,2%	-62,9%
202	Ministerio de la Presidencia	3,7	2,0	0,0%	-1,7	-45,9%	-48,3%
215	Ministerio Vivienda y Asentamientos Humanos	0,8	1,1	0,0%	0,3	36,9%	30,9%
217	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	0,4	0,5	0,0%	0,1	20,2%	14,9%
Total		5.785,7	6.014,0	100,0%	228,4	3,9%	-0,6%

*Según lo establecido en la Directriz 013-H, los gastos para Transporte dentro del país correspondientes a los Ministerio de Salud y el MEP (para efecto de transporte de estudiantes), no se deben rebajar.

^{1/}Ajuste realizado al Presupuesto Ordinario de la República para el año 2011, al aplicarle la rebaja establecida en el Decreto Ejecutivo N°36618-H sobre contención del gasto, atendiendo lo dispuesto en la Directriz 013-H.

Fuente:

-Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto Nacional. Proyecto de ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, para el ejercicio económico 2012. Setiembre, 2011.

-Asamblea Legislativa. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2011. Ley N°8908.

Contraloría General de la República

Sabana Sur, Mata Redonda

Apartado Postal 1179-1000

San José, Costa Rica

Tel.: (506) 2501-8000 / Fax: (506) 2501-8100

correo: contraloria.general@cgr.go.cr

<http://www.cgr.go.cr/>



*Elaborado en la Contraloría General de la República,
todos los derechos reservados. Setiembre 2011.*

Publicaciones
●●●●●Cgr