



---

# Informe Técnico

Proyecto de Ley de  
Presupuesto de la  
República 2016

**Contraloría General de la República**

---

Setiembre 2015



<b>CAPÍTULO 1 Aspectos Fiscales y Financieros.....</b>	<b>13</b>
1.1 Proyección del Resultado Fiscal.....	15
1.2 Presupuesto de Ingresos.....	19
1.3 Presupuesto de Egresos.....	27
1.3.1 Evolución y composición del gasto.....	27
1.3.2 Egresos según título presupuestario.....	32
1.3.3 Gasto corriente y de capital.....	35
1.3.4 Remuneraciones .....	39
1.3.5 Transferencias.....	43
1.3.6 Gasto Social .....	47
1.3.7 Inclusión de obligaciones con la CCSS .....	50
1.3.8 Destinos específicos y otras obligaciones con cargo al Presupuesto de la República.....	52
1.3.9 Subejecución histórica .....	57
1.3.10 Otros gastos.....	60
1.3.11 Transferencias a Gobiernos Locales y Asociaciones de Desarrollo .....	62
<b>CAPÍTULO 2 El proceso de formulación presupuestaria y la planificación nacional.....</b>	<b>69</b>
2.1. Vinculación del presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo y análisis de la programación física del Proyecto de Presupuesto.....	70
2.1.1. Vinculación del Proyecto de Presupuesto Nacional 2016 con el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018. ....	70
2.1.2. Conclusión .....	77
2.2. Cumplimiento de los principios presupuestarios y financiamiento .....	78
<b>CAPÍTULO 3 Aspectos Específicos.....</b>	<b>83</b>
3.1. Servicio de la Deuda Pública.....	85
3.2. Ministerio de Educación Pública .....	92
3.3. Regímenes Especiales de Pensiones .....	96
3.4. Poder Judicial.....	98
3.5. Ministerio de Obras Públicas y Transportes.....	102
3.6. Ministerio de Salud .....	107
3.7. Ministerio de Seguridad Pública .....	112
3.8. Ministerio del Ambiente y Energía.....	114
3.9. Ministerio de Agricultura y Ganadería .....	118
3.10. Ministerio de Comercio Exterior .....	121
<b>Anexos.....</b>	<b>125</b>

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 Gobierno Central: Resultado Fiscal, 2008-2016 .....	15
Cuadro 2 Gobierno Central: Gasto sin amortización, según clasificación económica, 2008-2016 .....	16
Cuadro 3 Gobierno Central: Porcentajes de ejecución del gasto sin amortización en relación con presupuesto inicial, 2008-2015.....	17
Cuadro 4 Gobierno Central: Ingresos corrientes según principales rentas, 2016.....	21
Cuadro 5 Gobierno Central: Ingresos corrientes y tributarios como porcentaje del PIB, 2009-2016 .....	23
Cuadro 6 Proyecto de Ley de Presupuesto 2016: Variables macroeconómicas utilizadas en la estimación de ingresos corrientes .....	26
Cuadro 7 Gobierno Central: Egresos según Objeto del Gasto, 2014-2016.....	29
Cuadro 8 Gobierno Central. Egresos según título presupuestario, 2014-2016.....	33
Cuadro 9 Gobierno Central: Egresos según clasificación económica, 2014-2016.....	37
Cuadro 10 Gobierno Central: Gasto en Remuneraciones, 2014-2016 .....	40
Cuadro 11 Gobierno Central: Gasto en Remuneraciones según título, 2013-2015 .....	41
Cuadro 12 Gobierno Central: Principales transferencias incluidas en Proyecto de Ley de Presupuesto 2016 .....	44
Cuadro 13 Gobierno Central: Gasto social según subpartida, 2014-2016 .....	48
Cuadro 14 Gobierno Central: Obligaciones con la CCSS, 2016.....	51
Cuadro 15 Gobierno Central: Destinos específicos y otras obligaciones preestablecidas en Proyecto de Presupuesto 2016.....	52
Cuadro 16 Gobierno Central: porcentajes de ejecución por partida, 2008-2015.....	57
Cuadro 17 Gobierno Central: Rebajas a las partidas de remuneraciones, servicios y materiales y suministros, 2009-2015.....	58
Cuadro 18 Gobierno Central: Otros Gastos, 2013-2016.....	61
Cuadro 19 Gobierno Central: Recursos para el Desarrollo Local en Proyecto de Ley del Presupuesto 2016 .....	62
Cuadro 20 Gobierno Central: Principales transferencias destinadas al desarrollo local, 2013-2016 .....	64
Cuadro 21 Proyecto de Presupuesto 2016: Matriz de vinculación y financiamiento Plan-Presupuesto .....	72
Cuadro 22 Ministerio de Salud: Vinculación del Proyecto de Presupuesto y el PND .....	76
Cuadro 23 Ministerio de Seguridad Pública: Vinculación del Proyecto de Presupuesto y el PND ..	77
Cuadro 24 Gobierno Central: Ingresos y gastos corrientes, 2000-2016 .....	80
Cuadro 25 Servicio de la Deuda Pública: Presupuesto por partida, 2014-2015 .....	87
Cuadro 26 Gobierno Central: Comportamiento de la deuda .....	91
Cuadro 27 MEP: Proyecto de ley presupuesto por año según total y porcentaje del PIB, 2003-2016 -Millones de colones- .....	92
Cuadro 28 MEP: Presupuesto según programa, 2014-2016.....	93

Cuadro 29 MEP: Presupuesto según objeto del gasto, 2014-2016 .....	94
Cuadro 30 MEP: Transferencias según destinatario, 2014-2016 .....	95
Cuadro 31 Regímenes de Pensiones: Transferencias según destinatario, 2014-2016 .....	97
Cuadro 32 Regímenes de Pensiones: Presupuesto según fuente de financiamiento y programa, 2015-2016 .....	98
Cuadro 33 Poder Judicial: Asignación de recursos como porcentaje de los ingresos ordinarios, 2007-2016 .....	99
Cuadro 34 Poder Judicial: Presupuesto según programa, 2015-2016.....	100
Cuadro 35 Poder Judicial: Gastos relevantes en la partida de remuneraciones, 2015-2016 .....	100
Cuadro 36 Poder Judicial: Partidas y subpartidas con cambios relevantes, 2015-2016 .....	101
Cuadro 37 MOPT: Presupuesto según programa, 2014-2016 .....	103
Cuadro 38 MOPT: Presupuesto según partida, 2014-2015 .....	105
Cuadro 39 MOPT: Detalle comparativo entre las transferencias del sector y del CONAVI, 2015-2016 .....	105
Cuadro 40 Ministerio de Salud: Presupuesto según programa, 2015-2016 .....	107
Cuadro 41 Ministerio de Salud: Presupuesto según partida, 2015-2016 .....	108
Cuadro 42 Ministerio de Salud: Comparativo de transferencias, 2015-2016 .....	109
Cuadro 43 Ministerio de Seguridad Pública: Presupuesto según programa, 2015-2016 .....	112
Cuadro 44 Ministerio de Seguridad Pública: Subprograma Seguridad Ciudadana según Objeto del Gasto, 2015-2016 .....	113
Cuadro 45 MINAE: Presupuesto según programa, 2014-2016.....	115
Cuadro 46 MINAE: Porcentaje de ejecución de transferencias según destinatario, 2014-2016 ..	116
Cuadro 47 MAG: Presupuesto según programa, 2014-2016 .....	118
Cuadro 48 MAG: Presupuesto según objeto del gasto, 2014-2016 .....	119
Cuadro 49 MAG: Transferencias corrientes y de capital según destinatario, 2014-2016.....	120
Cuadro 50 COMEX: Presupuesto según programa, 2014-2016 .....	122
Cuadro 51 COMEX: Presupuesto según partida, 2014-2016 .....	122
Cuadro 52 COMEX: Aportes del Convenio COMEX-PROCOMER.....	123

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Gobierno Central: Financiamiento del presupuesto inicial, 2006-2016 .....	19
Gráfico 2 Gobierno Central: Evolución del PIB nominal, ingresos tributarios y carga tributaria, 2009-2016 .....	22
Gráfico 3 Gobierno Central: Evolución del Gasto, 2008-2016 .....	27
Gráfico 4 Gobierno Central: Composición de los egresos según objeto del gasto, 2011-2016 .....	28

Gráfico 5 Gobierno Central: Composición de los egresos según clasificación económica, 2007-2016.....	36
Gráfico 6 Gobierno Central: Crecimiento de la partida de remuneraciones, 2008-2016.....	39
Gráfico 7 Gobierno Central: cantidad de plazas creadas por año y cantidad de plazas totales Leyes de presupuesto 2004-2016 .....	42
Gráfico 8 Composición de las plazas según tipo de puesto 2003 y 2016 .....	43
Gráfico 9 Gobierno Central: Evolución del gasto social, 2007-2016 .....	48
Gráfico 10 Gobierno Central: Comportamiento del Presupuesto Inicial, Ajustado, Devengado y Estimado para partidas seleccionadas, 2007-2016 .....	59
Gráfico 11 Gobierno Central: Ingresos y gastos corrientes, 2000-2016.....	81
Gráfico 12 Gobierno Central: Indicadores del Servicio de la Deuda, 2007-2016 .....	85

## Resumen

Los ingresos y gastos del Proyecto de Ley de Presupuesto 2016 configuran un **déficit financiero** de  $\text{Q}2,1$  billones, equivalente al 6,9% del PIB (frente a un 7,2% del presupuesto 2015). No obstante, por motivo de la subejecución, se prevé que tanto para 2015 como para 2016 el déficit financiero finalmente observado resulte inferior; así, el Programa Macroeconómico considera un déficit de 5,9% en 2015 y 6,6% en 2016.

Aun así, estos indicadores muestran el desequilibrio creciente de las finanzas del Gobierno, ampliamente reconocido y que conduce a una eventual insolvencia en el mediano plazo.

En 2015, el **nivel efectivo de gasto** resultará considerablemente menor que el presupuestado, situación que se atribuye al bajo incremento salarial, asociado a la inflación, para el segundo semestre. Además, aun cuando las tasas de interés observadas al primer semestre han sido ligeramente superiores a las de 2014, la tendencia en 2015 es de una tasa promedio pagada ligeramente por debajo de la de 2014.

Al observar la evolución del rubro de **remuneraciones**, se puede concluir que la tasa de crecimiento de este rubro en 2016 respecto a la ejecución proyectada para 2015 rondaría el 18%, lo cual apunta hacia una subejecución significativa en ese rubro para 2016. Esto sugiere la posibilidad de valorar eventuales ajustes a los montos presupuestados, para efectos de reducir la autorización de endeudamiento.

Con los señalados niveles de déficit financiero, la **razón deuda/PIB** se situaría en torno a 43,5% en diciembre 2015, y continuaría aumentando por encima de los niveles que se han reputado como de difícil manejo por parte de esta Contraloría y del Banco Central. Para 2016 se espera un aumento de este indicador a alrededor del 47% del PIB. Si bien los valores de las tasas de interés han permitido posponer lo que de otro modo habría sido una situación fiscal inmanejable, en la actualidad es muy reducido el margen de aumento en el volumen de la deuda, sin afectar la estabilidad económica general.

En virtud de lo anterior, es urgente e impostergable que a corto plazo se empiecen a ejecutar **medidas de mayor alcance**, tanto en gastos como en ingresos, para equilibrar las finanzas; de otro modo se verá comprometida la estabilidad de la economía, y el gobierno podría enfrentar dificultades adicionales para financiar sus operaciones.

El **Presupuesto de la República para el año 2016** en su versión de proyecto de ley asciende a la suma de  $\text{Q}8,0$  billones, y está financiado en un 54,3% con ingresos corrientes, un 45,6% con colocación interna de títulos valores y en un 0,1% con ingresos de capital.

Los **ingresos corrientes** ascienden a  $\text{Q}4.344.821$  millones, con un crecimiento del 7,9% respecto de los ingresos corrientes reestimados del 2015 ( $\text{Q}4.027.399$  millones), y se componen de ingresos tributarios (90,8%), contribuciones sociales (3,4%), ingresos no tributarios (1,0%), e ingresos por transferencias corrientes (4,9%). Para 2016, la **carga tributaria** se proyecta a 13,0% del PIB.

El rubro de **contribuciones sociales** incluye  $\text{Q}82.610$  millones por concepto de cuotas obreras, patronales y estatales, trasladadas al Gobierno por JUCEMA en virtud de lo establecido en Ley N° 8721 de 18 de marzo de 2009, junto con los respectivos rendimientos. Esto hace que este rubro de ingreso crezca en un 135% en comparación con el monto estimado para el 2015; no obstante, esta inclusión no resulta congruente con lo establecido en esa ley y en el Reglamento a sus artículos 3 y 4 (Decreto 36209-H de 27 de septiembre de 2010).

Comparado con el presupuesto del año 2015 (ajustado a agosto), **el Presupuesto de la República 2016 crecería en un 1,7% (3,4% si se excluye el servicio de la deuda)**. Como porcentaje del PIB, el presupuesto pasaría de un 27,8% en 2015 a un 26,4% en 2016. El 80% del presupuesto se concentra en tres partidas: Remuneraciones, Transferencias corrientes y Amortización.

Mientras que los **Regímenes Especiales de Pensiones** con cargo al Presupuesto Nacional tienen un gasto asignado de ¢848.862 millones (2,8% del PIB), los ingresos por contribuciones sociales ascienden a ¢148.110 millones (0,49% del PIB), lo que refleja el carácter deficitario de estos regímenes. Además, estos ingresos incluyen los ¢82.610 millones provenientes del traslado realizado por JUPEMA y sus rendimientos (0,27% del PIB), suma que resulta de carácter extraordinario para este ejercicio 2016.

El presupuesto 2016 implica una **reducción importante del gasto de capital**, que a su vez se concentra en transferencias de capital. Casi el 70% del gasto de capital corresponde a transferencias, operaciones que en muchas ocasiones incrementan los pasivos en Caja Única, sin ser ejecutados por las instituciones beneficiarias con celeridad y oportunidad. Al respecto, se impone la necesidad de avanzar hacia un gasto público oportuno y de calidad, que impacte en la calidad de vida de los habitantes.

Para 2016, las **remuneraciones** presentan un crecimiento del 7,2% con respecto a 2015 (es la partida con mayor incremento relativo). De esta forma, el monto asciende a ¢2.461.947 millones, lo que representa el 30,8% del Proyecto de Ley de Presupuesto 2016. El porcentaje de participación de las remuneraciones en el presupuesto nacional presenta un crecimiento constante a lo largo de la última década, y si bien el crecimiento es menor al observado en 2014-2015, esta partida continúa creciendo a tasas elevadas, superiores a las de la inflación, situación que debe ser objeto de revisión por parte de las autoridades gubernamentales, dado que es uno de los principales disparadores del gasto por su carácter recurrente y su peso relativo dentro de la estructura de egresos.

En el Proyecto de Ley de Presupuesto 2016, se propone la creación en el Gobierno Central de **1.073 plazas nuevas**. El aumento se presenta principalmente en plazas para docentes en el MEP y en plazas para la parte penitenciaria del Ministerio de Justicia.

Para 2016, el **gasto social** (de acuerdo con el clasificador funcional del egreso) ascendería a ¢3.994.968 millones, 6,9% más que en 2015. Este monto equivale a un 13,17% del PIB (13,2% en 2015). Como en ejercicios anteriores, son las erogaciones en educación y protección social las que determinan el comportamiento social, tanto por magnitud como por tasa de variación. Respecto al gasto en educación, el aumento observado se debe principalmente al comportamiento de las remuneraciones del MEP y al incremento en la transferencia al FEES. En lo que concierne a la protección social, se tiene un gasto de ¢1.275.486 millones, 6% más que en 2015.

En relación con las **obligaciones financieras con la CCSS**, es importante señalar que los montos incluidos en los proyectos de ley de presupuesto distan sustancialmente de los solicitados por la institución, generando diferencias que son conciliadas, en los distintos convenios de pago. Recientemente el Ministerio de Hacienda anunció la creación de un Equipo Técnico Interinstitucional entre dicho Ministerio y la CCSS para la elaboración de propuestas de corto, mediano y largo plazo, que incluya los mecanismos para financiación y pago para atender las deudas del Estado con la CCSS, en un marco de sostenibilidad de los seguros sociales y de las finanzas públicas.

Para el año 2016, el proyecto de presupuesto asigna recursos para **destinos específicos** por un monto de ¢3.659.497 millones. En dicho proyecto no se incorporan recursos correspondientes a destinos específicos por ¢134 mil millones, equivalentes al 0,44% del PIB. En contraste, se dan

también algunos casos en los que se asigna una suma superior al mínimo exigido, como ocurre por ejemplo en el del Poder Judicial (¢165.339 millones más).

La Contraloría General ha señalado que año con año la ejecución del presupuesto de egresos arroja un **disponible de considerable magnitud**. Para el 2014, tal disponible alcanzó la suma de ¢224.476 millones (0,84% del PIB) sin considerar las partidas de amortización e intereses, que se concentra, en un 90,4%, en las partidas de Remuneraciones (¢92.759 millones), Servicios (¢38.953 millones), Transferencias corrientes (¢38.410 millones) y Bienes duraderos (¢32.764 millones). Para el año 2015, al mes de agosto las partidas de Servicios, Materiales y suministros y Bienes duraderos llevan una ejecución de 39%, 35% y 24%, respectivamente. Por otra parte, se observa que las partidas de Remuneraciones, Servicios y Materiales y suministros, año con año son consistentemente ajustadas a la baja vía modificaciones. Esto revela que las estimaciones presupuestarias de estas partidas, pueden ser mejoradas, si bien es cierto que en el caso de las remuneraciones la estimación se ve afectada por la complejidad del esquema remunerativo de componentes salariales o pluses, así como también por la complejidad de la dinámica del empleo público.

El porcentaje de ejecución de los recursos que las **municipalidades** reciben como aportes del Poder Ejecutivo resulta bastante limitado.

En el Proyecto de Presupuesto de la República del período 2016, los Ministerios de Hacienda y de Planificación Nacional y Política Económica realizan esfuerzos en materia de **vinculación del presupuesto de la República con el Plan Nacional de Desarrollo (PND)**. Como resultado de lo anterior, la programación física del presupuesto incorpora en su mayoría objetivos del PND y se proporciona información sobre la cantidad de recursos que cada ministerio destina al cumplimiento de los objetivos del PND, señalando un monto de ¢3,2 billones de recursos del Proyecto de presupuesto.

Para el 2016, al título **Servicio de la deuda** se le asignan ¢2.500.529 millones (8,2% del PIB y 31,2% del presupuesto global), suma que se desglosa en ¢1.555.541,9 millones para amortización y ¢944.987,1 millones para el pago de intereses y comisiones. A diferencia de los años previos, durante el 2016 el Gobierno no tendrá recursos de colocaciones en el mercado externo para financiar los gastos del presupuesto, debido a que la autorización que otorgó la Ley 9070 ya se utilizó en su totalidad.

Elementos como la figura del **canje** generan cierto grado de incertidumbre sobre el comportamiento de la amortización de la deuda interna, subpartida que durante el período 2007 a 2014 ha presentado porcentajes de ejecución que varían entre 86,7% y 99,4%.

Para la cancelación de los **intereses sobre títulos internos** se proyecta un gasto de ¢775.739 millones, que implica un crecimiento de un 1,9% respecto al presupuesto ajustado a agosto 2015, producto de que el Ministerio de Hacienda no espera incrementos significativos en las tasas de interés en el mercado interno. Las modificaciones presupuestarias y los porcentajes de ejecución observados evidencian que la estimación inicial de esta subpartida ha estado por encima del gasto devengado que se realiza.

Uno de los presupuestos más altos es el del **MEP**, que asciende a ¢2.362.194 millones, un 7,8% más del presupuesto a agosto 2015. Este monto equivale al 7,8% del PIB, porcentaje menor al establecido en artículo 78 de la Carta Magna; a este respecto, cabe acotar que la transición demográfica, que se refleja en un descenso continuado de la población en edad escolar, plantea la necesidad de canalizar recursos hacia áreas prioritarias del sistema educativo, tales como infraestructura, cobertura y calidad. Como componentes de la variación en el presupuesto de este Ministerio, pueden destacarse el incremento en un 10% en la partida de Remuneraciones y una disminución en un 44% en la partida de Transferencias de capital.

Por otra parte, al **Poder Judicial** el proyecto asigna ¢426.028 millones, lo que implica un 6,9% de incremento con respecto al presupuesto 2015 ajustado a agosto. Esta suma equivale al 9,8% de los ingresos ordinarios del presupuesto, frente al 6% establecido como mínimo en la Constitución Política. La partida de Remuneraciones consume el 83,3% del presupuesto de ese Poder, y muestra un incremento del 4,1% respecto al presupuesto ajustado 2015. Para el 2016, se presupuestan 11.869 plazas, 23 menos que para 2015. Para el 2016 el presupuesto del **MOPT** asciende a ¢340.845 millones, menor en un 12,1% que el presupuesto 2015 ajustado a agosto.

Finalmente, se evidencia que continúa manifestándose el deterioro de las finanzas públicas. El proyecto de presupuesto de la República para el año 2016, si bien presenta un crecimiento menor respecto del de 2015, no presenta cambios significativos con respecto a la atención sobre los disparadores del gasto corriente, continúa incrementándose el financiamiento de gasto corriente con deuda, la desmejora en el gasto de capital y se mantiene la rigidez del presupuesto, mientras los ingresos corrientes se mantienen prácticamente estables respecto de años anteriores. Es por esta razón que la CGR insiste en la necesidad de la ejecución de medidas de mayor impacto y alcance tendientes a equilibrar la situación de las finanzas públicas.

## Introducción

El presente Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República para el período correspondiente al año 2016 ha sido elaborado por la Contraloría General de la República y remitido a la Asamblea Legislativa, en acatamiento de lo dispuesto por el artículo 40 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

En concordancia con el espíritu de esa disposición legal, este documento pretende constituirse en fuente de información, análisis y criterio que sirvan de insumo en el proceso de discusión y aprobación del mencionado proyecto de ley, que actualmente está teniendo lugar en la Asamblea Legislativa, y que debe culminar, en virtud de mandato constitucional, con la aprobación de la Ley de Presupuesto 2016 antes del treinta de noviembre del año en curso.

Constituye el Presupuesto de la República un instrumento de suma relevancia en las dimensiones económica, financiera, jurídica y política del accionar de la sociedad. En la económica, por cuanto el presupuesto incide sobre la distribución del ingreso, aparte de estar inspirado en principios de economía, eficacia y eficiencia; en la financiera, porque la forma en que se financian los gastos del Gobierno repercute en el costo de los recursos monetarios para el resto de la colectividad y para el Estado mismo; en la jurídica, toda vez que el presupuesto, en el marco del principio de legalidad, impone cometidos y limitaciones al uso de los recursos públicos; y en la política, porque a lo largo del ciclo de vida del presupuesto participan las diversas ramas del poder que operan en una república democrática como la nuestra, tomando decisiones y controlándose y rindiéndose cuentas unas a otras.

La Contraloría General emite el presente Informe Técnico en el contexto de una situación fiscal apremiante, que ha dado lugar a propuestas concretas por parte de distintos actores –algunas de ellas plasmadas incluso en proyectos de ley que hoy se discuten en el seno del Congreso– enfocadas a reformar aspectos relativos al incremento de los ingresos, al combate al fraude fiscal y al contrabando, a los regímenes de pensiones, a la caducidad de los fondos en caja única y a los regímenes de empleo público, por mencionar algunos de particular relevancia, aspectos todos estos que demandan pronta resolución.

En un primer capítulo se ofrece al lector un análisis de las proyecciones fiscales a que dan origen las cifras del proyecto bajo análisis, acompañado –dicho análisis– de una exposición sobre los aspectos más relevantes en materia de ingresos y egresos del presupuesto.

Un segundo capítulo refiere al tema de la vinculación del presupuesto con la planificación nacional; verificándose el cumplimiento de los principios presupuestarios estatuidos en la legislación atinente.

Cierra el documento un tercer capítulo destinado al análisis de los presupuestos de algunos títulos y ministerios que conforman el presupuesto de la República.

Adicionalmente, con el propósito de facilitar información al público en general, la Contraloría General de la República ha colocado en su página web ([www.cgr.go.cr](http://www.cgr.go.cr)) la versión electrónica del presente documento, junto con la base de datos de la ejecución presupuestaria del Gobierno Central para los años 2007-2015, y del proyecto de presupuesto del año 2016. De esta forma espera la Contraloría General contribuir a que el análisis y decisiones que se realicen en el proceso de discusión y aprobación del presupuesto que nos ocupa redunden en el máximo beneficio de la colectividad.



# **CAPÍTULO 1**

## **Aspectos Fiscales y Financieros**



## 1.1 Proyección del Resultado Fiscal

En el Proyecto de Ley de Presupuesto 2016 los ingresos y gastos configuran un **déficit financiero** de ¢ 2.097.051 millones, equivalentes al 6,9% del PIB (véase cuadro 1).

Por su parte, el presupuesto vigente de 2015 considera un déficit financiero de 7,2%. Inicialmente el indicador se situaba en 6,7%, y posteriormente 6,9% con la revisión del PIB realizada en enero, misma que nuevamente ha sido rebajada por el BCCR en la revisión del Programa Macroeconómico emitida en julio pasado.

**CUADRO 1**  
**GOBIERNO CENTRAL: RESULTADO FISCAL, 2008-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 <sup>1/</sup>	2016 <sup>2/</sup>
Ingresos	2.490.031	2.363.266	2.743.180	3.024.429	3.274.301	3.537.316	3.799.980	4.200.747	4.349.301
Gasto sin intereses	2.120.854	2.575.745	3.323.211	3.420.345	3.803.722	4.240.931	4.630.898	5.328.389	5.508.113
<b>Superávit primario</b>	<b>369.177</b>	<b>-212.479</b>	<b>-580.031</b>	<b>-395.916</b>	<b>-529.421</b>	<b>-703.615</b>	<b>-830.918</b>	<b>-1.127.642</b>	<b>-1.158.812</b>
Intereses	340.086	360.107	401.549	449.378	471.766	631.401	696.080	910.856	938.239
<b>Déficit o superávit financiero</b>	<b>29.091</b>	<b>-572.586</b>	<b>-981.580</b>	<b>-845.294</b>	<b>-1.001.187</b>	<b>-1.335.016</b>	<b>-1.526.998</b>	<b>-2.038.498</b>	<b>-2.097.051</b>
Ingresos/PIB	15,86%	14,03%	14,37%	14,50%	14,37%	14,38%	14,25%	14,87%	14,33%
Gastos/PIB	13,51%	15,29%	17,41%	16,40%	16,70%	17,23%	17,36%	18,86%	18,15%
Intereses/PIB	2,17%	2,14%	2,10%	2,16%	2,07%	2,57%	2,61%	3,22%	3,09%
<b>Déficit/PIB</b>	<b>0,19%</b>	<b>-3,40%</b>	<b>-5,14%</b>	<b>-4,05%</b>	<b>-4,39%</b>	<b>-5,43%</b>	<b>-5,72%</b>	<b>-7,21%</b>	<b>-6,91%</b>
Financiamiento interno	-33.222	792.751	709.768	726.367	1.165.362	510.753	792.916	1.453.517	2.150.396
Financiamiento externo	-116.097	-177.946	55.452	63.971	-101.583	827.607	484.765	584.981	-53.343
Déficit o superávit presupuestario	-120.228	42.220	-216.360	-54.955	62.593	3.344	-249.317	0	0

1/ Presupuesto ajustado al mes de agosto

2/ Proyecto de Ley

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF y Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2016.

Debe indicarse que, en razón de una ejecución del presupuesto que se prevé por debajo de las sumas autorizadas, tanto para 2015 como para 2016, la proyección de déficit financiero es inferior. El Programa Macroeconómico considera un déficit de 5,9% en 2015 y 6,6% en 2016.

Aun así, estos indicadores señalan el desequilibrio creciente de las finanzas del Gobierno Central, ampliamente reconocido y que está conduciendo a una eventual insolvencia en el mediano plazo, que pudiere implicar que no puedan atenderse las obligaciones de gasto y de servicio de la deuda, de no concretarse medidas de impacto tanto en gastos como en ingresos. Esta situación es analizada con proyecciones en el Marco Fiscal y Presupuestario de Mediano Plazo presentado por el Ministerio de Hacienda con el Proyecto de Presupuesto para 2016.

A continuación se muestra la composición del gasto presupuestado sin amortización, según clasificación económica (las remuneraciones y compras corresponden solamente a las que se integran al gasto corriente, no así las que se incorporan en gasto de capital, a diferencia del objeto del gasto).

**CUADRO 2**  
**GOBIERNO CENTRAL: GASTO SIN AMORTIZACIÓN, SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA, 2008-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJE DEL PIB-**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 <sup>1/</sup>	2016 <sup>2/</sup>
<b>Gasto corriente</b>	<b>2.116.402</b>	<b>2.631.479</b>	<b>3.273.567</b>	<b>3.564.011</b>	<b>3.941.568</b>	<b>4.468.595</b>	<b>4.858.210</b>	<b>5.692.086</b>	<b>6.030.203</b>
	13,48%	15,62%	17,15%	17,09%	17,27%	18,02%	18,21%	20,14%	19,87%
Remuneraciones	856.512	1.113.274	1.347.853	1.511.732	1.645.194	1.815.468	1.966.521	2.279.962	2.446.302
	5,45%	6,61%	7,06%	7,25%	7,21%	7,32%	7,37%	8,07%	8,06%
Compras	84.187	104.568	119.764	134.779	142.380	156.858	178.690	262.103	261.850
	0,54%	0,62%	0,63%	0,65%	0,62%	0,63%	0,67%	0,93%	0,86%
Intereses	340.086	360.107	401.549	449.378	471.766	631.401	696.080	910.856	938.239
	2,17%	2,14%	2,10%	2,16%	2,07%	2,55%	2,61%	3,22%	3,09%
Transferencias	835.617	1.053.530	1.404.401	1.468.122	1.682.229	1.864.868	2.016.919	2.239.165	2.383.812
	5,32%	6,25%	7,36%	7,04%	7,37%	7,52%	7,56%	7,92%	7,86%
<b>Gasto de capital <sup>3/</sup></b>	<b>344.538</b>	<b>304.374</b>	<b>451.193</b>	<b>305.712</b>	<b>333.919</b>	<b>403.737</b>	<b>468.768</b>	<b>547.159</b>	<b>416.149</b>
	2,19%	1,81%	2,36%	1,47%	1,46%	1,63%	1,76%	1,94%	1,37%
Transferencias	216.717	221.056	385.218	231.397	280.171	319.627	377.877	400.099	276.777
	1,38%	1,31%	2,02%	1,11%	1,23%	1,29%	1,42%	1,42%	0,91%
Resto	127.821	83.318	65.975	74.314	53.748	84.110	90.891	147.060	139.372
	0,81%	0,49%	0,35%	0,36%	0,24%	0,34%	0,34%	0,52%	0,46%
<b>Gasto total</b>	<b>2.460.940</b>	<b>2.935.853</b>	<b>3.724.760</b>	<b>3.869.723</b>	<b>4.275.487</b>	<b>4.872.332</b>	<b>5.326.978</b>	<b>6.239.245</b>	<b>6.446.352</b>
	15,67%	17,43%	19,51%	18,56%	18,74%	19,65%	19,97%	22,08%	21,25%
<b>Gasto sin intereses</b>	<b>2.120.854</b>	<b>2.575.746</b>	<b>3.323.211</b>	<b>3.420.345</b>	<b>3.803.722</b>	<b>4.240.931</b>	<b>4.630.898</b>	<b>5.328.389</b>	<b>5.508.113</b>
	13,51%	15,29%	17,41%	16,40%	16,67%	17,10%	17,36%	18,86%	18,15%
Gasto corriente sin intereses	1.776.316	2.271.372	2.872.018	3.114.633	3.469.802	3.837.194	4.162.130	4.781.230	5.091.964
	11,31%	13,48%	15,05%	14,94%	15,21%	15,47%	15,60%	16,92%	16,78%

1/ Presupuesto vigente a Agosto 2015.

2/ Proyecto de Ley de Presupuesto 2016.

3/Se agrega "suma sin asignación" y "otros activos financieros", por ₡7.035 millones en 2015 y ₡ 6.184 millones en 2016. Para 2016 el proyecto no incluye gastos a financiar con crédito externo. En 2008 incluye aporte de capital a los bancos estatales por ₡ 64.905

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF y Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2016.

Se desprende del cuadro anterior, que el gasto presupuestado sin amortización en términos del PIB de 2016 (21,25%) es menor que el correspondiente a 2015 (22,08%), especialmente en el gasto de capital, situación atribuible parcialmente a que todavía no se han incluido los recursos de préstamos externos en el proyecto de presupuesto de 2016.

Sin embargo, es importante destacar que, el nivel efectivo de gasto resultará considerablemente menor que el presupuestado, en 2015, situación que se atribuye a que, si bien el grado de ejecución a junio alcanzaba porcentajes similares a años anteriores<sup>1</sup>, el bajo incremento salarial asociado a la inflación para el segundo semestre, entre otros aspectos, permite proyectar menor ejecución.

<sup>1</sup> Véase Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público, publicado por esta Contraloría General en agosto pasado, cuadro 11. Eventualmente la menor inflación también incide en las adquisiciones de bienes y servicios.

Además, aun cuando las tasas de interés observadas al primer semestre han sido ligeramente superiores a las de 2014<sup>2</sup>, la tendencia en 2015 es de una tasa promedio pagada ligeramente por debajo de la de 2014, y se dará consiguientemente un gasto menor al presupuestado.

**CUADRO 3**  
**GOBIERNO CENTRAL: PORCENTAJES DE EJECUCIÓN DEL GASTO SIN AMORTIZACIÓN**  
**EN RELACIÓN CON PRESUPUESTO INICIAL, 2008-2015**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 <sup>1/</sup>	2015 <sup>2/</sup>
<b>Gasto corriente</b>	<b>95,6%</b>	<b>93,8%</b>	<b>99,8%</b>	<b>93,4%</b>	<b>95,0%</b>	<b>96,7%</b>	<b>94,8%</b>	<b>91,6%</b>	<b>92,2%</b>
Remuneraciones	97,0%	94,8%	96,6%	93,4%	95,1%	95,9%	94,4%	90,7%	91,1%
Compras	71,3%	70,6%	63,8%	67,7%	67,9%	70,0%	71,9%	68,6%	73,8%
Intereses	84,6%	96,6%	82,4%	94,7%	87,9%	99,3%	89,9%	84,7%	85,7%
Transferencias	103,0%	94,9%	116,0%	96,2%	100,5%	100,0%	99,8%	98,2%	98,0%
<b>Gasto de capital 3/</b>	<b>122,3%</b>	<b>85,9%</b>	<b>148,3%</b>	<b>104,1%</b>	<b>92,5%</b>	<b>118,8%</b>	<b>127,5%</b>	<b>107,0%</b>	<b>92,5%</b>
<b>Gasto total</b>	<b>98,6%</b>	<b>92,9%</b>	<b>103,9%</b>	<b>94,1%</b>	<b>94,8%</b>	<b>98,3%</b>	<b>97,0%</b>	<b>92,7%</b>	<b>92,1%</b>
<b>Gasto sin intereses</b>	<b>101,3%</b>	<b>92,4%</b>	<b>107,3%</b>	<b>94,1%</b>	<b>95,7%</b>	<b>98,1%</b>	<b>98,1%</b>	<b>94,1%</b>	<b>93,2%</b>
Gasto corriente sin intereses	98,0%	93,4%	102,8%	93,2%	96,1%	96,3%	95,6%	92,9%	93,4%

1/ Proyección pasiva de acuerdo con lo ejecutado a agosto.

2/ Porcentajes con respecto al presupuesto ajustado vigente.

3/ Se agrega "suma sin asignación" y "otros activos financieros", por  $\$7.035$  millones en 2015 y  $\$6.184$  millones en 2016. Para 2016 el proyecto no incluye gastos a financiar con crédito externo. En 2008 incluye aporte de capital a los bancos estatales por  $\$64.905$  millones.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF y Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2016.

Se observa del cuadro anterior, que en el caso de las remuneraciones, se prevé que en 2015 aumente el porcentaje de subejecución hasta cerca del 9%, el doble de años anteriores (Cuadro 3).

Esta situación es importante, de frente al monto presupuestado de 2016, por cuanto implicaría, que la tasa de crecimiento presentada en tal rubro para 2016 respecto del presupuesto inicial de 2015 (7,4%), se convierta realmente en una tasa que resulta más del doble de dicho valor (18%), lo cual sugiere la posibilidad de una subejecución previsible significativa para 2016, considerando que, en lo que va del año tenemos una inflación negativa del orden de -0,44% y en los últimos doce meses de -0,74%, tendencia que podría eventualmente prolongarse en los próximos meses, y que impactará posiblemente en los aumentos salariales del 2016.

Lo anterior, sugiere la posibilidad de que tal subejecución probable pueda valorarse, con el fin de eventuales ajustes a los montos presupuestados, para efectos de reducir la autorización de endeudamiento.

En relación con los ingresos que, en 2015 tienden a ser similares a los de 2014 en torno a 14,25% del PIB, se presentan en un 14,32% para 2016; esta Contraloría llama la atención a la Asamblea Legislativa sobre la incorporación al presupuesto de los recursos derivados de la liquidación actuarial que disponen los artículos 3 y 4 de la ley 8721 de 2009 y sus rendimientos, sin cuyo concurso el nivel de ingresos es de 14,05%. Así, hay una disminución intrínseca en los ingresos de 2016.

<sup>2</sup> Calculada con base en el flujo de pagos y la deuda inicial, dicha tasa fue de 7,73% en el primer semestre 2014, y 7,97% en el mismo período de 2015, situación que se espera revierta en el segundo semestre y se prolongue en el 2016, en vista de los desfases propios de esta partida.

Con un déficit financiero cercano al 6,0% del PIB en 2015, y de 6,6% en el próximo ejercicio de acuerdo con el Programa Macroeconómico, la razón deuda/PIB se situaría en torno a 43,5% en diciembre y continuaría aumentando por encima de los niveles que reiteradamente se han advertido como de difícil manejo en diversas publicaciones del Ente Contralor y por parte del Banco Central.

Los valores de las tasas de interés han permitido posponer lo que de otro modo habría sido una situación fiscal inmanejable. Sin embargo, en la actualidad es muy reducido el rango permisible de aumento en el volumen de la deuda, sin afectar la estabilidad económica general. Un lento crecimiento económico se presenta como una amenaza adicional, y también se ha dado un aumento en las tasas de interés real, al contrario de los años anteriores, todo para potenciar la insostenibilidad de la deuda.

También los altos volúmenes de liquidez en la economía mundial y en nuestro medio, asociados con dichos indicadores de tasas, así como las situaciones de deuda pública en países avanzados, han ampliado el valor referencial de la deuda, aunque el mismo no es ilimitado. Se espera en 2016 un aumento del indicador a alrededor del 47% del PIB, con crecimientos anuales cada vez más amplios.

En virtud de lo anterior, es urgente e impostergable que a corto plazo se empiece a ejecutar medidas de mayor alcance tanto en gastos como en ingresos para equilibrar las finanzas, de otro modo se verá comprometida la estabilidad de la economía y el gobierno podría enfrentar dificultades adicionales para financiar sus operaciones. El desafío que se presenta es serio, dado que el nivel del ajuste que se requiere es alto, al menos para dar sostenibilidad a un volumen de deuda que ya de por sí es elevado, en un contexto en que la situación de la economía internacional no permite esperar cambios relevantes en el crecimiento de nuestra economía.

En ese sentido, se encuentran en la corriente legislativa algunos proyectos que tienen como propósito o incidencia, la modificación de los indicadores fiscales. Como lo muestra el Marco Fiscal y Presupuestario de Mediano Plazo, varias propuestas tienen una alta concentración en ingresos, misma que recoge un eventual ajuste fiscal de 2,69% del PIB, mientras las iniciativas en el lado de los gastos configuran 0,27% únicamente, monto proveniente de ajustes en pensiones y jubilaciones y manejo de caja única.

Como ha expresado la Contraloría en diferentes documentos, como la Memoria Anual, la dinámica de los gastos es muy predominante en la tendencia del cociente deuda/PIB a partir del 2008, por lo que resulta necesario acometer los disparadores y los mecanismos implícitos en su crecimiento. El citado marco fiscal realiza supuestos de estabilidad en variables clave como las remuneraciones y las transferencias, en relación con el PIB, cuando la realidad es que han tendido a aumentar año con año, como se presenta en el Cuadro 2.

En materia de ingresos y evasión fiscal existen una serie de desafíos señalados en diversas oportunidades por la Contraloría, dentro de los cuales destacan el fortalecimiento de la Administración Tributaria, mejoramiento de los sistemas de información y la inteligencia del negocio mediante sistemas automatizados, fortalecimiento de las acciones de fiscalización, entre otros.

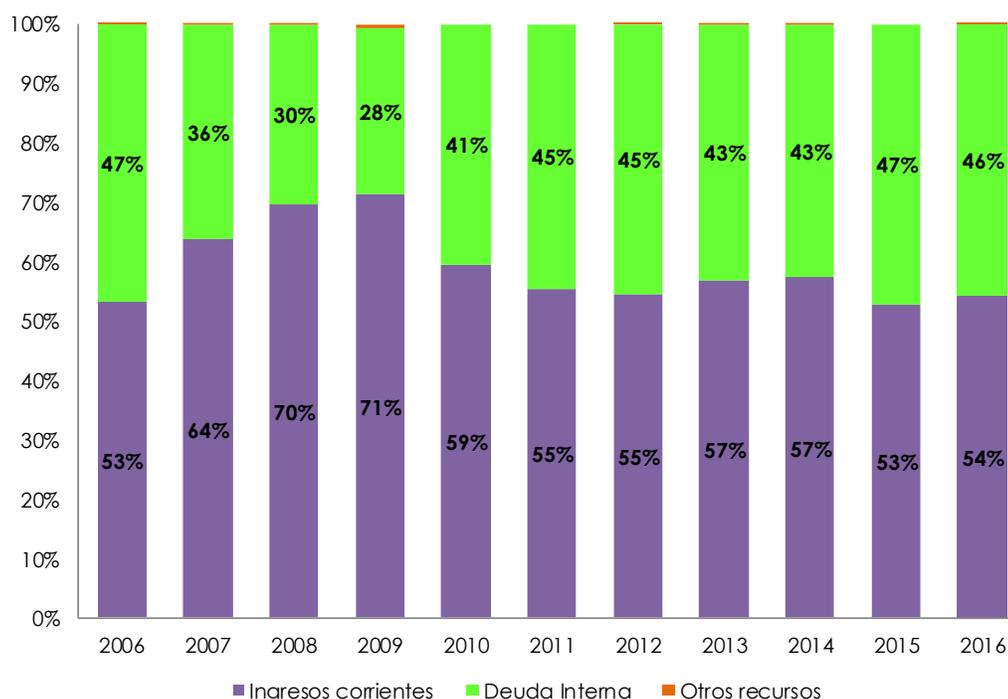
De forma complementaria a la necesidad e importancia de aumentar los ingresos, corregir distorsiones del sistema impositivo y de combatir intensamente la evasión fiscal, resulta pertinente insistir en la perentoriedad sobre el control de los disparadores del gasto, en particular las remuneraciones y transferencias a órganos e instituciones públicas.

## 1.2 Presupuesto de Ingresos

El total de ingresos del proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico de 2016 asciende a  $\text{¢}8.002.122$  millones, compuestos en un **54,3% por ingresos corrientes**, por un monto de  $\text{¢}4.344.821,4$  millones<sup>3</sup>; en un **45,6% por financiamiento interno**, mediante la emisión de títulos valores de deuda interna por un monto de  $\text{¢}3.652.821,1$  millones; y por un aporte de **0,1%** de ingresos de capital por un monto de  $\text{¢}4.479,5$  millones. La variación del ingreso total del proyecto de presupuesto 2016 en términos nominales es de 0,5% en comparación con el presupuesto inicial aprobado de 2015.

En el siguiente gráfico se observa la composición del presupuesto de ingresos, señalando la participación porcentual de los ingresos corrientes y del financiamiento interno. El mismo describe una participación de la deuda interna por encima del 40% sobre el total de los ingresos en los últimos siete años:

**GRÁFICO 1**  
**GOBIERNO CENTRAL: FINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO INICIAL, 2006-2016**



Fuente: SIGAF y Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2016.

Los ingresos por concepto de **financiamiento** incluidos en el proyecto de presupuesto de la República para 2016 ascienden a un monto de  $\text{¢}3.652.821,1$  millones, lo que representa un decrecimiento del 2,8% con respecto al presupuesto inicial 2015 ( $\text{¢}3.758.752,5$  millones). En 2014

<sup>3</sup> La Contraloría General de la República certificó ingresos corrientes para el ejercicio económico de 2016 por un monto de  $\text{¢}4.262.211,6$  millones. En el Proyecto de Presupuesto de 2016 se incorpora, mediante Certificación de la Contabilidad Nacional N° DCN-891-2015 del 21 de agosto de 2015, un monto de  $\text{¢}82.609,8$  millones relacionado con el traslado de cuotas obrero patronales de cotizantes del Régimen de Capitalización del Magisterio Nacional, con lo cual el total de ingresos corrientes del Proyecto de Ley de Presupuesto 2016 asciende a un monto de  $\text{¢}4.344.821,4$  millones.

y 2015, los ingresos por este concepto habían crecido a tasas del 1,9% y 32,3%, respectivamente.

El decrecimiento del financiamiento en 2016 se explica por la menor cantidad de vencimientos de títulos valores que deben atenderse en dicho año respecto del 2015. Al respecto, el financiamiento interno está constituido por títulos valores de corto plazo por un monto de ¢617.916,2 millones y por la emisión de títulos valores de largo plazo por un monto de ¢3.034.904,9 millones.

En el caso de los **ingresos corrientes** estos ascienden a un monto de ¢4.344.821,4 millones en 2016, con un crecimiento nominal aproximado de 7,9% respecto de los ingresos corrientes reestimados del 2015 (4.027.399,1 millones). Los ingresos corrientes de 2016 están conformados en su mayoría por ingresos tributarios (91%), contribuciones sociales (3%), ingresos no tributarios (1%), e ingresos por transferencias corrientes (5%).

Las **rentas tributarias** que presentan una mayor importancia relativa en términos de recaudación para el 2016 son las siguientes: Impuesto sobre las ventas, ¢1.414.458,0 millones (35,8%); Impuesto a los Ingresos y Utilidades o impuesto sobre la renta, ¢1.272.197,5 millones (32,3%); Impuesto único a los Combustibles, ¢431.000,0 millones (10,9%); Impuestos selectivos de Consumo, ¢244.000,0 millones (6,2%); Arancel de Aduanas o derechos de importación, ¢151.000,0 millones (3,8%), Impuesto sobre la propiedad de vehículos, ¢155.000,0 millones (3,9%), Impuesto sobre bebidas alcohólicas, ¢38.000,0 millones (1,0%), impuesto sobre bebidas sin contenido alcohólico, 38.000,0 millones (1,0%) e Impuesto sobre el traspaso de bienes inmuebles, ¢37.000,0 millones (0,9%), entre otros. Como puede observarse en el siguiente cuadro, **quince rentas tributarias constituyen cerca del 90% del total de ingresos corrientes** en 2016:

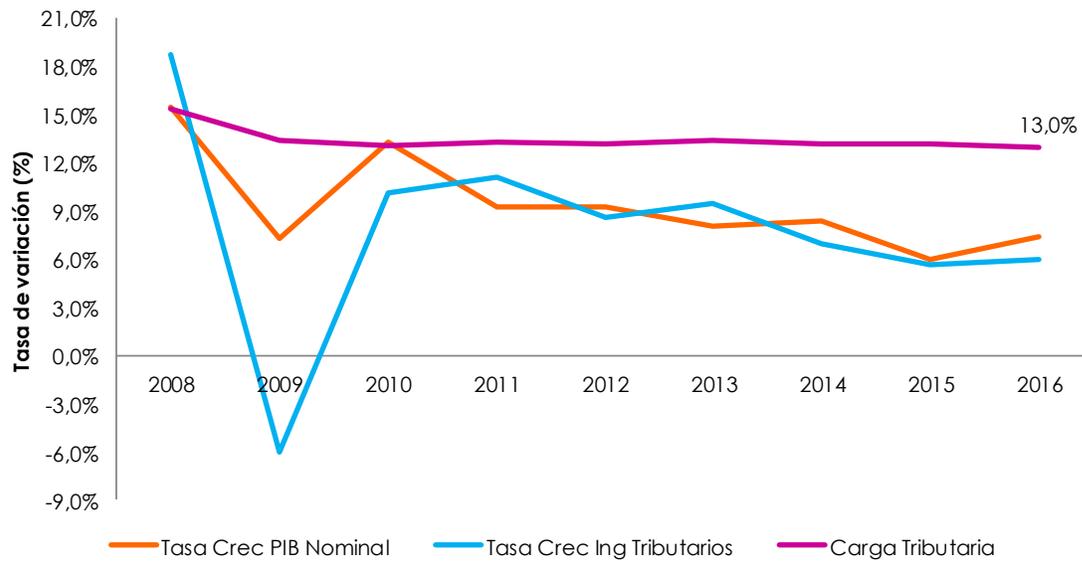
**CUADRO 4**  
**GOBIERNO CENTRAL: INGRESOS CORRIENTES SEGÚN PRINCIPALES RENTAS, 2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Denominación	Estimación 2016	Participación %
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>4.344.821</b>	<b>100,0%</b>
<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>3.943.918</b>	<b>90,8%</b>
Principales 15 rentas tributarias, por su monto:	3.920.516	90,2%
Impuesto general sobre las ventas	1.414.458	32,6%
Impuesto a los ingresos y utilidades	1.272.198	29,3%
Impuesto único por tipo de combustible	431.000	9,9%
Impuestos selectivos de consumo	244.000	5,6%
Impuesto sobre la propiedad de vehículos	155.000	3,6%
Derechos de importación	151.000	3,5%
Impuesto sobre bebidas alcohólicas	38.000	0,9%
Impuesto a las bebidas sin contenido alcohólico	38.000	0,9%
Impuesto sobre transferencia de bienes inmuebles	37.000	0,9%
Derechos de salida del Territorio Nacional -aéreo-	35.500	0,8%
Impuesto a los productos de Tabaco	35.360	0,8%
1% sobre el valor aduanero de las importaciones	27.000	0,6%
Impuesto sobre traspaso de vehículos usados	23.000	0,5%
Impuestos Ley de Migración y Extranjería	16.000	0,4%
Impuesto a las personas jurídicas	3.000	0,1%
Resto de rentas tributarias	23.402	0,5%
<b>Contribuciones Sociales</b>	<b>148.110</b>	<b>3,4%</b>
<b>Ingresos No Tributarios</b>	<b>41.664</b>	<b>1,0%</b>
<b>Transferencias Corrientes</b>	<b>211.130</b>	<b>4,9%</b>

Fuente: CGR, con base en Proyecto de Ley de Presupuesto 2016.

En el siguiente gráfico se puede observar el comportamiento de la producción nacional y la recaudación tributaria, en el periodo 2008-2016. En relación con la carga tributaria (relación ingresos tributarios/PIB), esta continúa mostrando un estancamiento en torno al 13,0% en los últimos años:

**GRÁFICO 2**  
**GOBIERNO CENTRAL: EVOLUCIÓN DEL PIB NOMINAL, INGRESOS TRIBUTARIOS Y CARGA TRIBUTARIA, 2009-2016**



1/ Datos estimados para 2015 y 2016.

Fuente: CGR, con base en datos del BCCR y MINHAC.

A continuación se muestra un detalle de los ingresos en términos de la carga tributaria para el ejercicio siguiente:

**CUADRO 5**  
**GOBIERNO CENTRAL: INGRESOS CORRIENTES Y TRIBUTARIOS COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2009-2016**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 <sup>1</sup>	2016 <sup>2</sup>
<b>Ingresos Corrientes como % del PIB</b>	<b>14,01</b>	<b>14,36</b>	<b>14,50</b>	<b>14,36</b>	<b>14,37</b>	<b>14,24</b>	<b>14,25</b>	<b>14,32</b>
<b>Ingresos Tributarios como % del PIB <sup>3</sup></b>	<b>13,43</b>	<b>13,05</b>	<b>13,28</b>	<b>13,20</b>	<b>13,38</b>	<b>13,21</b>	<b>13,17</b>	<b>13,00 <sup>4</sup></b>
Principales impuestos como % del PIB:								
Impuesto general sobre las ventas	4,93	4,82	4,94	4,93	4,78	4,75	4,66	4,66
Impuestos a los ingresos y utilidades	4,08	3,92	3,97	3,91	4,12	4,09	4,21	4,19
Impuesto único por tipo de combustible	1,83	1,68	1,72	1,55	1,64	1,52	1,47	1,42
Impuestos selectivos de consumo	0,70	0,77	0,84	0,82	0,72	0,73	0,77	0,80
Impuesto a la propiedad de vehículos	0,46	0,49	0,41	0,45	0,46	0,49	0,51	0,51
Derechos de importación	0,58	0,54	0,59	0,56	0,53	0,53	0,51	0,50
Impuesto a las bebidas alcohólicas	0,18	0,15	0,16	0,16	0,14	0,14	0,15	0,13
Impuesto s/ bebidas sin contenido alcohólico	0,15	0,14	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13
Impuesto s/transferencia de bienes inmuebles	0,08	0,08	0,09	0,09	0,11	0,12	0,12	0,12
Derechos de salida del territorio nacional	0,15	0,13	0,11	0,11	0,11	0,12	0,12	0,12
Impuesto a los productos de Tabaco				0,09	0,16	0,12	0,12	0,12
1% al valor aduanero de las importaciones	0,12	0,12	0,12	0,10	0,10	0,10	0,09	0,09
Impuesto s/traspaso de vehículos usados	0,06	0,06	0,07	0,06	0,07	0,07	0,07	0,08
Impuestos Ley de Migración y Extranjería	0,03	0,05	0,03	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05
Impuesto a las personas jurídicas				0,10	0,15	0,15	0,11	0,01
Resto de rentas tributarias como % del PIB	0,10	0,11	0,11	0,09	0,10	0,09	0,08	0,08

1/ Reestimación de Ingresos del Gobierno Central para el ejercicio económico 2015.

2/ Estimación de los ingresos del Gobierno Central para el ejercicio económico 2016.

3/ Relación comúnmente denominada carga tributaria.

4/ En este año el Gobierno Central no contaría con el ingreso a las personas jurídicas.

Fuente: CGR, con base en las liquidaciones de ingresos, información del BCCR y Proyecto de Ley de Presupuesto 2016.

Se espera que en 2016 el **impuesto general sobre las ventas** alcance una recaudación de ¢1.414.458,0 millones, lo que implica un crecimiento nominal de 7,4% en relación con el monto previsto para 2015 (¢1.317.000,0 millones) y una carga tributaria de 4,66%. En el caso del **impuesto a los ingresos y utilidades** se espera que alcance un monto de ¢1.272.197,5 millones, lo que conlleva un crecimiento nominal de 7,0%, e implica una carga tributaria de 4,19%.

Se estima que el **impuesto único a los combustibles** recaude un monto de ¢431.000 millones, lo que implica una tasa de crecimiento nominal de 3,9% en relación con la recaudación esperada de 2015 (¢415.000 millones). La carga tributaria de este impuesto pasaría de 1,47% en 2015 a 1,42% en 2016.

Por su parte, la recaudación por concepto del **impuesto selectivo de consumo** ascendería a un monto de ₡244.000,0 millones, lo que representa una tasa de variación de 11,9% en relación con 2015 (₡218.000,0 millones). La carga tributaria de este impuesto pasaría de un 0,77% a un 0,80%; mayoritariamente influenciado por la mayor importación de vehículos. Se espera que el **impuesto a la propiedad de vehículos** genere una recaudación de ₡155.000,0 millones, con una tasa de variación de 7,6% en relación con el monto estimado para 2015 (₡144.000,0 millones). Lo anterior implica que la carga tributaria de este impuesto en el 2016 sea de 0,51%.

Además, debe considerarse el efecto de la menor recaudación esperada en el **impuesto a las personas jurídicas** en el ejercicio económico de 2016, a causa de la declaratoria de inconstitucionalidad de la Sala IV de los artículos 1, 3 y 5 de la Ley N° 9024 que daba fundamento legal al impuesto, lo cual también ha incidido en la recaudación observada del 2015 en este impuesto.

En lo que respecta a las **contribuciones sociales**, estas ascienden a un monto de ₡148.109,8 millones en 2016, para una tasa de crecimiento del 135,1% en comparación con el monto estimado para 2015 (₡63.000 millones). Dicho crecimiento se explica, en su mayoría, porque en el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República para el 2016, se incluyó el rubro "Contribución por traslado al régimen de Reparto Ley 8721" (Código 1213010200001), como parte de los ingresos por concepto de contribuciones sociales, por la suma de ₡82.609.774.877, recursos certificados por la Contabilidad Nacional mediante oficio DCN-0891-2015 del 21 de agosto del 2015.

Al respecto, la Ley 8721, publicada en la Gaceta 79 del 24 de abril de 2009, Reforma del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA), en su artículo 3 establece que "La JUPEMA deberá trasladar al Régimen de reparto, en un solo tracto, y en el plazo de tres (3) meses, las cuotas obreras, patronales y estatales deducidas de los salarios de los funcionarios nacidos el 1° de agosto de 1965 o en fecha posterior, que hayan sido nombrados por primera vez antes del 15 de julio de 1992, que sean cotizantes del Régimen de capitalización colectiva y que dado a esta reforma legal deban ser trasladados al Régimen de reparto. La Junta de Pensiones y Jubilaciones y el Ministerio de Hacienda determinarán el monto total de esa suma, de acuerdo con las liquidaciones actuariales que se emitirán para tales efectos".

Asimismo, el artículo 4 de dicha Ley, señala que "Autorízase al Ministerio de Hacienda para que mantenga, en un Fondo Especial de Pensiones administrado por un banco del Sistema Bancario Nacional o por una operadora de pensiones autorizada por la SUPEN, los recursos que la JUPEMA le traslada por concepto de cuotas obreras, patronales y estatales deducidas de los salarios de los funcionarios nacidos el 1° de agosto de 1965 o en fecha posterior, que hayan sido nombrados por primera vez antes del 15 de julio de 1992, que sean cotizantes del Régimen de capitalización colectiva y que dado a esta reforma legal deban ser trasladados al Régimen de reparto, así como las cotizaciones futuras de estos cotizantes./ Si en el momento del traslado de los recursos por parte de la JUPEMA, aún no se ha concluido el proceso para la selección del ente encargado de la administración, serán administrados transitoriamente por la Dirección de Crédito Público, en procura de obtener el mayor rendimiento mediante inversión del Sector Público costarricense."

Por otra parte, en relación con la administración del citado Fondo Especial de Pensiones, el artículo 19 del Decreto Ejecutivo N° 36209-H del 27 de setiembre de 2010, Reglamento a los Artículos 3 y 4 de la citada Ley N° 8721, establece que la Tesorería Nacional podrá realizar todas las actividades propias de un administrador del Fondo Especial de Pensiones del Régimen de Reparto, tendentes a la consecución de una eficiente administración de los recursos y deberá informar mensualmente al Ministro de Hacienda sobre la situación de dicho Fondo Especial y los rendimientos obtenidos. Este Decreto también regula lo relativo al procedimiento para la creación del Fondo y las políticas de inversión del mismo.

En criterio del ente Contralor, la citada inclusión de tales recursos en el Presupuesto de la República, no es congruente con lo dispuesto en la precitada Ley 8721 y en el Reglamento a sus artículos 3 y 4, por lo que se realizó consulta ante el Ministerio de Hacienda, ante lo cual, el Ministro de Hacienda a.i., mediante oficio N° DM-1732-2015 informó que la incorporación de tales recursos en el proyecto de Presupuesto Nacional se realizó considerando criterios técnico jurídicos emitidos por la Tesorería Nacional, en los cuales se aduce una mala base conceptual y construcción – en particular del artículo 4 que crea el Fondo de la citada Ley N° 8721, además de que la administración del Fondo obligaría al Gobierno a asumir altos costos operativos, entre varios aspectos. Además, indica el referido oficio, que los recursos en cuestión, “contribuyen al financiamiento de la subpartida 6.03.02 Pensiones y Jubilaciones Contributivas con identificaciones de partida: 606, 607 y 608”, que corresponden a Pensiones del Magisterio y Profesores según leyes 2248, 7268 y 7531, y sus reformas.

No obstante, la Contraloría General entiende el espíritu del legislador expresado en las actas del trámite de dicha Ley (Nos 22 y 23 de la Comisión con Potestad Legislativa Plena Tercera, del 15 y 29 de octubre de 2008), es procurar que los fondos trasladados al Gobierno se mantuvieran en forma separada y fueran utilizados en el pago de las pensiones específicas de los cotizantes que pasaban al Régimen conforme a lo establecido en la Ley 8721, consecuentemente, que no se consumieran en otras erogaciones.

Dado lo expuesto, y considerando que según las citadas actas de la Comisión con Potestad Legislativa Plena Tercera, lo establecido en el artículo 4 de dicha Ley, pretendía la creación de un Fondo Especial de Pensiones con dichos recursos, a fin de garantizar que el dinero trasladado al Gobierno derivado de la aplicación de esta Ley no cambiara su destino, se desprende que de materializarse la inclusión y aplicación de la totalidad de estos recursos en el Presupuesto de la República del 2016, prácticamente ya no operaría dicho Fondo, aspecto que informamos para la respectiva valoración por parte de los señores y señoras legisladores en el trámite de discusión y aprobación de dicho proyecto de presupuesto.

Para el ejercicio económico de 2016 se incorpora por segundo año consecutivo, bajo el rubro de **ingresos no tributarios**, la estimación del 25% de las utilidades del Instituto Nacional de Seguros (INS), que deben ser trasladadas al Estado costarricense<sup>4</sup>, por lo que se espera un ingreso a favor del fisco por la suma de ₡12.000 millones.

Las **transferencias corrientes** alcanzan un monto de ₡211.129,9 millones en 2016, con una tasa de crecimiento de 0,8% con respecto al monto estimado de 2015 (₡209.360,4 millones). El mayor aporte de las transferencias corrientes recae en las transferencias de FODESAF (₡198.052,7 millones, 93,8% del total en 2016), destinadas a financiar programas sociales de Gobierno, como por ejemplo: pensiones del Régimen No Contributivo (₡71.202,3 millones); becas del Programa Avancemos (₡48.970,0 millones), programa de comedores escolares del MEP (₡28.963,6 millones) y el Programa Nacional de Empleo (PRONAE, ₡15.286,0 millones), entre otros programas.

Resulta oportuno acotar que los ingresos corrientes para el ejercicio económico de 2016 se estimaron en un contexto de crecimiento moderado de la actividad económica durante el primer semestre de 2015 y en concordancia con algunas de las principales proyecciones que presentó el BCCR en la Revisión del Programa Macroeconómico 2015-2016, las cuales se muestran seguidamente:

---

<sup>4</sup>En virtud de la reforma integral a la ley de ese Instituto, llevada a cabo mediante artículo 52 de la Ley N° 8653 de 22 de julio de 2008.

**CUADRO 6**  
**PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 2016:**  
**VARIABLES MACROECONÓMICAS UTILIZADAS EN LA ESTIMACIÓN DE INGRESOS CORRIENTES**

Variable	2015	2016
PIB nominal millones ₡	28.256.825,8	30.341.568,9
Importaciones totales millones de US \$	16.028,0	17.395,0
Importaciones sin hidrocarburos ni regímenes especiales	11.698,0	12.598,0
Crecimiento del PIB nominal %	5,9%	7,4%
Crecimiento del PIB real %	2,8%	4,0%
Meta de inflación (medida con IPC)	4%(+ -1 p.p)	4%(+ -1 p.p)

Fuente: CGR, con información de la Revisión del Programa Macroeconómico 2015-2016, BCCR, Julio 2015.

El BCCR estableció un balance de riesgos a nivel interno y externo que de concretarse podrían eventualmente afectar el desempeño de la economía costarricense y por ende también la recaudación tributaria. Entre los posibles **eventos internos** mencionados por el BCCR está el deterioro de las finanzas públicas mayor al previsto, cuyo financiamiento genere presiones sobre las tasas de interés locales, por lo que en dicha revisión el BCCR hizo un llamado a los distintos grupos de la sociedad costarricense para buscar el consenso necesario y adoptar en 2015 las medidas legislativas para controlar y racionalizar el gasto e incrementar la recaudación tributaria.

De igual forma, mencionó los efectos adversos por choques de oferta relacionados con el fenómeno de El Niño-Oscilación del Sur (ENOS), el cual, dependiendo de su intensidad y duración, podría eventualmente tener consecuencias negativas en el desempeño de la actividad agropecuaria.

En el **ámbito externo**, el BCCR destacó el riesgo de un crecimiento económico mundial menor al previsto, en especial de los principales socios comerciales, lo que repercutiría negativamente en la demanda externa, sobre todo influenciada por el menor desempeño de economías emergentes como China y los efectos que ello tendría sobre otras economías, particularmente en América Latina, en el tanto no solamente podría afectar las exportaciones de bienes y servicios de esas economías, sino también la percepción internacional de riesgo de la economía costarricense, entre otros.

Cabe mencionar finalmente, que el Ministerio de Hacienda ha presentado a la corriente Legislativa 6 proyectos de Ley tendientes a **mejorar la recaudación tributaria**. Estos Proyectos están relacionados con el fraude fiscal (proyecto 19425), la lucha contra el contrabando<sup>5</sup> (19407), exoneraciones tributarias (19531), impuesto al valor agregado (19678), impuesto sobre la renta (19679) y personas jurídicas (19505), con lo cual se espera fortalecer el control tributario e incrementar la carga tributaria.

<sup>5</sup> El pasado 20 de Agosto en la Sesión Ordinaria N° 59 del Plenario Legislativo fue aprobado en Primer Debate en proyecto 19 407 "ley para mejorar la lucha contra el contrabando". Se aprobó una moción para que su texto aprobado en Primer Debate fuese publicado en La Gaceta, publicándose allí en el Alcance Digital No. 70, página 140.

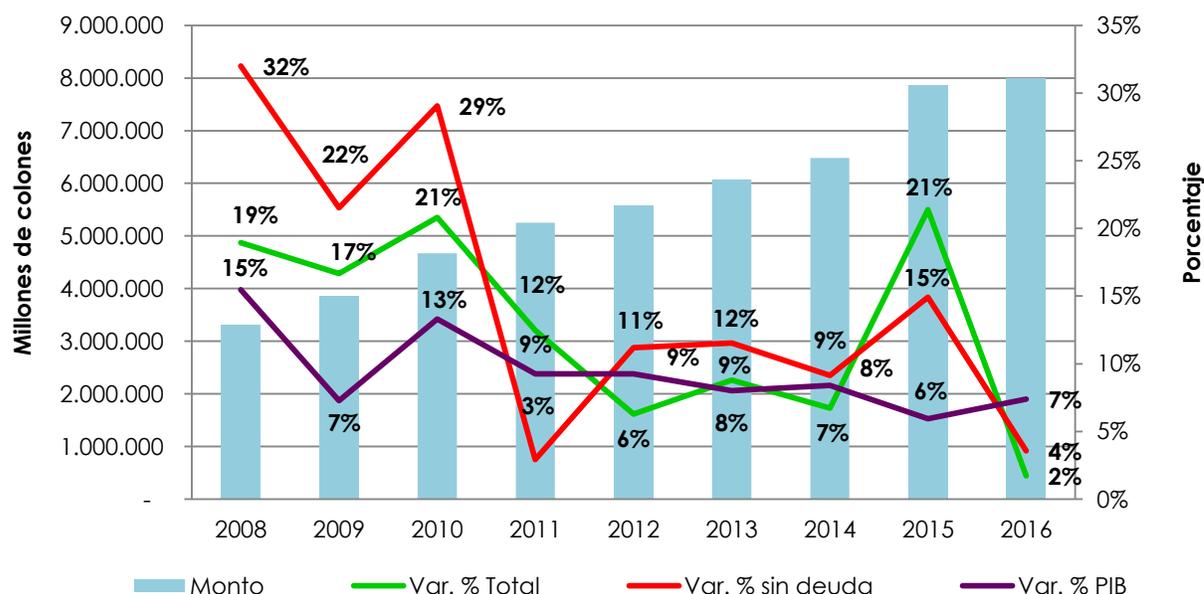
### 1.3 Presupuesto de Egresos

En la siguiente sección se comentará acerca del presupuesto de egresos propuesto por el Poder Ejecutivo para el siguiente ejercicio económico. Como nota metodológica general, se señala que los montos ejecutados de 2015 corresponden al gasto devengado al 31 de agosto, según consulta realizada al sistema SIGAF (Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera) del Ministerio de Hacienda el día 01 de setiembre de 2015, mientras que las cifras del presupuestado se refieren al presupuesto ajustado<sup>6</sup>.

#### 1.3.1 Evolución y composición del gasto

El Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2016 alcanza un monto de ₡8.002.122 millones, 1,7% más en términos nominales que el presupuesto ajustado al mes de agosto 2015, el cual asciende a ₡7.866.211 millones. Excluyendo el servicio de la deuda<sup>7</sup>, el crecimiento del gasto sería de un 3,4%. Como porcentaje del PIB, este proyecto implica un presupuesto que pasa de representar un 27,8% del PIB en 2015 a un 26,4% en 2016<sup>8</sup>.

**GRÁFICO 3**  
**GOBIERNO CENTRAL: EVOLUCIÓN DEL GASTO, 2008-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**



1/ Variaciones de 2008-2014 corresponden al gasto devengado, 2015 al presupuesto ajustado y 2016 al Proyecto de Ley.

Fuente: SIGAF y Proyecto de Ley 2016,

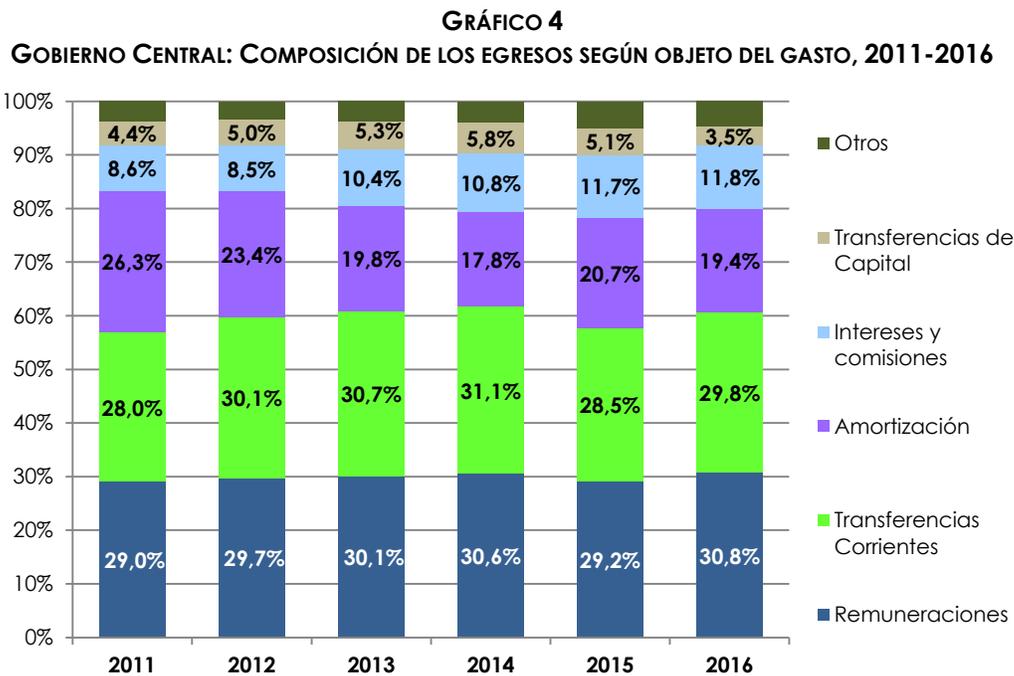
<sup>6</sup> Además de las modificaciones presupuestarias y los presupuestos extraordinarios, el presupuesto ajustado considera en la apropiación únicamente la parte ejecutada de los recursos de crédito externo.

<sup>7</sup> Entendido este como las partidas de amortización e intereses y comisiones, se excluye el monto presupuestado en 2015 en el título de Servicio de la Deuda por pago de comisiones por servicios bancarios, pues en 2016 este gasto se incorpora al presupuesto del Ministerio de Hacienda.

<sup>8</sup> No incluye aún los recursos correspondientes a préstamos externos que por disposiciones legales se agregan iniciado el período.

Si bien el presupuesto 2016 presenta un crecimiento menor, continúa siendo elevado, dado el salto que presentó en 2015, según se observa en el gráfico anterior.

Como se observa en el siguiente gráfico, el 80% del presupuesto se concentra en tres partidas, a saber: remuneraciones, transferencias corrientes y amortización. El 20% restante está conformado por los intereses y comisiones, las transferencias de capital, servicios, bienes duraderos, materiales y suministros, activos financieros y cuentas especiales.



Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF y Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2016.

Para 2016 el presupuesto **se recompone con un ligero énfasis hacia el gasto corriente y en detrimento del gasto de capital**, ya que según se observa en el siguiente cuadro, las partidas de remuneraciones y transferencias corrientes son las que aumentan, mientras que las partidas de transferencias de capital y amortización se reducen, en términos absolutos y relativos. Esta recomposición, continuará incidiendo sobre la magnitud de los presupuestos futuros, ya que las partidas que se incrementan, son de naturaleza recurrente.

**CUADRO 7**  
**GOBIERNO CENTRAL: EGRESOS SEGÚN OBJETO DEL GASTO, 2014-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Partida	Devengado 2014	% Ejec	Presupuesto		Proyecto de			Var. Absoluta	Var. %
			Ajustado 2015	Part. %	Ley 2016	Pat. %	% PIB		
Remuneraciones	1.979.969	95,5%	2.295.745	29,2%	2.461.947	30,8%	8,1%	166.201	7,2%
Servicios	141.198	78,4%	204.866	2,6%	208.240	2,6%	0,7%	3.373	1,6%
Materiales y suministros	52.470	80,7%	71.836	0,9%	66.094	0,8%	0,2%	-5.742	-8,0%
Intereses y comisiones	699.091	93,3%	916.802	11,7%	945.008	11,8%	3,1%	28.206	3,1%
Activos Financieros	1.199	90,9%	4.720	0,1%	3.995	0,0%	0,0%	-725	-15,4%
Bienes Duraderos	58.254	64,0%	103.735	1,3%	98.369	1,2%	0,3%	-5.365	-5,2%
Transferencias Corrientes	2.016.752	98,1%	2.238.876	28,5%	2.383.526	29,8%	7,9%	144.650	6,5%
Transferencias de Capital	377.877	99,6%	400.099	5,1%	276.777	3,5%	0,9%	-123.322	-30,8%
Amortización	1.153.637	97,2%	1.626.966	20,7%	1.555.769	19,4%	5,1%	-71.197	-4,4%
Cuentas Especiales	167	2,2%	2.566	0,0%	2.399	0,0%	0,0%	-167	-6,5%
<b>TOTAL</b>	<b>6.480.615</b>	<b>95,5%</b>	<b>7.866.211</b>	<b>100,0%</b>	<b>8.002.122</b>	<b>100,0%</b>	<b>26,4%</b>	<b>135.911</b>	<b>1,7%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF y Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2016.

Las **remuneraciones**, representan el 30,8% del monto presupuestado para 2016, con una tendencia de mayor participación. Esta partida es la de mayor variación nominal, con un 7,2% respecto al presupuesto ajustado de 2015. Este crecimiento, recae en un aumento del 9,2% en los incentivos salariales y de un 6,9% de las remuneraciones básicas. Juntas estas dos subpartidas, conforman el 82,5% de las remuneraciones.

Por título, se tiene que el MEP comprende el 59,7% del gasto en esta partida. Este ministerio creció un 10% respecto al ajustado 2015, sin embargo, el proyecto contempla, según se indica en la exposición de motivos, la creación de 870 plazas (en términos netos, pues también se eliminan 1.450 plazas que no tenían aprobación de la STAP). De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, estas plazas son para atender la apertura de centros educativos, cambio de modalidad, incremento en la cobertura para atender las prioridades del PND y atender votos de la Sala Constitucional.

Sigue en importancia el Poder Judicial, con una participación del 14,4% del total de las remuneraciones. Este título presenta un crecimiento de 4,1%. El Ministerio de Seguridad Pública (6,6% del total) crece en sus remuneraciones un 1,3% y el Ministerio de Justicia y Paz (3,4% del total) un 5,7%; este último, crea 90 plazas las cuales en su mayoría corresponden a policías penitenciarios para reforzar los centros de reclusión, así como profesionales para atender los centros cívicos.

Respecto a 2015, las instituciones que más aumentarían el gasto en remuneraciones en términos absolutos son el MEP (¢134.058 millones), el Poder Judicial (¢14.101 millones) y el Ministerio de Justicia y Paz (¢4.497 millones). En contraparte, en términos relativos, las instituciones con crecimientos negativos en sus remuneraciones de -1,0%, -1,7% y -3,1% son el Ministerio de Comercio Exterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos respectivamente. En todos los casos, esas reducciones son producto de una caída en los incentivos salariales y en las remuneraciones básicas.

Por su parte, las **transferencias corrientes** ascienden a ¢2.383.526 millones, para una variación del 6,5% respecto a 2015. Esta partida pasó de representar un 28% en 2011 en la estructura de

gasto del Gobierno Central, al 29,8% que se propone para 2016, por lo que al igual que las remuneraciones ha ido aumentando su participación en la última década.

El 97,4% de estas transferencias están conformadas por las transferencias corrientes al sector público (63,6%) y las prestaciones (33,8%) las cuales crecieron un 6,9% y 5,7% respectivamente, lo que viene a explicar el aumento general en este rubro. Si bien solo representan el 0,2% del total de esta partida, las transferencias a personas cayeron un 26,0% y las transferencias a Empresas Públicas no Financieras cayeron un -69% ya que en este presupuesto no se han incluido transferencias a SINART y CNP, aunque estas tienen poco peso relativo dentro de la partida.

Según destinatario, los principales son: los Regímenes Especiales de Pensiones que comprenden el 35,6% de los recursos a transferir (¢771.130 millones, excluye ¢77.607 millones para la CCSS, por aportes estatales a trabajadores independientes, cargas sociales, entre otros conceptos); el Fondo Especial para la Educación Superior (¢440.773 millones), CCSS (¢331.680 millones, incluye montos presupuestados en el título de Regímenes de Pensiones), Juntas de Educación y Administrativas (¢179.124 millones), IMAS (¢48.970 millones), entre otros. Sobre este tema se comentará con mayor detalle en la sección 1.3.5.

En lo que respecta a la **amortización**, el gasto asignado asciende a ¢1.555.769 millones, que representa el 19,4%, y muestra un decrecimiento de 4,4% con respecto al año anterior, ¢71.196,8 millones menos, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, esto se debe a una caída en el perfil de vencimientos previstos para 2016. Para el próximo ejercicio se presupuestan ¢1.502.198,5 millones en amortización de títulos valores, lo que representa una disminución absoluta de ¢91.826 millones con respecto a lo presupuestado a agosto de 2015, lo que implica en términos relativos una disminución de 5,8%. Cabe señalar que este perfil puede modificarse de acuerdo con las colocaciones de corto y largo plazo que realice la Tesorería Nacional, así como los canjes de deuda. Las operaciones de canje de deuda realizadas durante el primer semestre de 2015, disminuyeron las presiones sobre los vencimientos de títulos internos que deben financiarse el próximo año, por lo que, la estimación de la amortización requiere menos recursos al compararla con la apropiación inicial 2015, la cual fue estimada considerando un monto mayor de vencimientos.

En lo que corresponde a los **intereses**, estos muestran un aumento del 3%, para una asignación de ¢945.008 millones. Por composición, dos subpartidas abarcan el 93,2% de la partida: los intereses de títulos valores internos de largo plazo, con un 77,7% y los intereses de títulos valores externos de largo plazo 14,5%. El incremento responde principalmente a la nueva colocación de eurobonos que se realizó en marzo de 2015, que para el ejercicio presupuestario 2016 pagará los dos cupones semestrales, y a que el Ministerio de Hacienda no espera incrementos significativos en las tasas de interés en el mercado interno.

Respecto a las **transferencias de capital**, estas muestran una disminución del 17,2% respecto al presupuesto inicial y del 30,8% respecto al presupuesto ajustado, esta diferencia se debe a los recursos de crédito externo que se revalidan en el primer cuatrimestre del año. Las principales asignaciones que se realizan son al CONAVI, por ¢155.215 millones, de los cuales ¢70.350 millones son por la Ley N° 7798, Ley de Creación del CONAVI, ¢83.618 millones son por la Ley N° 8114 (impuesto único a los combustibles) y ¢1.247 millones como contrapartida local para el Proyecto de Construcción del Puente Binacional sobre el Río Sixaola; Juntas de Educación y Administrativas (¢31.632 millones, ¢26.382 millones para infraestructura educativa, ¢2.500 millones para compra de terrenos para apertura de centros educativos, ¢2.750 millones para el programa de comedores escolares) y FONAFIFO, por ¢14.180 millones, para el pago de servicios ambientales. Como se mencionó, lo relativo al gasto en transferencias se aborda en la sección 1.3.5, mientras que las transferencias a Gobiernos Locales se comentan en la sección 1.3.11.

Sigue en importancia los **servicios**, con un presupuesto de ¢208.240 millones, lo que implica una variación del 1,6%. Tres títulos concentran el 50,8% de este monto:

- **Ministerio de Educación Pública:** Este título presupuesta un monto de ¢36.466 millones en servicios, de los cuales ¢6.012 millones corresponden a transporte dentro del país, ¢5.156 millones en seguros y ¢4.996 millones en alquiler de edificios, locales y terrenos.

Cabe destacar que esta partida ha tenido una ejecución promedio del 78,9% del presupuesto ajustado, y del 60,2% del presupuesto inicial para el período 2007-2014. En este mismo período, la apropiación se ha disminuido una media de 22,8% del monto inicialmente presupuestado.

Al mes de agosto de 2015 se observa una disminución de ¢5.085 millones, 17% del presupuesto inicial. La mayor parte de esta reducción se ha dado en las subpartidas de transporte en el país (-¢1.764 millones, para un presupuesto de ¢4.222 millones), mantenimiento de edificios (-¢1.254 millones, para una apropiación de ¢1.454 millones) y servicios generales (-¢1.092 millones y un presupuesto de ¢1.750 millones). Lo anterior refleja la existencia de partidas sobreestimadas en el presupuesto, así como la práctica usual de disminuir la apropiación de ciertos rubros mediante modificaciones presupuestarias en los que la ejecución final no alcanza siquiera el monto inicialmente asignado.

- **Ministerio de Hacienda:** El presupuesto de servicios para dicho título alcanza la suma de ¢35.560 millones, 23% más que el presupuesto ajustado al mes de agosto (2,2% si se compara con el presupuesto inicial). Por subpartida, se tiene que las comisiones y gastos por servicios financieros y comerciales pasan de ¢177 millones presupuestados en 2015 a ¢9.311 millones en 2016, debido a un cambio de criterio en la clasificación presupuestaria de las comisiones que cobran los intermediarios financieros por la recaudación de impuestos. Otros rubros importantes son alquiler de edificios locales y terrenos, con ¢8.509 millones; mantenimiento y reparación de equipo de cómputo, ¢3.585 millones; servicios generales, ¢2.589 millones y alquiler de equipo de cómputo ¢2.545 millones.
- **Poder Judicial:** El monto presupuestado asciende a ¢33.728 millones, 10,7% más que en 2015. De este monto, el 22,7% es para alquiler de edificios, locales y terrenos, 13,3% para servicios generales y 11,6% para servicios de telecomunicaciones.

Los **bienes duraderos** alcanzan un monto de ¢98.369 millones. Tres títulos absorben el 78% de este monto: MOPT, con ¢37.349 millones; Poder Judicial, con ¢23.874 millones y Ministerio de Educación Pública, con ¢15.853,5 millones.

Por último, las partidas de **materiales y suministros** (¢66.094 millones, 51,7% en alimentos y bebidas y combustibles y lubricantes), **activos financieros** (¢3.995 millones, como cuotas de organismos financieros internacionales<sup>9</sup>) y **cuentas especiales** (¢2.399 millones, ¢1.591 millones como previsión presupuestaria por un eventual referéndum y ¢150 millones como Fondo de Elecciones para atender comprar urgentes del proceso electoral, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda), comprenden el **0,91%** del presupuesto.

<sup>9</sup> Incluye: ¢950,0 millones para el BID, ¢951,0 millones para el Banco Mundial, ¢1.385,0 millones para el BCIE y ¢709,0 millones para la Corporación Interamericana de Inversiones (CII).

### 1.3.2 Egresos según título presupuestario

En lo que respecta a los egresos por título presupuestario se observan pocos cambios, el más notorio es una ligera recomposición debido a un menor peso relativo del Servicio de la Deuda, que pasó de representar el 32,5% en el presupuesto ajustado de 2015 al 31,2% en el Proyecto de Ley 2016. En general, se tiene que tres títulos concentran el 71,4% de los gastos: el Servicio de la Deuda Pública, el MEP (29,5%) y los Regímenes de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional (10,6%).

La dinámica del **Servicio de la Deuda** viene determinada por el comportamiento de la amortización y los intereses. Como se mencionó en el acápite anterior, los intereses aumentan debido al pago de dos cupones semestrales de la última colocación de eurobonos realizada en marzo 2015, mientras que la amortización disminuye por un menor perfil de vencimientos en comparación con el presente ejercicio, siendo más fuerte la disminución en la amortización que el mayor pago de intereses, lo que explica la variación del -2,1% respecto a 2015, que lo sitúa en un presupuesto de  $\text{¢}2.500.529$  millones,  $\text{¢}53.844$  millones menos que en 2015. En la sección 3.1 Se comenta como mayor detalle lo relativo a este título.

Por su parte, el presupuesto del **MEP** asciende a un monto de  $\text{¢}2.362.194$  millones, 7,8% más que en 2015. Este crecimiento está impulsado principalmente por las remuneraciones ( $\text{¢}1.470.084$  millones) y las transferencias corrientes ( $\text{¢}794.508$  millones) y de capital ( $\text{¢}42.420$  millones). En el primer caso, se explica por el crecimiento inercial de la partida<sup>10</sup> y la creación de plazas.

En lo que respecta a las transferencias, el principal aumento lo recibe el FEES, que pasaría de  $\text{¢}410.488$  millones en 2015 a  $\text{¢}440.773$  millones en 2016. Si bien es consabido la importancia que tiene el gasto en educación –en todos los niveles: preescolar, escolar, secundaria, técnica y superior– es importante que este gasto se dirija y complemente hacia los espacios en los que se requiere una mayor inversión. En el caso de la educación superior, de acuerdo con el V Informe del Estado de la Educación, si bien se observa un aumento del 50% en las tasas de matrícula de las universidades públicas, un estudio de cohorte muestra que la proporción de estudiantes de primer ingreso de la UCR, la UNA y el TEC que logra obtener al menos un título es de entre 46% y 52%.<sup>11</sup>

Por su parte, las transferencias a Juntas de Educación y Administrativas presentan una reducción del 4,6%, pues pasan de una asignación de  $\text{¢}221.673$  millones a  $\text{¢}211.496$  millones. Según la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, esta reducción se debe a una menor asignación en transferencias de capital para infraestructura educativa, hecho que se justifica en la existencia de importantes saldos en Caja Única por parte de las Juntas. Al 30 de junio del presente año, estas entidades mantenían saldos por  $\text{¢}91.318$  millones.

<sup>10</sup>De acuerdo con las Directrices Técnicas y Metodológicas para la Formulación del Presupuesto 2016, para el cálculo de la previsión para incrementos salariales por costo de vida se aplicó un factor de 4,25%, que incluye la previsión por el aumento por costo de vida del II semestre de 2015 –que fue del 0,08%– y del año 2016.

<sup>11</sup> Proyecto Estado de la Nación. (2015). *V Informe del Estado de la Educación*. Pág. 183

**CUADRO 8**  
**GOBIERNO CENTRAL. EGRESOS SEGÚN TÍTULO PRESUPUESTARIO, 2014-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Título	Devengado 2014	% ejec	Presupuesto Ajustado 2015	Proyecto de Ley 2016	Part. %	Var. Absoluta	Var. %
Servicio de la Deuda Pública	1.858.383	95,7%	2.554.373	2.500.529	31,2%	-53.844	-2,1%
Ministerio de Educación Pública	1.870.359	96,2%	2.190.318	2.362.194	29,5%	171.876	7,8%
Regímenes de Pensiones	705.415	98,7%	789.281	848.862	10,6%	59.581	7,5%
Poder Judicial	338.338	95,8%	398.537	426.028	5,3%	27.491	6,9%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	338.378	98,4%	387.893	400.374	5,0%	12.481	3,2%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	373.033	94,5%	387.912	340.845	4,3%	-47.067	-12,1%
Ministerio de Salud	245.412	95,6%	281.667	283.377	3,5%	1.710	0,6%
Ministerio de Seguridad Pública	188.206	88,1%	234.167	215.184	2,7%	-18.983	-8,1%
Ministerio de Justicia y Paz	105.829	94,6%	135.237	118.133	1,5%	-17.104	-12,6%
Ministerio de Hacienda	91.118	81,5%	111.757	115.575	1,4%	3.818	3,4%
Ministerio del Ambiente y Energía	43.852	95,4%	49.099	53.984	0,7%	4.885	9,9%
Tribunal Supremo de Elecciones	31.010	83,7%	40.057	48.040	0,6%	7.983	19,9%
Ministerio de Gobernación y Policía	38.912	92,7%	44.191	45.194	0,6%	1.003	2,3%
Ministerio de Cultura y Juventud	40.300	89,2%	44.510	42.827	0,5%	-1.683	-3,8%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	54.957	98,6%	54.368	41.263	0,5%	-13.105	-24,1%
Asamblea Legislativa	29.714	88,8%	34.335	35.305	0,4%	970	2,8%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	22.953	83,5%	28.241	25.510	0,3%	-2.731	-9,7%
Contraloría General de la República	18.666	91,3%	20.530	21.992	0,3%	1.462	7,1%
Presidencia de la República	25.899	91,7%	16.195	15.537	0,2%	-658	-4,1%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	13.584	96,1%	9.871	9.886	0,1%	15	0,2%
Ministerio de la Presidencia	8.990	88,1%	10.176	9.711	0,1%	-465	-4,6%
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	10.099	97,1%	9.123	9.163	0,1%	40	0,4%
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	7.605	91,1%	9.020	9.051	0,1%	31	0,3%
Ministerio de Comercio Exterior	5.944	78,7%	9.272	7.441	0,1%	-1.831	-19,7%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	6.225	83,9%	7.395	7.346	0,1%	-49	-0,7%
Defensoría de los Habitantes de la República	4.846	90,8%	5.684	5.771	0,1%	87	1,5%
Partidas Específicas	2.589	86,3%	3.000	3.000	0,0%	0	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>6.480.615</b>	<b>95,5%</b>	<b>7.866.211</b>	<b>8.002.122</b>	<b>100,0%</b>	<b>135.911</b>	<b>1,7%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto

Como porcentaje del PIB, el presupuesto asignado al MEP equivale al 7,8% del PIB estimado, por lo que aún no se da cumplimiento a la asignación constitucional del 8% del PIB para la educación (art.78). Sin embargo, y tal como se expone en el acápite correspondiente a los destinos específicos y otras obligaciones con cargo al Presupuesto de la República, es preciso ajustar los destinos específicos a la realidad económica del país. A manera de ejemplo, los resultados de la transición demográfica son evidentes en el sistema educativo, tal como señala el Estado de la Educación: *"Entre 2009 y 2014 la matrícula se redujo en el 70,5% de las escuelas, sin que el MEP haya planificado los cambios y mejoras que pueden realizarse en términos de oferta, distribución de las y los docentes, horarios e infraestructura educativa. El Informe llama la atención sobre la necesidad de remediar esta deficiencia"*.<sup>12</sup> Este informe también señala la reducción en la matrícula de más de dos tercios de los centros educativos de I y II ciclos reportados en 2014; así como los avances inerciales en materia de cobertura y calidad de la infraestructura educativa. Esto hace evidente la necesidad de canalizar recursos hacia las áreas prioritarias del sistema educativo: como mejoras en infraestructura, cobertura y calidad, teniendo presente las restricciones fiscales y la dinámica de la población. Lo anterior requiere esfuerzos tanto en materia de asignación de recursos, como en la revisión profunda de la gestión pública que le corresponde al MEP.

Siguen en importancia los **Regímenes Especiales de Pensiones** con cargo al Presupuesto Nacional, con un monto asignado de  $\$848.862$  millones, cifra que equivale al 2,8% del PIB e implica una variación del 7,5% con respecto al ajustado 2015; mientras que los ingresos por contribuciones sociales ascienden a  $\$148.110$  millones, 0,49% del PIB<sup>13</sup>, lo que refleja el carácter deficitario de estos regímenes, situación que ha sido informada por la CGR en forma reiterada.

Las pensiones contributivas crecen un 7,1%; de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, este incremento se sustenta en el aumento esperado del número de pensionados, estimado en alrededor de 1.700 para el Régimen del Magisterio Nacional, que es el de mayor tamaño ( $\$322.899$  millones).

Cabe destacar que el pasado 27 de julio el Poder ejecutivo presentó ante la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley Reforma a la normativa de los regímenes especiales de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional para contener el gasto de pensiones, que se tramita bajo el expediente N° 19.661. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, de aprobarse este proyecto se tendría un ahorro del 0,07% del PIB por este concepto. En el acápite 3.3 Se amplía más respecto al presupuesto de los Regímenes Especiales de Pensiones.

En términos de variación, el presupuesto del **TSE** es el que presenta mayor crecimiento, con un 19,9%, sin embargo, se incluyen  $\$6.754$  millones como contribución a los partidos políticos, por la realización de las próximas elecciones municipales, de excluirse este gasto, el presupuesto del Tribunal crecería un 3,1%.

Por su parte, el **MINAE** presenta una variación del 9,9%, esto se explica por cuatro rubros: en primera instancia, por la inclusión de  $\$1.287$  millones en transferencias corrientes para el FONAFIFO, por el traslado del 25% de los ingresos del canon de aprovechamiento de agua para la protección del recursos hídrico<sup>14</sup>, en 2015 no hay recursos presupuestados por este concepto, adicional a esto, y también se incluyen  $\$14.180$  millones en transferencias de capital para el FONAFIFO para el financiamiento del Pago por Servicios Ambientales (PSA); en segundo lugar, por un mayor presupuesto en la subpartida de Edificios, cuya asignación alcanza los  $\$2.182$

<sup>12</sup> Proyecto Estado de la Nación. (2015). *V Informe del Estado de la Educación*. Pág. 32.

<sup>13</sup> Si se excluyen los ingresos incorporados por el Ministerio de Hacienda correspondientes al traslado de cuotas obrero patronales de cotizantes del Régimen de Capitalización del Magisterio Nacional al Régimen Transitorio de Reparto administrado por el Presupuesto Nacional, derivados de la Ley 8721, este porcentaje cae a un 0,22% del PIB.

<sup>14</sup> El Decreto 32868-MINAE del 24 de agosto de 2005 crea un canon por aprovechamiento del recurso hídrico, que considera el valor de uso y el ambiental. El artículo 14 de este decreto establece su distribución.

millones en comparación a los ₡71 millones presupuestados para 2015<sup>15</sup>, de ese monto ₡1.371 millones son para reforzamiento estructural de un edificio donado por RECOPE; en tercera instancia, se incluyen ₡1.688 millones para el ICE, para el desarrollo de los proyectos *Sistema de abastecimiento de agua para la cuenca media del Río Tempisque y comunidades costeras* (₡1.000 millones), en el marco del Plan de Trabajo del Convenio ICE-MINAE<sup>16</sup>, y el proyecto *Evaluación de la oferta de agua y control de su comportamiento ante el cambio climático* (₡688 millones), amparado al mismo convenio; finalmente, por la inclusión de ₡1.500 millones como transferencia de capital para el PNUD, para el desarrollo e implementación del sistema de monitoreo de aguas subterráneas en tiempo real (SIMASTIR).

En el caso de la **Contraloría General de la República**, esta presenta un crecimiento de 7,1% en términos nominales, respecto al presupuesto ajustado al mes de agosto de 2015. Para este título el principal ajuste presupuestario de 2015 obedece a la reducción de ₡638 millones, realizado en el marco de la discusión del Proyecto de Ley de Presupuesto 2015 y que se materializó en el II Presupuesto Extraordinario, Ley N° 9304. Esta reducción fue una de las más significativas en términos relativos de todo el Presupuesto Nacional. Es importante señalar, que si se compara el Proyecto 2016 con la programación inicial de 2015, el crecimiento nominal es de un 3,9% nominal, inferior al 4,4% de crecimiento que presenta el Proyecto 2016 respecto al presupuesto inicial de 2015, sin considerar el Servicio de la Deuda, Aunado a esto, el presupuesto contralor ha venido reduciendo su participación dentro del presupuesto total en el tiempo, al pasar de 0,37% en 2007 a 0,26% en 2015. Sobre esto, la Contraloría compareció el pasado 09 de setiembre de 2015, ante la Comisión de Asuntos Hacendarios.

Por último, destaca la disminución en el **MAG**. El proyecto de ley de 2016 le asigna un monto de ₡41.263 millones, 24,1% menos que en 2015. Esto se debe a que en el presente ejercicio se presupuestaron varias transferencias de capital que no se presentan en 2016. Propiamente en 2015 se consideraron ₡600 millones al ICAFE (Instituto Costarricense del Café, para ser utilizados como subsidios en las tasas de interés de créditos formalizados por el sector cafetalero) y ₡5.710 millones al SENARA (Servicio Nacional de Riego y Avenamiento, para financiar gastos de obras del Proyecto Limón-Ciudad Puerto, sin embargo, este proyecto se encuentra finiquitado). Cabe destacar también que dentro de este título se revalidarán los saldos correspondientes a los créditos Programa de Gestión Integrada de Recursos Hídricos, con el BCIE (Banco Centroamericano de Integración Económica), y Programa de Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río Sixaola, con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

### 1.3.3 Gasto corriente y de capital

En lo que respecta a la dinámica del gasto corriente y de capital, el Proyecto de Presupuesto de la República 2016 contempla una **reducción del gasto de capital**, para un presupuesto de ₡409.965 millones, en contraposición a un aumento del gasto corriente. El Ministerio de Hacienda señala en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley que, sin tomar en cuenta la amortización de la deuda, de cada ₡100, ₡93,6 se destinan a cubrir gasto corriente y el resto se asigna a gasto de capital.

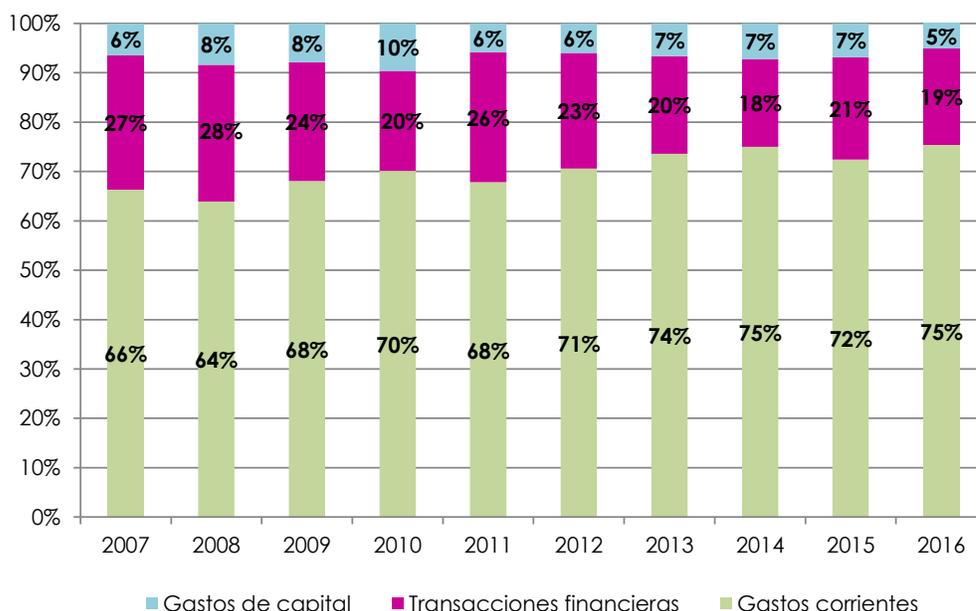
En términos porcentuales el gasto de capital de 2016 sería el más bajo para el período 2007-2016, como se aprecia en el gráfico siguiente. Respecto al PIB, representaría apenas un 1,4% de la producción estimada por el BCCR, porcentaje que aumentará una vez que se revaliden los recursos de crédito externo. De acuerdo con el Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo

<sup>15</sup> Que al mes de agosto de 2015 no presentaba ninguna suma devengada.

<sup>16</sup>Decreto N° 38665-MP-MIDEPLAN-MINAE-MAG, que crea comisión de alto nivel para la ejecución del programa integral de abastecimiento de agua para Guanacaste (Pacífico Norte).

que acompaña el Proyecto de Ley de Presupuesto, la DCP estima en un 0,7% del PIB el uso de recursos del crédito externo.

**GRÁFICO 5**  
**GOBIERNO CENTRAL: COMPOSICIÓN DE LOS EGRESOS SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA, 2007-2016**



1/ Datos de 2007-2014 corresponden al gasto devengado, 2015 al presupuesto ajustado al mes de agosto y 2016 al Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF y Proyecto de Ley.

Si se compara con el presupuesto inicial 2015, el gasto de capital disminuye un 11,8%, mientras que el gasto corriente aumenta un 5,3%. En relación al presupuesto ajustado al mes de agosto, estos porcentajes son 11,2%<sup>17</sup> y 5,9%, respectivamente. En el cuadro siguiente se muestran los egresos según clasificación económica.

<sup>17</sup> Se excluyeron para la comparación las fuentes de financiamiento de créditos externos, las cuales se revalidan en el primer cuatrimestre del año.

**CUADRO 9**  
**GOBIERNO CENTRAL: EGRESOS SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA, 2014-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Partida	Devengado 2014	% Ejec	Presupuesto	Proyecto	Part. %	Var. Absoluta	Var. %	% PIB
			Ajustado 2015	de Ley 2016				
<b>GASTO CORRIENTE</b>	<b>4.858.210</b>	<b>95,5%</b>	<b>5.692.086</b>	<b>6.030.204</b>	<b>75,4%</b>	<b>338.118</b>	<b>5,9%</b>	<b>19,9%</b>
<b>Gasto de consumo</b>	<b>2.145.211</b>	<b>93,9%</b>	<b>2.542.065</b>	<b>2.708.153</b>	<b>33,8%</b>	<b>166.088</b>	<b>6,5%</b>	<b>8,9%</b>
Sueldos y salarios	1.649.724	95,7%	1.902.240	2.052.080	25,6%	149.840	7,9%	6,8%
Contribuciones sociales	316.797	95,1%	377.722	394.223	4,9%	16.500	4,4%	1,3%
<b>Intereses</b>	<b>696.080</b>	<b>93,4%</b>	<b>910.856</b>	<b>938.239</b>	<b>11,7%</b>	<b>27.383</b>	<b>3,0%</b>	<b>3,1%</b>
Intereses internos	600.096	94,1%	760.912	775.760	9,7%	14.848	2,0%	2,6%
Intereses externos	95.984	89,1%	149.944	162.479	2,0%	12.536	8,4%	0,5%
<b>Transferencias corrientes</b>	<b>2.016.919</b>	<b>98,1%</b>	<b>2.239.165</b>	<b>2.383.812</b>	<b>29,8%</b>	<b>144.647</b>	<b>6,5%</b>	<b>7,9%</b>
<b>GASTO DE CAPITAL</b>	<b>467.569</b>	<b>92,1%</b>	<b>540.124</b>	<b>409.965</b>	<b>5,1%</b>	<b>-130.159</b>	<b>-24,1%</b>	<b>1,4%</b>
<b>Formación de capital</b>	<b>55.130</b>	<b>76,6%</b>	<b>78.231</b>	<b>89.469</b>	<b>1,1%</b>	<b>11.239</b>	<b>14,4%</b>	<b>0,3%</b>
Edificaciones	14.405	58,4%	28.459	47.418	0,6%	18.958	66,6%	0,2%
Vías de comunicación	38.774	87,9%	45.389	39.688	0,5%	-5.701	-12,6%	0,1%
Instalaciones	649	76,3%	1.375	891	0,0%	-484	-35,2%	0,0%
Otras obras	1.302	55,3%	3.007	1.472	0,0%	-1.534	-51,0%	0,0%
<b>Adquisición de activos</b>	<b>34.562</b>	<b>61,7%</b>	<b>61.794</b>	<b>43.719</b>	<b>0,5%</b>	<b>-18.075</b>	<b>-29,3%</b>	<b>0,1%</b>
Maquinaria y equipo	31.731	62,0%	55.854	36.782	0,5%	-19.072	-34,1%	0,1%
Terrenos	-	0,0%	-	-	0,0%	0	n.a.	0,0%
Edificios	-	n.a.	-	429	0,0%	429	n.a.	0,0%
Intangibles	2.819	60,4%	5.932	6.487	0,1%	555	9,4%	0,0%
Activos de valor	12	38,2%	8	21	0,0%	13	156,7%	0,0%
<b>Transferencias de capital</b>	<b>377.877</b>	<b>99,6%</b>	<b>400.099</b>	<b>276.777</b>	<b>3,5%</b>	<b>-123.322</b>	<b>-30,8%</b>	<b>0,9%</b>
<b>TRANSACCIONES FINANCIERAS</b>	<b>1.154.837</b>	<b>97,2%</b>	<b>1.631.686</b>	<b>1.559.764</b>	<b>19,5%</b>	<b>-71.922</b>	<b>-4,4%</b>	<b>5,1%</b>
<b>Amortización</b>	<b>1.153.637</b>	<b>97,2%</b>	<b>1.626.966</b>	<b>1.555.769</b>	<b>19,4%</b>	<b>-71.197</b>	<b>-4,4%</b>	<b>5,1%</b>
Amortización interna	989.834	97,1%	1.594.387	1.502.425	18,8%	-91.961	-5,8%	5,0%
Amortización externa	163.803	97,7%	32.579	53.343	0,7%	20.764	63,7%	0,2%
Otros activos financieros	1.199	90,9%	4.720	3.995	0,0%	-725	-15,4%	0,0%
<b>SUMAS SIN ASIGNACION</b>	<b>-</b>	<b>0,0%</b>	<b>2.315</b>	<b>2.189</b>	<b>0,0%</b>	<b>-126</b>	<b>-5,4%</b>	<b>0,0%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>6.480.615</b>	<b>95,5%</b>	<b>7.866.211</b>	<b>8.002.122</b>	<b>100,0%</b>	<b>135.911</b>	<b>1,7%</b>	<b>26,4%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF y del Proyecto de Ley de Presupuesto 2016.

Si bien la magnitud del gasto de capital es un indicativo tanto de una menor inversión del Gobierno como de la presión que ejerce el gasto corriente, es importante destacar en su composición, que casi el 70% de este gasto son **transferencias de capital**. Estos recursos en muchas ocasiones incrementan los pasivos del Ministerio de Hacienda en Caja Única, pero no son ejecutados por las instituciones beneficiarias con celeridad y oportunidad, con la consecuente afectación para la ciudadanía por la no prestación de servicios públicos de calidad. Es imperioso para la gestión pública avanzar hacia un gasto público oportuno y de calidad, que impacte verdaderamente en la calidad de vida de los habitantes y que permita al país mantenerse competitivo.

Propiamente es la subpartida de transferencias de capital la que experimenta mayor reducción, ya que como se comentó en el acápite de evolución y composición del gasto, se dan menores asignaciones a las Juntas de Educación y Administrativas, y al CONAVI por una menor recaudación esperada del impuesto único a los combustibles.

En segunda instancia, si bien los **créditos externos** forman parte importante del gasto de capital, no se puede perder de vista la débil ejecución que han mostrado históricamente. Un ejemplo de lo anterior viene dado por el Proyecto Limón Ciudad Puerto, que el Banco Mundial decidió no prorrogar. De acuerdo con el Informe de Seguimiento al II Semestre de 2014 de los créditos externos, elaborado por la Dirección de Crédito Público, aún se presentan las mismas dificultades para la ejecución de recursos del crédito externo, dentro de las cuales se puede enumerar el período de tiempo que transcurre en la discusión y ratificación de los Contratos de Préstamo en el Asamblea Legislativa<sup>18</sup>, el plazo que algunos ejecutores requieren para el cumplimiento de condiciones previas y para el primer desembolso así como la conformación de la Unidad Ejecutora, debilidades en la formulación y diseño de los Programas/Proyectos, debilidades en la etapa de pre inversión, estudios desactualizados, atrasos en las expropiaciones, distintos grados de autonomía e independencia de las Unidades Ejecutoras, entre otros.

Por el contrario, sobresale el incremento en la subpartida de **edificaciones**, esta muestra un comportamiento más bien creciente, pues pasaría de un presupuesto de ¢25.802 millones a ¢47.418 millones, para una variación del 66,6%. Dentro de este gasto destaca la inclusión de ¢15.643,5 millones para la II Etapa del Edificio del MOPT, en la actualidad se encuentran en curso una denuncia ante la CGR relacionada al procedimiento de contratación que realizó el MOPT, así como una solicitud formal de un grupo de diputados de la Comisión de Ingreso y Gasto de la Asamblea Legislativa para analizar este procedimiento. Por su parte, en el Poder Judicial se incluyen ¢10.438 millones, propiamente para desarrollar proyectos como reforzamiento estructural y remodelación del edificio principal de la Corte Suprema de Justicia, construcción de los tribunales de Jicaral, construcción del edificio de Los Chiles, reacondicionamiento eléctrico para el edificio de Tribunales de Justicia de Heredia, reforzamiento, adiciones y mejoras de las instalaciones del Organismo de Investigación Judicial, entre otros.

En lo que respecta al **gasto corriente**, este asciende a ¢6.030.204 millones, para una variación del 5,9%, relativamente cercana a la de la producción nacional estimada (5,4%). Este se compone en un 40,6% de remuneraciones (sueldos y salarios y contribuciones sociales), 39,5% en transferencias corrientes, 15,6% en intereses y 4,3% en adquisición de bienes y servicios. Tanto en términos de composición como de ritmo de crecimiento, son las remuneraciones y las transferencias corrientes las que determinan el comportamiento de los gastos corrientes, cuyo crecimiento supera los niveles de inflación previstos. Sobre estos rubros se amplía en los acápites siguientes.

Por último, las **transacciones financieras** alcanzan un presupuesto de ¢1.559.764 millones, -4,4% en comparación al presupuesto ajustado de 2015. En esta partida se clasifica la amortización de la deuda del Gobierno Central, por lo que la disminución observada corresponde al menor perfil de vencimientos que se espera para 2016.

En síntesis, se tiene que el presupuesto 2016 implica una reducción importante del gasto de capital, que a su vez se concentra en transferencias de capital. La reducción se explica por menores asignaciones al CONAVI y a las Juntas de Educación y Administrativas. Al tiempo que

---

<sup>18</sup> De acuerdo con el Informe de Seguimiento al II Semestre de los Créditos Externos, de la DCP, en el 13% de los créditos en ejecución de la cartera vigente, el tiempo de aprobación parlamentaria respecto a la suscripción de los mismos fue superior a los 2 años y para un 26% fue entre 1 y 2 años.

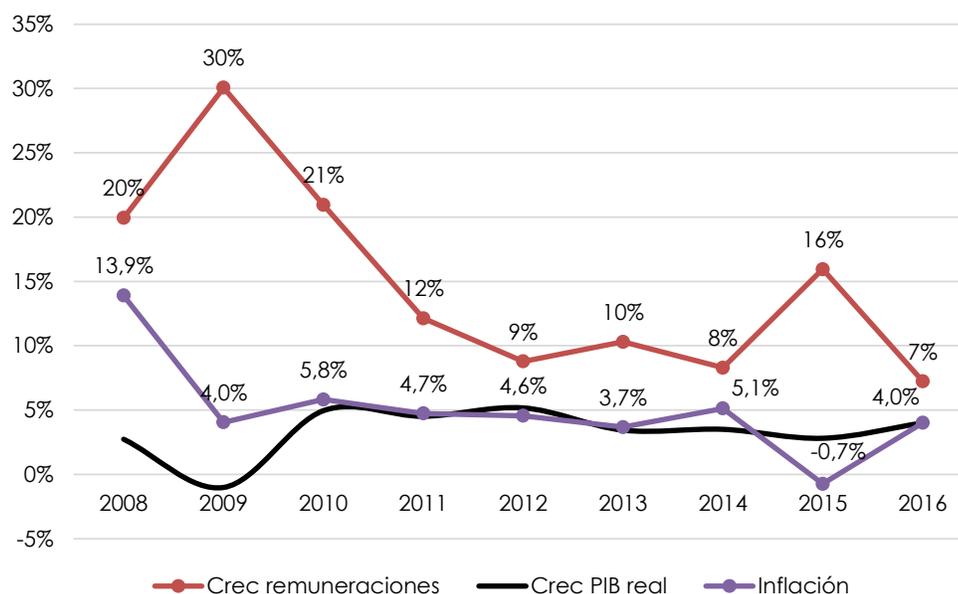
el gasto corriente, si bien con un menor dinamismo, continúa creciendo a tasas importantes, debido a mayores transferencias corrientes, y el comportamiento de las remuneraciones. Si bien el gasto corriente es necesario en gran parte para el funcionamiento operativo de la institucionalidad pública, es preciso mantenerse vigilante respecto a su ritmo de crecimiento. Aunado a lo anterior, se tiene que –en suma– las transferencias corrientes y de capital representan prácticamente un tercio del gasto del Gobierno, por lo que es preciso realizar un monitoreo constante de la ejecución final de estos recursos por parte de las instituciones beneficiarias.

### 1.3.4 Remuneraciones

Para 2016, las **remuneraciones** presentan un crecimiento del 7,2% con respecto a 2015. De esta forma, el monto asciende a  $\text{¢}2.461.946,7$  millones, lo que representa el 30,8% del Proyecto de Ley de Presupuesto 2016.

El porcentaje de participación de las remuneraciones en el presupuesto nacional presenta un **crecimiento constante** a lo largo de la última década, y si bien el crecimiento es menor al observado en 2014-2015, esta partida continúa creciendo a tasas elevadas, superiores a las de la inflación, situación que debe ser **objeto de revisión** por parte de las autoridades gubernamentales, dado que es uno de los principales disparadores del gasto por su carácter recurrente y su peso relativo dentro de la estructura de egresos.

**GRÁFICO 6**  
**GOBIERNO CENTRAL: CRECIMIENTO DE LA PARTIDA DE REMUNERACIONES, 2008-2016**  
**-PORCENTAJES-**



1/ La inflación del año 2015 corresponde a la inflación interanual al mes de agosto. Para 2016 se consigna la inflación estimada por el Banco Central en la revisión del Programa Macroeconómico 2015-2016.

Fuente: SIGAF, Banco Central de Costa Rica.

A nivel de subpartida, los **incentivos salariales** y las **remuneraciones básicas** acaparan el 82,5% del total de las remuneraciones (43,3% y 39,2% respectivamente). Los incentivos crecen a una tasa de 9,2%, superior al 6,9% de las remuneraciones básicas, con respecto al 2015. Desde 2009, los **incentivos salariales han crecido a una velocidad mayor que las remuneraciones básicas**, donde esa brecha para el presupuesto del 2016 alcanza los 2,2 puntos porcentuales. El 17,5% restante está conformado por contribuciones patronales a fondos de pensiones y otros fondos de capitalización (8,6%), contribuciones patronales al desarrollo y seguridad social (7,5%) y remuneraciones eventuales y diversas (1,4%).

**CUADRO 10**  
**GOBIERNO CENTRAL: GASTO EN REMUNERACIONES, 2014-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Partida	Devengado 2014	% Part	Presup. Ajust. 2015	% Part	Proyecto 2016	% Part	Var. Absoluta	% Var.
<b>Remuneraciones</b>	<b>2.072.728</b>	<b>30,5%</b>	<b>2.295.745</b>	<b>29,2%</b>	<b>2.461.947</b>	<b>30,8%</b>	<b>166.201</b>	<b>7,2%</b>
<b>Incentivos salariales</b>	<b>859.818</b>	<b>41,5%</b>	<b>975.637</b>	<b>42,5%</b>	<b>1.065.025</b>	<b>43,3%</b>	<b>89.388</b>	<b>9,2%</b>
Otros incentivos salariales	284.738	33,1%	329.255	33,7%	378.175	35,5%	48.920	14,9%
Retribución por años servidos	224.305	26,1%	259.104	26,6%	278.174	26,1%	19.071	7,4%
Decimotercer mes	129.690	15,1%	145.777	14,9%	156.264	14,7%	10.487	7,2%
Salario escolar	107.166	12,5%	116.305	11,9%	127.326	12,0%	11.020	9,5%
Restricción al ejercicio liberal de la profesión	113.919	13,2%	125.197	12,8%	125.086	11,7%	-111	-0,1%
<b>Remuneraciones básicas</b>	<b>843.736</b>	<b>40,7%</b>	<b>903.581</b>	<b>39,4%</b>	<b>966.167</b>	<b>39,2%</b>	<b>62.586</b>	<b>6,9%</b>
Sueldos para cargos fijos	809.757	96,0%	860.354	95,2%	918.441	95,1%	58.087	6,8%
Suplencias	28.282	3,4%	36.305	4,0%	42.318	4,4%	6.013	16,6%
Servicios especiales	5.696	0,7%	6.921	0,8%	5.408	0,6%	-1.513	-21,9%
<b>Contribuciones a fondos de pensiones</b>	<b>183.308</b>	<b>8,8%</b>	<b>208.882</b>	<b>9,1%</b>	<b>212.647</b>	<b>8,6%</b>	<b>3.764</b>	<b>1,8%</b>
<b>Contribuciones al desarrollo y seguridad Social</b>	<b>152.081</b>	<b>7,3%</b>	<b>171.238</b>	<b>7,5%</b>	<b>183.946</b>	<b>7,5%</b>	<b>12.709</b>	<b>7,4%</b>
<b>Remuneraciones eventuales</b>	<b>33.108</b>	<b>1,6%</b>	<b>35.676</b>	<b>1,6%</b>	<b>33.444</b>	<b>1,4%</b>	<b>-2.232</b>	<b>-6,3%</b>
Disponibilidad laboral	19.407	58,6%	20.896	58,6%	21.002	62,8%	106	0,5%
Tiempo extraordinario	11.207	33,9%	12.070	33,8%	9.742	29,1%	-2.328	-19,3%
Dietas	2.165	6,5%	2.356	6,6%	2.415	7,2%	60	2,5%
Recargo de funciones	237	0,7%	241	0,7%	174	0,5%	-67	-27,7%
Compensación de vacaciones	92	0,3%	114	0,3%	110	0,3%	-4	-3,3%
<b>Remuneraciones diversas</b>	<b>678</b>	<b>0,0%</b>	<b>732</b>	<b>0,0%</b>	<b>718</b>	<b>0,0%</b>	<b>-13</b>	<b>-1,8%</b>
Gastos de representación personal	678	100,0%	732	100,0%	718	100,0%	-13	-1,8%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF y Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2016.

Los **incentivos salariales** (¢1.065.024,8 millones), como ya se mencionó, presentan la mayor tasa de crecimiento. Estos se componen de: otros incentivos salariales (35,5%), retribución por años servidos (26,1%), decimotercer mes (14,7%), salario escolar (12,0%) y restricción al ejercicio liberal de la profesión (11,7%), las tasas de crecimiento oscilan entre 7,2% y 14,9% para los primeros cuatro rubros, siendo el de otros incentivos salariales la mayor tasa de crecimiento presentada (14,9%), seguida por la retribución por años servidos que crece 9,5%, evidenciando una vez más el peso que tienen las anualidades y otros incentivos salariales dentro del esquema remunerativo del Gobierno Central y pone de manifiesto la **pertinencia de revisar el esquema salarial del régimen de empleo público**.

Las **remuneraciones básicas**, son los salarios de los trabajadores, y tal y como se mencionó, el crecimiento de este rubro en 6,9% evidencia la necesidad de tomar medidas pertinentes que se ajusten a la realidad nacional y a la coyuntura interna de inflación y deuda.

**CUADRO 11**  
**GOBIERNO CENTRAL: GASTO EN REMUNERACIONES SEGÚN TÍTULO, 2013-2015**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Partida	Devengado 2014	% Part	Presup. Ajust. 2015	% Part	Proyecto 2016	% Part	Var. Absoluta	% Var.
Ministerio de Educación Pública	1.193.571	57,6%	1.336.027	58,2%	1.470.084	59,7%	134.058	10,0%
Poder Judicial	301.954	14,6%	340.897	14,8%	354.997	14,4%	14.101	4,1%
Ministerio de Seguridad Pública	147.607	7,1%	159.439	6,9%	161.585	6,6%	2.146	1,3%
Ministerio de Justicia y Paz	73.807	3,6%	79.300	3,5%	83.797	3,4%	4.497	5,7%
Ministerio de Salud	65.412	3,2%	67.990	3,0%	70.941	2,9%	2.951	4,3%
Ministerio de Hacienda	63.510	3,1%	67.240	2,9%	68.966	2,8%	1.726	2,6%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	44.836	2,2%	48.056	2,1%	48.903	2,0%	846	1,8%
Asamblea Legislativa	27.264	1,3%	28.253	1,2%	29.067	1,2%	814	2,9%
Tribunal Supremo de Elecciones	23.584	1,1%	26.127	1,1%	27.244	1,1%	1.117	4,3%
Contraloría General de la República	17.709	0,9%	18.361	0,8%	19.575	0,8%	1.214	6,6%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	17.546	0,8%	19.294	0,8%	19.422	0,8%	128	0,7%
Ministerio de Gobernación y Policía	14.964	0,7%	17.031	0,7%	17.287	0,7%	257	1,5%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	15.021	0,7%	16.859	0,7%	16.565	0,7%	-295	-1,7%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	14.186	0,7%	14.468	0,6%	14.882	0,6%	415	2,9%
Ministerio de Cultura y Juventud	9.786	0,5%	11.018	0,5%	11.486	0,5%	468	4,3%
Ministerio del Ambiente y Energía	7.937	0,4%	8.345	0,4%	9.116	0,4%	771	9,2%
Presidencia de la República	7.112	0,3%	7.886	0,3%	8.076	0,3%	190	2,4%
Ministerio de la Presidencia	5.203	0,3%	5.705	0,2%	5.871	0,2%	166	2,9%
Defensoría de los Habitantes de la República	4.703	0,2%	4.884	0,2%	5.177	0,2%	292	6,0%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	4.654	0,2%	4.995	0,2%	5.137	0,2%	142	2,8%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	4.554	0,2%	4.724	0,2%	4.763	0,2%	39	0,8%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	3.401	0,2%	3.637	0,2%	3.903	0,2%	266	7,3%
Ministerio de Comercio Exterior	2.118	0,1%	2.618	0,1%	2.592	0,1%	-26	-1,0%
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	2.287	0,1%	2.593	0,1%	2.511	0,1%	-81	-3,1%
<b>TOTAL</b>	<b>2.072.728</b>	<b>30,5%</b>	<b>2.295.745</b>	<b>29,2%</b>	<b>2.461.947</b>	<b>30,8%</b>	<b>166.201</b>	<b>7,2%</b>

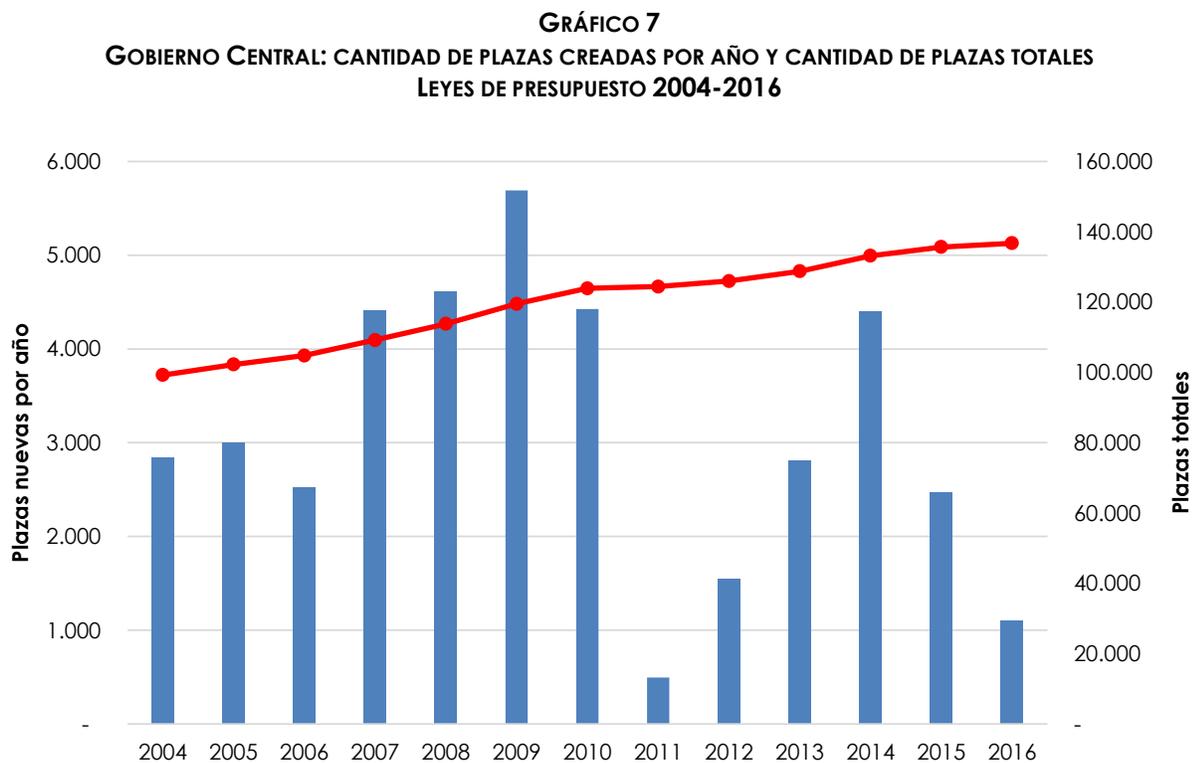
Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF y Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2016.

A nivel de título, tres de ellos concentran el 80,7% del gasto en remuneraciones: el **MEP**, con  $\$1.470.084,4$  millones que representan el 59,7% del total de la partida; el **Poder Judicial**, con  $\$354.997.020$  millones y una participación del 14,4%; y el **Ministerio de Seguridad Pública** con  $\$161.584,7$  millones y un peso relativo del 6,6%. Los restantes títulos tienen participaciones que oscilan entre el 3,4% (Ministerio de Justicia y Paz,  $\$83.796,6$  millones) y el 0,1% (MIVAH,  $\$2.511,4$  millones). Dicha composición se ha mantenido prácticamente inalterable en la última década.

Con respecto a la cantidad de **plazas** en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2016, se propone la creación en el Gobierno Central de **1.073 plazas nuevas** (al realizar la comparación entre la Ley de Presupuesto 2015 y el Proyecto de Ley de Presupuesto 2016, la diferencia es de 1.103 plazas nuevas -1.317 si se toma en cuenta sólo los cargos fijos-, sobre lo cual la Dirección General de Presupuesto Nacional señala que se debe a la conversión que se realiza entre lecciones y plazas en el MEP). El aumento se presenta principalmente en plazas para docentes en el MEP y en plazas para la parte penitenciaria del Ministerio de Justicia.

En el tiempo, **el empleo en el Gobierno Central ha venido aumentando**, al pasar de 96.405 plazas en 2003 a 136.732 propuestas en 2016 (ver gráfico siguiente). En un período de diez años, de 2006 al 2015, el aumento en la cantidad de plazas nuevas creadas fue de un 25% (33.381). Si bien no todas las plazas son ocupadas en el año (inclusive, existen dificultades para encontrar personal con el perfil adecuado para llenarlas, por ejemplo en el caso del Ministerio de Seguridad), la tendencia en la autorización es creciente. Además en términos relativos con respecto a la población total del país<sup>19</sup>, se observa que el empleo en el Gobierno Central, pasó de 2,4% en el 2003 a 2,8% en el 2016.

Esta situación, en el contexto del déficit de las finanzas públicas debe llamar a la reflexión, sobre el **tamaño óptimo del Estado** para proveer los servicios necesarios a la población, y los recursos disponibles. Aunado a esto, se deberán tomar las consideraciones pertinentes, que afecten estas estimaciones, como por ejemplo el cambio demográfico, que ha reducido la matrícula en algunos centros educativos.

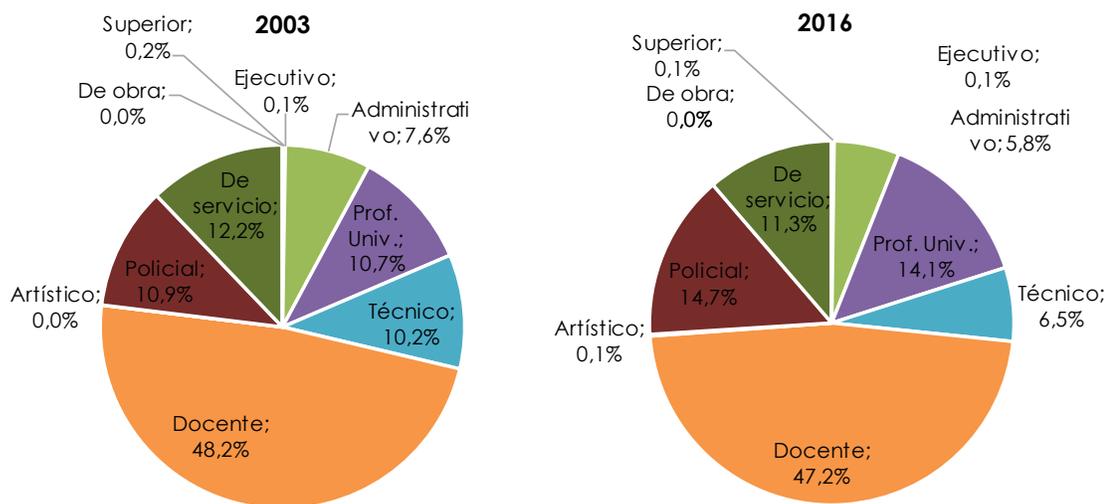


Fuente: Leyes de Presupuesto 2004-2015 y Proyecto de Ley 2016.

Del análisis de la información sobre plazas contenido en las leyes de presupuesto, se observa también una paulatina profesionalización del empleo en el Gobierno Central. Según se observa en el siguiente gráfico, en términos relativos los puestos de técnicos y administrativos han perdido peso al pasar de 22% en 2003 a 18% en 2016 de las plazas totales, en su conjunto. Mientras que las plazas policiales pasaron de 10,9% a 14,7%, y la de profesionales universitarios pasó de 10,7% a 14,1% del total de plazas.

<sup>19</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos, Estimaciones y Proyecciones de Población por sexo y edad 1950 – 2050, noviembre 2013.

**GRÁFICO 8**  
**COMPOSICIÓN DE LAS PLAZAS SEGÚN TIPO DE PUESTO 2003 Y 2016**



Fuente: Ley de Presupuesto 2013 y Proyecto de Ley de Presupuesto 2016.

Si bien ha aumentado la discusión en torno al **tema del empleo público** en los medios y por parte de la ciudadanía, y existen algunos proyectos de ley en la Asamblea Legislativa, éste aún no cuenta con una propuesta consensuada que permita su avance en la agenda pública.

### 1.3.5 Transferencias

Para 2016 las transferencias representan el 33,2% del gasto del Gobierno Central:  $\$2.383.526$  millones en transferencias corrientes y  $\$276.777$  millones en transferencias de capital. Por título, este gasto muestra niveles de concentración importantes, pues cinco títulos comprenden el 93,7% de este gasto. En el cuadro siguiente se presentan las principales transferencias del Proyecto de Ley.

**CUADRO 12**  
**GOBIERNO CENTRAL: PRINCIPALES TRANSFERENCIAS INCLUIDAS EN PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Título/Destinatario	Monto	Part. %	Var. %	Saldo en Caja Única		Observaciones
				jun-14	jun-15	
<b>Regímenes de Pensiones</b>	<b>848.737</b>	<b>31,9%</b>	<b>7,5%</b>	n.a.	n.a.	Regímenes especiales de pensión con cargo al Presupuesto de la República, administrados por la Dirección Nacional de Pensiones del MTSS
<b>MEP</b>	<b>836.928</b>	<b>31,5%</b>	<b>3,3%</b>			
FEES	440.773	16,6%	7,4%	n.a.	n.a.	Fondo Especial para la Educación Superior
Juntas de Educación y Administrativas	211.496	8,0%	-4,6%	79.922	91.318	Para comedores escolares, huertos escolares, subsidios de pasajes, infraestructura educativa, entre otros.
IMAS (Avancemos) <sup>1/</sup>	48.970	1,8%	1,0%	-	5.365	Para atender el programa de transferencias monetarias condicionadas (Avancemos).
FONABE <sup>2/</sup>	31.492	1,2%	12,3%	15.641	12.797	Para gastos operativos y pago de becas a estudiantes.
UTN	30.066	1,1%	7,4%	1.286	649	Para gastos operativos
Fundación Omar Dengo	15.620	0,6%	8,6%	10.147	5.342	Para costos de operación y desarrollo del Programa Nacional de Informática Educativa
Otros	58.511	2,2%	-1,5%	na	n.a.	Incluye principalmente transferencias por concepto de prestaciones legales, a la CCSS, al CUC, entre otros.
<b>MTSS</b>	<b>382.297</b>	<b>14,4%</b>	<b>3,3%</b>			
FODESAF	239.216	9,0%	1,0%	22.996	28.689	Recursos que son nuevamente transferidos por el FODESAF a otras instituciones para fines sociales.
PANI <sup>3/</sup>	37.502	1,4%	12,1%	9.747	1.300	Subvención ordinaria y para financiar programas de atención, albergue, rehabilitación o tratamiento de niños discapacitados o en riesgo social
IMAS	8.677	0,3%	20,3%	2.661	18.730	Para gastos operativos y financiamiento del Programa de Seguridad Alimentaria
Fideicomiso PRONAMYPE <sup>4</sup>	2.000	0,1%	0,0%	-	-	Para impulsar procesos hacia la movilidad social que desarrollen capacidades empresariales.
Otros	94.902	3,6%	4,9%			Incluye principalmente transferencias por concepto de prestaciones a terceras personas, a la CCSS (contribuciones sociales y pensiones) así como a la Fundación Mundo de Oportunidades, Ciudad de los Niños, entre otros.
<b>MOPT</b>	<b>221.635</b>	<b>8,3%</b>	<b>-18,9%</b>			
CONAVI	162.215	6,1%	-21,1%	44.267	84.785	Para gastos operativos y sustantivos del consejo.
Municipalidades	29.373	1,1%	-3,1%	16.410	14.006	Con el fin de atender lo dispuesto en la Ley N° 8114.
CTAC	17.118	0,6%	1,4%	120	1.334	Para gastos operativos, ampliación de los aeropuertos Daniel Oduber, de Limón, Tobías Bolaños y demás aerodrómos.
UCR-LANAME	4.051	0,2%	-3,1%	-	-	Transferencia del MOPT al LANAME, de acuerdo con la Ley N° 8114
CTP	3.519	0,1%	5,2%	2.376	1.720	Para gastos operativos del Consejo
INCOFER	1.628	0,1%	-63,6%	3.102	1.647	Transferencias utilizadas para el mantenimiento y operación de ferrocarriles.
Otros	3.731	0,1%	-56,0%			Transferencias a los demás consejos del MOPT, prestaciones legales, entre otros.

## Continuación

Título/Destinataria	Monto	Part. %	Var. %	Saldo en Caja Única		Observaciones
				jun-14	jun-15	
<b>Ministerio de Salud</b>	<b>202.271</b>	<b>7,6%</b>	<b>-0,3%</b>			
CCSS	171.806	6,5%	13,2%	15.235	21.016	Atención carcelaria, pruebas de ADN, atención al tabaquismo, indigentes, entre otros.
IAFA	10.034	0,4%	-11,9%	7.976	576	Para gastos de operación, así como la atención de albergues, rehabilitación y tratamiento.
ICODER <sup>5/</sup>	6.673	0,3%	-31,7%	6.881	7.821	Para gastos de operación, así como la organización y desarrollo de Juegos Deportivos Nacionales, entre otros.
INCIENSA	5.561	0,2%	24,3%	568	579	Para gastos operativos, según la Ley N° 4508.
Otros	149.539	5,6%	18,5%			Prestaciones legales, Asociación Cruz Roja Costarricense, CTAMS, entre otros
<b>MINAE</b>	<b>38.534</b>	<b>1,4%</b>	<b>8,3%</b>			
SINAC <sup>6/</sup>	18.757	0,7%	-6,3%	1.927	1.838	Para gastos de operación
FONAFIFO	15.467	0,6%	5,6%	-	838	Para Pago de Servicios Ambientales
Otros	4.310	0,2%	377,6%			Prestaciones legales, Organización Meteorológica Mundial, Parque Marino del Pacífico, Fundación Pro Zoológicos, entre otros
<b>Otros títulos</b>	<b>129.900</b>	<b>4,9%</b>	<b>-17,5%</b>	n.a.	n.a.	
<b>TOTAL</b>	<b>2.660.303</b>	<b>100,0%</b>	<b>0,8%</b>	n.a.	n.a.	

1/ Saldo en Caja Única reportado corresponde a la cuenta de Avancemos

2/ Saldo en Caja Única reportado corresponde a las cuentas FONABE-MEP y FONABE-Superávit

3/ Saldo en Caja Única comprende las cuentas PANI-Conducción Estratégica, PANI-Proyectos Especiales y PANI-madre Adolescente

4/ Saldo en Caja Única considera únicamente la cuenta MTSS-Fideicomiso PRONAMYPE

5/ Saldo en Caja Única considera las cuentas ICODER-Juegos Nacionales, ICODER-Partidas Específicas e ICODER-Ingresos Ordinarios

6/ Saldo en Caja Única considera las cuentas Fondo Forestal, Fondo de Vida Silvestre, Fondo de Parques Nacionales, Pago de Servicios Ambientales, Sistema de Áreas de Conservación

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF, Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2016 y Tesorería Nacional, Estado de Caja Única.

Como se desprende del cuadro anterior, en términos generales no hay diferencias significativas en los principales receptores de transferencias del presupuesto nacional. Por magnitud, las más relevantes son las transferencias a los Regímenes de Pensiones, FEES, FODESAF, Juntas de Educación y Administrativas y CONAVI.

En lo que respecta al **FEES**, para 2016 la asignación alcanza  $\$440.773$  millones, 1,45% del PIB,. Con excepción de 2016, el monto asignado al Fondo ha experimentado un aumento sostenido como porcentaje de la producción nacional desde 2011. Cabe indicar que el presente año finaliza el convenio del FEES 2011-2015, por lo que corresponde a las universidades el establecimiento del Plan Nacional de Educación Superior para el quinquenio 2016-2020. Actualmente solo se ha definido el monto del FEES para 2016; están pendientes los montos para los restantes cuatro años, cuya negociación continuará en 2016, para que coincida con la formulación del Plan Nacional de la Educación Superior. Dentro de lo establecido para el siguiente período, se tiene que si el PIB 2016 fuera mayor al estimado por el BCCR, la diferencia sería atendida mediante un presupuesto extraordinario<sup>20</sup>.

Por universidad, se tiene que la UCR recibirá el 57,8% del FEES, la UNA el 23,4%, el ITEC el 11,3% y la UNED el 7,5%<sup>21</sup>. La UTN, recientemente incorporada al CONARE recibirá  $\$30.066$  millones. Para

<sup>20</sup> <http://www.ucr.ac.cr/noticias/2015/08/26/universidades-y-gobierno-acuerdan-presupuesto-para-2016.html>

<sup>21</sup> <http://www.ucr.ac.cr/noticias/2015/08/26/universidades-y-gobierno-acuerdan-presupuesto-para-2016.html>

el próximo quinquenio se esperaría mantener como meta el porcentaje del FEES en un 1,5% del PIB, en tanto se alcance el 8% del PIB para educación<sup>22</sup>.

Otras transferencias dentro del MEP son las relacionadas a las **Juntas de Educación y Administrativas**, las que recibirán ¢211.496 millones. Este monto representa una reducción del 4,6%, particularmente en transferencias de capital. Los montos presupuestados tienen como finalidad la atención de 737.496 estudiantes en el Programa de Comedores Escolares, gastos operativos de las Juntas, subsidios para transporte de estudiantes e infraestructura educativa respecto a las transferencias de capital. Sobresale el incremento en el saldo de Caja Única de estas entidades, que pasan de poco menos de ¢80.000 millones a junio de 2014 a ¢91.318 millones a junio de 2015, 14,3% más, esto refleja las limitaciones de la capacidad ejecutora de las Juntas, situación que ha sido comentada por la CGR en diversas oportunidades.

En el título del MTSS, las principales transferencias son al **FODESAF**, recursos que este fondo transfiere a su vez a diversas instituciones del sector social. Para 2016 el incremento en la asignación al fondo es de un 1%, considerablemente modesto respecto a otras transferencias. Para el **PANI** se asignan ¢37.502 millones, 12,1% más respecto a 2015, lo que la cataloga como una de las transferencias de mayor crecimiento. Es pertinente destacar que a pesar del incremento en las sumas giradas al PANI observado en 2015 y 2016, aún no alcanzan el monto especificado por ley (ver acápite 1.3.8 sobre destinos específicos); sin embargo, este aumento no se ha visto reflejado en una mayor ejecución de recursos por parte de la entidad. Al primer semestre de 2015 el PANI mostraba una ejecución de egresos del 35,6%, de acuerdo con datos del SIPP<sup>23</sup>.

En el tema de los destinos específicos, no sólo se debe mejorar la capacidad de gestión de las instituciones, efectividad y calidad del gasto, sino que se debe procurar un balance en la asignación con la realidad social y fiscal del país.

En el MOPT, las principales transferencias son al CONAVI y a los gobiernos locales. El **CONAVI** recibirá sumas por ¢162.215 millones, lo que implica una reducción de 21,1% respecto a 2015, esto se debe a una menor recaudación estimada por el impuesto único a los combustibles. Para 2016 este impuesto presenta un crecimiento de 3,9%, incluso se disminuye su participación en la carga tributaria de 2016, pues pasaría de 1,47% en 2015 a 1,42% en 2016 tal como se mencionó en el punto 1.1. Por su parte, las transferencias a **municipalidades** experimentan una reducción del 3,1% por la misma razón.

Aunado a lo anterior, se tiene que en 2015 se incluyen ¢41.261 millones en transferencias al CONAVI por el Programa de Infraestructura Vial I (PIV I), financiado por el BID; los recursos de crédito externo se revalidarán en el primer cuatrimestre del año, por lo que el monto a trasladar al CONAVI será mayor.

Otras transferencias incluidas en el presupuesto del MOPT son al Consejo Técnico de Aviación Civil, por ¢17.118 millones, para el mantenimiento y modernización de los aeródromos estatales. Al Consejo de Transporte de Público se trasladan ¢3.519 millones, para gastos operativos; ¢1.285 millones para el Consejo Nacional de Concesiones, para gastos operativos y administrativos del consejo; y ¢1.628 millones al INCOFER, para mantenimiento de la línea férrea principalmente.

En lo que respecta a las transferencias del Ministerio de Salud, estas son en su mayoría a la **CCSS** para la atención de pruebas de ADN, distintos aportes a los seguros de salud y de pensiones y el

<sup>22</sup> <http://www.uned.ac.cr/acontecer/index.php/a-diario/gestion-universitaria/2369-fees-tendra-un-crecimiento-de-7-38-para-el-2016-respecto-a-la-negociacion-del-ano-anterior>

<sup>23</sup> Sistema de Información de Planes y Presupuestos de la CGR. De acuerdo con las Normas Técnicas de Presupuesto Público, las instituciones del sector descentralizado y municipal deben ingresar su información presupuestaria y de planificación en este sistema.

cumplimiento del destino específico del impuesto a los productos de tabaco, lo que se comenta en el acápite 1.3.7. Se presupuestan sumas para el **IAFA**, por ¢10.034 millones, para gastos de operación, financiamiento de campañas de prevención, financiamiento de programas de atención a personas con problemas de alcoholismo y farmacodependencia, y financiamiento de programas asociados a disminuir el consumo de tabaco, de acuerdo con lo estipulado por la Ley Antitabaco.

En lo que respecta al MINAE, las transferencias son principalmente al **SINAC**, por ¢18.757 millones para gastos operativos y pago de tierras en áreas protegidas y al **FONAFIFO**, por ¢15.467 millones, para el pago de servicios ambientales, de acuerdo con la Ley N° 8114.

Recientemente, en el informe DFOE-AE-IF-16-2014, informe de la auditoría operativa sobre la eficacia del SINAC en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad dentro de las áreas silvestres protegidas continentales, la CGR señaló el poco avance en la consolidación territorial de las Áreas Silvestres Protegidas. En dicho informe se determinó que en 13 de 128 Áreas Silvestres Protegidas el proceso de consolidación territorial<sup>24</sup> no ha iniciado; en 48 de ellas no se ha concluido dicho proceso; 10 están en etapa inicial y 39 reportan que está concluido.

Por último, cabe señalar que las transferencias del Gobierno Central representan el 11% de los ingresos presupuestados por el sector público descentralizado al primer semestre de 2015. Para los Órganos Desconcentrados este porcentaje alcanza el 46,4%, mientras que en las Instituciones Descentralizadas No Empresariales es de un 20,7%, esto refleja la dependencia de algunas instituciones y sectores hacia estos fondos, por lo que el déficit financiero del Gobierno Central constituiría un riesgo para tales entidades.

### 1.3.6 Gasto Social

De acuerdo con el clasificador funcional del egreso, se tiene que el **gasto social** ascendería a ¢3.994.968 millones, 6,9% más que en 2015. Como porcentaje del PIB este monto asciende a un 13,17% (13,2% en 2015)). Al igual que en ejercicios anteriores, se tiene que son las erogaciones en educación y protección social las que determinan el comportamiento social, tanto por magnitud como por tasa de variación.

---

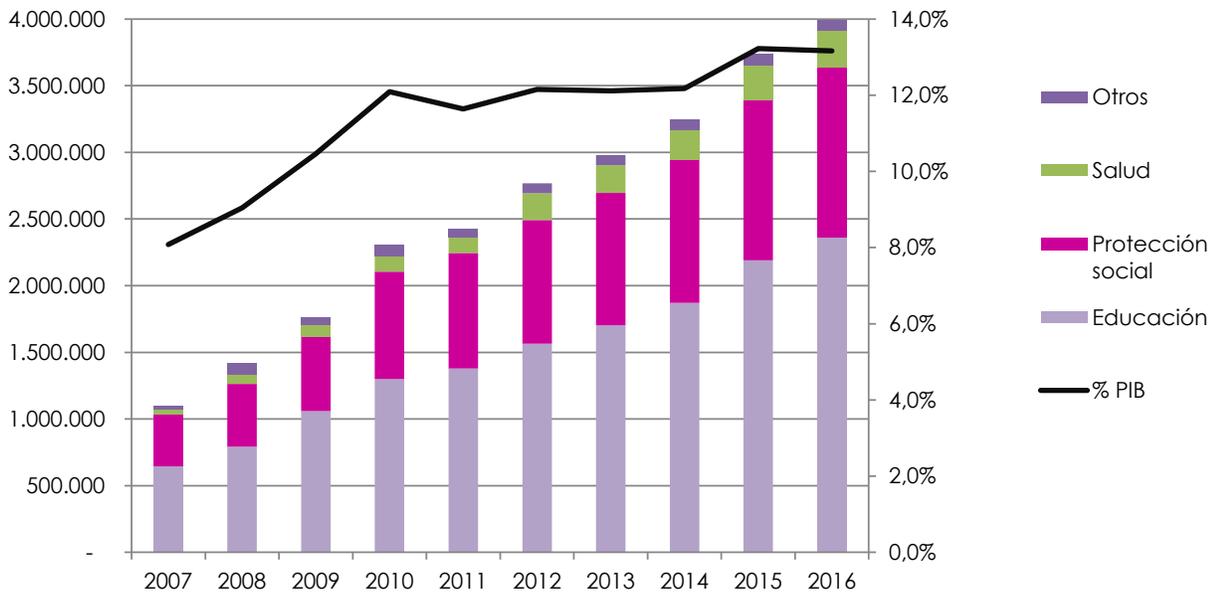
<sup>24</sup> Asegurar la propiedad y ejercer el dominio sobre los terrenos que deben conformar el Patrimonio Natural del Estado.

**CUADRO 13**  
**GOBIERNO CENTRAL: GASTO SOCIAL SEGÚN SUBPARTIDA, 2014-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Partida	Devengado 2014	% Ejec	Presupuesto		Proyecto de			Var. Absoluta	Var. %
			Ajustado 2015	Part. %	Ley 2016	Part. %	% PIB		
Educación	1.870.678	96,2%	2.190.188	58,6%	2.362.433	59,1%	7,8%	172.245	7,9%
Protección social	1.075.195	98,8%	1.203.783	32,2%	1.275.486	31,9%	4,2%	71.703	6,0%
Salud	224.191	95,5%	258.760	6,9%	276.822	6,9%	0,9%	18.061	7,0%
Servicios recreativos, deportivos, de cultura y religión	47.194	89,4%	54.854	1,5%	50.114	1,3%	0,2%	-4.740	-8,6%
Vivienda y otros servicios comunitarios	29.784	95,9%	28.752	0,8%	30.114	0,8%	0,1%	1.362	4,7%
<b>TOTAL</b>	<b>3.247.042</b>	<b>96,9%</b>	<b>3.736.337</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.994.968</b>	<b>100,0%</b>	<b>13,2%</b>	<b>258.631</b>	<b>6,9%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF y Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2016.

**GRÁFICO 9**  
**GOBIERNO CENTRAL: EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL, 2007-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**



1/ Datos de 2007-2014 corresponden al gasto devengado, 2015 al Presupuesto Ajustado y 2016 al Proyecto de Ley

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF y Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2016.

Respecto al gasto en **educación**, el aumento observado se debe principalmente al comportamiento de las remuneraciones del MEP y el incremento en la transferencia al FEES. Recientemente, en el Informe de Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público al primer semestre de 2015<sup>25</sup> esta Contraloría comentó la importancia de considerar los aspectos que pueden limitar el potencial del gasto en educación como herramienta de política pública.

Aunque distintos informes o estudios reconocen los avances en materia educativa, el aumento del gasto no necesariamente se acompaña de una mejora en la gestión y ejecución de los recursos, tal es el caso de las transferencias a las Juntas de Educación y Administrativas, en donde si bien se realiza un esfuerzo por mejorar la infraestructura del sistema, no es suficiente aún para mejorar las condiciones de muchos centros educativos. Del mismo modo, persisten deficiencias sustanciales en el tema de calidad. Esta problemática es expuesta en el V Informe del Estado de la Educación, en el cual se señala que *“El país sigue avanzando de manera inercial en las coberturas educativas (con excepción de los descensos reportados en primaria y el ciclo de Transición de preescolar), en la disminución de la exclusión y en la calidad de la infraestructura de escuelas y colegios. Aunque este ritmo fue suficiente para salir de la parálisis de décadas anteriores, no lo ha sido para evitar que Costa Rica se mantenga en una posición de rezago relativo cuando se compara con naciones de similar desarrollo económico y social en indicadores clave, como la tasa neta de cobertura del ciclo diversificado (todavía por debajo del 40%). En la educación superior aún se carece de espacios consolidados y estrategias que articulen los centros públicos y privados alrededor de objetivos comunes de calidad y pertinencia. La gestión pública encabezada por el MEP, una institución compleja y fragmentada, sigue mostrando falta de agilidad y flexibilidad en la toma de decisiones, tal como evidenció en el 2014 la implementación de un sistema de pagos que llevó años concretar”*.<sup>26</sup>

Por su parte, en lo que concierne a la **protección social**, se tiene un gasto de ₡1.275.486 millones, 6% más que en 2015. Cabe destacar que el 66,5% de esta partida se refiere a los regímenes especiales de pensión con cargo al presupuesto nacional; el 29,6% corresponde a distintas transferencias que realiza el MTSS a instituciones como el FODESAF (₡317.611 millones), PRONAE (₡14.000 millones), PANI (37.501,5 millones), Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS, ₡2.410 millones), entre otros y el 3,9% restante corresponde se distribuye en diversos rubros.

El gasto en **salud** asciende a ₡276.822 millones, 7% más que el presupuesto ajustado de 2015. Al igual que el gasto en protección social, este rubro presenta un alto nivel de concentración en transferencias corrientes (70,3%), principalmente a la CCSS y que responden a distintos aportes que realiza el Estado a la seguridad social y otros destinos específicos, como el correspondiente a la Ley Antitabaco.

El gasto en **vivienda** ascendería a ₡30.114 millones en 2016, de los cuales el 79% corresponde a transferencias: ₡11.347 millones a asociaciones de desarrollo, para proyectos comunales; ₡6.017 millones al BANHVI, para financiar programas de vivienda; ₡2.075 millones al IFAM, para protección ambiental y construcción de obra, entre otros.

Como corolario, se tiene que un porcentaje significativo del gasto social (56,6%). son transferencias. De forma análoga a lo expuesto en el acápite sobre egresos corrientes y de capital, la ejecución final de estos recursos depende de la capacidad de gestión de la institución beneficiaria.

<sup>25</sup> CGR. (2015). Informe de Revolución Fiscal presupuestaria del Sector Público al I Semestre de 2015. Pág. 60-63

<sup>26</sup>Proyecto Estado de la Nación. (2015). V Informe del Estado de la Educación. Pág. 131

Las condiciones fiscales actuales hacen más imperioso el llamado a la calidad del gasto, pues ante las restricciones que impone la dinámica económica –y por ende, de los ingresos que percibe el Ministerio de Hacienda- es preciso lograr que el gasto social se ejecute bajo criterios de eficacia, eficiencia y oportunidad.

Otras consideraciones señaladas en diversas oportunidades por esta Contraloría y otros actores sociales, tienen que ver con la efectividad del gasto para reducir la pobreza y pobreza extrema del país, la cual se muestra constante en un nivel del 20% desde hace cuatro años, con un porcentaje promedio de pobreza extrema de 6,3% para el período 2011 – 2014, de acuerdo con datos del INEC; y con la mejora en las herramientas de política, tales como el selección y control de la población objetivo para evitar filtraciones, o bien avanzar hacia herramientas que fortalezcan más la capacidad productiva de los hogares. Sobre este tema, la presente administración presentó a inicios de 2015 la estrategia nacional para la reducción de la pobreza, Puente al Desarrollo, cuyo objetivo principal es la erradicación de un 50% de la pobreza extrema al 2018, aspecto que será objeto de seguimiento posteriormente.

### 1.3.7 Inclusión de obligaciones con la CCSS

El Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2016 incluye ¢331.680 millones para atender distintas obligaciones con la CCSS<sup>27</sup>. Estos recursos corresponden a los aportes 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.

De los recursos incluidos, el 47,6% son distintos aportes al seguro de salud (cuota estatal, contribución complementaria para trabajadores del sector privado e independientes, convenios especiales, centros penales y asegurados por el Estado), el 28,4% corresponde a diferentes obligaciones del Estado con la Caja, tales como aportes al Régimen No Contributivo y las pruebas de ADN, y el 24% son aportes al seguro de pensiones.

Cabe indicar que para el cálculo de **los aportes que debe realizar el Gobierno de la República** como patrono y el Estado como tal al seguro de salud, se estiman con base en proyecciones de la masa salarial del Gobierno Central, sector público descentralizado y del sector privado. Estas estimaciones las realiza la Dirección Actuarial de la CCSS y posteriormente se aplica el porcentaje que corresponda según la normativa. Para los aportes del seguro de pensiones el cálculo es similar y sus bases están contempladas en el Reglamento del IVM. En ambos seguros existen también convenios especiales, con normas predefinidas con las que la CCSS realiza el cálculo correspondiente.

Destaca la disminución en la transferencia proveniente del impuesto a los productos de tabaco, que pasó de ¢21.319 millones a ¢19.443 millones, esto debido a una menor recaudación esperada del impuesto.

---

<sup>27</sup> Los pagos correspondientes a los aportes del Estado como patrono a los regímenes del IVM, SEM, Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias (ROP) y Fondo de Capitalización Laboral (FCL) no se consideran pues forman parte de la partida de remuneraciones.

**CUADRO 14**  
**GOBIERNO CENTRAL: OBLIGACIONES CON LA CCSS, 2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

<b>Aporte</b>	<b>Base legal</b>	<b>Monto</b>
<b>Seguro de salud</b>		<b>157.843</b>
Cuota complementaria trabajadores independientes	7,25% Art. 62 del Reglamento del Seguro de Salud y Ley Constitutiva de la CCSS	77.355
Cuota estatal trabajadores del sector privado y público descentralizado	0,25% , Art. 62 del Reglamento del Seguro de Salud y Ley Constitutiva de la CCSS	29.731
Asegurados del Estado	Ley Constitutiva de la CCSS	25.000
Convenios especiales seguro de salud	7,25% Art. 62 del Reglamento del Seguro de Salud	12.277
Seguro de salud para centros penales	13,75% de la contribución global del Estado	6.990
Contribución estatal al seguro de salud	0,25% , Art. 62 del Reglamento del Seguro de Salud y Ley Constitutiva de la CCSS	6.490
<b>Seguro de pensiones</b>		<b>79.582</b>
Cuota estatal trabajadores del sector privado y público descentralizado	0,41% de la planilla de acuerdo con el Transitorio XI del Reglamento del seguro de IVM	50.932
Cuota complementaria trabajadores independientes	3,5% según Reglamento del seguro de IVM	20.693
Convenios especiales seguro de pensiones	3,5% según Reglamento del seguro de IVM	4.234
Contribución estatal al seguro de pensiones	0,41% de la planilla de acuerdo con el Transitorio XI del Reglamento del seguro de IVM	3.723
<b>Otras transferencias</b>		<b>94.254</b>
Pensiones de adultos mayores en situación de pobreza, no cubiertos por otros regímenes	Ley N° 7893, Ley de Protección al Trabajador	66.629
Para el diagnóstico, tratamiento y prevención de enfermedades relacionadas al tabaquismo y fortalecimiento de la Red Oncológica Nacional	Artículo 29, Ley N° 9028, Ley Antitabaco	19.443
Para cubrir déficit presupuestario de las pensiones del Régimen No Contributivo	Según obligatoriedad señalada en art. 77, Ley N° 7983	4.573
Financiamiento pensiones del Régimen No Contributivo	Hasta ¢1,000 millones ajustados por el IPC según art. 14, Ley N° 7972	2.938
Atención de exámenes de ADN	Hasta ¢1,000 millones según art. 7, Ley N° 8101	546
Pago estipendio a comisión técnica de valoración médica de las pensiones extraordinarias del Régimen del Magisterio Nacional	Ley N° 7531 Reforma Integral del Sistema de Pensiones del Magisterio Nacional	100
Pago estipendio a comisión técnica de valoración médica de las pensiones extraordinarias de otros regímenes	Ley Constitutiva de la CCSS	25
<b>TOTAL</b>		<b>331.680</b>

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2016.

### 1.3.8 Destinos específicos y otras obligaciones con cargo al Presupuesto de la República

Uno de los aspectos que caracteriza al presupuesto del Gobierno Central, es la presencia de destinos específicos, esto es, el hecho de destinar la recaudación de un impuesto u otro tipo de ingreso corriente a un uso o destino particular, en virtud de disposición contenida en alguna norma legal o constitucional.

En algunos casos, se trata de disposiciones jurídicas que preceptúan la destinación de la totalidad del producto de algún impuesto o ingreso corriente, o de parte de él, a un fin o fines específicos. Impuestos como el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre las ventas o el impuesto único a los combustibles, por citar algunos ejemplos, están supeditados, en proporciones considerables, a destinos específicos.

Además, el presupuesto del Gobierno Central está sujeto –también en virtud de disposiciones contenidas en norma legal o constitucional– al cumplimiento de asignaciones particulares de gasto que no corresponden a la destinación específica de un impuesto o ingreso, sino que han sido establecidas en función de alguna variable de carácter macroeconómico, fiscal o presupuestario. Dentro de estos casos destacan las asignaciones de gasto público en educación, la cual no debe ser inferior al 8% del PIB (artículo 78 de la Carta Magna); asimismo, la establecida en artículo 177 de la Constitución Política a favor del Poder Judicial por un monto no menor del 6% de los ingresos ordinarios.

Como se observa en el cuadro siguiente, para el año 2016, el proyecto de presupuesto asigna recursos para destinos específicos por un monto de ₡3.659.497 millones.

**CUADRO 15**  
**GOBIERNO CENTRAL: DESTINOS ESPECÍFICOS Y OTRAS OBLIGACIONES PREESTABLECIDAS**  
**EN PROYECTO DE PRESUPUESTO 2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Impuesto (Monto Presupuesto 2016) / Entidad usufructuaria	Destino u obligación según Ley 1/	Asignación Proyecto	Diferencia
<b>Renta (1.272.197,5)</b>	<b>170.236,9</b>	<b>130.379,4</b>	<b>-39.857,4</b>
Universidad Nacional Autónoma	2.236,4	2.236,4	0,0
Instituto Tecnológico de Costa Rica	2.236,4	2.236,4	0,0
Universidad de Costa Rica	2.236,4	2.236,4	0,0
Universidad Estatal a Distancia	2.236,4	2.236,4	0,0
Patronato Nacional de la Infancia	78.499,4	36.115,0	-42.384,4
Juntas Educación	58.874,6	74.236,0	15.361,5
Consejo Nac.Desarrollo de la Comunidad	23.917,3	11.082,8	-12.834,5
<b>Impuesto Solidario (4.100)</b>	<b>3.854,0</b>	<b>3.854,0</b>	<b>0,0</b>
Banco Hipotecario de la Vivienda	3.854,0	3.854,0	0,0
<b>Tímbr e Educación y Cultura (96)</b>	<b>90,2</b>	<b>90,2</b>	<b>0,0</b>
Ministerio de Cultura 2/	90,2	90,2	0,0
<b>Impuesto a las Personas Jurídicas (3.000)</b>	<b>2.820,0</b>	<b>2.820,0</b>	<b>0,0</b>
Ministerio de Seguridad Pública 2/	2.679,0	2.679,0	0,0
Ministerio de Justicia 2/	141,0	141,0	0,0
<b>Propiedad de Vehículos (155.000)</b>	<b>72.850,0</b>	<b>72.850,0</b>	<b>0,0</b>
Consejo Nacional de Vialidad	72.850,0	72.850,0	0,0

## Continuación

Impuesto (Monto Presupuesto 2016) / Entidad usufructuaria	Destino u obligación según Ley 1/	Asignación Proyecto	Diferencia
<b>Transferencia de Bienes Inmuebles (37.000)</b>	<b>925,0</b>	<b>925,0</b>	<b>0,0</b>
Dirección General de Tributación 2/	925,0	925,0	0,0
F.E.E.S. (Se gira con el Fondo Total del FEES) 3/	33.910,5	33.910,5	0,0
<b>Ventas (1.414.458)</b>	<b>239.216,2</b>	<b>239.216,2</b>	<b>0,0</b>
FODESAF Ley 8783	239.216,2	239.216,2	0,0
<b>Específicos de Consumo s/ bebidas alcohólicas (38.000)</b>	<b>14.927,7</b>	<b>10.336,0</b>	<b>-4.591,8</b>
Consejo NI. Adulto Mayor	3.187,2	2.857,3	-329,9
PANI (M.Trabajo) Atención niñez riesgo social	2.673,2	928,5	-1.744,7
IAFA	2.261,9	588,8	-1.673,2
Cruz Roja	565,5	103,3	-462,1
Consejo Nacional de Personas con Discapacidad	514,2	483,3	-30,9
Fundación Ayudanos para Ayudar	822,5	822,5	0,0
Fundación Mundo de Oportunidades	550,9	429,1	-121,8
C.C.S.S. (Régimen no Contributivo)	2.937,7	2.937,7	0,0
PANI Fondo Niñez y Adolescencia	587,4	458,0	-129,4
Patronatos Escolares	293,7	243,1	-50,6
Juntas de Edu. III Y IV Ciclo Est. Con Discap.	293,7	244,6	-49,2
Asociación Olimpiadas Especiales de Costa Rica	167,9	167,9	0,0
Asociación Deportiva Comité ParaOlímpico Integral	71,9	71,9	0,0
<b>Impuesto Único sobre los Combustibles (431.000)</b>	<b>138.601,1</b>	<b>138.601,1</b>	<b>0,0</b>
Consejo Nacional de Vialidad.	88.118,0	88.118,0	0,0
Municipalidades	29.372,7	29.372,7	0,0
MAG Beneficios Ambientales Agropecuarios 2/	405,1	405,1	0,0
UCR (LANAMME)	4.051,4	4.051,4	0,0
Cruz Roja (M. Salud)	2.474,1	2.474,1	0,0
Fonafifo (M. Ambiente)	14.179,9	14.179,9	0,0
<b>Impuesto Único a los combustibles art N° 31 inciso z)</b>	<b>53,0</b>	<b>53,0</b>	<b>0,0</b>
Junta Administrativa del Archivo Nacional	53,0	53,0	0,0
<b>Impuesto al Cemento (281)</b>	<b>264,1</b>	<b>264,1</b>	<b>0,0</b>
Asociaciones de Desarrollo Integral	264,1	264,1	0,0
<b>Timbre Fauna Silvestre (166)</b>	<b>156,0</b>	<b>156,0</b>	<b>0,0</b>
Fondo de Vida Silvestre	156,0	156,0	0,0
<b>Fondo Social Migratorio (1.090)</b>	<b>1.024,6</b>	<b>1.024,6</b>	<b>0,0</b>
Dirección General de Migración y Extranjería 4/	1.024,6	1.024,6	0,0
<b>Fondo Especial de Migración (6.700)</b>	<b>6.298,0</b>	<b>6.298,0</b>	<b>0,0</b>
Junta Adm Dirección General de Migración y Extranjería 4/	6.298,0	6.298,0	0,0
<b>Impuesto General Forestal (1.160)</b>	<b>1.090,4</b>	<b>537,3</b>	<b>-553,1</b>
SINAC para el Fondo Forestal	1.035,9	482,8	-553,1
MINAE (Contralor Ambiental) 2/	54,5	54,5	0,0
<b>Impuesto a productos de tabaco (35.360)</b>	<b>33.238,4</b>	<b>27.401,0</b>	<b>-5.837,4</b>
Caja Costarricense del Seguro Social	19.943,0	19.443,0	-500,0
Ministerio de Salud	6.647,7	3.210,4	-3.437,3
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA)	3.323,8	2.173,8	-1.150,0
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (Icoder)	3.323,8	2.573,8	-750,0
<b>Impuestos a casinos y empresas de enlace de apuestas (1.335)</b>	<b>1.335,0</b>	<b>1.335,0</b>	<b>0,0</b>
Ministerio de Seguridad Pública 2/	400,5	400,5	0,0
Ministerio de Justicia 2/	934,5	934,5	0,0

Continuación...

Impuesto (Monto Presupuesto 2016) / Entidad usufructuaria	Destino u obligación según Ley 1/	Asignación Proyecto	Diferencia
<b>Derechos Consulares (3.200)</b>	<b>1.001,7</b>	<b>0,0</b>	<b>-1.001,7</b>
Instituto Mixto de Ayuda Social	1.001,7	0,0	-1.001,7
<b>Derechos de Exportación de Banano (2.926)</b>	<b>2.785,6</b>	<b>3.323,5</b>	<b>537,9</b>
Municipalidades de Zonas Productoras 5/	2.200,4	2.738,3	537,9
Ministerio de Seguridad 2/	585,2	585,2	0,0
<b>€1.50 por caja de Banano Exportada (161)</b>	<b>151,3</b>	<b>151,3</b>	<b>0,0</b>
Ministerio de Salud 2/	75,7	75,7	0,0
C.I.T.A.(Ciencia y Tecnología.)	30,3	30,3	0,0
Centro Agrícolas Región Brunca	22,7	22,7	0,0
Centro Agrícolas Huetar Atlán	7,6	7,6	0,0
Sede U.C.R. Limón	15,1	15,1	0,0
<b>Impuestos a las exportaciones por vía terrestre (1.700)</b>	<b>1.649,1</b>	<b>1.649,1</b>	<b>0,0</b>
Municipalidad de La Cruz	591,3	591,3	0,0
Municipalidad de Corredores	187,0	187,0	0,0
Municipalidad de Talamanca	20,0	20,0	0,0
Municipalidad de Coto Brus	0,1	0,1	0,0
Municipalidad de Los Chiles	0,8	0,8	0,0
Aduanas y puestos fronterizos 2/	850,0	850,0	0,0
<b>Derechos de salida del territorio nacional por vía aérea (35.500)</b>	<b>20.100,5</b>	<b>19.678,6</b>	<b>-421,9</b>
Consejo Técnico de Aviación Civil	15.881,6	15.881,6	0,0
Consejo Técnico de Aviación Civil	1.235,9	1.235,9	0,0
Municipalidad de Alajuela	1.024,6	602,7	-421,9
Junta Adm. Mig. y Extranj. FONATT	1.235,9	1.235,9	0,0
Municipalidad de Liberia	278,8	278,8	0,0
Federación de Municipalidades de Guanacaste	72,2	72,2	0,0
Municipalidad de Abangares	37,1	37,1	0,0
Municipalidad de Cañas	37,1	37,1	0,0
Municipalidad de Carrillo	37,1	37,1	0,0
Municipalidad de Hojancha	37,1	37,1	0,0
Municipalidad de La Cruz	37,1	37,1	0,0
Municipalidad de Liberia	37,1	37,1	0,0
Municipalidad de Nandayure	37,1	37,1	0,0
Municipalidad de Nicoya	37,1	37,1	0,0
Municipalidad de Santa Cruz	37,1	37,1	0,0
Municipalidad de Tilarán	37,1	37,1	0,0
<b>Derechos de salida del territorio nacional por vía terrestre (2.330)</b>	<b>2.260,7</b>	<b>2.260,7</b>	<b>0,0</b>
Municipalidad de La Cruz	777,5	777,5	0,0
Municipalidad de Corredores	210,3	210,3	0,0
Municipalidad de Coto Brus	6,6	6,6	0,0
Municipalidad de Los Chiles	9,3	9,3	0,0
Municipalidad de Talamanca	92,0	92,0	0,0
Aduanas y puestos fronterizos 2/	1.165,0	1.165,0	0,0
<b>Papel Sellado (147)</b>	<b>138,2</b>	<b>138,2</b>	<b>0,0</b>
Ministerio de Cultura: Premios 2/	138,2	138,2	0,0
<b>Honorarios por servicios de defensa civil de la víctima (229,22)</b>	<b>229,2</b>	<b>229,2</b>	<b>0,0</b>
Poder Judicial 6/	229,2	229,2	0,0
<b>Ventas Servicios Meteorológicos (23)</b>	<b>21,6</b>	<b>21,6</b>	<b>0,0</b>
Ministerio de Economía (LACOMET)	21,6	21,6	0,0
<b>Derechos Inscripción Registro Naval (5)</b>	<b>4,7</b>	<b>4,7</b>	<b>0,0</b>
Servicio Nacional de Guardacostas (Seg. Publica) 2/	4,7	4,7	0,0
<b>Derecho de Zarpe de Embarcaciones extranjeras (112)</b>	<b>105,3</b>	<b>105,3</b>	<b>0,0</b>
Servicio NI de Guardacostas (Seg. Publica) 2/	105,3	105,3	0,0

Continuación...

Impuesto (Monto Presupuesto 2016) / Entidad usufructuaria	Destino u obligación según Ley 1/	Asignación Proyecto	Diferencia
<b>Canon Certificado Navegabilidad (52)</b>	<b>48,9</b>	<b>48,9</b>	<b>0,0</b>
Servicio NI de Guardacostas (Seg. Publica) 2/	48,9	48,9	0,0
<b>Canon Consejo de Transporte Público Ley N°7969 (4.804,27)</b>	<b>4.516,0</b>	<b>4.516,0</b>	<b>0,0</b>
Consejo de Transporte Público	4.017,3	4.017,3	0,0
Tribunal de Transporte Público 2/	498,7	498,7	0,0
<b>1% Impuesto sobre propiedad de bienes inmuebles (482,6)</b>	<b>482,6</b>	<b>482,6</b>	<b>0,0</b>
Organo de Normalización Técnica 2/	482,6	482,6	0,0
<b>Multas de Tránsito (176,8)</b>	<b>176,8</b>	<b>176,8</b>	<b>0,0</b>
Ministerio de Justicia 2/	176,8	176,8	0,0
<b>Transferencias corrientes de Instituciones Descentralizadas no Empresariales INA (5.119,13)</b>	<b>5.119,1</b>	<b>5.119,1</b>	<b>0,0</b>
Juntas Adm Colegios Técnicos Profesionales	5.119,1	5.119,1	0,0
<b>Transferencias corrientes de Instituciones Descentralizadas no Empresariales Judesur (421,64)</b>	<b>421,6</b>	<b>421,6</b>	<b>0,0</b>
Dirección de Aduanas 2/	421,6	421,6	0,0
<b>Transferencias corrientes de Órganos Desconcentrados FODESAF (198.052,72)</b>	<b>198.052,7</b>	<b>196.806,5</b>	<b>-1.246,2</b>
FODESAF-MEP art 3 inc e MEP- Juntas de Educación Comedores Escolares	28.963,6	28.963,6	0,0
FODESAF-PRONAE (Ministerio Trabajo)	15.286,0	15.286,0	0,0
FODESAF-MOPT	2.500,0	2.500,0	0,0
FODESAF-PRONAMYPE( M. Trabajo)	2.000,0	2.000,0	0,0
<b>Fodesaf ley 8783</b>			
FODESAF-Pensiones RNC	71.202,3	71.202,3	0,0
FODESAF-MEP COMEDORES	19.157,8	19.157,8	0,0
FODESAF-MEP_AVANCEMOS	48.970,0	48.970,0	0,0
FODESAF-IMAS MUJERES	7.177,2	7.177,2	0,0
FODESAF-DESAF	2.795,7	1.549,5	-1.246,2
<b>Rubros como porcentajes del Presupuesto, de los ingresos corrientes, o del PIB</b>	<b>2.688.014,8</b>	<b>2.788.222,0</b>	<b>100.207,2</b>
Constitución Política: Poder Judicial	260.689,3	426.028,0	165.338,7
Constitución Política: gasto en educación	2.427.325,5	2.362.194,0	-65.131,5
<b>TOTAL GENERAL (Ingresos Corrientes 4.344.821,4)</b>	<b>3.612.261,1</b>	<b>3.659.496,8</b>	<b>47.235,7</b>
Total diferencias positivas			181.238,1
Total diferencias negativas			-134.002,4

1/ Se deduce el 6% de los ingresos corrientes que, como mínimo, debe asignarse al Poder Judicial en virtud de artículo 177 de la Constitución Política.

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

3/ Esta partida se gira a través del FEES.

4/ A la Junta Administrativa de la Dirección de Migración se le asignó ¢975 millones por el fondo social, y ¢2.674 millones por el Fondo especial, se incluye todo el destino asignado ya que la diferencia se incorpora vía Presupuesto Nacional.

5/ Se asigna un monto menor debido a que la asignación de gastos se hace con base en la exportación de bananos del año anterior.

6/ Se incluye dentro de la asignación al Poder Judicial.

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el Ministerio de Hacienda.

En dicho proyecto no se incorporan recursos correspondientes a destinos específicos por ¢134 mil millones<sup>28</sup>, equivalentes al 0,44% del PIB, entre los cuales pueden destacarse, el monto establecido como mínimo para el gasto público en educación (¢65.132 millones), los aportes al PANI (¢44.259 millones), al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad para las

<sup>28</sup> Este monto no contempla las asignaciones que corresponderían al FOSUVI, por ¢240 mil millones, del 3% de los presupuestos nacionales (Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, N° 7052), ni ¢27 mil millones al IFAM del 2% del Impuesto sobre las Ventas, respecto de las cuales la Sala Constitucional declaró sin lugar una acción de inconstitucionalidad y un recurso de amparo que pretendían el reconocimiento de estas obligaciones (resoluciones 2001-04251 y 2011-015760, respectivamente).

Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad (¢12.834 millones) y las asignaciones presupuestarias al Ministerio de Salud para que cumpla con las funciones que le establece la Ley general de control del tabaco y sus efectos nocivos en la salud, Ley N° 9028 del 22 de marzo de 2012 (¢3.437 millones).

En contraste, se dan también algunos casos en los que se asigna una suma superior al mínimo exigido, como ocurre por ejemplo en el del Poder Judicial (¢165.339 millones más).

En el caso del gasto público en educación estatal, la suma no presupuestada asciende a ¢65.132 millones, que se obtiene al comparar el monto equivalente al 8% del PIB estimado para el 2016 (¢2.427.326 millones) con el presupuesto total asignado en el proyecto al Ministerio de Educación (¢2.362.194 millones). Cabe señalar que para este último período (2016) se asigna en el proyecto de Presupuesto el equivalente a un 7,79% del PIB, cifra mayor que la que se observa para el año 2015 (7,75% del PIB<sup>29</sup>).

El monto asignado a favor del PANI (¢37.502 millones) muestra un incremento del 12% respecto al presupuesto 2015, cifra que representa un 46% de lo destinado por ley. Las sumas dejadas de asignar (¢44.259 millones) se componen de ¢42.384 millones de la subvención ordinaria establecida en el artículo 34 inciso a) de la Ley Orgánica de esa institución<sup>30</sup>, ¢1.745 millones del aporte para la atención de niños discapacitados o en riesgo social y ¢129 millones del aporte al Fondo de la Niñez y la Adolescencia, establecidos estos dos últimos en la Ley N° 7972 de 22 de diciembre de 1999 (Impuestos sobre cigarrillos y licores para Plan de Protección Social). Es importante indicar que la CGR, en su informe Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público al primer semestre de 2015, señaló que al 30 de junio de 2015 el Gobierno Central había transferido al PANI tan solo el 23,4% del presupuesto asignado, principalmente debido al control de los saldos de Caja Única y la ejecución de las transferencias.

Cabe mencionar que, en sentencia N° 53-2013-VII del 28 de agosto de 2013, el Tribunal Procesal Contencioso Administrativo resolvió una demanda contra el Estado, en la cual se solicitó declarar la disconformidad con el ordenamiento jurídico del incumplimiento del Poder Ejecutivo en la asignación y giro oportuno de los recursos a favor del PANI, así como que se ordenara al Ministerio de Hacienda girar los recursos faltantes correspondientes a los años 2010, 2011 y 2012. En dicha sentencia el Tribunal estimó que el Poder Ejecutivo había procedido de manera disconforme con el ordenamiento jurídico, al no incluir dentro del presupuesto las partidas suficientes para cumplir oportunamente con lo dispuesto en las leyes N° 7648 y N° 7972. Ante esto, el Estado elevó recurso de Casación ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, por considerar que la jurisdicción contencioso-administrativa carece de competencia para controlar los actos dictados por los Poderes Públicos que se encuentren sujetos, no al Derecho Administrativo, sino al Derecho Constitucional o al Derecho Internacional Público, de acuerdo con lo establecido en el inciso b) del artículo 3 del Código Procesal Contencioso Administrativo.

En anteriores ediciones del Informe Técnico al proyecto de ley de presupuesto de la República, el ente contralor se ha referido a la tendencia jurisprudencial de la Sala Constitucional en lo que concierne al tema de los destinos específicos; al respecto, esa Sala ha señalado la obligación de asignar los recursos para aquellos destinos específicos que encuentran su origen en la propia Constitución Política, y especialmente los de naturaleza social y que van a satisfacer derechos humanos fundamentales, y ha indicado, respecto de algunos otros, que deben estar adecuados a las verdaderas posibilidades fiscales del Estado.

<sup>29</sup> Corresponde al porcentaje actual tomando como referencia el PIB ajustado en la revisión del Programa Macroeconómico y el Presupuesto ajustado del 2015.

<sup>30</sup> Dicho artículo establece lo siguiente: "El Estado incluirá en el presupuesto nacional una partida equivalente al siete por ciento (7%) de lo recaudado en el año fiscal anterior por concepto de impuesto sobre la renta, que se girará al Patronato una sola vez, en el mes de enero de cada año".

Asimismo, la Contraloría General de la República ha hecho un reiterativo llamado sobre la necesidad de realizar un análisis a fondo del tema de los destinos específicos, en el cual se considere tanto la vocación social del Estado Costarricense –reconocida tanto en la Ley Fundamental como en la legislación ordinaria– como la realidad económica y financiera del país y del Gobierno, a efectos de dar solución a una problemática que, desde un punto de vista jurídico, termina reflejándose como un incumplimiento de la ley, e incluso de la Constitución Política, pero que a la vez, desde un punto de vista económico, no es más que el reflejo, en las condiciones actuales, de una insuficiencia de recursos para que el Gobierno lleve adelante su gestión y enfrente sus compromisos financieros.

### 1.3.9 Subejecución histórica

La Contraloría General, da seguimiento al tema de la ejecución presupuestaria del Gobierno Central, tanto al 30 de junio de cada año, como al finalizar el periodo. Se debe tener presente que la subejecución presupuestaria per se no necesariamente implica una mala gestión, pues puede derivarse de un uso más racional de los recursos y generar ahorros en las distintas partidas, sin embargo, al ser recurrente es posible introducir mejoras en el proceso de estimación y presupuestación del plan de gastos.

De esta forma, se ha detectado que año con año se presenta un **disponible**, que para el **2014**, sin considerar las partidas de amortización e intereses, representó un **0,8% del PIB (¢224.476 millones)**. En términos de partidas, para 2014 las remuneraciones (¢92.759 millones), servicios (¢38.953 millones), transferencias corrientes (¢38.410 millones), y bienes duraderos (¢32.764 millones) presentaron los mayores disponibles en términos absolutos (sin considerar la amortización e intereses).

A **nivel de partida**, se observa que la tendencia de ejecución en todas ellas se mantiene, y que particularmente las partidas de servicios, materiales y suministros, y bienes duraderos presentan las ejecuciones más bajas, rondando el 80% o menos. Según se observa en el siguiente cuadro, para 2015, la ejecución al mes de agosto de estas partidas alcanza el 39%, 35% y 24% respectivamente.

**CUADRO 16**  
**GOBIERNO CENTRAL: PORCENTAJES DE EJECUCIÓN POR PARTIDA, 2008-2015**

Partida <sup>1/</sup>	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015 <sup>2/</sup>	
	% ejec	% ejec														
	inic	ajust	inic	ajust												
Remuneraciones	97%	96%	95%	96%	97%	97%	93%	95%	95%	97%	96%	96%	94%	96%	58%	58%
Servicios	73%	73%	70%	78%	62%	79%	66%	73%	74%	81%	70%	80%	71%	78%	36%	39%
Materiales y suministros	75%	74%	63%	78%	71%	76%	72%	79%	71%	76%	70%	78%	72%	81%	32%	35%
Intereses y comisiones	85%	88%	96%	96%	82%	92%	95%	95%	88%	88%	99%	98%	90%	93%	47%	48%
Activos Financieros		98%												91%	82%	82%
Bienes Duraderos	67%	48%	72%	65%	75%	59%	78%	64%	61%	41%	81%	67%	83%	64%	27%	24%
Transferencias Corrientes	103%	97%	95%	96%	103%	98%	96%	95%	101%	98%	100%	99%	100%	98%	63%	63%
Transferencias de Capital	110%	100%	97%	95%	172%	99%	117%	100%	103%	87%	138%	100%	149%	100%	78%	65%
Amortización	87%	88%	96%	96%	96%	92%	101%	88%	88%	88%	81%	88%	100%	97%	69%	75%
Cuentas Especiales	10%	10%	3%	11%	32%	76%	38%	72%	9%	82%	8%	41%	7%	2%	6%	6%
<b>TOTAL</b>	<b>95%</b>	<b>91%</b>	<b>94%</b>	<b>95%</b>	<b>99%</b>	<b>95%</b>	<b>96%</b>	<b>92%</b>	<b>93%</b>	<b>93%</b>	<b>94%</b>	<b>95%</b>	<b>97%</b>	<b>95%</b>	<b>60%</b>	<b>61%</b>

1/ El porcentaje de ejecución se calcula tanto con respecto al presupuesto inicial, como con respecto al presupuesto ajustado.

2/ Datos al mes de agosto 2015.

Fuente: SIGAF.

Por otra parte, se observa también que las **partidas de remuneraciones, servicios y materiales y suministros, son consistentemente, año con año, ajustadas a la baja vía modificaciones**. En el siguiente cuadro se observa, que en el periodo 2009-2014 la rebaja promedio ha sido de ₡43.146 millones, y para el mes de agosto de 2015, las rebajas a la apropiación ya alcanzan los ₡34.009 millones.

**CUADRO 17**  
**GOBIERNO CENTRAL: REBAJAS A LAS PARTIDAS DE REMUNERACIONES, SERVICIOS Y MATERIALES Y SUMINISTROS,**  
**2009-2015**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Partida <sup>1/</sup>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (Ago)
Remuneraciones	19.021	7.127	20.149	29.953	8.617	25.693	10.613
Servicios	11.160	30.683	13.370	13.466	22.743	19.084	17.318
Materiales y suministros	10.280	3.502	5.749	4.348	6.551	7.380	6.079
<b>TOTAL</b>	<b>40.462</b>	<b>41.312</b>	<b>39.268</b>	<b>47.766</b>	<b>37.911</b>	<b>52.156</b>	<b>34.009</b>

1/ Las rebajas hacen referencia a la diferencia entre el presupuesto ajustado y el inicial.  
Fuente: SIGAF.

Lo anteriormente expuesto revela que **las estimaciones presupuestarias de estas partidas, pueden ser mejoradas**. No obstante, es importante señalar que las estimaciones de la partida de remuneraciones se ven afectadas no sólo por la complejidad del esquema remunerativo de componentes salariales o pluses, sino también por la complejidad de la dinámica del empleo público. A manera de ejemplo, de las situaciones que se pueden presentar y afectar las estimaciones están las siguientes: traslados de plazas entre instituciones, transformaciones o reasignaciones de plazas de un tipo a otro (ej. De servicio a profesional universitario), necesidad de autorización de uso de plazas por parte de la Autoridad Presupuestaria, rebajos temporales – por meses- de ciertas plazas por no utilización. Particularmente en el sector educación, la complejidad es mayor por cuanto la variable de estimación son lecciones, que posteriormente se traducen en plazas.

Para ilustrar mejor este tema, en los gráficos siguientes, se observan para las diferentes partidas, el presupuesto inicial, el ajustado, y el gasto devengado.

Hay series, como es el caso de las partidas de **servicios y materiales y suministros**, que presentan comportamientos muy estables en el tiempo. Como se observa en los gráficos, el presupuesto inicial regularmente se ajusta a la baja, y la ejecución se observa aún más por debajo de lo estimado, según se discutió anteriormente. Si bien para el periodo 2016 se observa un ajuste a la baja en ambas partidas, la tendencia de la ejecución (estimada por medio de una regresión lineal<sup>31</sup>), proyecta un disponible de ₡8,9 miles de millones en materiales y suministros y ₡47,6 miles de millones en servicios.

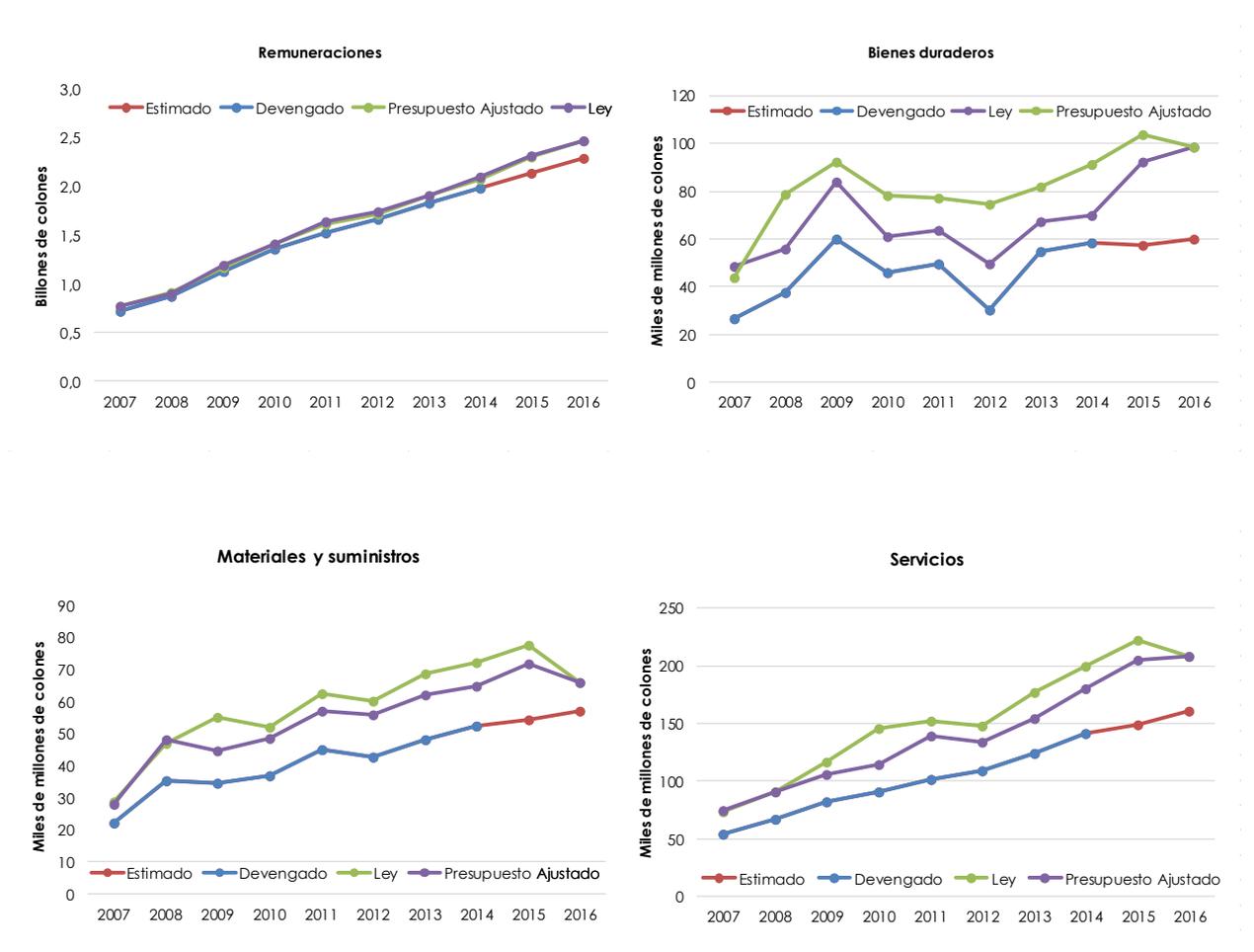
En el caso de las partidas de **transferencias corrientes y de capital**, se observa que el presupuesto definitivo constituye generalmente su tope, ya que se ejecutan casi en su totalidad. En las transferencias corrientes se observa una tendencia lineal creciente, y en el caso de las transferencias corrientes, se observa un fuerte ajuste a la baja con respecto a su tendencia.

<sup>31</sup> Para la partida de materiales y suministros se utilizó el periodo 2008-2014, y para la partida de servicios el periodo 2007-2014.

En la partida de **remuneraciones**, se estima que de mantenerse constante la tendencia observada<sup>32</sup> al final del ejercicio 2016 podrían tener un disponible cercano a los  $\text{€}173$  miles de millones<sup>33</sup>.

En el caso de la partida de **bienes duraderos**, se observa más bien que por lo general el presupuesto inicial es ajustado al alza, no obstante en la ejecución presenta un comportamiento un poco más errático. Las partidas de amortización e intereses se incluyen únicamente con fines ilustrativos, dado que sus determinantes provienen de información de colocaciones y vencimientos.

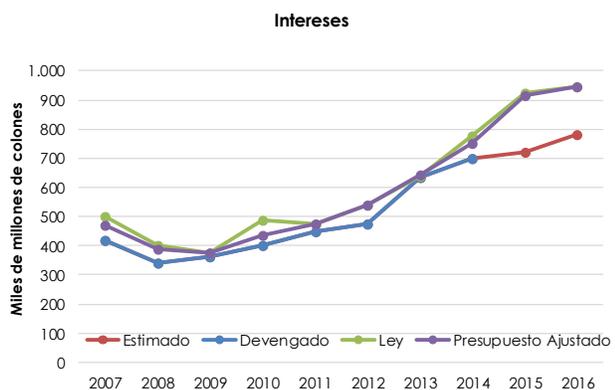
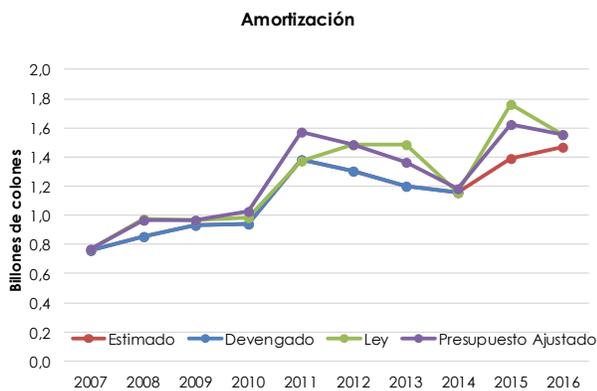
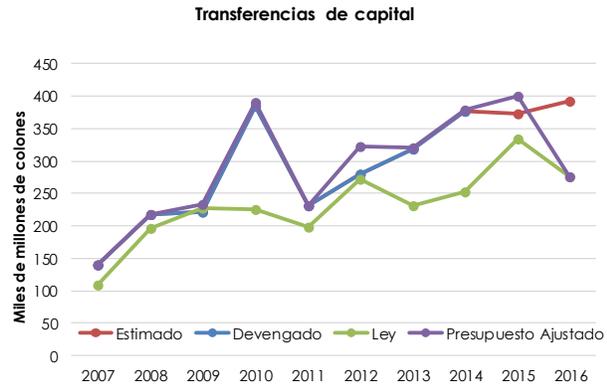
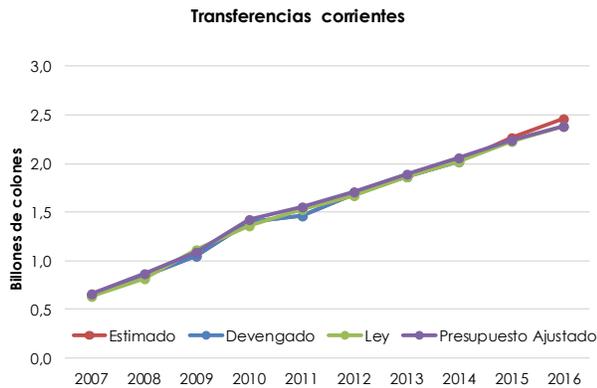
**GRÁFICO 10**  
**GOBIERNO CENTRAL: COMPORTAMIENTO DEL PRESUPUESTO INICIAL, AJUSTADO, DEVENGADO Y ESTIMADO PARA PARTIDAS SELECCIONADAS, 2007-2016**



<sup>32</sup> Calculada por medio de una regresión lineal del periodo 2010-2014.

<sup>33</sup> Lo cual sugiere la posibilidad de valorar ajustes, el cual podría ser mayor si se considera que la baja inflación puede generar aumentos salariales más modestos.

Continuación



1/ Presupuesto ajustado de 2015 corresponde al mes de agosto. Las cifras de 2016 corresponden al Proyecto de Presupuesto 2016.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF y Proyecto de Ley de Presupuesto 2016.

En el **contexto del déficit fiscal** que conduce a un nivel de endeudamiento creciente, es recomendable que desde la rectoría hacendaria se puedan ir perfeccionando los términos en los que se realizan las estimaciones. Esto por cuanto se ha observado que en las modificaciones generalmente se deben hacer ajustes a nivel de subprogramas para adecuarse a las necesidades efectivas del año, y además la mayoría de dichas holguras terminan aumentando las partidas de transferencias, las cuales representan una fuerte erogación para el Gobierno y por lo general se terminan acumulando como superávits de las instituciones destinatarias.

### 1.3.10 Otros gastos

En el siguiente acápite se presentan los montos presupuestados en algunas subpartidas seleccionadas, denominadas algunas por el Ministerio de Hacienda como "gasto flexible". Los rubros incluidos son: actividades protocolarias y sociales, alquiler de edificios, locales y terrenos, alquiler de equipo de cómputo, dietas, publicidad y propaganda, servicios en ciencias económicas y sociales, tiempo extraordinario, transporte en el exterior y viáticos en el exterior.

**CUADRO 18**  
**GOBIERNO CENTRAL: OTROS GASTOS, 2013-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Subpartida/Título	Devengado 2013	% Ejec.	Devengado 2014	% Ejec.	Presup. Ajustado 2015	Proy. de Ley 2016	Var. %
<b>Actividades protocolarias y sociales</b>	<b>619</b>	<b>65,2%</b>	<b>606</b>	<b>53,1%</b>	<b>651</b>	<b>642</b>	<b>-1,4%</b>
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	154	83,1%	160	32,7%	183	151	-17,3%
Ministerio de Salud	23	20,1%	101	60,6%	152	102	-32,9%
Poder Judicial	48	53,4%	54	61,2%	19	97	397,9%
<b>Alquiler de edificios, locales y terrenos</b>	<b>18.583</b>	<b>92,9%</b>	<b>23.151</b>	<b>89,6%</b>	<b>30.935</b>	<b>32.789</b>	<b>6,0%</b>
Ministerio de Hacienda	5.303	92,7%	7.685	91,8%	8.788	8.509	-3,2%
Poder Judicial	3.170	93,8%	3.666	88,1%	6.682	7.671	14,8%
Ministerio de Educación Pública	3.305	95,1%	3.940	86,9%	4.622	4.996	8,1%
Ministerio de Seguridad Pública	1.329	91,8%	1.703	86,4%	2.783	2.929	5,3%
Tribunal Supremo de Elecciones	582	81,9%	845	90,6%	1.141	1.311	14,9%
<b>Alquiler de equipo de cómputo</b>	<b>3.888</b>	<b>71,4%</b>	<b>3.971</b>	<b>58,7%</b>	<b>8.882</b>	<b>10.589</b>	<b>19,2%</b>
Ministerio de Hacienda	2.171	80,6%	1.173	62,1%	1.907	2.545	33,5%
Poder Judicial	652	98,1%	1.167	88,4%	1.185	2.155	81,9%
Ministerio de Educación Pública	35	10,7%	84	8,5%	1.727	1.857	7,5%
Ministerio de Justicia y Paz	532	89,0%	552	71,5%	1.584	1.565	-1,2%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	96	16,7%	260	51,3%	880	912	3,6%
<b>Dietas</b>	<b>1.906</b>	<b>95,3%</b>	<b>1.983</b>	<b>91,6%</b>	<b>2.356</b>	<b>2.415</b>	<b>2,5%</b>
Asamblea Legislativa	1.700	98,5%	1.825	96,8%	2.001	2.020	1,0%
<b>Publicidad y propaganda</b>	<b>1.440</b>	<b>85,8%</b>	<b>709</b>	<b>60,5%</b>	<b>868</b>	<b>554</b>	<b>-36,2%</b>
Presidencia de la República	749	94,1%	202	42,5%	460	320	-30,5%
Ministerio de Cultura y Juventud	58	95,1%	45	87,7%	76	78	2,6%
<b>Servicios en ciencias económicas y sociales</b>	<b>1.405</b>	<b>75,0%</b>	<b>1.042</b>	<b>66,9%</b>	<b>1.808</b>	<b>1.593</b>	<b>-11,9%</b>
Ministerio de Salud	-	n.a.	3	1,7%	108	513	375,8%
Ministerio de Comercio Exterior	189	78,6%	284	82,0%	814	313	-61,5%
Ministerio de Cultura y Juventud	495	87,7%	248	87,3%	270	267	-0,9%
<b>Tiempo extraordinario</b>	<b>8.278</b>	<b>84,2%</b>	<b>9.304</b>	<b>83,0%</b>	<b>12.070</b>	<b>9.742</b>	<b>-19,3%</b>
Poder Judicial	3.793	92,5%	4.248	94,6%	5.410	5.851	8,1%
Tribunal Supremo de Elecciones	388	52,0%	744	83,3%	1.098	891	-18,9%
Ministerio de Educación Pública	569	92,3%	681	82,5%	718	740	3,1%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	644	87,3%	448	65,7%	754	711	-5,7%
Ministerio de Hacienda	942	76,3%	836	72,4%	862	514	-40,4%
<b>Transporte en el exterior</b>	<b>986</b>	<b>69,3%</b>	<b>867</b>	<b>63,9%</b>	<b>1.040</b>	<b>859</b>	<b>-17,4%</b>
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	314	72,0%	320	62,6%	315	352	11,7%
Ministerio de Comercio Exterior	218	98,2%	113	80,7%	198	195	-1,4%
Presidencia de la República	51	54,7%	71	79,5%	91	74	-18,1%
<b>Viáticos en el exterior</b>	<b>824</b>	<b>66,5%</b>	<b>661</b>	<b>55,1%</b>	<b>932</b>	<b>648</b>	<b>-30,5%</b>
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	225	80,9%	175	52,6%	215	201	-6,6%
Ministerio de Comercio Exterior	129	93,1%	78	88,3%	137	137	0,0%
<b>TOTAL SUBPARTIDAS SELECCIONADAS</b>	<b>37.928</b>	<b>85,3%</b>	<b>42.293</b>	<b>80,7%</b>	<b>59.542</b>	<b>59.830</b>	<b>0,5%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF y Proyecto de Ley de Presupuesto 2016.

En su conjunto, para estas subpartidas se presupuesta un gasto de poco menos de ₡60.000 millones, 0,5% más que el presupuesto ajustado de 2015. Con excepción del crecimiento observado en los alquileres y las dietas, todas las demás líneas muestran un decrecimiento en comparación con el presente año. Al igual que en años anteriores, el gasto en alquiler de edificios y de equipo de cómputo es explicado por las asignaciones del Ministerio de Hacienda y Poder Judicial, pues juntos comprenden el 49% y 44% de dichas subpartidas, en orden respectivo.

Destaca también el crecimiento en servicios en ciencias económicas y sociales en el Ministerio de Salud, que pasaría de ₡108 millones a ₡513 millones. Este monto se destinaría a la atención de los siguientes proyectos: 1- contratación de la segunda etapa del Observatorio Nacional de Control del Tabaco (ONCT), desarrollado en conjunto con la Universidad de Costa Rica (UCR), 2-Protagonismo adolescente en redes sociales: Promoción de factores protectores para prevenir el consumo de tabaco, y 3- Evaluación del impacto de la Ley N° 9028 Ley Antitabaco en la disminución de los egresos hospitalarios por infarto agudo al miocardio.

### 1.3.11 Transferencias a Gobiernos Locales y Asociaciones de Desarrollo

En el proyecto de ley de Presupuesto de la República para el 2016, se le asigna a instituciones del sector municipal y asociaciones de desarrollo una suma cercana a los ₡52.000,0 millones (similar al de años anteriores) y destinado en especial para la Red vial Cantonal. Ese monto se ubica en diferentes títulos presupuestarios (Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Gobernación y Partidas específicas) y está destinado para obras y servicios públicos comunales, como la red vial cantonal, acueductos, escuelas e edificios, etc., acorde con lo establecido en diferentes normas legales.

**CUADRO 19**  
**GOBIERNO CENTRAL: RECURSOS PARA EL DESARROLLO LOCAL EN PROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO 2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Título presupuestario	Ley N.º	Fuente de financiamiento	Clase de transferencia	Monto	Destinatario/Finalidad
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	8114	Títulos Valores Deuda Interna	Capital	29.373	<b>Municipalidades</b> (CON EL FIN DE ATENDER LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 5, INCISO B. DE LA LEY No. 8114, LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y EFICIENCIA TRIBUTARIAS Y SUS REFORMAS DE 4/7/2001, PARA APOYO A PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL DE LA RED CANTONAL).
				448	<b>Municipalidades</b> SUMAS CON DESTINO ESPECIFICO SIN ASIGNACION PRESUPUESTARIA CORRESPONDE A LA MOROSIDAD DE LAS MUNICIPALIDADES SEGÚN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 5 DE LA EY No. 7755, LEY DE CONTROL DE LAS PARTIDAS ESPECÍFICAS CON CARGO AL PRESUPUESTO NACIONAL, SU REGLAMENTO Y SUS REFORMAS.
Partidas específicas	7755	Ingresos corrientes	Capital	182	<b>Municipalidades</b> (PARA ATENDER LO DISPUESTO EN LA LEY N° 7755, LEY DE CONTROL DE LAS PARTIDAS ESPECÍFICAS CON CARGO AL PRESUPUESTO NACIONAL, SU RESPECTIVO REGLAMENTO Y SUS REFORMAS. 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).
		Títulos Valores de Deuda Interna		2.370	<b>Municipalidades</b> DISTRIBUIDO EN PROYECTOS Y/O PROGRAMAS

## Continuación

Título presupuestario	Ley N.º	Fuente de financiamiento	Clase de transferencia	Monto	Destinatario/Finalidad
Ministerio de Gobernación y Policía	8316	Títulos Valores Deuda Interna	Capital	603	<b>Municipalidad de Alajuela</b> 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.
	7313	Ingresos corrientes	Corriente	2.738	<b>Municipalidades de Guácimo, Limón, Matina, Pococí, Siquirres, Talamanca, Sarapiquí, Corredores, Parrita y Osa</b> PARA ATENDER LO DISPUESTO EN LA LEY N° 7313 DE 29/09/92.
	9154	Ingresos corrientes	Corriente	1.967	<b>Municipalidades de La Cruz de Guanacaste, Corredores, Coto Brus y Talamanca</b> PARA ATENDER LO DISPUESTO EN LA LEY No. 9154 ARTÍCULO 4 INICISO 2B), PUBLICADA EN EL ALCANCE DIGITAL No. 120 A LA GACETA No. 133 DEL 11 DE JULIO DE 2013
	9156	Títulos Valores Deuda Interna	Capital	650	<b>Municipalidades de la provincia de Guanacaste y para la Federación de municipalidades de esa provincia</b> PARA CONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA TURÍSTICA Y LA RECUPERACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL, SEGÚN ARTÍCULO No. 2 DE LA LEY No. 9156
		Ingresos corrientes	Corriente	72	<b>Federación de municipalidades de Guanacaste</b> (PARA ATENDER LO DISPUESTO SEGÚN ARTÍCULO No.2 DE LA LEY No.9156, DEL 25/07/2013).
	7794	Títulos Valores Deuda Interna	Capital	2.075	<b>Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)</b> (PARA PROYECTOS MUNICIPALES RELATIVOS A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, DOTACIÓN DE AGUA POTABLE Y CONSTRUCCIÓN DE OBRA PÚBLICA, PARA MUNICIPALIDADES DE CARTAGO, TURRIALBA, SAN CARLOS Y MONTES DE OCA, DE CONFORMIDAD CON LA LEY NO. 7794 DE 30/04/1998 Y SUS REFORMAS Y LA LEY NO. 4716 DE 09/02/1971 Y SUS REFORMAS).
	3859	Títulos Valores Deuda Interna	Corriente	5.541	<b>Asociaciones de desarrollo</b> PARA EJECUTAR PROYECTOS COMUNALES, SEGÚN EL ARTÍCULO No. 19 DEL 2% DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LA LEY No. 3859
		Ingresos corrientes	Capital	5.541	<b>Asociaciones de desarrollo</b> PARA EJECUTAR PROYECTOS COMUNALES, SEGÚN EL ARTÍCULO N° 19 DEL 2% DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LA LEY N° 3859.
	6849	Ingresos corrientes	Corriente	264	<b>Asociaciones de desarrollo de la provincia de Cartago</b> PARA ASOCIACIONES DE DESARROLLO (LEY No. 6849 DEL 18/02/1983 Y SUS REFORMAS, PARA OBRAS COMUNALES)
	<b>TOTAL</b>				<b>51.824</b>

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2016.

La suma destinada para entidades del ámbito local mantiene su participación del 0,6% del total del proyecto de Presupuesto de la República– el cual asciende a ¢8.002.122,0 millones para el 2016-. En términos absolutos, muestra un aumento del 1,3% (¢650,0 millones) con respecto a lo incorporado en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional del 2015.

En cuanto a los montos asignados individualmente a las entidades del sector para el desarrollo local, estos se mantienen muy similares. En el proyecto de Ley de Presupuesto para el 2015 se incluyó una transferencia para la Municipalidad de Limón por una suma ¢1.774,7 millones, situación que no se repite para el 2016, mientras que los recursos de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, N° 8114 disminuyen en ¢954,0 millones. Como novedad, para el 2016 se asigna el monto de ¢2.074,5 millones para el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.

Las transferencias para el desarrollo local están financiadas con títulos valores de deuda interna e Ingresos corrientes básicamente. Las transferencias fundamentadas en las leyes N° 8114, 8316 y 9156, en este Proyecto son financiadas con títulos valores de deuda interna, a pesar de que para cada una de ellas el legislador ha previsto fuentes de ingresos tributarios (Ingresos corrientes).

Las principales transferencias dirigidas al desarrollo local (cuadro siguiente) registran en periodos anteriores (2013 y 2014) un giro superior al 90%, aunque solo en el caso de los aportes para la red vial cantonal se llega a girar el 100,0%.

**CUADRO 20**  
**GOBIERNO CENTRAL: PRINCIPALES TRANSFERENCIAS DESTINADAS AL DESARROLLO LOCAL, 2013-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Detalle	Ley	2013		2014		2015		2016
		Ejecutado	% Ejec.	Ejecutado	% Ejec.	Presupuesto	% Ejec. <sup>1/</sup>	Proyecto de Ley
Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias	8114	26.579	100,0	28.555	100,0	30.327	65,4	29.373
Control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional	7755	2.500	83,3	2.589	100,0	2.566	0,0	3.000
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	4716	290	100,0	305	100,0	0	0,0	0
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	7794	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2.075
Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad	3859	9.082	92,2	9.588	98,0	10.656	0,1	11.083

1/ Ejecutado al 31 de agosto de 2015.

Fuente: Liquidación del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Presupuesto de la República 2014 y Proyecto de Ley de Presupuesto de la Rep. para el 2016.

Sin embargo, según lo indicó esta Contraloría en el Informe de la Memoria Anual del periodo 2014: *El porcentaje de ejecución que las municipalidades alcanzan de estos aportes del Poder Ejecutivo resulta bastante limitado. Los fondos para la red vial cantonal –que resulta prioritaria entre las áreas estratégicas para el desarrollo local- se ejecutaron en un 74,4%, y el nivel de ejecución es más bajo en los casos de otras transferencias (leyes N° 7313, N° 9154 y otras) y de las Partidas específicas (30,6%).*

Para cada una de las transferencias se detallan a continuación algunas generalidades y características según las leyes que las fundamentan y los fines a las que están dirigidas:

## Transferencias para el Desarrollo Local

### a. Ley N° 8114<sup>34</sup>, recursos para apoyo a programas y proyectos de inversión de la infraestructura vial de la red cantonal, provenientes del Impuesto a los combustibles, asignados en el título del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)

Se proyecta el traslado a las 81 municipalidades de ¢29.372,7 millones para la red vial cantonal, con una disminución de ¢954,0 millones con respecto a lo incorporado en el Presupuesto Nacional para el 2015 (¢30.326,8 millones). El rebajo obedece a la disminución de los ingresos por el Impuesto único a los combustibles.

Las municipalidades de San Carlos, Pérez Zeledón y Buenos Aires son las que tienen asignados montos más significativos -¢1.000,0 millones o más-, mientras que los gobiernos locales de Flores, Belén y San Pablo de Heredia lo propuesto no llega en cada caso a ¢57,0 millones. Los parámetros de distribución de estos recursos, se establecen en la misma Ley N° 8114 y corresponden a la extensión de la red vial de cada cantón y el Índice de Desarrollo Social Cantonal (IDS).

### b. Ley N° 7755<sup>35</sup>, aportes del Poder Ejecutivo para las municipalidades, para atender las necesidades públicas locales, comunales o regionales, expresadas en proyectos de inversión o programas de interés social, asignados en el título presupuestario de Partidas específicas

El Poder Ejecutivo presupuesta ¢3.000,0 millones<sup>36</sup> para distribuir en los diferentes cantones, suma que no ha variado en los últimos proyectos de presupuesto.

La distribución que debe hacerse por Ley a estas Partidas Específicas se incumple, dado que la suma de ¢448,1 millones no fue asignada a las municipalidades beneficiarias, reflejándose por el contrario en una cuenta presupuestaria (sumas con destino específico sin asignación presupuestaria) que requiere de una posterior modificación para poder utilizarse. Es decir, respecto de ese monto no se definen las obras, proyectos o programas a los que estarían dirigidos los recursos, incumpléndose los principios de programación<sup>37</sup> y especificación<sup>38</sup>.

Similar situación sucede con la suma ¢181,7 millones, la cual está asignada a 11 municipalidades<sup>39</sup>, pero no cuenta con el detalle de los proyectos de inversión o programas de interés social, incumpléndose la exigencia de mayor información que se establece en el inciso b) del artículo 8 de la Ley N° 7755, lo cual a su vez afectará su ejecución y control, dada la ausencia de objetivos, las metas y los productos que se pretenden realizar (principio de programación).

<sup>34</sup>Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias (Impuesto único a los combustibles).

<sup>35</sup>Ley de Control de las partidas específicas con cargo al Presupuesto Nacional.

<sup>36</sup>En aplicación de los parámetros de la Ley N° 7755 y el Decreto 38439-MP-H-PLAN (publicado en La Gaceta N° 107 de 5 de junio de 2014).

<sup>37</sup>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.

<sup>38</sup>El presupuesto, en materia de ingresos y gastos debe responder a una clasificación generalmente aceptada que identifique tanto las transacciones que dan origen a cada una de las fuentes de los ingresos, así como aquellas que identifican las características del gasto

<sup>39</sup> Tibás, Montes de Oca, Turrubares, San Ramón, Santa Bárbara, Santa Cruz, Abangares, Puntarenas, Buenos Aires, Garabito y Guácimo.

**c. Ley N° 7313<sup>40</sup>, transferencias a favor de las municipalidades cuyos cantones son productores de banano, consignadas en el presupuesto del Ministerio de Gobernación y Policía**

Corresponde a aportes para las municipalidades de Guácimo, Limón, Matina, Pococí, Siquirres, Talamanca, Sarapiquí, Corredores, Parrita y Osa, por un total de ¢2.738,3 millones, con un aumento de ¢882,0 millones con respecto a lo presupuestado en el periodo de 2015. De acuerdo con lo estipulado en esta Ley, los recursos se originan en un impuesto a la exportación de banano y no deben ser destinados por las municipalidades para servicios personales o consultorías.

**d. Ley N° 8316<sup>41</sup>, recursos para la construcción de los acueductos del cantón Central de Alajuela, considerados en el presupuesto del Ministerio de Gobernación y Policía**

Se incluye la suma de ¢602,7 millones para la Municipalidad de Alajuela, la cual es financiada con títulos de deuda interna, cuando lo procedente es con ingresos corrientes, a saber, con los recursos generados por el pago de los derechos de salida del territorio nacional mediante los aeropuertos internacionales, según la ley citada.

**e. Ley N° 9154<sup>42</sup>, aportes a las municipalidades de los cantones que en su jurisdicción existan los pasos fronterizos terrestres, por la salida de personas del territorio nacional (Ministerio de Gobernación y Policía)**

Se asignan ¢1.967,0 millones, distribuidos entre las municipalidades de La Cruz de Guanacaste, Corredores, Coto Brus y Talamanca, en su carácter de beneficiarios de los recursos del Impuesto por la salida de personas físicas y declarantes de mercancías destinadas a salir del país (inciso b del numeral 2 de la Ley N° 9154).

**f. Ley N° 9156<sup>43</sup>, recursos para la construcción y desarrollo de infraestructura turística y la recuperación del patrimonio cultural, para las municipalidades de la provincia de Guanacaste y para la Federación de Municipalidades de esa provincia (Ministerio de Gobernación y Policía)**

El Proyecto de Ley de Presupuesto 2016 considera para las municipalidades de la Provincia de Guanacaste la suma de ¢649,8 millones y para la Federación de Municipalidades de Guanacaste ¢72,0 millones. Esa suma de ¢649,8 millones se financia con títulos de deuda interna; sin embargo, el financiamiento debiera provenir de los ingresos por el Impuesto único por concepto del derecho de salida del territorio nacional (Ley N° 9156<sup>44</sup>).

**g. Transferencia para el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), de conformidad con las leyes 779445 y 471646 y sus reformas.**

Se estima en el documento del Proyecto de Ley la suma de ¢2.074,5 millones para el IFAM; sin embargo, en la descripción de esta transferencia se indica que su destinatario final serán las municipalidades de Cartago, Turrialba, San Carlos y Montes de Oca, para proyectos

<sup>40</sup> Redistribuye el Impuesto Exportación Cajas o Envases de Banano y sus reformas.

<sup>41</sup> Ley Reguladora de los Derechos de Salida del Territorio Nacional.

<sup>42</sup> Aprueba el Acuerdo que establece la asociación entre Centroamérica y la Unión Europea y sus Estados miembros, y la Enmienda al artículo XXI de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre.

<sup>43</sup> Reforma de los artículos 1 y 2 de la Ley Reguladora de los Derechos de Salida del Territorio Nacional N° 8316.

<sup>44</sup> Publicada en el diario oficial La Gaceta N° 161 de 23 de agosto de 2013.

<sup>45</sup> Código Municipal.

<sup>46</sup> Ley de Organización del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM).

municipales relativos a la protección del medio ambiente, dotación de agua potable y construcción de obra pública.

Con respecto a la base legal para incluir estos fondos a favor de los gobiernos locales citados, en la justificación se hace alusión a la Ley N° 7794, la cual corresponde al Código Municipal y no a una ley específica que autorice al Ministerio de Gobernación o al IFAM a distribuirlos y girar esta clase de transferencias. Dicho Código, si bien indica, "*Autorízase al Estado, las instituciones públicas y las empresas públicas constituidas como sociedades anónimas para donar a las municipalidades toda clase de servicios, recursos y bienes, así como para colaborar con ellas*" (artículo 67), carece de una norma específica que regule los parámetros necesarios para la determinación de los montos a asignar, los proyectos u obras específicos a realizar y la metodologías de distribución entre los gobiernos locales beneficiarios.

En relación con aportes similares a estos, la Contraloría General en su oportunidad se había pronunciado<sup>47</sup> indicando que el mecanismo utilizado no considera la definición previa de un criterio técnico para su distribución, tampoco menciona claramente a que ente le correspondería definir los montos a distribuir entre las municipalidades beneficiadas, o si dicha distribución queda sujeta a una modificación al Presupuesto Nacional 2016. A lo anterior, debe agregarse que se afecta la capacidad de decisión del Poder Legislativo en el proceso de discusión y aprobación del presupuesto.

Cabe señalar que en los periodos 2013 y 2014 el Poder Ejecutivo le giró a dicho Instituto las sumas de ₡289,9 y ₡304,9 millones, respectivamente, cuya base legal correspondía a Ley de Organización del IFAM - N° 4716-, destinadas a gastos de operación de ese Instituto y el apoyo del régimen municipal.

### **Transferencias para asociaciones de desarrollo**

#### **a. Ley N° 3859<sup>48</sup>, para proyectos comunales, consignados en el presupuesto del Ministerio de Gobernación y Policía**

Se incluyen ₡11.082,8 millones, con un aumento de ₡426,8 millones con respecto a lo girado con cargo al Presupuesto Nacional de 2015 (₡10.656,6 millones). Están distribuidos en transferencias corrientes (financiadas con títulos de deuda interna) y de capital (a financiar con Ingresos corrientes), cada una por ₡5.541,4 millones.

El financiamiento de esas transferencias corrientes con la fuente denominada títulos de deuda interna, no se ajusta a lo previsto en el artículo 6 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, en el cual se limita el utilizar recursos de capital para cubrir gastos corrientes recurrentes.

Por su parte, la omisión del detalle de las asociaciones beneficiarias, finalidades y los montos respectivos representa una dificultad para el proceso de aprobación presupuestaria y el posterior control, además del incumplimiento de los principios presupuestarios de programación y especificación.

#### **b. Ley N° 6849<sup>49</sup>, recursos para obras comunales a favor de las asociaciones de desarrollo de la Provincia de Cartago, consignados en el presupuesto del Ministerio de Gobernación y Policía**

<sup>47</sup>Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República para el 2013, punto 4 del numeral 1.3.9, publicado en setiembre de 2012.

<sup>48</sup> Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad.

<sup>49</sup> Impuesto 5% Venta de cemento producido en Cartago, San José y Guanacaste.

La suma propuesta por ₡264,1 millones se financia con recursos del Impuesto al cemento (5% a la venta de cemento producido en Cartago, San José y Guanacaste). El artículo 3°, inciso ch) de la Ley N° 6849 indica que el 10% de dicho impuesto será distribuido por partes iguales entre esas asociaciones y que serán canalizados mediante la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO).

## **CAPÍTULO 2**

# **El proceso de formulación presupuestaria y la planificación nacional**

## 2.1. Vinculación del presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo y análisis de la programación física del Proyecto de Presupuesto

El Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 (PND) empezó a regir en enero del presente año, con vigencia hasta diciembre del 2018. Este instrumento de planificación debe desempeñar un papel relevante en la gestión y asignación de recursos públicos en dicho período, por cuanto según el artículo 4 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP) y el artículo 1 del Reglamento a dicha Ley, los planes de desarrollo constituyen el marco orientador del Gobierno de la República que debe guiar los planes operativos institucionales y los presupuestos públicos.

La ejecución del PND 2015-2018 está a cargo de 16 sectores institucionales, cuyos rectores son los ministros de gobierno<sup>50</sup>; recayendo por tanto en los ministerios un importante peso por las funciones de dirección que deben desempeñar dichos jefes y la asignación de recursos en esas instituciones, para llevar a buen término una parte significativa de objetivos y metas de dicho Plan.

Este Plan definió tres pilares de desarrollo, a saber: “Impulsar el crecimiento económico y generar empleo de calidad”; “Combate a la pobreza y reducción de la desigualdad”; y “Un Gobierno abierto, transparente, eficiente, en lucha frontal contra la corrupción”. Asimismo, se definieron 7 metas nacionales, 55 metas sectoriales, 165 programas/proyectos, 246 objetivos, 344 metas de programas/proyectos, y sus respectivos indicadores, con una inversión estimada de recursos de ø9.392.312,9 millones para el cuatrienio<sup>51</sup>.

### 2.1.1. Vinculación del Proyecto de Presupuesto Nacional 2016 con el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018.

Para efectos de llevar a cabo la vinculación del Proyecto de Presupuesto del 2016 con el PND 2015-2018, se aplicaron dos instrumentos normativos básicamente, a saber: los **Lineamientos técnicos y metodológicos para la planificación, programación presupuestaria, seguimiento y la evaluación estratégica en el sector público del 2016**, elaborados por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y el Ministerio de Hacienda (MINHAC) y las **Directrices técnicas y metodológicas para la formulación del presupuesto 2016**, emitidas por la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN).

Los citados Lineamientos técnicos y metodológicos para la planificación, programación y la evaluación establecen un nuevo instrumento denominado “Matriz de Articulación Plan – Presupuesto” (MAPP) que tiene como objetivo principal la vinculación PND-Presupuesto.

Dicha matriz contiene la información relativa a: El pilar del PND, el objetivo sectorial, el programa o proyecto respectivo, los resultados esperados, los indicadores y la meta del indicador. Además, señala el nombre del Programa Presupuestario, el producto del programa y la estimación de recursos que se asignan en el presupuesto, entre otros aspectos. Ver formato en Anexo 1 al final del documento.

Conforme al artículo 19 de dichos Lineamientos, esta matriz, junto con el dictamen del respectivo Ministro rector, las fichas de indicadores y el correspondiente anteproyecto de presupuesto, se envían a la DGPN del MINHAC, para el trámite correspondiente.

<sup>50</sup> Definidos mediante Decretos Nos 38536-MP-PLAN y 38997-MP-PLAN.

<sup>51</sup> Esta información se tomó de las estimaciones presupuestarias que establece el PND para la mayoría de las metas, y se realizaron ajustes debido a que algunos recursos se duplicaban, como es el caso de metas financiadas por FODESAF.

Por su parte, las referidas directrices técnicas y metodológicas para formular el presupuesto, establecen como énfasis de la programación física la formulación de “**productos**” en el nivel de programas y subprogramas, así como sus “unidades de medida” y al menos un “indicador de gestión” asociado al producto. Señalando como criterio técnico para valorar los indicadores el de “integración”, en el sentido de que éstos deberán permitir medir las distintas dimensiones de desempeño (eficacia, eficiencia, economía y calidad).<sup>52</sup>

Dichas Directrices proponen para el 2016 un ajuste en la formulación y seguimiento de objetivos institucionales de la programación física de los ministerios, ya que establece que se deben incluir en el proyecto de presupuesto los objetivos de programas/proyectos del PND, indicándose además que a MIDEPLAN le corresponderá su seguimiento. Asimismo, se dispone en materia de indicadores, que el MINHAC dará seguimiento a los indicadores de gestión (productos) incorporados en el presupuesto y el MIDEPLAN a los indicadores de resultado (efecto e impacto) del PND<sup>53</sup>.

En relación con lo anterior, en la Exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto 2016, el MINHAC incorpora como anexo un documento denominado “Matriz de Vinculación y Financiamiento Plan-Presupuesto”<sup>54</sup>, que proporciona como resultado un monto de ₡3,2 billones de recursos del Proyecto de presupuesto vinculados al PND, lo que corresponde aproximadamente al 79% de los recursos que incorpora el Proyecto, en lo referente propiamente a recursos de ministerios. Ver el siguiente cuadro que resume esta información.

---

<sup>52</sup>DGPN. (2015). “Directrices técnicas y metodológicas para la formulación del presupuesto 2016.”, p.23.

<sup>53</sup> Ibid., p.3.

<sup>54</sup> MINHAC. (2015). “Presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2016”, Anexo 2, p. 80.

**CUADRO 21**  
**PROYECTO DE PRESUPUESTO 2016: MATRIZ DE VINCULACIÓN Y FINANCIAMIENTO PLAN-PRESUPUESTO**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Ministerio	Monto	Sectores del PND al que se vincula	Algunos objetivos de programas y proyectos del PND
MAG	15.066,0	Desarrollo Agrop. y Rural	1.1.1. Mejorar la competitividad en productos sensibles estratégicos: arroz, frijol, maíz blanco, leche de vaca, carne de res, carne de cerdo, papa de consumo fresco y cebolla. 2.4.2. Fomentar y desarrollar la seguridad y soberanía alimentaria, bajo buenas prácticas de producción sostenible y orgánica, en sistemas agroproductivos familiares y comerciales y que contribuyan con la calidad de vida de las familias rural. 1.3.1. Contribuir a que el país aumente los montos de inversión en I+D+i.
MICIT <sup>1/</sup>	9.051,0	Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	3.1.1. Fortalecer los Centros Comunitarios Inteligentes (CECI's) para que los habitantes accedan al aprendizaje en línea, el fomento del emprendedurismo y el acceso a servicios para suplir las necesidades de la comunidad. 4.1.1. Incrementar el uso y la apropiación responsable, segura y productiva de las Tecnologías Digitales de la población general.
COMEX	5.712,0	Comercio Exterior	1.1.1. Concretar el ingreso de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 1.8.1. Promover el establecimiento de empresas extranjeras de alto valor agregado para el país. 1.1.3. Generar procesos participativos y articulados de gestión cultural local y regional para fortalecer el ejercicio de los derechos culturales.
MCJ <sup>1/</sup>	47.759,7	Cultura y Juventud	1.2.7. Desarrollar proyectos de inversión que conserven, revitalicen y amplíen la infraestructura cultural, para que el país cuente con mejores espacios de intercambio y vivencia cultural.
MEC	2.387,0	Economía, Industria y Comercio	1.1.1. Fortalecer y consolidar los emprendimientos, la micro, pequeña y mediana empresa. 1.2.1. Facilitar condiciones que permitan el acceso y el adecuado funcionamiento del mercado nacional, que favorezcan el desarrollo integral y equitativo del país. 1.8.1. Reducir la violencia en los centros educativos para favorecer la permanencia y el éxito estudiantil.
MEP	1.874.200,0	Educativo	1.9.1. Implementar una educación para la vida que fomente la creatividad e innovación que potencie el desarrollo humano. 1.10.1. Dotar de infraestructura educativa a los centros educativos para mejorar su gestión. 1.13.1. Desarrollar capacidades en el uso de TIC en los estudiantes para innovar el proceso de enseñanza y aprendizaje.
M. GOB.	21.355,9	Política Intl; Seguridad y Desarr. Human.	1.2.1. Garantizar la participación de Costa Rica en foros regionales, multilaterales y mecanismos de coordinación binacional para promover la integración y respeto de los derechos humanos de la población migrante y refugiada.
MINHAC	62.767,6	Hacienda Pública, Monetario y Supervisión Financiera	1.1.1. Reducir el déficit primario del Gobierno Central y aumentar los ingresos tributarios.
M. Justicia	105.061,3	Seguridad Ciudadana y Justicia	1.1.1. Ampliar la cobertura y el efecto de las acciones de prevención de las manifestaciones de la violencia, delincuencia y criminalidad (ICD). 1.3.1. Fortalecer la seguridad registral y mejoramiento integral del sistema penitenciario.
M. Presidencia	2.510,0	Seguridad Ciudadana y Justicia	1.1.1. Ampliar la cobertura y el efecto de las acciones de prevención de las manifestaciones de la violencia, delincuencia y criminalidad (ICD). 1.4.1. Ampliar la cobertura y el efecto de las estrategias en la lucha contra el crimen organizado, transfronterizo y actividades conexas (ICD). 1.5.1. Mejorar el estado de las rutas de la red vial cantonal.
MOPT	150.354,2	Transporte e Infraestructura	1.5.2. Disminuir la vulnerabilidad de zonas de alto riesgo de inundaciones mediante la canalización y dragado de cauces de ríos. 1.10.1. Concentrar los servicios públicos proporcionados al usuario por diferentes Entidades Gubernamentales del país, para mejorar la atención a los usuarios.
MIDEPLAN <sup>2/</sup>	4.014,2	No aplica	Se presentan cuatro objetivos institucionales definidos en el Presupuesto Nacional que no están en el PND.

## Continuación

Ministerio	Monto	Sectores del PND al que se vincula	Algunos objetivos de programas y proyectos del PND
MREC	20.127,8	Política Internacional	1.9.1. Impulsar el diálogo político continuo con los países centroamericanos que permita influenciar en las agendas bilaterales y regionales en torno a los principios costarricenses en política exterior. 1.10.1. Participar de forma proactiva en los diferentes foros internacionales que permitan destacar los principios de derechos humanos que rigen la política exterior costarricense. 1.1.1. Disminuir las muertes prematuras (30 y 69 años de edad) por enfermedades crónicas no transmisibles.
MINSA <sup>1/</sup>	283.096,3	Salud, Nutrición y Deporte	1.5.1. Fomentar en la población el desarrollo de estilos de vida saludables, mediante la práctica de la actividad física y el incremento en el consumo de frutas y vegetales. 1.7.1. Promover el crecimiento y desarrollo óptimos de niños y niñas desde su gestación hasta los 12 años de edad. 1.9.1. Asegurar el abastecimiento de agua de calidad potable a la población urbana y rural.
MSP <sup>2/</sup>	199.923,0	Seguridad Ciudadana y Justicia; Ambiente	1.1.1. Ampliar la cobertura y el efecto de las acciones de prevención de las manifestaciones de la violencia, delincuencia y criminalidad. 1.4.1. Ampliar la cobertura y el efecto de las estrategias en la lucha contra el crimen organizado, transfronterizo y actividades conexas.
MTSS <sup>1/</sup>	399.847,1	Trabajo y Seguridad Social; Desarr. Human.	1.2.1. Capacitar a las personas jóvenes entre 17 y 24 años en condición de vulnerabilidad en áreas de mayor demanda del mercado a nivel nacional y regional. 2.1.2. Incrementar la restitución de los derechos laborales a las personas trabajadoras afectados por incumplimiento a la legislación laboral en la temática de salarios mínimos a nivel nacional y regional. 3.1.1. Disminuir el trabajo infantil y sus peores formas. 7.1. Aumentar el porcentaje de los beneficiarios de los programas financiados por el FODESAF que se encuentran en estado de pobreza.
MIVAH <sup>1/</sup>	9.163,0	Vivienda y Asentamientos Humanos	1.1.2. Solucionar situaciones de vivienda en Asentamientos Humanos de extrema necesidad con la intervención arbitral del Estado. 2.1.6. Poner a disposición de la ciudadanía la información sobre Bonos Diferidos y RAMT en ejecución. 2.1.4. Promover conjuntos habitacionales de altura media, para sectores medios con atención a aquellos que no han sido atendidos (parejas sin hijos, personas solas, jóvenes).
MINAE <sup>2/</sup>	15.107,6	Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial	1.7.1. Asegurar el aprovechamiento óptimo del recurso hídrico en la provincia de Guanacaste para satisfacer las demandas del recurso por parte de las distintas actividades. 1.8.1. Mejorar la capacidad de recursos operativos para el control, la protección y vigilancia de los recursos de la biodiversidad conservados dentro y fuera de las Áreas Silvestres Protegidas.
PRESIDENCIA	5.546,7	Ambiente y Desarr. Humano	2.1.1. Reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia de la sociedad costarricense, con énfasis en infraestructura y sectores productivos (CNE). 5.1. Atender a Personas Adultas Mayores en condición de Pobreza y Pobreza Extrema (CONAPAM).
<b>TOTAL</b>	<b>3.233.050,4</b>		

1/ Incluye el monto total de recursos del ministerio.

2/ Incluye los recursos de los programas sustantivos.

Fuente: Elaboración propia con base en el Documento de Exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto Nacional 2016.

Sobre esta vinculación realizada entre el Proyecto de Presupuesto 2016 y el PND, la Contraloría General realiza las siguientes consideraciones.

- a. La Contraloría General considera que este esfuerzo de **vinculación del Presupuesto de la República con el PND**, aunque susceptible de mejoramiento, es un proceso importante y necesario, en procura de una mayor integración de esfuerzos y una canalización más efectiva y eficiente de los recursos públicos. En el Anexo 2 al final del presente

documento se muestran algunos ejemplos de la vinculación existente entre los programas, indicadores y metas del presupuesto con el PND.

- b. Sobre los **Objetivos del Proyecto de Presupuesto**, se determinó que en la programación física de los ministerios incorporada al Proyecto de Presupuesto 2016, de 141 objetivos institucionales incluidos, 118 (84%) corresponden a objetivos de programas y proyectos establecidos en el PND; los restantes 23 refieren a objetivos propios de los ministerios.
- c. **Sobre los indicadores y metas del Proyecto de Presupuesto**, este Órgano Contralor estableció que, en dicho Proyecto se incorporaron 282 indicadores de gestión (producto). No obstante, predominan los **indicadores** de la dimensión del desempeño de **“eficacia”** con un 89,7 % (253), y solamente, un 3,9%,(11) de los indicadores son de **“eficiencia”**, 6% (17) de **“calidad”** y 0,3% (1) de **“economía”**. Ante la situación expuesta, no se cumple cabalmente el criterio de integración para los indicadores previsto en las directrices para la formulación del presupuesto 2016, en cuanto a que éstos deberán permitir medir las distintas dimensiones de desempeño (eficacia, eficiencia, economía y calidad).

Esta limitación es relevante, por cuanto tales indicadores de gestión con sus distintas dimensiones, son parte importante para avanzar en el cumplimiento de la normativa establecida en el artículo 52 de la LAFRPP, respecto de que tanto el Informe de Resultados Físicos de los programas ejecutados como el Informe de cumplimiento de Metas del PND, que deben presentar el MINHAC y el MIDEPLAN el 1 de marzo de cada año, para posterior conocimiento de la Asamblea Legislativa, deben contener los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, la eficiencia en el uso de los recursos y el costo de los servicios.

Cabe mencionar que, según los lineamientos de programación y evaluación y directrices de formulación del presupuesto 2016 antes citados, el Presupuesto 2016 no presenta indicadores clasificados como de **“resultado”**. En relación con lo anterior, debe indicarse que en la Ley de Presupuesto 2015 existen 54 indicadores de este tipo, de los cuales 27 fueron incorporados en el Proyecto de Presupuesto 2016 como indicadores de **“gestión”**<sup>55</sup>.

Por otra parte, se sigue observando la necesidad de mejorar la formulación de algunos indicadores en cuanto a la suficiencia, la precisión y la programación de las metas, debido a que esto limita la medición de la efectividad y eficiencia de los programas y el uso de los recursos públicos, y por tanto limita el cumplimiento del artículo 52 de la LAFRPP.

Cabe mencionar que el PND 2015-2018<sup>56</sup>, indica que el 64,6% de las metas contenidas en éste fueron clasificadas como de **“producto”**; el 14,4% de **“efecto”**; el 9% y 4,6% están relacionadas con **“actividades o aprovechamiento”** del producto, respectivamente; y un 7,4% de las mismas hacen referencia a propuestas sobre **“impactos”**. Según lo anterior, también habría una predominancia de las metas

<sup>55</sup>Algunos ejemplos son: “Tasa neta de escolaridad en tercer ciclo y educación diversificada tradicional” y “Porcentaje de deserción intra-anual en III ciclo y educación diversificada” del subprograma de III Ciclo y Educación Académica Diversificada del MEP; “Cantidad de distritos con disminución de incidencias delictivas” del subprograma de Seguridad Ciudadana del MSP, entre otros.

<sup>56</sup> MIDEPLAN. (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”, noviembre 2014, San José, CR, pág. 73.

asociadas a producto en el PND, lo cual es un aspecto a valorar en el contexto del nuevo direccionamiento de la evaluación del PND y del presupuesto.

- d. Sobre los **recursos asignados al PND en el Proyecto de presupuesto 2016**, la Contraloría General debe indicar que la Matriz de Vinculación y Financiamiento Plan-Presupuesto presentada por el MINHAC en el Proyecto de presupuesto 2016 anteriormente referida, presenta la cantidad de recursos que cada ministerio destina al cumplimiento de los objetivos del PND.

No obstante, en el Proyecto no se presenta información sobre los recursos que específicamente se están destinando a cada una de las metas del PND, lo cual es un aspecto que debe fortalecerse, para lograr la adecuada trazabilidad de los recursos que se asignan al cumplimiento particular de cada una de tales metas, entre otros.

La Contraloría General realizó un ejercicio de verificación, para detallar el financiamiento incorporado para un grupo de metas relevantes del PND, del cual se desprende que se están dirigiendo recursos importantes a los tres Pilares que establece el PND.

Específicamente, en lo referente al **Pilar de Combate a la Pobreza y la Desigualdad**, se registran asignaciones de recursos provenientes sobre todo del MEP, MTSS, Ministerio de Salud (MINS), hacia programas como los comedores escolares, las becas del Fondo Nacional de Becas (FONABE), la Infraestructura Educativa, el Programa Avancemos, la atención infantil en los CEN-CINAI, entre otros.

En lo correspondiente al **Pilar de Crecimiento Económico y del Empleo**, se registran recursos que provienen del MOPT, MTSS, Ministerio de Economía (MEIC), Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), canalizados hacia proyectos de inversión como la construcción del tramo Bajos de Chilamate-Vuelta Kooper; transferencias a las municipalidades para la conservación de la red vial cantonal; transferencias al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) para el mantenimiento periódico y rutinario de la red vial nacional; y programas de impulso al empleo como EMPLÉATE y PRONAE, entre otros.

Por último, al **Pilar de Transparencia y Eficiencia del Estado**, se canalizan recursos hacia programas como los Centros comunitarios inteligentes y el Gobierno electrónico, entre otros.

Del análisis realizado, la CGR observó también diferencias relativas en los montos que el MINHAC reporta como vinculados para los diferentes ministerios, respecto de la información que reporta el PND para los programas respectivos, lo cual será objeto de seguimiento posterior por parte de la Contraloría General.

**CUADRO 22**  
**MINISTERIO DE SALUD: VINCULACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO Y EL PND**  
**-MILLONES DE COLONES-**

<b>Plan Nacional de Desarrollo</b>		<b>Proyecto de Presupuesto 2016</b>	
<b>Programas o Proyectos del PND con participación del Ministerio de Salud</b>	<b>Estimación presupuestaria de recursos del Ministerio 2015-2018</b>	<b>Programa del Proyecto de Presupuesto</b>	<b>Monto Presupuestado</b>
1.1 Estrategia Nacional para la Prevención, Control y Vigilancia de Enfermedades Crónicas no Transmisibles (ECNT)	45	Gestión Intrainstitucional.	187.150
1.5. Promoción de estilos de vida saludables en la población.	1.400	Rectoría de la salud.	71.481
1.6. Programa Nacional de Atención de los Trastornos Mentales, del Comportamiento y de las Adicciones.	8	Provisión de servicios de salud. (CEN-CINAI)	24.745
1.7 Programa de CEN-CINAI	107.343	<b>TOTAL</b>	<b>283.376</b>
1.9. Programa Nacional para el Abastecimiento de Agua de Calidad Potable a la Población	180		
1.10 Programa Nacional de Protección y Recuperación del Ambiente Humano.	35		
1.12 Desarrollo de la infraestructura para el fortalecimiento de las acciones del Sector	12.000		
<b>TOTAL</b>	<b>121.011</b>		
		<b>Monto Vinculado según MINHAC:</b>	<b>283.096</b>
		<b>Porcentaje de recursos del Presupuesto 2016 vinculados con el PND:</b>	<b>99,9%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2016 y el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018.

**CUADRO 23**  
**MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA: VINCULACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO Y EL PND**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Plan Nacional de Desarrollo	Proyecto de Presupuesto 2016		
Programas o Proyectos del PND con participación del MSP	Estimación presupuestaria de recursos del Ministerio 2015-2018	Programa del Proyecto de Presupuesto	Monto Presupuestado
1.1. Prevención de las distintas manifestaciones de la violencia, delincuencia y criminalidad.	175.403	Gestión Administrativa de los Cuerpos Policiales.	15.261
1.4. Lucha contra el crimen organizado, transfronterizo y actividades conexas.	20.528	Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales.	199.923
1.5. Profesionalización Policial y formación de capacidades en materia de Seguridad Ciudadana (Escuela Nacional de Policía)	62.101	<b>TOTAL</b>	<b>215.184</b>
1.6 Programa de protección interinstitucional de los recursos marinos y costeros de la zona costera y mar territorial en forma participativa.	9.611		
<b>TOTAL</b>	<b>267.643</b>		
		<b>Monto Vinculado según MINHAC:</b>	<b>199.923</b>
		<b>Porcentaje de recursos del Presupuesto 2016 vinculados con el PND:</b>	<b>92,9%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2016 y el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018.

Finalmente, la Contraloría determinó que existen algunos casos en los que el presupuesto de algunos ministerios se vinculan casi en su totalidad con el PND (MTSS  $\$$ 400.000 millones, el MINSA  $\$$ 283.000 millones, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes  $\$$ 42.000 millones, Ministerio de Seguridad Pública  $\$$ 200.000, MEP  $\$$ 1.872.000 millones, entre otros). Dichos aspectos pueden ser valorados y revisados en el contexto de este nuevo proceso de vinculación del presupuesto con la planificación nacional.

### 2.1.2. Conclusión

Se observa en el Proyecto de Presupuesto de la República del período 2016, un esfuerzo por parte de la Administración, con el fin de mejorar la vinculación del Presupuesto de la República con el PND.

Este nuevo proceso que se ha iniciado es susceptible de mejoramiento. Algunos aspectos que pueden fortalecerse, son que los indicadores deben permitir medir las distintas dimensiones de desempeño (eficacia, eficiencia, economía y calidad); y mejorar la suficiencia y precisión de tales indicadores, para avanzar y asegurar una adecuada evaluación.

En este sentido, es importante que se valore y revise por parte de la Asamblea Legislativa, las acciones que está realizando la Comisión de Coordinación Interinstitucional de Programación y Evaluación conformada por el MINHAC y el MIDEPLAN, para cumplir con lo dispuesto en el artículo 52 de la LAFRPP, que exige que los informes de Resultados Físicos de los Programas

Ejecutados y de Cumplimiento de Metas del PND, incluyan los elementos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos. Inicialmente ambos ministerios han señalado que están llevando a cabo actividades para cumplir con estos requerimientos, mediante un plan piloto, en la evaluación correspondiente al año 2016.

Sin bien la "Matriz de Vinculación y Financiamiento Plan-Presupuesto" presentada por el MINHAC en la Exposición de motivos del Proyecto de presupuesto 2016, presenta la cantidad de recursos que cada ministerio destina al cumplimiento de los objetivos del PND, resulta pertinente que se brinde información sobre los recursos que específicamente se están destinando a cada una de las metas de ese Plan, con el propósito de lograr una adecuada trazabilidad de los recursos que se asignan a tales metas; entre otros.

El nuevo enfoque de programación y evaluación, persigue que en el Presupuesto de la República se incorporen las metas e indicadores orientados a la gestión (productos), mientras que por medio del PND se mida el efecto o impacto de los objetivos, programas y metas establecidos; sin embargo, aunque este Órgano Contralor entiende que es un proceso que se está iniciando, se desprende la necesidad de valorar y mejorar dicho proceso, según las situaciones que se han expuesto en este acápite.

## 2.2. Cumplimiento de los principios presupuestarios y financiamiento

En el artículo 5 de la LAFRPP se establecen una serie de principios que deben cumplir los presupuestos públicos, estos son "universalidad e integridad", "gestión financiera", "anualidad", "publicidad", "programación", "especialidad cuantitativa y cualitativa" y "equilibrio presupuestario", algunos de los cuales no se cumplen cabalmente según se comenta a continuación.

**Principio de "universalidad e integridad".** El presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro...". De la revisión efectuada se constató que se incluyeron todos los ingresos certificados por la Contraloría General, además las respectivas contrapartidas de gastos según dicho nivel de ingresos. No obstante, referido a este principio, se mantiene la situación observada en presupuestos nacionales de otros períodos, al no presupuestarse ciertos montos de destinos específicos, sobre lo cual se realiza un comentario en el apartado 1.3.8 del presente Informe, por lo tanto este principio se cumple parcialmente .

**Principios de "gestión financiera" y de "programación".** El primer 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.", y el segundo 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."

En cuanto al principio de gestión financiera, esta Contraloría General considera que en el Proyecto de Presupuesto de la República del período 2016, hay un cumplimiento parcial, puesto que si bien hay un esfuerzo por mejorar la vinculación del Presupuesto de la República con los objetivos y metas del PND, este proceso es susceptible de mejoramiento, por ejemplo en precisar los recursos vinculados según metas del PND; así como fortalecer los indicadores de eficiencia, economía y calidad, entre otros. En cuanto al principio de programación, se determina un cumplimiento parcial, ya que si bien se definen objetivos, indicadores, metas y productos, falta mejorar la suficiencia y precisión de los mismos, y los indicadores relativos a

eficiencia y economía son escasos, lo que limita el cumplimiento de los requerimientos de evaluación que exige el artículo 52 de la LAFRPP.

**Principios de “anualidad” y “publicidad”.** Estos principios indican 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”. El principio de anualidad se cumple, dado que el presupuesto rige para el período de un año, comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2016. El Ministerio de Hacienda publica periódicamente los diferentes documentos presupuestarios en su página Web y por otros medios, incluido el proyecto de Presupuesto de la República 2016. No obstante debe continuarse con los esfuerzos y fortalecerse sobre todo con la emisión de información sucinta y comprensible sobre los resultados de los procesos de ejecución y evaluación de los recursos públicos.

**Principio de “especialidad cuantitativa y cualitativa”.** 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.” Este principio se ha atendido por medio del uso de los clasificadores vigentes.

**Principio de “equilibrio presupuestario”.** El artículo 6 de la LAFPP dispone: “*Para los efectos de una adecuada gestión financiera no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital*”. Como consecuencia, el principio de equilibrio presupuestario en un sentido sustantivo, atiende a la sostenibilidad o salud de las cuentas fiscales, como lo enuncia el citado artículo.

Dicho mandato configura una expresión numérica del principio del equilibrio. Como se ha expresado en múltiples documentos dirigidos a la Asamblea Legislativa, tal disposición ha sido reiteradamente desatendida a lo largo de los años, con pocas excepciones, pues el monto de ingresos corrientes recaudados no ha alcanzado los gastos corrientes ejecutados. El presupuesto del 2016, al igual que en ejercicios anteriores, se formula con este desequilibrio, según se observa en el cuadro siguiente, con lo cual se incumple el citado principio.

El incumplimiento recurrente de esta regla, debe analizarse en el contexto de la situación fiscal del Gobierno y su tendencia insostenible, también bajo otros indicadores como el déficit financiero, el déficit primario, y la razón deuda/PIB. Adicionalmente, el porcentaje de gastos corrientes financiado con ingresos corrientes es el más bajo desde el año 2000, con un valor que apenas alcanza al 72,1%. El déficit corriente llega a 5,6% del PIB, el mayor en la serie presentada.

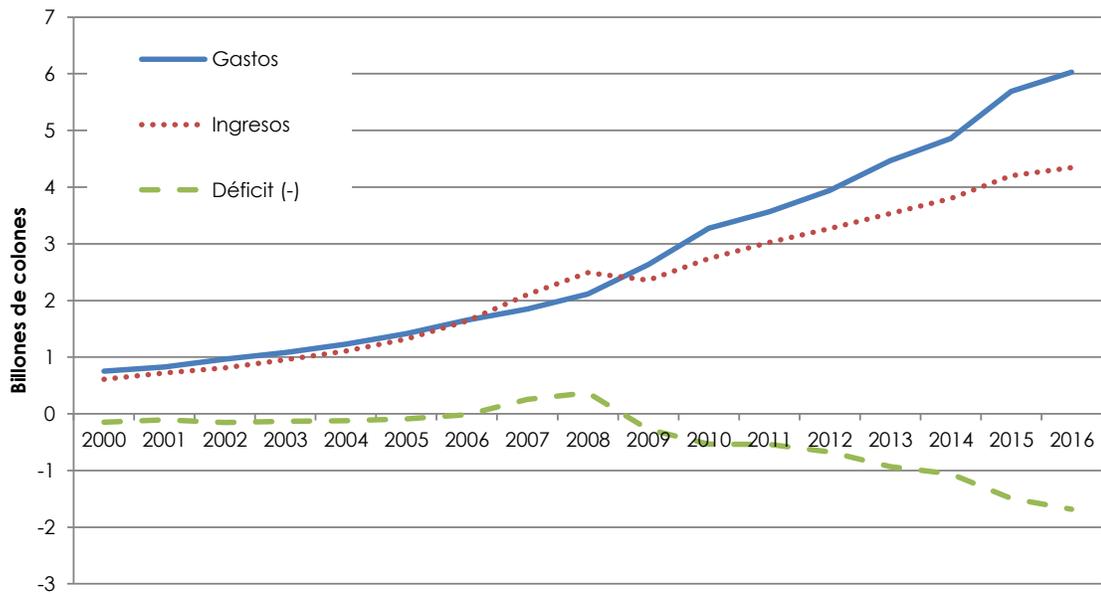
**CUADRO 24**  
**GOBIERNO CENTRAL: INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES, 2000-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Año	Gastos corrientes	Ingresos corrientes	Superávit en cuenta corriente		Relación Ingr/Gastos
			Absoluto	% del PIB	
2000	754.548	608.538	-146.010	-3,0%	80,6%
2001	825.082	722.092	-102.990	-1,9%	87,5%
2002	962.101	808.751	-153.350	-2,5%	84,1%
2003	1.082.074	952.444	-129.630	-1,9%	88,0%
2004	1.227.452	1.107.640	-119.812	-1,5%	90,2%
2005	1.413.047	1.321.309	-91.738	-1,0%	93,5%
2006	1.654.337	1.637.788	-16.549	-0,1%	99,0%
2007	1.847.877	2.104.451	256.574	1,9%	113,9%
2008	2.116.402	2.489.551	373.149	2,4%	117,6%
2009	2.631.479	2.359.138	-272.341	-1,6%	89,7%
2010	3.273.567	2.741.625	-531.942	-2,8%	83,8%
2011	3.564.011	3.024.134	-539.877	-2,6%	84,9%
2012	3.941.568	3.270.368	-671.200	-2,9%	83,0%
2013	4.468.595	3.536.202	-932.392	-3,8%	79,1%
2014	4.858.210	3.797.520	-1.060.690	-4,0%	78,2%
2015	5.692.086	4.200.121	-1.491.965	-5,3%	73,8%
2016	6.030.203	4.344.822	-1.685.381	-5,6%	72,1%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF y Proyecto de Ley de Presupuesto 2016. En 2000 y 2001 el gasto incluye compromisos no devengados.

Así, aun cuando la existencia del déficit corriente incumple la normativa, más importante es que su tendencia a crecer que evidencia un desequilibrio insostenible, como se observa en el gráfico siguiente. La dinámica de los gastos sobrepasa la de los ingresos, como situación estructural de las finanzas del Gobierno Central, y es la proyección inevitable para los próximos años, de no mediar ajustes significativos.

**GRÁFICO 11**  
**GOBIERNO CENTRAL: INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES, 2000-2016**



Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF y BCCR.



# **CAPÍTULO 3**

## **Aspectos Específicos**



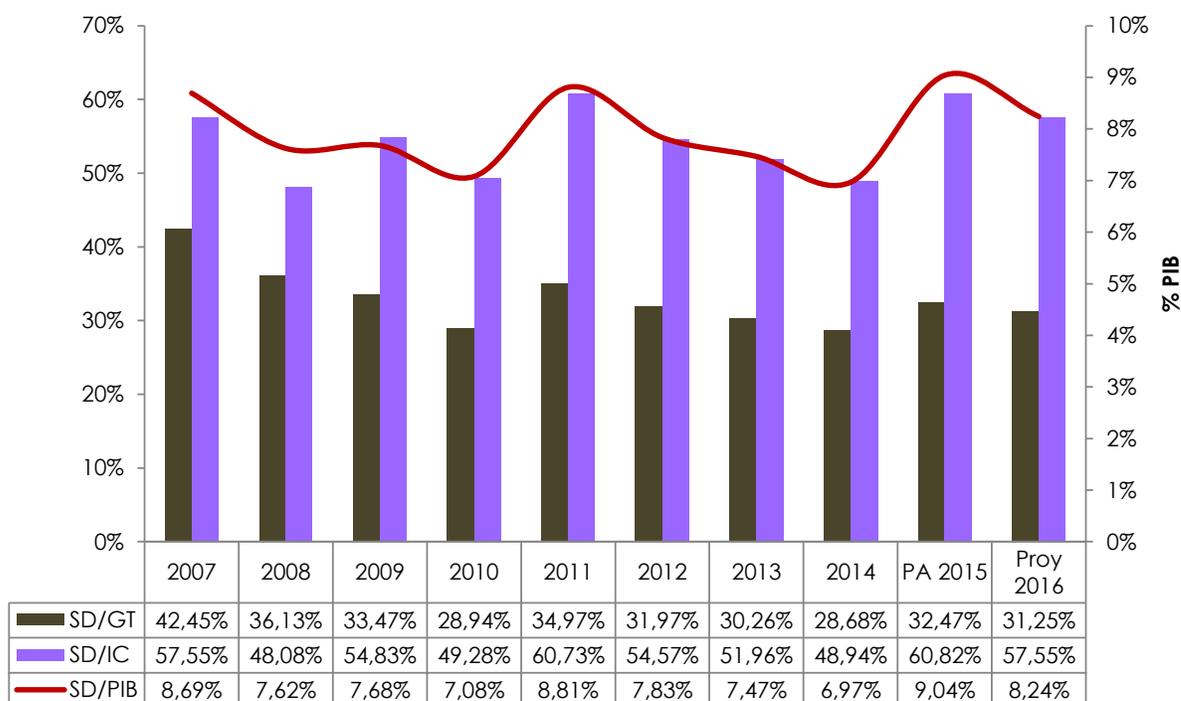
### 3.1. Servicio de la Deuda Pública

En el título presupuestario Servicio de la Deuda se incluyen los pagos programados para atender los pagos de amortización, intereses y comisiones producto del financiamiento interno y externo que utiliza el Gobierno Central.<sup>57</sup>

Históricamente, el servicio de la deuda se ha constituido en el título de mayor peso relativo dentro del presupuesto nacional. Del 2007 al 2013 el gasto devengado en este título ha representado en promedio un 34% del gasto total, un 53,9% de los ingresos corrientes y un 7,9% del PIB.

Para el año 2014 los vencimientos eran inferiores a los vencimientos experimentados en años previos y a los esperados para los años 2015 y 2016, lo cual unido a la disponibilidad de utilizar recursos externos, permitió disminuir la presión en el mercado local sobre las tasas de interés, generando que el servicio de la deuda disminuyera su peso relativo para ese año. No obstante, la concentración de vencimientos en el año 2015 propicia que el peso relativo del servicio de la deuda retorne a niveles parecidos presentados previo a las colocaciones de eurobonos.

**GRÁFICO 12**  
**GOBIERNO CENTRAL: INDICADORES DEL SERVICIO DE LA DEUDA, 2007-2016**



Fuente: Liquidaciones Presupuestarias SIGAF

<sup>57</sup>En años anteriores, se incorporó dentro de este título el rubro servicios comerciales y financieros que se paga a los bancos por concepto de servicios y gastos asociados a diversas transacciones como recolección de impuestos, transferencias, pagos directos etc; sin embargo, para el presupuesto 2016 en atención a una recomendación de la Contraloría (Oficio DFOE-SAF-0290) se traslada esta partida al Ministerio de Hacienda en los subprogramas de Gestión de Ingresos Internos y Gestión de Caja del Gobierno Central, quedando dentro del Servicio de la Deuda solo las comisiones que se generen al realizar pagos de deuda interna.

Para el ejercicio económico 2016, según las cifras del proyecto de ley, al servicio de la deuda se le asigna un monto de ¢2.500.529 millones, equivalente a un 8,2% del PIB y 31,2% de la autorización total de gasto. De este monto estimado se destinarán ¢1.555.541,9 millones a la amortización tanto de títulos valores como de préstamos externos y ¢944.987,1 millones al pago de intereses y comisiones.

Según el proyecto presupuesto para el año 2016, el servicio de la deuda será financiado un 38% con ingresos corrientes y un 62% con colocaciones de títulos valores en el mercado interno, incluyendo la autorización adicional de colocación de títulos que se presupuesta para atender una eventual disminución del saldo de las cuentas de Caja Única<sup>58</sup>.

A diferencia de los años previos<sup>59</sup>, durante el 2016 el Gobierno no tendrá recursos de colocaciones en el mercado externo para financiar los gastos del presupuesto nacional debido a que la autorización que otorgó la Ley 9070 ya se utilizó en su totalidad. Por lo tanto, de no concretarse otras fuentes de financiamiento a favor del Gobierno, las colocaciones de títulos valores en el mercado interno serán las que aporten la mayor parte de los recursos para el financiamiento de este título.

Comparando las cifras estimadas para el ejercicio económico 2016 con respecto al presupuesto ajustado 2015, se proyecta que el servicio de la deuda muestre una disminución de 2,1%. Debe tenerse presente que la variación del presupuesto 2016 se ve afectada por el comportamiento que presentó la amortización el año previo. En 2015 la fuerte concentración de vencimientos generó que la estimación de la amortización -principal partida de este título presupuestario- reflejara un crecimiento bastante alto con respecto al 2014, por lo que, para el 2016, siendo los vencimientos esperados un poco menores, se presenta tal disminución de esta partida.

El detalle de la estimación de las partidas del título 230 para el 2016 y su comportamiento previo se presenta a continuación:

---

<sup>58</sup> En relación con esta fuente y el propósito específico para el cual fue incorporada, es importante tener presente que si el saldo global de las cuentas de caja única no disminuye, no debería reflejarse ningún movimiento presupuestario en el ingreso ni en el gasto. Adicionalmente para el año 2016, se incrementó la autorización de colocación y de gasto para atender una eventual disminución del saldo de las cuentas de Caja Única, pasando de ¢10.000 a ¢75.000 millones, debido a la posible aprobación del proyecto de Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos, situación que el Ente Contralor considera prematura, no conforme a la práctica presupuestaria de circunscribirse al marco jurídico vigente.

<sup>59</sup> El Gobierno bajo el amparo de la Ley N° 9070 colocó un total de US\$4.000 millones en el mercado internacional durante los años 2012 a 2015.

**CUADRO 25**  
**SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA: PRESUPUESTO POR PARTIDA, 2014-2015**  
**-MILLONES DE COLONES-**

	2014		2015			2016		
	Presupuesto Ajustado	% ejec	Ley de Presupuesto	Presupuesto Ajustado	% ejec agosto	Proyecto	Var % Proyecto vrs Ley	Var. % Proyecto vrs Ajustado
<b>Total Amortización</b>	<b>1.186.208</b>	<b>88%</b>	<b>1.758.604</b>	<b>1.626.604</b>	<b>75%</b>	<b>1.555.542</b>	<b>-11,5%</b>	<b>-4,4%</b>
<b>Amortización Externa</b>	167.579	98%	32.579	32.579	56%	53.343	63,7%	63,7%
Amortización préstamos	33.716	89%	32.579	32.579	56%	53.343	63,7%	63,7%
Amortización títulos v valores	133.863	100%	-	-	n.a.	-	n.a.	n.a.
<b>Amortización Interna</b>	1.018.629	97%	1.726.025	1.594.025	75%	1.502.199	-13,0%	-5,8%
Amortización títulos corto plazo	453.260	98%	525.688	493.688	70%	370.105	-29,6%	-25,0%
Amortización títulos largo plazo	565.369	97%	1.200.336	1.100.336	77%	1.132.094	-5,7%	2,9%
<b>Comisiones Externas</b>	<b>3.823</b>	<b>79%</b>	<b>4.446</b>	<b>5.946</b>	<b>26%</b>	<b>6.346</b>	<b>42,8%</b>	<b>6,7%</b>
<b>Total Intereses</b>	<b>745.425</b>	<b>98%</b>	<b>921.324</b>	<b>910.824</b>	<b>48%</b>	<b>938.219</b>	<b>1,8%</b>	<b>3,0%</b>
<b>Intereses Externos</b>	107.720	89%	149.944	149.944	49%	162.479	8,4%	8,4%
Intereses préstamos	17.579	57%	16.473	16.473	34%	16.232	-1,5%	-1,5%
Intereses títulos v valores	90.141	95%	133.471	133.471	51%	146.247	9,6%	9,6%
<b>Intereses Internos</b>	637.705	94%	771.380	760.880	48%	775.739	0,6%	2,0%
Intereses títulos corto plazo	29.949	82%	49.838	49.838	30%	41.221	-17,3%	-17,3%
Intereses títulos largo plazo	607.755	95%	721.542	711.042	49%	734.519	1,8%	3,3%
<b>Comisiones bancarias<sup>1/</sup></b>	<b>6.000</b>	<b>100%</b>	<b>6.000</b>	<b>11.000</b>	<b>33%</b>	<b>422</b>	<b>-93,0%</b>	<b>-96,2%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.941.455</b>	<b>96%</b>	<b>2.690.373</b>	<b>2.554.373</b>	<b>65%</b>	<b>2.500.529</b>	<b>-7%</b>	<b>-2%</b>

1/ Para el año 2016 esta partida se traslada al Ministerio de Hacienda a los subprogramas de Gestión de Ingresos Internos y Gestión de Caja del Gobierno Central, quedando dentro del Servicio de la Deuda solo las comisiones que se generan al realizar pagos de deuda interna, por lo que cambia de nombre a Comisiones y otros gastos sobre títulos v valores internos.

Fuente: Liquidaciones del SIGAF y Proyecto Presupuesto 2016.

Al igual que en año 2015 no se presentan vencimientos de bonos colocados en el exterior, por lo tanto, el monto presupuestado para la **amortización externa** incluye solamente el pago de los créditos con organismos internacionales. El alto crecimiento que experimenta esta subpartida, se explica en que a partir del 2016 se debe incorporar el pago de la amortización de algunos créditos que no habían iniciado el periodo de cancelación de principal, por ejemplo los proyectos como el Programa de Infraestructura Vial y el Programa de Apoyo a las Finanzas Públicas. Según la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, el pago de estos préstamos requiere destinar  $\$20.764,3$  millones adicionales, por lo que, a esta subpartida se le asignan  $\$53.343,4$  millones.

Debe indicarse que, desde el año 2011 el gasto por este concepto ha venido disminuyendo y presentando porcentajes de subejecución en relación con el presupuesto ajustado, por lo general superior al 10%. Ante consulta realizada, la Dirección de Crédito Público indica que, según las estimaciones al mes de agosto, esta situación podría presentarse nuevamente en el 2015.

De concretarse una subejecución al final de 2015, el gasto devengado sería inferior al presupuestado por unos  $\$3.000$  o  $\$4.000$  millones, por lo que, considerando que el monto de 2015 es la base para estimación de esta subpartida, el presupuesto de 2016 estaría sobreestimado.

El **componente interno de la amortización** para el año 2016 se espera presente variaciones negativas en relación con la apropiación inicial 2015. Este comportamiento responde a que las operaciones de canje de deuda<sup>60</sup> realizadas por el Ministerio de Hacienda durante el primer semestre de 2015, disminuyeron las presiones sobre los vencimientos de títulos internos que deben financiarse el próximo año (¢1.245.496,4 millones).

Debe tenerse presente que los vencimientos de deuda interna que se deban atender en el año 2016, se ven afectados por las operaciones de canje de deuda que se realicen durante el resto del año 2015 y en el 2016<sup>61</sup>, así como por las colocaciones de títulos valores que realice la Tesorería Nacional en el segundo semestre de 2015.

Considerando que, según el “Plan de Endeudamiento Interno del II Semestre 2015” el Ministerio de Hacienda tiene programadas operaciones de canje de deuda para el resto del año 2015 así como para el 2016, existe la posibilidad que se continúen negociando series con vencimiento 2016, situación que puede generar menores requerimientos de recursos para atender la amortización interna.

Por otra parte, las colocaciones que realice el Gobierno en el segundo semestre de este año mediante subasta competitiva, ventanilla y operaciones directas con las instituciones públicas, pueden generar mayor presión sobre los vencimientos 2016, en el tanto se realicen colocaciones de títulos valores de corto plazo. Las operaciones de deuda realizadas en los meses de julio y agosto 2015 han propiciado un incremento en los vencimientos del año 2016 de ¢32.000 millones y aunque la estrategia programada para el segundo semestre 2015 indica que “persigue realizar colocaciones mayormente en instrumentos de mediano y largo plazo tanto en colones como en dólares”, el resultado de las operaciones de deuda y el grado de desviación de la estrategia de colocaciones dependerá en buena medida de las preferencias que muestren los inversionistas hacia los instrumentos de uno u otro plazo.

Estos elementos generan cierto grado de incertidumbre sobre el comportamiento de la amortización de la deuda interna, subpartida que durante el periodo 2007 a 2014 ha presentado porcentajes de ejecución que varían entre 86,7% y 99,4%. Según la liquidación presupuestaria al mes de agosto esta subpartida alcanza un porcentaje de ejecución de 75,1% y la DCP indica que, para final del año 2015, se espera que la amortización interna requiera el uso del 97,6% del presupuesto ajustado a agosto (excluyendo lo correspondiente a la previsión para eventuales pagos de Caja Única).

Otra partida que forma parte del servicio de la deuda es el pago de las **comisiones externas**. El presupuesto 2016 destina a esta partida ¢6.346,5 millones, de los cuales ¢896,7 millones corresponden a gastos relacionados con la administración de los US\$4.000 millones de eurobonos colocados durante el 2012 y el 2015 y ¢5.449,7 millones para las comisiones que deben pagarse a los organismos internacionales por los préstamos contratados para el desarrollo de proyectos de inversión.

Aunque, para el año 2016, el Gobierno no tiene autorización de colocación en el mercado internacional, la Dirección de Crédito Público indica que en las **comisiones de títulos externos** se

---

<sup>60</sup> Los canjes de deuda interna son parte de la gestión de pasivos y consiste en que Hacienda ofrece al inversionista “comprar” títulos que están en el mercado y que normalmente tienen vencimiento en el ejercicio económico en curso o en el siguiente y, “pagarlos” con títulos con características diferentes y con un plazo mayor al de los que está retirando de circulación.

<sup>61</sup> Las operaciones de canje realizadas durante los primeros 7 meses del año 2015 han disminuido la presión sobre los vencimientos del año en curso y del 2016. Para el 2015 el Gobierno compró títulos por un monto de ¢126.779,1 millones que inicialmente estaban presupuestados para ser cancelados en el 2015, por lo que se realizó una disminución a la apropiación inicial de esta partida por el monto de ¢132.000 millones. Para el 2016, los canjes de deuda retiraron del mercado ¢107.609,8 millones, monto contemplado en el ejercicio de programación presupuestaria del año 2016.

incluye, adicional a la administración de los títulos colocados, "un monto previendo realizar algunas operaciones de administración de pasivos en el 2016, según se presenten las condiciones del mercado financiero. Adicionalmente, se incluyen los pagos a calificadoras de riesgos, a agentes fiscalizados y pagadores y las comisiones por administración, asociadas a la emisión del 2015 y que no estaban consideradas en el anteproyecto anterior."

En relación con los pagos de **comisiones de préstamos externos**, debe tenerse presente que la estimación y ejecución de esta subpartida depende principalmente del cumplimiento de la programación de desembolsos, de la aprobación por parte de la Asamblea de nuevos créditos y de su respectiva incorporación al presupuesto nacional. No obstante esta consideración, es relevante valorar que este rubro, con excepción de los años 2011 y 2014, ha reflejado en forma constante porcentajes de ejecución bajos e inferiores al 60%.

Al mes de agosto 2015 el porcentaje de ejecución con respecto al presupuesto ajustado alcanza apenas un 15,7%, ya que se le incorporaron recursos a la apropiación inicial con el objetivo de pagar las comisiones de los créditos con el Banco Interamericano de Desarrollo que se incorporaron al presupuesto mediante el primer presupuesto extraordinario (CR-Programa de Infraestructura de Transporte Ley N°9283, 2 créditos)

El proyecto de ley para el año 2016 asigna un monto de  $\$5.449,7$  millones reflejando un crecimiento de 56,5% con respecto a la apropiación inicial 2015 y 9,4% en relación al presupuesto ajustado al mes de agosto 2015. Según el proyecto de presupuesto, este comportamiento responde a que "existen préstamos que se encuentran en etapa de negociación y que son considerados prioritarios para el país, por lo que podrán aprobarse para el 2016, entre los más relevantes se destacan: Proyecto Mercado Regional Mayorista de la Región Chorotega y Proyecto de Integración Fronteriza de Costa Rica", por lo que es necesario incluir las comisiones que se pagarían por ellos ante una posible aprobación por parte de la Asamblea.

En relación con los **intereses**, el incremento responde principalmente a la colocación de eurobonos que se realizó en marzo del 2015, y a que el Ministerio de Hacienda no espera incrementos significativos en las tasas de interés en el mercado interno.

Para la subpartida **intereses externos** se destina en el presupuesto 2016  $\$162.479,4$  millones para atender el costo de los recursos que se obtienen en el mercado internacional (préstamos externos y eurobonos). El principal componente de esta subpartida es el pago de los **intereses por eurobonos**, al cual se le destinará un monto de  $\$146.247,3$  millones. El incremento de este rubro responde básicamente a que en el mes de marzo 2015 se realizó una colocación en el mercado internacional por un monto de  $\$1.000$  millones a 30 años plazo y a una tasa de un 7,15%. Esta colocación no solo se realizó 150 puntos base más que el eurobono colocado en el 2014<sup>62</sup>, sino que para el ejercicio presupuestario 2016 pagará dos cupones semestrales, en lugar del pago de un solo cupón que se realizaría en el 2015.

No obstante que en esta subpartida es de esperar se presente crecimiento para el 2016, debe considerarse que durante el 2013 y 2014 los porcentajes de subejecución con respecto al presupuesto ajustado han sido de un 2% y un 5% respectivamente y, si se considera que el tipo de cambio que se utilizó en la estimación del presupuesto 2015 es superior al comportamiento que ha mostrado esta variable en el año en curso, es posible que para finales de 2015 también se presente subejecución en esta subpartida. Adicionalmente, en relación con los supuestos

---

<sup>62</sup> La revisión a la baja hecha por Fitch de la calificación de los títulos costarricenses a principio de año y la eliminación del grado de inversión de Moodys a finales del 2014 contribuyeron para que la colocación realizada en el 2015 se efectuara a una tasa de interés mayor.

utilizados en el proyecto de ley 2016 se observa que el tipo de cambio promedio es superior al promedio que estima el BCCR.

Para el pago de **intereses por préstamos del sector externo** se tiene programado destinar  $\text{€}16.232,2$  millones, lo que implica una disminución de 1,5% con respecto al presupuesto ajustado al mes de agosto 2015. A pesar que a los intereses que se pagarían por los créditos externos se le está disminuyendo el presupuesto en el 2016, el monto asignado parece ser alto, considerando que según las cifras del SIGAF, el gasto devengado que se ha presentado durante el periodo 2007 a 2014, ha alcanzado montos entre los  $\text{€}8.983,2$  millones (2010) y los  $\text{€}12.084,7$  millones (2007), incluso durante los años 2013 y 2014 no supera los  $\text{€}10.000$  millones y ha reflejado porcentajes de subejecución de 34,7% y 39,4% respectivamente. Para el 2015 el comportamiento continúa en la misma tendencia y, al mes de agosto, el monto devengado es de  $\text{€}5.646,4$  millones con una ejecución de 34,8%.

Por su parte, para la cancelación de los **intereses generados por los títulos internos** se proyecta para el 2016 un gasto de  $\text{€}775.739,2$  millones que implica un crecimiento nominal de 0,6% con respecto a la apropiación inicial y un 1,9% en relación con el presupuesto ajustado a agosto 2015, producto de que el Ministerio de Hacienda no espera incrementos significativos en las tasas de interés en el mercado interno.

En esta subpartida las modificaciones presupuestarias y los porcentajes de ejecución evidencian que la estimación inicial de los intereses internos ha estado por encima del gasto devengado que se realiza durante el año.

Al mes de agosto 2015 la ejecución de los intereses internos alcanza un 47,8% luego de una disminución de  $\text{€}10.500$  millones al presupuesto inicial, evidenciando que, al igual que en años anteriores, esta partida posiblemente experimente sobranes.

Debe tenerse presente que la ejecución de este rubro está ligada a variables macroeconómicas como tasa de interés, inflación, tipo de cambio, las cuales durante el 2015 han mostrado, en su mayoría, un comportamiento inferior a los niveles utilizados en la estimación del presupuesto 2015.

Indica la DCP que según las estimaciones al mes de agosto, se espera que, a final de año, la subpartida de intereses internos muestre una subejecución de 7,5% con respecto al presupuesto ajustado a agosto<sup>63</sup>, lo que implica que el monto presupuestado para el 2016 reflejaría un crecimiento de 10,2%.

Si bien es cierto el comportamiento observado en algunas de las partidas que componen el servicio de la deuda parece indicar que existiera cierta holgura en las estimaciones para el ejercicio presupuestario 2016, es importante tener presente la importancia del cumplimiento oportuno de los compromisos que genera el endeudamiento del Gobierno, por cuanto, en este título presupuestario, puede considerarse razonable cierto grado de holgura. Adicionalmente, este título presupuestario usualmente es financiado en su mayoría por la colocación de títulos internos, situación que implica que la posible subejecución en alguno de los rubros que lo componen repercute en una menor colocación en el mercado interno por parte el Gobierno Central.

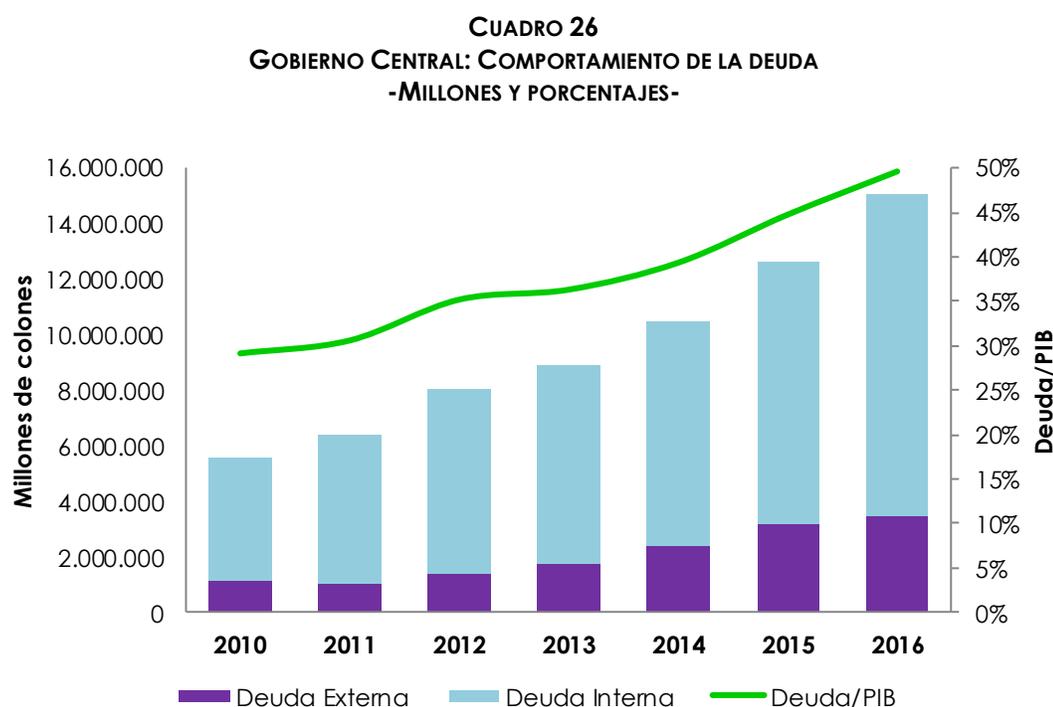
---

<sup>63</sup> No obstante lo cual, esta Contraloría estima que la subejecución en 2015 superará el 10%, como se recoge en la sección Proyección del Resultado Fiscal

## Aspectos sobre la evaluación del impacto de la deuda

Durante los últimos años el comportamiento de los pasivos internos y externos del Gobierno Central han presentado tasas de crecimiento superiores a las mostradas por la actividad económica, generando un constante incremento en la relación deuda/PIB. Al mes de julio el saldo de la deuda creció un 11,9% en relación con el saldo a diciembre 2014, alcanzando un monto de  $\text{¢}11.742.661$  millones equivalente a un 41,6% del PIB, y según las cifras de la Dirección de Crédito Público, al 31 de diciembre de 2015 los pasivos del Gobierno representaran un 44,8% del PIB ( $\text{¢}12.647.336$  millones)<sup>64</sup>.

Para 2016, la DCP estima que la tendencia creciente continúa, de tal manera que con las nuevas colocaciones netas, las obligaciones internas y externas del Gobierno presentarían un crecimiento nominal de un 19% con respecto al saldo de diciembre 2015, lo que ubicaría el monto de la deuda en  $\text{¢}15.054.476$  millones, tal como se observa en el siguiente gráfico



Fuente: Dirección de Crédito Público y Banco Central

Sobre el tema de la sostenibilidad de la deuda, a criterio de los expertos, ubicarse por encima del 40% pone a los países en serias limitaciones para implementar políticas de inversión pública que impulsen la productividad e incluso la competitividad empieza a verse sacrificada.

Sobre el particular, el BCCR en la "Certificación de capacidad de endeudamiento del sector público y posibles efectos sobre la economía nacional", indica que si bien existe espacio para realizar las colocaciones que indica el Proyecto de Ley del Presupuesto 2016 en el mercado interno, este mayor endeudamiento ubica la razón deuda/PIB en un nivel considerado no sostenible en el mediano plazo.

<sup>64</sup> Este incremento porcentual sería de 5,5% en relación con 2014, de acuerdo con dicha estimación. En la sección Proyección del Resultado Fiscal se considera una magnitud de 43,5%.

Adicionalmente advierte el BCCR que el comportamiento del endeudamiento generaría presión sobre las tasas de interés internas con las correspondientes consecuencias sobre el crédito, la inversión y el consumo. Asimismo generaría distorsiones en la eficacia de las acciones de política monetaria y cambiaria.

Estas condiciones vuelven imperativo la búsqueda de soluciones integrales al problema fiscal, incluyendo acciones focalizadas para que el financiamiento mediante deuda se limite a los niveles estrictamente necesarios. Tal como indica el BCCR, el Ministerio de Hacienda debe realizar “en el corto plazo los esfuerzos que permitan aumentar la recaudación tributaria y racionalizar y contener la expansión de sus gastos, en procura de generar el superávit primario requerido para revertir la tendencia creciente de su razón de deuda PIB”.

### 3.2. Ministerio de Educación Pública

El proyecto de presupuesto para el ejercicio económico 2016 asigna recursos al MEP por un monto de  $\text{¢}2.362.194,0$  millones, lo que implica un 7,8% más de lo que se le asignó en el presupuesto ajustado del año 2015, que ascendió a  $\text{¢}2.190.318,0$  millones. Así las cosas, con dicho aumento el porcentaje del presupuesto total de la República del año 2016 que se destinará a educación es de 29,5% (27,8% del año 2015).

**CUADRO 27**  
**MEP: PROYECTO DE LEY PRESUPUESTO POR AÑO SEGÚN TOTAL Y PORCENTAJE DEL PIB, 2003-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Año	Presupuesto MEP <sup>1/</sup>	Presupuesto de la República	Part. %	PIB	% del PIB
2007	643.690	2.785.088	23,1%	13.598.403	4,7%
2008	792.128	3.312.782	23,9%	15.701.760	5,0%
2009	1.059.381	3.864.657	27,4%	16.844.745	6,3%
2010	1.300.149	4.669.338	27,8%	19.086.721	6,8%
2011	1.379.554	5.252.044	26,3%	20.852.225	6,6%
2012	1.563.507	5.582.108	28,0%	22.781.773	6,9%
2013	1.702.818	6.072.857	28,0%	24.606.875	6,9%
2014	1.870.359	6.480.615	28,9%	26.675.006	7,0%
2015	2.190.318	7.866.211	27,8%	28.256.826	7,8%
2016	2.362.194	8.002.122	29,5%	30.341.569	7,8%

1/ Datos de 2007-2014 corresponden al gasto devengado, 2015 al presupuesto ajustado y 2016 al Proyecto de Ley de Presupuesto

Fuente: Elaboración propia, a partir del SIGAF, Proyecto de Ley de Presupuesto 2016 y BCCR.

En el proyecto de presupuesto 2016, se incorporan recursos para la educación equivalentes a un 7,8% del PIB. Bajo este contexto, a pesar de los esfuerzos por parte de las autoridades del Gobierno de la República en cuanto a esta materia, aun no se logra cumplir lo establecido en artículo 78 de la Constitución Política, en cuanto a que en educación estatal el gasto público no debe ser inferior al 8% del PIB.

Las razones que justifican el incremento en la asignación presupuestaria para el 2016, son: la creación de plazas nuevas para atender la apertura de centros educativos, el incremento en las transferencias para atender un promedio anual de 150.524 estudiantes del programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (AVANCEMOS), el aumento de la transferencia al FEES y al Fondo Nacional de Becas (FONABE) para estudiantes de diferentes ciclos y modalidades educativas y las transferencias a las juntas de educación y administrativas para atender a 737.496 estudiantes en el Programa de Comedores Escolares, y para la construcción, mantenimiento y adecuación de obras de infraestructura, para compra de terrenos y el equipamiento de los comedores escolares.

### Asignación presupuestaria por programa

La asignación presupuestaria por programas se muestra en el siguiente cuadro, y como puede observarse el programa 573-Implementación de la Política Educativa absorbe el 61% del total de recursos del MEP, en razón de que en éste se contemplan los recursos para el servicio educativo en los diferentes ciclos, niveles y modalidades, específicamente para el pago de salarios al personal que tiene a cargo la prestación del servicio docente en los centros educativos de todo el territorio nacional.

El crecimiento de este programa es de un 10% respecto a 2015, crecimiento ligado a la creación neta de 895 plazas para el año 2016, para atender la apertura de centros educativos, cambio de modalidad e incremento en la cobertura, relacionado con las acciones y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

**CUADRO 28**  
**MEP: PRESUPUESTO SEGÚN PROGRAMA, 2014-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Programa	Devengado 2014	Presupuesto Ajustado 2015	Proyecto de Ley 2016	Part. %	Var. %
550. Definición y Planificación de la Política Educativa	413.481	464.945	497.205	21%	7%
551. Servicios de Apoyo a la Gestión	81.278	81.379	104.686	4%	29%
553. Desarrollo curricular y vínculo al trabajo	11.958	13.792	14.698	1%	7%
554. Infraestructura y equipamiento del Sist. Educativo	38.998	75.590	41.740	2%	-45%
555. Aplicación de la Tecnología a la Educación	21.598	26.223	31.462	1%	20%
556. Gestión y Evaluación de la Calidad	1.936	2.554	2.508	0%	-2%
557. Desarrollo y Coordinación Regional	24.632	37.160	33.168	1%	-11%
558. Programas de Equidad	163.936	170.212	186.697	8%	10%
573. Implementación de la Política Educativa	1.112.457	1.318.463	1.450.028	61%	10%
580. Dirección y Administración	86	-	-	0%	n.a.
<b>TOTAL</b>	<b>1.870.359</b>	<b>2.190.318</b>	<b>2.362.194</b>	<b>100%</b>	<b>8%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIGAF y Proyecto de Ley de Presupuesto 2016.

El segundo programa en importancia según cuantía (21% del total del presupuesto del MEP para 2016) es el programa 550-Definición y Planificación de la Política Educativa, en cuyo caso, el presupuesto asignado para el 2016, respecto del presupuesto ajustado del 2015, se incrementa en un 7%, lo cual se debe a que dentro de este programa se contemplan los recursos del FEES, por una suma de ¢440.773,3 millones; fondo que estaría creciendo en un 7,4% con respecto al 2015, y que contempla los recursos para financiar los gastos corrientes de las universidades. En el rubro de transferencias se incluyen recursos a ser asignados a las entidades

de educación parauniversitaria (colegios universitarios), y asociaciones y fundaciones que brindan servicios de educación.

El programa 554-Infraestructura y equipamiento del sistema educativo, muestra un decrecimiento de un 45% con respecto al 2015, pasando de ¢75.590,0 millones en el año 2015 a ¢41.740,0 millones para el año 2016. En este programa la partida de gastos más significativa es la transferencia de capital a las Juntas de Educación y Administrativas para la construcción, mantenimiento y adecuación de obras de infraestructura educativa, que alcanzó para el 2016 un monto asignado de ¢26.382,5 millones, más la asignación de ¢2.500,0 millones para compra de terrenos para la apertura de centros educativos, lo cual corresponde a un total de ¢28.882,5 millones.

### Asignación presupuestaria por objeto del gasto

En el cuadro siguiente, se observa en detalle la composición del presupuesto 2014-2016 por objeto del gasto. Como puede observarse el presupuesto del MEP se distribuye fundamentalmente en las partidas Remuneraciones (62%) y Transferencias Corrientes (34%).

**CUADRO 29**  
**MEP: PRESUPUESTO SEGÚN OBJETO DEL GASTO, 2014-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Partida	Devengado 2014	Presupuesto Ajustado 2015	Proyecto de Ley 2016	Part. %	Var. %
Remuneraciones	1.142.891	1.336.027	1.470.084	62%	10%
Servicios	19.126	30.724	36.466	2%	19%
Materiales y suministros	1.220	2.183	2.862	0%	31%
Bienes Duraderos	4.186	10.885	15.853	1%	46%
Transferencias Corrientes	654.473	734.220	794.508	34%	8%
Transferencias de Capital	48.463	76.280	42.420	2%	-44%
<b>TOTAL</b>	<b>1.870.359</b>	<b>2.190.318</b>	<b>2.362.194</b>	<b>100,0%</b>	<b>8%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIGAF y Proyecto de Ley de Presupuesto 2016.

En cuanto a la partida Remuneraciones, se tiene que dentro del presupuesto del MEP para el año 2016 se destinarán ¢1.470.084,4 millones, monto superior en un 10% a la asignación presupuestaria del año 2015. Lo que implica que la planilla del MEP para el 2016 estará conformada por 81.246 plazas, para un aumento en términos netos de 895 plazas más que las contempladas en el 2015 (80.351 plazas).

Cabe destacar que, en su mayoría las plazas administrativas, de servicio, técnicas, etc. están disminuyendo en 603 plazas, pero las docentes aumentan en 1.498 nuevas plazas, lo que implica un aumento neto de 895 plazas.

Por otra parte, se debe mencionar que pese al incremento porcentual del presupuesto total del Ministerio de un 7,8%; las partidas de transferencias corrientes y de capital, presentan una disminución promedio de un 36%, explicado principalmente por la menor asignación presupuestaria a las Juntas de Educación y Administrativas (dado un mayor control que se pretende implementar de los saldos de caja única disponibles). Sobre este particular, cabe

señalar que, dada la problemática existente en cuanto a esta materia vinculada con la baja capacidad de gestión que tienen en general las Juntas de Educación y Administrativas, en la Caja Única del Estado existen más de ₡96.000 millones destinados a proyectos de infraestructura educativa<sup>65</sup>, para el presente año que no han sido ejecutados.

En cuanto al incremento de la partida de Servicios (19%), Materiales y suministros (31%) y Bienes Duraderos (46%), se explica principalmente por el aumento en el alquiler de equipo de cómputo para centros educativos, servicio de telecomunicaciones para atender pago de internet de RACSA de los centros educativos, contratación de servicios de limpieza y vigilancia de las oficinas centrales y regionales, servicio de transporte a 116.000 estudiantes a nivel nacional, el desarrollo de sistemas informáticos. Además se incluyen recursos adicionales para la adquisición de equipo y mobiliario educacional y recreativo para los centros educativos, así como el equipo y programas de cómputo. Igualmente se incluyen recursos adicionales destinados a edificaciones.

### Sobre las transferencias

El 35,4% del presupuesto del MEP para el período 2015 se destinará a transferencias. Las transferencias corrientes representan el 34% (₡794.508 millones) y las transferencias de capital representan el 2% (₡42.420 millones). La mayor asignación de recursos en transferencias corresponde al FEES, por ₡440.733,3 millones.

**CUADRO 30**  
**MEP: TRANSFERENCIAS SEGÚN DESTINATARIO, 2014-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Destinatario	Devengado 2014	Presupuesto	Proyecto de	Part. %	Var. %
		Ajustado 2015	Ley 2016		
Fondo Especial para la Educación Superior	359.979	410.488	440.773	55,6%	7,4%
Juntas de Educación y Administrativas	180.885	221.673	211.496	26,7%	-4,6%
Instituto Mixto de Ayuda Social	48.500	48.500	48.970	6,2%	1,0%
Fondo Nacional de Becas	25.139	28.048	31.492	4,0%	12,3%
Universidad Técnica Nacional	23.643	28.000	30.066	3,8%	7,4%
Fundación Omar Dengo	12.660	14.383	15.620	2,0%	8,6%
Instituto Tecnológico de Costa Rica	3.281	3.228	2.236	0,3%	-30,7%
Universidad Estatal a Distancia	3.724	2.538	2.236	0,3%	-11,9%
Universidad de Costa Rica	3.416	2.146	2.236	0,3%	4,2%
Universidad Nacional	4.037	2.146	2.236	0,3%	4,2%
Colegio Universitario de Cartago	2.853	3.004	3.313	0,4%	10,3%
Colegio Universitario de Limón	1.399	1.455	2.161	0,3%	48,5%
<b>TOTAL</b>	<b>669.515</b>	<b>765.608</b>	<b>792.836</b>	<b>100,0%</b>	<b>3,6%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIGAF y Proyecto de Ley de Presupuesto 2016.

En cuanto a la transferencia al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (Avancemos), se atenderá una población promedio anual de 150.524 estudiantes.

<sup>65</sup> Exposición de Motivos. Presentación Proyecto de Ley Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2016.

Asimismo de los recursos para el Fondo Nacional de Becas (FONABE), para el 2016 asciende a un monto de ¢31.492 millones y presenta un incremento de 12,3% con respecto al 2015, destinados a estudiantes de diferentes ciclos y modalidades educativas: Preescolar, Secundaria, Educación Especial y estudiantes de postsecundaria, entre otros.

En cuanto a las transferencias a las Juntas de Educación y Administrativas básicamente son para atender a 737.496 estudiantes en el Programa de Comedores Escolares, subsidio de pasajes para el transporte de estudiantes y así como para los gastos operativos de las Juntas de Educación y Administrativas.

### 3.3. Regímenes Especiales de Pensiones

La Dirección Nacional de Pensiones (DNP) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tiene como función declarar los derechos de pensión o jubilación con cargo al Presupuesto Nacional, correspondiente a 14 regímenes de pensiones: 8 contributivos que son Hacienda y Poder Legislativo, Reparto del Magisterio Nacional, Correos, Telégrafos y Radios, Músicos de las Bandas Militares, Registro Público, Obras Públicas y Transportes, Ferrocarril Eléctrico al Pacífico y Régimen General de Pensiones; y 6 no contributivos: Beneméritos, Guardia Civil, Gracia, Expresidentes de la República, Víctimas de Guerra y Premios Magón.

Adicionalmente, existen 2 regímenes de prejubilación para el INCOP e INCOFER. Cabe señalar, que cada uno de estos regímenes cuenta con su propia regulación en cuanto al otorgamiento del derecho, los traspasos, las revisiones y las revaloraciones, además, el pago se realiza por medio de la Tesorería Nacional.

El proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico del año 2016, presentado a la Asamblea Legislativa, otorga recursos a la Dirección Nacional de Pensiones (DNP), por la suma de ¢851.441,5 millones, cuyo monto presenta un incremento del 7,5% (¢59.843,3 millones) con respecto a 2015.

Del total de esos recursos, se asignan ¢848.862,0 millones para financiar los regímenes de pensiones contributivas y no contributivas que administra dicha Dirección Nacional y la suma restante por ¢2.579,5 millones corresponde al programa 734 del título 212 (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

Para el ejercicio económico de referencia, la DNP contará con un total de 107 plazas para llevar a cabo sus funciones, presentándose un incremento de 7 plazas del nivel profesional.

Es importante señalar que esta Contraloría General realizó una auditoría sobre la gestión de los sistemas de información en el otorgamiento de pensiones en la DNP, cuyo resultado se comunicó a la administración del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, mediante el informe N° DFOE-EC-IF-24-2015 del 21 de agosto de 2015, donde entre otros aspectos, se indica que en el Sistema Automatizado de Pago de Planilla y Revalorización de Pensiones de dicha Dirección los flujos de trabajo a cargo del Departamento de Declaración de Derechos (DDD), no son soportados por la aplicación desarrollada, a pesar de que es en esta dependencia donde se realiza una parte sustantiva del proceso de otorgamiento, revisión y traspaso de pensiones.

También se evidenció que, en los casos de los expedientes que fueron resueltos en forma manual, previamente a la entrada en operación del sistema, los cuales requieren ser incluidos en este para efectos de la planilla de pagos automatizada, los roles que en el sistema automatizado competen al DDD, son ejercidos por funcionarios que no pertenecen a esa dependencia. Adicionalmente, se comprobó que aun cuando se desarrolló la aplicación que

permite hacer la revalorización de las pensiones, no se ha cumplido con el objetivo de revalorar el 100% de la población pensionada, que de acuerdo con el marco legal y técnico corresponde. Ante las situaciones antes señaladas, se emitieron disposiciones a la DNP, con el objeto de que se establezcan medidas correctivas para que se solventen las debilidades determinadas en dicha auditoría, las cuales se encuentran en proceso de cumplimiento.

### Sobre el gasto de los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional

En el título 231, programa 743 "Regímenes de Pensiones", se incorpora el disponible presupuestario destinado a las obligaciones provenientes de los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional. En el cuadro siguiente, se presenta en forma comparativa con períodos anteriores, la estructura del gasto correspondiente a los Regímenes de Pensiones:

**CUADRO 31**  
**REGÍMENES DE PENSIONES: TRANSFERENCIAS SEGÚN DESTINATARIO, 2014-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Subpartida	Presupuesto ajustado					Proyecto presupuesto
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Pensiones y Jubilaciones contributivas y no contributivas</b>	<b>86,8%</b>	<b>86,7%</b>	<b>86,8%</b>	<b>85,4%</b>	<b>83,2%</b>	<b>76,5%</b>
Magisterio	58,9%	61,1%	59,5%	58,5%	58,8%	60,2%
Hacienda y Poder Legislativo	13,6%	12,3%	12,9%	14,0%	11,5%	10,1%
Obras Públicas	1,4%	1,2%	1,0%	1,1%	1,0%	0,9%
Régimen General de Pensiones	3,1%	2,9%	2,7%	2,7%	3,2%	3,3%
Víctimas de Guerra	1,0%	0,8%	0,7%	0,7%	0,6%	0,5%
Correos	0,9%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%
Otras Pensiones	1,2%	1,1%	2,9%	1,2%	1,0%	0,8%
Beneficio adicional (aguinaldo)	6,7%	6,6%	6,4%	6,4%	6,4%	6,4%
<b>Otras contribuciones y pagos</b>	<b>13,2%</b>	<b>13,3%</b>	<b>13,2%</b>	<b>14,6%</b>	<b>16,8%</b>	<b>17,1%</b>
<b>TOTAL DE GASTOS TÍTULO 231 (Mill colones)</b>	<b>610.352</b>	<b>615.163</b>	<b>688.100</b>	<b>705.415</b>	<b>789.281</b>	<b>848.862</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100,0%</b>
<b>% del PIB</b>	<b>2,9%</b>	<b>2,7%</b>	<b>2,8%</b>	<b>2,6%</b>	<b>2,7%</b>	<b>2,8%</b>

Fuente: Elaboración propia, datos tomados de los Presupuestos ajustados de la República 2011 a 2015 y el Proyecto de Ley del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el año 2016.

De acuerdo con la información que se desprende del cuadro anterior, en los últimos años el comportamiento del gasto para cubrir los Regímenes de Pensiones ha sido similar, donde el régimen del Magisterio Nacional representa el 60,2% del total del programa 231 citado, seguido por el régimen de Hacienda y Poder Legislativo con un 10,1%. Se observa también que el gasto en pensiones con respecto al PIB, aumenta ligeramente.

### Fuentes de financiamiento de los regímenes de pensión

El origen de la fuente de financiamiento de los gastos de la DNP en el año 2016, proviene de las contribuciones de los cotizantes y de los recursos aportados por el Gobierno, no obstante, para el citado año se incluye el ingreso por concepto de "Contribución por traslado al régimen de Reparto Ley 8721".

**CUADRO 32**  
**REGÍMENES DE PENSIONES: PRESUPUESTO SEGÚN FUENTE DE FINANCIAMIENTO Y PROGRAMA, 2015-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

	Presupuesto Ajustado 2015	Part. %	Proyecto de Ley 2016	Part. %
<b>Fuentes de Financiamiento:</b>				
Contribuciones de los Cotizantes <sup>1/</sup>	65.850,0	8,3%	148.109,7	17,4%
Recursos aportados por el Estado	725.748,2	91,7%	703.331,8	82,6%
<b>TOTAL FUENTES DE FINANCIAMIENTO</b>	<b>791.598,2</b>	<b>100,0%</b>	<b>851.441,5</b>	<b>100,0%</b>
<b>Total de gastos:</b>				
Programa Administrativo (212-734)	2.317,2	0,3%	2.579,5	0,3%
Programa Regímenes de Pensiones (Título 231-743)	789.281,0	99,7%	848.862,0	99,7%
<b>TOTAL DE GASTOS</b>	<b>791.598,2</b>	<b>100,0%</b>	<b>851.441,5</b>	<b>100,0%</b>

1/ En el proyecto de Ley del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el año 2016, se incluye el ingreso por concepto de "Contribución por traslado al régimen de Reparto Ley 8721 que en años anteriores no se encontraba clasificado en la cuenta de "Contribuciones sociales".

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF y Proyecto de Ley del Presupuesto de la República 2016.

Se desprende del cuadro anterior, que para el año 2016 las pensiones estarán financiadas por ₡148.109.7 millones que proceden de las cotizaciones de los miembros activos y pensionados de acuerdo con lo señalado en las Leyes N° 7302, 7531 y 8721, suma que cubrirá únicamente el 17,4% del total de los gastos del citado Régimen, y el monto restante que representa el 82,6% lo asume el Gobierno, tal y como se ha presentado en los últimos años. Esta situación del financiamiento y la sostenibilidad de los sistemas de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, y la necesidad de adoptar prontas medidas, en diversas oportunidades lo ha señalado la Contraloría General de la República a la Asamblea Legislativa, y existen en trámite en la corriente legislativa iniciativas que pretenden regular esta materia, sin que a la fecha se hayan concretado.

### 3.4. Poder Judicial

Para el año 2016 la cifra presupuestada es de ₡426.028 millones y se incrementa en ₡27.491 millones, equivalente a un 6,9% con respecto al presupuesto ajustado del año 2015.

La indicada suma asignada al Poder Judicial en el proyecto de ley de presupuesto equivale a un 9,8% de los ingresos ordinarios calculados para el año económico, frente al 6% establecido como monto mínimo en el artículo 177 de la Constitución Política. El cuadro a continuación muestra la evolución de esta asignación en el período 2007-2016 para diversos momentos del ciclo de vida del presupuesto (proyecto de ley, ley inicial, presupuesto definitivo y presupuesto ejecutado).

**CUADRO 33**  
**PODER JUDICIAL: ASIGNACIÓN DE RECURSOS COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS ORDINARIOS, 2007-2016**

Año	Proyecto de Ley	Ley inicial	Presupuesto definitivo	Presupuesto ejecutado
2007	6,4%	6,6%	6,9%	5,8%
2008	6,2%	6,3%	6,9%	6,0%
2009	7,1%	7,1%	8,5%	8,0%
2010	8,8%	8,4%	8,5%	8,1%
2011	8,8%	8,8%	8,8%	8,3%
2012	9,0%	8,9%	8,8%	8,3%
2013	8,6%	8,6%	9,1%	8,8%
2014	9,2%	9,2%	9,2%	8,9%
2015	9,6%	9,6%	9,5% <sup>1/</sup>	
2016	9,8%			

1/ Dato a agosto 2015.

Fuente: elaboración propia a partir de información del SIGAF y de la liquidación de ingresos elaborada por Contabilidad Nacional.

La distribución porcentual de los recursos en la estructura programática, no presenta variaciones significativas en relación con el año 2015, según el siguiente cuadro:

**CUADRO 34**  
**PODER JUDICIAL: PRESUPUESTO SEGÚN PROGRAMA, 2015-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Programas	Presupuesto		Proyecto		Variación Absoluta
	Ajustado 2015	Part.%	de Ley 2016	Part.%	
Servicio Jurisdiccional	139.247	34,9%	145.624	34,2%	6.377
Servicio de Investigación Judicial	88.437	22,2%	92.575	21,7%	4.138
Dirección y Administración	83.899	21,1%	96.243	22,6%	12.344
Servicio Ejercicio de la Acción Penal Pública	47.153	11,8%	48.722	11,4%	1.569
Servicio Defensa Pública	31.190	7,8%	33.253	7,8%	2.063
Servicio de atención y protección de víctimas y testigos	8.610	2,2%	9.611	2,3%	1.001
<b>TOTAL</b>	<b>398.537</b>	<b>100,0%</b>	<b>426.028</b>	<b>100,0%</b>	<b>27.491</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF y Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2016.

Nuevamente, el programa Servicio Jurisdiccional<sup>66</sup>, mantiene para el año 2016 la mayor representación dentro del presupuesto total del Poder Judicial.

### Remuneraciones

La partida de Remuneraciones consume el 83,3% del monto total del presupuesto para el año 2016 y es la que muestra el incremento nominal más relevante por ₡14.100,5 millones con respecto al presupuesto ajustado 2015. Los renglones de gastos más significativos de esta partida se muestran en el siguiente cuadro:

**CUADRO 35**  
**PODER JUDICIAL: GASTOS RELEVANTES EN LA PARTIDA DE REMUNERACIONES, 2015-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Subpartidas	Presupuesto	Proyecto de	Variación Absoluta
	Ajustado 2015	Ley 2016	
Sueldos para cargos fijos	92.021	97.564	5.543
Suplencias	6.894	9.243	2.349
Retribución por años servidos	34.092	34.234	142
Retribución al ejercicio liberal de la profesión	32.993	34.286	1.294
Otros incentivos salariales	52.552	55.142	2.590
<b>TOTAL</b>	<b>218.552</b>	<b>230.470</b>	<b>11.918</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF y Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2016.

<sup>66</sup> Encargado de administrar justicia en forma pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con el ordenamiento jurídico, que garanticen calidad en la prestación de servicios para las personas usuarias que lo requieran.

En términos generales, los recursos se utilizarán para reconocer el incremento en el costo de vida y su efecto en los pluses salariales; así como en suplencias, la cual se destinará a pagar al personal que sustituye temporalmente al titular de un puesto, que se encuentra ausente por motivo de licencias, vacaciones, incapacidades u otros.

La cantidad de plazas para el año 2016, es de 11.869, conformada por 11.687 plazas por sueldos fijos y 182 por servicios especiales; por lo que se presenta una disminución de 23 plazas con respecto a 2015.

En el nivel de partidas y subpartidas para el año 2016 se presentan los siguientes gastos con cambios relevantes en comparación con el presupuesto del año 2015.

**CUADRO 36**  
**PODER JUDICIAL: PARTIDAS Y SUBPARTIDAS CON CAMBIOS RELEVANTES, 2015-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Partida y Subpartidas	Presupuesto Ajustado 2015	Proyecto de Ley 2016	Variación Absoluta
Alquiler de edificios, locales y terrenos	6.682	7.671	989
Alquiler de equipo de computo	1.185	2.155	970
Alquiler y derechos para telecomunicaciones	42	34	-8
Servicio de telecomunicaciones	2.719	3.917	1.198
Servicios de desarrollo de sistemas informáticos	869	1.283	414
Servicios generales	4.036	4.478	442
Actividades de capacitación	427	606	179
Mantenimiento de edificios, locales y terrenos	1.143	2.193	1.050
Mantenimiento y reparación equipo comunicación	282	238	-44
Mantenimiento y reparación otros equipos	345	416	71
<b>Total partida Servicios</b>	<b>17.729</b>	<b>22.989</b>	<b>5.260</b>
Equipo de transporte	3.108	4.008	900
Equipo y programas de cómputo	2.077	2.219	141
Edificios	6.947	10.438	3.490
Otras construcciones, adiciones y	15	87	72
Edificios preexistentes	0	429	517
Bienes intangibles	1.865	2.259	394
<b>Total partida Bienes Duraderos</b>	<b>14.013</b>	<b>19.439</b>	<b>5.514</b>
<b>TOTAL</b>	<b>31.742</b>	<b>42.429</b>	<b>10.774</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF y Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2016.

El incremento absoluto que se presenta en el gasto por alquiler de edificios, locales y terrenos obedece principalmente, de acuerdo con las justificaciones presentadas por el Poder Judicial, al alquiler de oficinas judiciales, parqueos, del local donde se ubica el proyecto denominado Plataforma Integral de Servicios de Atención a la Víctima (PISAV) y edificios para la Sala

Constitucional y para las Oficinas de Comunicaciones Judiciales de Puriscal y del III Circuito Judicial San José. Asimismo, se aumentan los recursos para atender el gasto por mantenimiento de estas y otras edificaciones.

Además, en el programa "Dirección y Administración", se incorpora la suma de ₡1.000.0 millones, según justificaciones brindadas, para atender lo correspondiente a un fideicomiso, con el objetivo de gestionar el financiamiento para la adquisición directa de terrenos y edificios, así como aquellos inmuebles alquilados por el Poder Judicial, actuales o futuros, y que a su criterio reúnan las condiciones necesarias para el buen desempeño de sus funciones, y sobre los cuales posea la opción de compra.

Nuevamente el Poder Judicial, con el fin de contar con equipo adecuado que le permita brindar su servicio sin invertir en su compra, opta por el alquiler de equipo de cómputo; lo cual, de acuerdo con las motivaciones brindadas, presenta varias ventajas como prontitud en las reparaciones y evitar el problema de la obsolescencia tecnológica. El gasto propuesto se centra en el fortalecimiento del centro de contingencia de la base de datos institucional, el cual es alquilado al Instituto Costarricense de Electricidad.

De igual forma, se presentan incrementos en gastos como equipo de transporte debido a la necesidad de sustituir y comprar vehículos y motocicletas; y en edificios para el desarrollo de proyectos como el reforzamiento estructural del edificio de la Corte Suprema de Justicia, la construcción del edificio de los Tribunales de Justicia de Jicaral, de la tercera torre de los Tribunales de Justicia del I Circuito Judicial de Limón, la planta superior e inferior del módulo de toma de muestras de la Sección de Bioquímica, y el edificio de Los Chiles.

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

El objetivo principal del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) es dotar al país de la infraestructura de transporte requerida y velar por la adecuada operativización del Sistema de Transporte.

Los recursos propuestos por el MOPT en el proyecto de ley del presupuesto de la República, para el

en términos nominales, respecto del presupuesto ajustado de 2015.

Dichos recursos, se financiarán en la siguiente proporción: un 22,1% (₡75.016,9 millones) provienen de ingresos corrientes (recursos internos), mi

Seguidamente se muestra la

estructura programática de este Ministerio.

**CUADRO 37**  
**MOPT: PRESUPUESTO SEGÚN PROGRAMA, 2014-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Programa	Devengado 2014	Presupuesto Ajustado 2015	Proyecto de Ley 2016	Var. Absoluta	Var. %
Administración superior	32.950	40.309	40.730	421	1,0%
Infraestructura de la red vial	302.262	296.438	238.689	-57.749	-19,5%
Puertos y regulación marítima	1.995	3.426	2.998	-428	-12,5%
Edificaciones nacionales	7.269	10.633	25.413	14.780	139,0%
Administración vial y transporte terrestre	28.557	37.106	33.015	-4.091	-11,0%
<b>TOTAL</b>	<b>373.033</b>	<b>387.912</b>	<b>340.845</b>	<b>-47.067</b>	<b>-12,1%</b>

1/ : Presupuesto devengado 2014, Presupuesto ajustado 2015, Proyecto de Ley 2016

Fuente: Elaboración propia con base en SIGAF.

Se observa un decrecimiento entre el 11,0% hasta el 19,5% en los programas Infraestructura de la red vial, Puertos y regulación marítima y Administración vial y Transporte terrestre, a excepción del programa de Edificaciones nacionales en el cual se observa un incremento del 139,0%.

En los siguientes párrafos, se presenta de forma resumida los principales proyectos de infraestructura, propuestos en cada programa por ese Ministerio:

**Programa 327 “Infraestructura vial”:** representa el 70,0% (¢238.689,0 millones) del presupuesto del MOPT, presentándose un decrecimiento nominal del 19,5% (¢57.749,3 millones) respecto al presupuesto ajustado de 2015. Este programa contempla los recursos para la construcción de obras adicionales en el proyecto de Bajos de Chilamate Vuelta de Kooper (¢8.540,8 millones), las transferencias al CONAVI para la conservación, construcción y mantenimiento de carreteras, la transferencia al LANAMME de ¢4.051,4 millones y la transferencia de ¢29.373 millones a las municipalidades.

Asimismo, se incluye en este programa una nueva transferencia (contra partida local) para la ejecución del proyecto de construcción del puente binacional sobre el río Sixaola (Costa Rica y Panamá), establecido en el Convenio Fronterizo Costa Rica – Panamá<sup>67</sup>. Este proyecto comprende tres etapas: I: Estudios y Diseños Constructivos, II: Construcción, Gestión y Supervisión de las Etapas, III: Cierre operacional y Financiero del proyecto. El costo de este proyecto se estima en USD \$15,0 millones, financiado de la siguiente manera: una donación del Fondo de Infraestructura para los países de Mesoamérica y el Caribe (Fondo de Yucatán) por USD \$10.0 millones: Costa Rica y Panamá y USD \$5.0 millones, de contrapartida nacional de Costa Rica<sup>68</sup>.

**Programa 328 –“Puertos y Regulación Marítima”:** pretende el mejoramiento de los puertos del pacífico. En el 2016, presenta un decrecimiento del 12,5% (¢427,5 millones) en términos nominales, respecto al presupuesto ajustado de 2015.

Destacan dentro de las justificaciones presentadas por el MOPT la asignación de ¢775,0 millones para continuar con las obras en el proyecto de "Rehabilitación y reforzamiento del rompeolas de Puerto Caldera"; así como gestionar las licitaciones para la rehabilitación de los espigones de Cieneguita y la adquisición de dos muelles flotantes. Por otra parte, se informa que para

<sup>67</sup> Convenio Fronterizo Costa Rica – Panamá (Ley N° 7518 por parte de Costa Rica)

<sup>68</sup> Secretaría de Planificación Sectorial del MOPT.

mejorar la seguridad y calidad del servicio en la operación de las embarcaciones tipo ferry que brindan el servicio público de cabotaje en las rutas Puntarenas-Paquera; Puntarenas-Playa Naranjo y viceversa, se incorporan ¢500,0 millones para el mantenimiento correctivo de las instalaciones portuarias; reconstruyendo los marcos de izaje y las rampas de acceso. Sin embargo, ambos proyectos<sup>69</sup> se encuentran a la espera del financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>70</sup>; a través del “Programa de Infraestructura de Transporte (PIT)”<sup>71</sup>; esto por cuanto los desembolsos se realizarán una vez que el MOPT conforme la Unidad Ejecutora respectiva, según normas de procedimiento del BID, lo cual está en proceso.

**Programa 329 –“Edificaciones Nacionales”:** presenta un crecimiento de 139,0% (¢14.779,6 millones) en términos nominales respecto al presupuesto ajustado de 2015. Según lo establecido en las justificaciones presentadas por el MOPT, este crecimiento se debe en gran medida a la inclusión de recursos por ¢19.498,51 millones para la construcción de la II etapa del nuevo edificio del MOPT al cual se destinan ¢15.643,5 millones, edificio que albergará las direcciones, oficinas de apoyo administrativo, talleres, entre otros. Así como, recursos para la construcción de 5 edificios nuevos relacionados con los servicios de seguridad vial, capitanías de puertos, delegaciones de tránsito y acondicionamiento de áreas en sedes regionales y sede central. En este mismo programa se proyecta ejecutar (¢3.020,0 millones) con la finalidad de atender mantenimientos y reparaciones entre los que destacan: 22 proyectos de mantenimiento y reparación de CEN CINAI, con fondos FODESAF, 10 proyectos de mantenimiento en delegaciones de tránsito, 9 proyectos de mantenimiento en sedes del Ministerio, y 2 proyectos de mantenimiento relacionados a Capitanías de Puertos.

Debe mencionarse que esta Contraloría General le ha señalado al MOPT la necesidad de que cada programa institucional debe reflejar el gasto en el cumplimiento de sus objetivos y metas, aspecto que se desvirtúa por el hecho de que 81 plazas del total consignado en el Proyecto de Presupuesto del año 2016 se encuentran distribuidas en otras entidades del Sector y fuera de éste. En efecto, según información suministrada por la Dirección de Recursos Humanos del MOPT, dichos puestos se distribuyen de la siguiente manera: 49 plazas en el Consejo Nacional de Vialidad; 28 del Consejo Transporte de Público, 3 plazas del Consejo Nacional de Concesiones; 3 del Consejo Técnico de Aviación Civil; todas pagadas por el presupuesto del MOPT. Cabe mencionar que algunas leyes de créditos públicos asignan al MOPT la condición de unidad ejecutora, lo que podría demandar aún más recursos<sup>71</sup>. Situación que ha de valorar ese Ministerio para efectos de la revelación suficiente de en los registros institucionales tanto el MOPT como de sus Consejos.

Por otra parte, referente a los gastos agrupados por partidas, incluidos dentro del proyecto de presupuesto 2016, el cual asciende a ¢340.845,0 millones, destaca el constituido por las transferencias (¢221.635,5 millones) que el MOPT realiza; dentro de las cuales transfiere a las entidades de su sector ¢219.188,3 millones. Es decir, el monto para la gestión propia del MOPT es de ¢121.656,6 millones.

Seguidamente se presenta un cuadro en el que se muestra la distribución por partidas del proyecto de presupuesto 2016 del MOPT:

<sup>69</sup>Tanto la "Rehabilitación y reforzamiento del rompeolas de Puerto Caldera", como el mantenimiento correctivo de las instalaciones portuarias de Puntarenas – Playa Naranjo y viceversa.

<sup>70</sup> Ley N° 9283, del Contrato de Préstamo N°3071-OC-CR, Gaceta No. 219 del 13 noviembre 2014.

<sup>71</sup> Dirección de Gestión Institucional de Recursos Humanos.

**CUADRO 38**  
**MOPT: PRESUPUESTO SEGÚN PARTIDA, 2014-2015**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Partidas	Devengado 2014	% Ejec.	Presupuesto		Proyecto de		
			Ajustado 2015	Part. %	Ley 2016	Part. %	Var. %
Remuneraciones	40.444	90,2%	48.056	12,4%	48.903	14,3%	1,8%
Servicios	15.613	78,4%	21.749	5,6%	22.116	6,5%	1,7%
Materiales y suministros	9.963	79,0%	12.987	3,3%	10.721	3,1%	-17,5%
Intereses y comisiones	28	100,0%	27	0,0%	20	0,0%	-23,1%
Bienes Duraderos	20.585	71,7%	31.602	8,1%	37.349	11,0%	18,2%
Transferencias Corrientes	28.192	98,0%	34.261	8,8%	30.030	8,8%	-12,3%
Transferencias de Capital	258.117	99,7%	239.125	61,6%	191.605	56,2%	-19,9%
Amortización	91	100,0%	105	0,0%	102	0,0%	-2,8%
<b>TOTAL</b>	<b>373.033</b>	<b>94,5%</b>	<b>387.912</b>	<b>100,0%</b>	<b>340.845</b>	<b>100,0%</b>	<b>-12,1%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del SIGAF

A continuación se presenta un resumen de las transferencias del MOPT al Sector de Obras Públicas y Transportes.

**CUADRO 39**  
**MOPT: DETALLE COMPARATIVO ENTRE LAS TRANSFERENCIAS DEL SECTOR Y DEL CONAVI, 2015-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Descripción	Presupuesto	Proyecto de
	Ajustado 2015	Ley 2016
<b>Presupuesto Ajustado <sup>1/</sup></b>	<b>387.912</b>	<b>340.845</b>
<b>Transferencias del Sector</b>	<b>271.281</b>	<b>219.188</b>
CONAVI	205.702	162.215
Transf. CONAVI/Transf. del Sector	75,8%	74,0%
Otras Transferencias	65.579	56.974
<b>Presupuesto MOPT</b>	<b>116.632,0</b>	<b>121.656,6</b>
Presp. MOPT/Presup. Total	30,1%	35,7%
Variación Nominal	-	4,3%

Fuente: Elaboración propia con base en SIGAF.

Para el año 2016, destacan las transferencias que se asignan al CONAVI. Los montos trasladados al CONAVI, originados en las leyes N° 8114 y N° 7798 para el 2016 son: ¢88.118,0 millones y ¢72.850,0 millones, respectivamente, para un monto total de ¢160.968,00 millones.<sup>72</sup>

Aunque en términos absolutos la asignación de recursos al CONAVI es menor, lo cierto es que con estos recursos tendrá que financiar la atención al pago de amortización, comisiones e

<sup>72</sup>La diferencia entre ¢162.214,5 millones y ¢160.968,00 millones de ¢1.246,5 millones, corresponde a la contrapartida local para el proyecto de "Diseño y construcción del puente binacional sobre el río Sixaola (Costa Rica y Panamá)"

intereses generados por el uso de la Línea de crédito del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

También se adiciona una nueva transferencia por  $\text{€}1.246,5$  millones<sup>73</sup>; de la contrapartida local para el proyecto de "Diseño y construcción del puente binacional sobre el río Sixaola (Costa Rica y Panamá)".

Por otra parte, decrece la transferencia corriente incorporada en el proyecto de presupuesto para el Consejo Nacional de Concesiones (CNC), a la que se asigna la suma de  $\text{€}1.285,35$  millones, para atender los gastos operativos y administrativos. Esta propuesta para el CNC para el ejercicio económico 2016, corresponde a un 38,93 % y 20,55 % del total de recursos por concepto de transferencias corrientes aprobados al CNC, correspondiente a los años 2014 y 2015, los cuales ascendieron a  $\text{€}3.301,00$  millones y  $\text{€}6.254,43$  millones respectivamente<sup>74</sup>. En este punto resulta necesario preguntarse si en las condiciones actuales tales recursos serán suficientes para que ese consejo pueda operar, siquiera de manera parcial.<sup>75</sup>

Respecto de otras transferencias, cabe mencionar que lo destinado a los gobiernos locales asciende a la suma de  $\text{€}29.372,7$  millones, suma que también disminuyó.<sup>76</sup>

Valga recordar que varias obras se han ido quedando rezagadas, como son: San José-Cartago; la carretera a San Carlos; las obras del corredor San José-San Ramón; inversiones del ferrocarril; las rutas intersectoriales y los puertos de Moín y Limón, entre otras.

Además, en ausencia de recursos suficientes, el Gobierno utilizaría varios préstamos para el mejoramiento de diversas obras del sector de infraestructura y transporte, contemplados en las leyes N° 9283, 8982, 8844 y una línea de crédito con el BCIE por un monto de  $\$340,0$  millones del programa obras estratégicas de Infraestructura vial. Sin embargo, el avance de estas obras dependerá de la eficiencia con que se ejecuten los recursos del presupuesto y de los créditos externos respectivos.

Para el 2016, el MOPT establece como meta avanzar en un 17,5 % la construcción del nuevo edificio para trasladar las dependencias de su Ministerio; en el proyecto de "Bajos de Chilamate -Vuelta Kopper" se estableció como meta ejecutar el 100% de las obras complementarias: 5 intersecciones y 4 pasos directos a desnivel, 12 accesos a la carretera y obras de mitigación en algunas fincas afectadas por el trazado del proyecto.

Otras de las metas establecidas es el mejorar y conservar 1.342 Km de la red vial cantonal y obras menores para el reforzamiento de 20 metros en la construcción del proyecto Rompeolas de Puerto Caldera. Respecto de la conservación y mejoramiento de la red vial cantonal, se consignan diferentes metas relacionadas con la construcción y reconstrucción de puentes de dicha red y en el tema de seguridad vial (demarcación vial, semaforización en carreteras nacionales y realización de operativos de tránsito).

Asimismo, dentro del programa 328 "Puertos y Regulación Marítima" se consigna para el período 2015, el proyecto de Modernización de las terminales de transbordadores del Golfo de Nicoya: Barrio el Carmen de Puntarenas, Paquera y Playa Naranjo, en el cual se propone

<sup>73</sup> Según lo dispuesto en el anexo vii del memorándum de acuerdo entre el consejo nacional de vialidad (CONAVI) y la oficina de las naciones unidas de servicios para proyectos) (UNOPS).

<sup>74</sup> Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos.

<sup>75</sup> Lo anterior, en el tanto la referida suma no llegaría a cubrir el monto inicial que esta Contraloría General aprobó al CNC para el año 2015, solo por concepto de remuneraciones, la cual ascendió a  $\text{€}1.294,21$  millones. (Según el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)).

<sup>76</sup> En la ley de presupuesto del año 2015 las Transferencias de Capital a Gobiernos Locales fue de  $\text{€}30.326,75$  millones.

mantenimiento correctivo de las instalaciones portuarias; reconstruyendo los marcos de izaje y las rampas de acceso con el objetivo de obtener un 17% de avance en el 2016.<sup>77</sup>

### Retos que enfrenta el Ministerio

Finalmente, se evidencia debilidades en la gestión de los Consejos adscritos al MOPT, en el que destaca el CONAVI, que muestra al I semestre del año en curso, la menor ejecución (25,2%) en comparación con los primeros semestres de los años 2012, 2013 y 2014.<sup>78</sup>

No se puede perder de vista que de acuerdo con el Informe de Competitividad Global 2014-2015 del Foro Económico Mundial, Costa Rica se ubica en la posición 119 entre 144 países evaluados en el pilar de calidad de carreteras; es decir, Costa Rica se encuentra en el último quintil de la muestra.<sup>79</sup>

En vista de lo anterior, el MOPT como rector del Sector y con apoyo de sus Consejos, tiene planteada una serie de retos para los que ha de proponer y llevar a cabo acciones concretas para lograr el cumplimiento de sus objetivos.

## 3.6. Ministerio de Salud

El proyecto de Presupuesto Nacional para 2016 asigna al Ministerio de Salud (MINSA)<sup>80</sup> la suma de ₡283.377 millones, lo cual representa un 3,5% del Presupuesto Nacional; además, muestra en términos nominales, un incremento del 0,6% respecto al presupuesto ajustado al mes de agosto de 2015, que asciende a ₡281.667 millones. Para cumplir con su gestión dicho ministerio complementa sus ingresos con 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.

### Asignación del presupuesto por programas.

En relación con la estructura programática del MINSA, se mantiene la misma planteada en los últimos años, conformada por tres programas, según se muestra en el cuadro siguiente:

**CUADRO 40**  
**MINISTERIO DE SALUD: PRESUPUESTO SEGÚN PROGRAMA, 2015-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Programa	Presupuesto		Proyecto de		
	Ajustado 2015	Part. %	Ley 2016	Part. %	Var. %
Gestión Intrainstitucional	182.000	64,6%	187.150	66,0%	2,8%
Rectoría de la Salud	76.000	27,0%	71.481	25,2%	-5,9%
Provisión de Servicios de Salud	23.666	8,4%	24.745	8,7%	4,6%
<b>TOTAL</b>	<b>281.667</b>	<b>100,0%</b>	<b>283.377</b>	<b>100,0%</b>	<b>0,6%</b>

Fuente: Presupuesto Ajustado 2015; y Proyecto de Ley Presupuesto 2016.

<sup>77</sup> Fuente: Departamento de planes y proyectos operativos MOPT información con corte al 11-09-2015.

<sup>78</sup> Informe de Evolución Fiscal y Presupuestaria del primer semestre 2015 de la CGR.

<sup>79</sup> Informe Presupuestos Públicos, Situación y perspectiva 2015 de la CGR.

<sup>80</sup> Su misión 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.

El programa de Gestión Intrainstitucional es el que presenta mayor asignación presupuestaria con un 66% del total de los recursos, y sus actividades de Conducción del Sistema de Producción Social de la Salud y de "Gestión Institucional (soporte logístico y administrativo)", registran un costo cada una de ¢93.107,4 millones. El principal gasto del programa lo constituyen las transferencias, que representan el 94,3% del total de los recursos asignados.

Por su parte el programa Rectoría de la Salud, en donde se centra la función de rectoría del MINSA<sup>81</sup>, lo conforman los subprogramas: Rectoría de la Producción Social de la Salud y Control del tabaco y sus efectos nocivos para la Salud<sup>82</sup>. Como se observa en el cuadro anterior, este programa presenta una reducción importante en su asignación presupuestaria para 2016, y uno de los aspectos que incidió en esa disminución fue que la ejecución del subprograma control de tabaco, al 30 de junio de 2015, fue de un 9,60%. Lo anterior, en criterio del MINSA<sup>83</sup>, se debió a que algunas contrataciones se encuentran en fases como análisis técnico de ofertas o análisis de términos de referencias finales, por lo que la ejecución se tiene programada para llevarse a cabo en el segundo semestre del presente año.

El tercer programa, Provisión de los Servicios de Salud, tiene por Unidad Ejecutora a la Dirección de Nutrición y Desarrollo Infantil, cuya labor se enfoca a la atención de los CEN CINAI. En dicho programa el costo de las remuneraciones representa el 94,7% del total de recursos propuestos, los otros gastos complementarios los ejecutan la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS) y la Dirección Nacional de CEN-CINAI, básicamente con aportes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).

#### Asignación presupuestaria por objeto del gasto.

En el siguiente cuadro se puede observar la asignación presupuestaria a nivel de partidas y la correspondiente comparación con el 2015.

**CUADRO 41**  
**MINISTERIO DE SALUD: PRESUPUESTO SEGÚN PARTIDA, 2015-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Partida	Devengado 2014	% Ejec.	Presupuesto		Proyecto de		Var. %
			Ajustado 2015	Part. %	Ley 2016	Part. %	
Remuneraciones	61.804	94,5%	67.990	24,1%	70.941	25,0%	4,3%
Servicios	3.877	52,2%	7.370	2,6%	7.735	2,7%	5,0%
Materiales y suministros	844	72,9%	1.187	0,4%	1.097	0,4%	-7,6%
Bienes Duraderos	411	49,4%	2.188	0,8%	1.333	0,5%	-39,1%
Transferencias Corrientes	162.824	98,5%	187.588	66,6%	201.145	71,0%	7,2%
Transferencias de Capital	15.653	100,0%	15.346	5,4%	1.127	0,4%	-92,7%
<b>TOTAL</b>	<b>245.412</b>	<b>100,0%</b>	<b>281.667</b>	<b>100,0%</b>	<b>283.377</b>	<b>100,0%</b>	<b>0,6%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIGAF y Proyecto de Ley de Presupuesto 2016.

<sup>81</sup>Su misión es Garantizar el derecho a la salud, mediante procesos de dirección, conducción y concertación de actividades que protejan y mejoren el bienestar de la población.

<sup>82</sup>Financiado con los impuestos creados en la Ley General de Control del Tabaco y sus efectos nocivos en la salud, Ley N° 9028 denominada también como Ley antitabaco.

<sup>83</sup>Informe de seguimiento semestral 2015, elaborado por el MINSA.

En cuanto a la partida remuneraciones<sup>84</sup>, el incremento del 4,3% con respecto al 2015, se debe al crecimiento por concepto de provisiones por costo de vida del ejercicio económico 2016, más el crecimiento vegetativo de la planilla generado principalmente por el aumento en la retribución por años servidos<sup>85</sup>.

En relación con la partida servicios la variación nominal del 5%, se debe a la inclusión de recursos para proyectos tales como *Desarrollo del Observatorio Nacional de Control del Tabaco dentro del proyecto "Protagonismo adolescente en redes sociales"* y para la evaluación del impacto en la disminución de los egresos hospitalarios por infarto agudo al miocardio<sup>86</sup>.

Sobre las transferencias corrientes y de capital, que juntas representan el 71,4% del total de los gastos propuestos para 2016, estas decrecieron en 0,3% con respecto al monto ajustado al 31 de agosto de 2015, en el siguiente cuadro se muestra el detalle.

**CUADRO 42**  
**MINISTERIO DE SALUD: COMPARATIVO DE TRANSFERENCIAS, 2015-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Institución	Presupuesto Ajustado 2015		Proyecto 2016		Variación	
		Part. %		Part. %	Absoluta	Porcentual
Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	151.798	74,8%	171.806	84,9%	20.008	13,2%
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER)	9.768	4,8%	6.673	3,3%	-3.095	-31,7%
Instituto Sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA)	11.390	5,6%	10.034	5,0%	-1.356	-11,9%
Inst. Costarr. de Investig. y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA)	4.474	2,2%	5.561	2,7%	1.087	24,3%
Consejo Nac. de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE)	2.875	1,4%	0	0,0%	-2.875	-100,0%
Asociación Cruz Roja Costarricense	2.628	1,3%	2.577	1,3%	-51	-1,9%
Comisión Nac. Vacunación y Epidemiología	1.292	0,6%	1.292	0,6%	0	0,0%
Consejo Técnico de Asistencia Médico Social	1.644	0,8%	1.644	0,8%	0	0,0%
Prestaciones, becas e indemnizaciones	2.909	1,4%	1.973	1,0%	-936	-32,2%
Patronato Nacional de Ciegos (PANACI)	196	0,1%	196	0,1%	0	0,0%
Organización Mundial de la Salud (OMS)	124	0,1%	106	0,1%	-18	-14,5%
Organización Panamericana de la Salud (OPS)	112	0,1%	118	0,1%	6	5,2%
Patronato Nacional de Rehabilitación (PANARE)	110	0,1%	110	0,1%	0	-0,4%
Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP)	28	0,0%	28	0,0%	0	-0,4%
Consejo de Ministros de la Salud de Centroamérica	26	0,0%	26	0,0%	0	-1,2%
Asociación Pro Academia Nac. de Medicina	5	0,0%	5	0,0%	0	0,0%
Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)	2	0,0%	2	0,0%	0	5,0%
Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)	1	0,0%	1	0,0%	0	20,0%
Comité Cantonal de Deporte y Recreación de San José	100	0,0%	120	0,1%	20	20,0%
Universidad de Costa Rica	30	0,0%	0	0,0%	-30	-100,0%
Instituto Costarricense de Acueductos Alcantarillados	13.421	6,6%	0	0,0%	-13.421	-100,0%
<b>TOTAL</b>	<b>202.933</b>	<b>100%</b>	<b>202.271</b>	<b>100,0%</b>	<b>-662</b>	<b>-0,3%</b>

Fuente: SIGAF y Proyecto de Ley de Presupuesto 2016.

Mediante esta partida se transfieren recursos a entes u órganos que conforman el sector, con la finalidad de financiar gastos de operación a esas entidades<sup>87</sup>. Además, con base en diferentes

<sup>84</sup>Se le carga el salario de todos los funcionarios del MINSAL, incluso los encargados de realizar las funciones de entidades adscritas como el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS), la OCIS y la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología (CNV)

<sup>85</sup>Exposición de motivos, proyecto de Ley de Presupuesto Nacional para el 2016.

<sup>86</sup>Exposición de motivos, proyecto de Ley de Presupuesto Nacional para el 2016.

<sup>87</sup> IAFA, PANACI, INCIENSA, PANARE, ICODER,

leyes específicas, se transfiere a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) recursos destinados a cubrir los regímenes de Salud y Pensiones, para atención de salud en los centros penales, convenios especiales, trabajadores independientes y paternidad responsable<sup>88</sup>. Esta transferencia que creció un 13,2% respecto al presupuesto ajustado al 31 de agosto de 2015, representa el 60,6% del total de recursos asignados a este Ministerio y el 84,9% del total de las transferencias.

Algunas transferencias a resaltar son la del Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA) por  $\$1.127$  millones, para la construcción y equipamiento del laboratorio en microbiología de alimentos y bacteriología especializada; la del Instituto Sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) por  $\$2.173$  millones, para el desarrollo de Programas destinados al diagnóstico, investigación, prevención tratamiento de los trastornos del consumo de tabaco, promoción de la salud y reducción del consumo, así como la atención de personas afectadas y clínicas de cesación y a la CCSS por  $\$19.443$  millones para el diagnóstico, tratamiento y la prevención de enfermedades asociadas al tabaquismo y el fortalecimiento de la red Oncológica nacional, para que sea utilizado en la prevención, el diagnóstico, el tratamiento, la rehabilitación y los cuidados paliativos del cáncer.

La disminución del aporte al Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER) de un -31,7%, obedece a que en el 2015, se incluyó una transferencia para financiar el proyecto de Limón Ciudad –Puerto para la iluminación de diferentes campos deportivos de esa provincia; sin embargo, al 30 de junio de 2015 esa transferencia no presenta ejecución, dado que el ICODER no la tiene aprobada en su presupuesto<sup>89</sup>, por lo que no se incluyó para el 2016.

Por otra parte, la transferencia presupuestada en el 2015 para el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), no se visualiza en el proyecto de presupuesto del 2016; sin embargo de acuerdo con la legislación vigente<sup>90</sup>, los saldos disponibles de fuentes de financiamiento de crédito externo, de existir, y sus autorizaciones de gastos asociadas se incorporarían automáticamente al presupuesto del ejercicio económico siguiente. Con estos recursos se desarrolla el *Proyecto de Mejoramiento del Medio Ambiente del Área Metropolitana de San José*, financiado con el préstamo del Banco Japonés de Cooperación Internacional (JBIC) y el proyecto *Programa Agua Potable y Saneamiento Básico Rural*, financiado con el préstamo del Banco Alemán KfW, que se encuentran incluidos en el presupuesto del Ministerio de Salud por corresponder a proyectos del Sector Salud.

*Sobre esta transferencia al AyA, de los desembolsos programados para el presente ejercicio económico se ha ejecutado un 20,82 % del presupuesto asignado, correspondiendo la responsabilidad de la ejecución a las unidades ejecutoras de los proyectos por parte del AyA*<sup>91</sup>.

En lo que corresponde a la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología (CNVE), esta Contraloría General emitió recientemente un estudio sobre la gestión de dicha entidad<sup>92</sup>, determinando entre otras cosas que no ha realizado la revisión integral y periódica del Esquema Básico Oficial de Vacunación, acorde con lo establecido al respecto en la Ley N° 8111 y su Reglamento. En su defecto, lo que se acreditó fue la realización de revisiones parciales mediante las cuales se establecieron cambios en la forma de aplicación y composición de algunas vacunas, como por ejemplo el caso de la vacuna pentavalente<sup>93</sup>, tetravalente<sup>94</sup> y TdaP<sup>95</sup>.

<sup>88</sup> Exposición de motivos Proyecto de Presupuesto 2015.

<sup>89</sup> Informe de seguimiento semestral 2015, elaborado por el MINSa

<sup>90</sup> Artículo 46 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N°8131.

<sup>91</sup> Informe de seguimiento semestral 2015, elaborado por el MINSa

<sup>92</sup> DFOE-SOC-IF- 09-2015 Auditoría sobre la gestión de la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología

<sup>93</sup> Contra Difteria, Tétanos, Pertussisacelular, Virus Inactivado de Poliomiélitis y Haemophilus influenzae tipo b.

<sup>94</sup> Contra Difteria, Tétanos, Pertussisacelular y Virus Inactivado de Poliomiélitis.

<sup>95</sup> Contra difteria, tétanos y tos ferina.

Por otra parte, se determinó que, aun cuando la CNVE no ha realizado la revisión integral del Esquema Básico Oficial de Vacunación, el procedimiento definido para la actualización de la lista oficial de vacunas establece como funciones exclusivas del Ministro de Salud la identificación de las necesidades de modificación del Esquema Básico Oficial de Vacunación y la aprobación de los ajustes a dicho esquema, funciones que por su trascendencia y de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 8111 y su Reglamento, le corresponden a la Comisión, y no en forma unipersonal a la figura del Ministro, aun cuando éste presida esa Comisión.

A su vez, se encontraron debilidades en la definición, control y seguimiento de los acuerdos de la CNVE tomados en el período 2012-2014. En efecto, la Comisión no mantiene mecanismos que le permitan conocer el detalle de sus propios acuerdos, es decir, la naturaleza de los acuerdos emitidos, fechas, destinatarios u otra información importante para controlar su gestión y posibilitar el adecuado seguimiento de la ejecución los mismos, por parte de sus destinatarios.

Lo anterior, se maximiza ante el hecho de que una cantidad importante de los acuerdos tomados no establecen fechas límites de ejecución, productos o insumos a entregar, ni quiénes son los responsables de su ejecución, lo que igualmente impacta en el control y seguimiento de los mismos, limita el accionar de la Comisión y compromete el cabal cumplimiento de sus objetivos.

En el proyecto de presupuesto para el 2016, contrario a años anteriores, no se asignan recursos al Consejo Nacional de Rehabilitación Educación Especial (CNREE). Lo anterior, debido a que mediante la ley 9303<sup>6</sup>, se crea el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad, (CONAPDIS), como rector en discapacidad, el cual funcionará como un órgano de desconcentración máxima y personalidad jurídica instrumental, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dejando sin efecto la Ley 5347 del 3 de setiembre de 1973, en donde fue creado el CNREE precitado.

A nivel institucional los objetivos estratégicos que se definen para el 2016 en el MINSA son: disminuir las muertes prematuras (30 y 69 años de edad) por enfermedades crónicas no transmisibles; fortalecer la detección, atención y seguimiento de las personas con trastornos mentales, del comportamiento y consumidoras de sustancias psicoactivas; asegurar el abastecimiento de agua de calidad potable a la población urbana y rural; asegurar el servicio de alcantarillado sanitario a la población del Área Metropolitana de San José y mejorar el acceso a servicios de salud y productos de interés sanitario seguros y de calidad.

Para evaluar el cumplimiento de dichos objetivos, a nivel programático se definen varios indicadores, relacionados entre otras cosas con el número de ASADAS y Acueductos Municipales con vigilancia de la calidad del agua; los servicios de primer nivel de atención evaluados; las solicitudes de trámites de productos de interés sanitario evaluadas; módulos sanitarios para tratamiento de aguas residuales unifamiliares asignados e instalados; establecimientos de CEN-CINAI que promueven actividad física y prevención del tabaquismo; número de proyectos implementados sobre promoción y estilos de vida saludable y espacios libres de humo de tabaco y el incremento porcentual de centros que alcanzan un 85% o más en el cumplimiento de metas de atención en los servicios prestados.

---

<sup>6</sup>Publicada en el diario oficial La Gaceta 123 del 26 de mayo de 2015

### 3.7. Ministerio de Seguridad Pública

El proyecto de presupuesto 2016 del Ministerio de Seguridad Pública (MSP), es por  $\text{Q}215.184,0$  millones, que representa una disminución de  $\text{Q}18.983,0$  millones (8%) con respecto al periodo 2015.

De la distribución del presupuesto a nivel programático que se muestra en el siguiente cuadro, se determina que el 76,9% del presupuesto total del Ministerio es asignado al subprograma Seguridad Ciudadana<sup>97</sup>:

**CUADRO 43**  
**MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA: PRESUPUESTO SEGÚN PROGRAMA, 2015-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Programa / Subprogramas	Presupuesto Ajustado 2015	Part. %	Proyecto de Ley 2016	Part. %	Variación
<b>Gestión Administrativa de los Cuerpos Policiales</b>	15.993	6,8%	15.261	7,1%	-732
<b>Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales</b>					
01 Policía Control de Drogas	5.912	2,5%	5.692	2,6%	-220
02 Escuela Nacional de Policía	5.991	2,6%	5.476	2,5%	-514
03 Seguridad Ciudadana	182.362	77,9%	165.564	76,9%	-16.798
04 Servicio Nacional de Guardacostas	9.878	4,2%	10.402	4,8%	524
05 Servicio de Vigilancia Aérea	10.942	4,7%	9.975	4,6%	-966
06 Policía de Fronteras	3.089	1,3%	2.814	1,3%	-276
<b>Subtotal</b>	218.174	93,2%	199.923	92,9%	-18.251
<b>TOTAL</b>	<b>234.167</b>	100,0%	<b>215.184</b>	<b>100,0%</b>	<b>-18.983</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF y Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2016.

#### Subprograma Seguridad Ciudadana

La asignación presupuestaria de este subprograma muestra una disminución de  $\text{Q}16.798,2$  millones con respecto al periodo anterior, según se detalla a continuación:

<sup>97</sup>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: SUBPROGRAMA SEGURIDAD CIUDADANA SEGÚN OBJETO DEL GASTO, 2015-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Partidas	Presupuesto	Proyecto	Variación
	Ajustado 2015	Presupuesto 2016	
Remuneraciones	129.233	127.272	-1.962
Servicios	16.408	17.049	641
Materiales y suministros	21.294	16.204	-5.089
Bienes duraderos	12.032	1.776	-10.256
Transferencias corrientes	3.395	3.263	-133
<b>TOTAL</b>	<b>182.362</b>	<b>165.564</b>	<b>-16.798</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF y Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2016.

La disminución de la partida de remuneraciones comprende rebajos en subpartidas de sueldos para cargos fijos, tiempo extraordinario, disponibilidad, retribución por años servidos, aguinaldo, incentivos y cargas sociales, asimismo afecta la partida de transferencias. Al respecto, el Órgano Contralor<sup>98</sup> ha comentado las dificultades que presenta el MSP para utilizar las plazas vacantes, por lo que se reitera la necesidad de un análisis integral en esta materia, por parte del MSP.

Al subprograma de Seguridad Ciudadana se le incluyen recursos del Impuesto al banano para el mantenimiento de la Delegación de Paso Canoas y la compra de equipo de transporte y comunicación. También, se aplican recursos producto del Impuesto a casinos y empresas de enlace llamadas de apuestas electrónicas, para la adquisición de repuestos y accesorios.

La partida de materiales y suministros, comprende rebajos en combustibles, alimentos, bebidas, repuestos, vestuario, útiles y materiales de resguardo y seguridad. Los gastos citados son insumos prioritarios para el MSP, por lo que la capacidad de respuesta y la presencia policial puede verse afectada, particularmente ante la limitación de combustible y compra de repuestos. De igual forma, incide en las condiciones del cuerpo policial, por cuanto no se podrá contar con 10.715 uniformes, equipo táctico (cartucheras, casco, chaleco, mochila) y gafas antiesquirlas, entre otros.

En cuanto a la partida de bienes duraderos, presenta una reducción de compras de grúa de plataforma, camión de carrocería, contenedores modificados, vehículos pick up y centro de comando móvil, camarotes y lockers para las delegaciones. También, implica la no ejecución de proyectos, entre ellos la delegación de Jacó.

En relación con lo anterior, la Contraloría General de la República en forma reiterada ha señalado<sup>99</sup> las debilidades del MSP en materia de planificación del desarrollo en actividades sustantivas, que comprende gastos relacionados con el avituallamiento, partidas prioritarias y proyectos de construcción. Además, se determina<sup>100</sup> que a la fecha se están cancelando compromisos de años anteriores con recursos del año vigente, aspecto que también se había

<sup>98</sup> Memoria Anual 2013, Informes de Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público. Primer semestre de 2013 y 2014. Informe Técnico sobre el Proyecto de Presupuesto de la República 2015.

<sup>99</sup> Informes de Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público. Primer semestre de 2014 y 2015. Informe Técnico sobre el Proyecto de Presupuesto de la República 2015.

<sup>100</sup> Oficio DMGMV-1420-2015 de 7 de agosto de 2015.

advertido en su oportunidad y afecta negativamente el buen funcionamiento del MSP, por lo que ante el ajuste del presupuesto 2016 se deberán implementar los controles que permitan priorizar el gasto con el fin de mejorar los procesos de planificación y ejecución.

En lo que respecta a la definición de indicadores del 2016, el subprograma cuenta con ocho indicadores, duplicando la cantidad en relación al periodo 2015. El indicador de "Tasa de variación de acciones operativas" se elimina y se ajusta la unidad de medida a "cantidad" del indicador "Tasa de variación de Comités de Seguridad comunitaria constituidos y operando", a su vez se amplía a un nuevo indicador "Cantidad de nuevos Comités de Seguridad Ciudadana".

El cambio de la unidad de medida se considera positivo, por cuanto la fórmula de cálculo de la tasa de variación es anual, aspecto que limitaba su monitoreo durante el periodo. Además, se observa el aumento en las líneas base de los indicadores "Cantidad de distritos con disminución de incidencias" y "Cantidad de delegaciones policiales con Plan cuadrante implementado"; no obstante, se reitera<sup>101</sup> la necesidad de mejorar la formulación y la correspondiente asignación presupuestaria; que han conllevado situaciones en que con menos de la mitad de recursos gastados, se supera la meta fijada.

Finalmente, se determina que cuenta únicamente con indicadores de eficacia, lo que limita la medición de su gestión, por lo que el MSP debe construir indicadores que muestren distintas dimensiones (eficiencia- economía-calidad), y a su vez evidencie la generación del valor público, con el fin de aportar productos que satisfagan las necesidades demandadas por la población.

### **3.8. Ministerio del Ambiente y Energía**

El presupuesto asignado al MINAE para el ejercicio económico 2016, corresponde a un monto total de ₡53.984,0 millones, suma que incrementa en 9,9% el presupuesto ajustado del 2015. De esos recursos, se prevé aplicar el 60,2% en gastos corrientes y el 39,8% en gastos de capital.

La estructura programática del MINAE se muestra en el siguiente cuadro.

---

<sup>101</sup> Informes de Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público. Primer semestre de 2013, 2014 y 2015.

**CUADRO 45**  
**MINAE: PRESUPUESTO SEGÚN PROGRAMA, 2014-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Programa	Devengado 2014	% Ejec.	Presup.	Proyecto de			
			Ajustado 2015	Part. %	Ley 2016	Part. %	Var. %
879 Actividades Centrales	38.783	97,3%	39.502	80,5%	37.427	69,3%	-5,3%
883 Tribunal Ambiental Administrativo	642	81,3%	854	1,7%	815	1,5%	-4,5%
887 Dirección de Agua	-	n.a.	-	0,0%	7.931	14,7%	n.a.
888 Instituto Meteorológico Nacional	1.778	83,6%	3.587	7,3%	3.321	6,2%	-7,4%
889 Secretaría Técnica Nacional Ambiental	1.537	89,0%	2.057	4,2%	2.048	3,8%	-0,5%
890 Hidrocarburos, Transporte y Comercio de Combustibles	344	65,8%	549	1,1%	418	0,8%	-23,9%
897 Planificación Energética Nacional	81	64,4%	124	0,3%	159	0,3%	27,8%
898 Geología y Minas	686	80,2%	2.427	4,9%	1.865	3,5%	-23,2%
<b>TOTAL</b>	<b>43.852</b>	<b>95,4%</b>	<b>49.099</b>	<b>100,0%</b>	<b>53.984</b>	<b>100,0%</b>	<b>9,9%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF y Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2016.

Como se aprecia en el cuadro anterior, los programas presupuestarios de mayor asignación presupuestaria son el 879 Actividades Centrales (69,3%) y el 887 Dirección de Agua (14,7%). El Programa 887 Dirección de Aguas constituye una novedad en la estructura programática del Ministerio para el 2016. Esta situación se debe a que el Instituto Meteorológico Nacional (cuyo presupuesto en ese momento incluía a la Dirección de Agua) y la Dirección de Geología y Minas, carecen de personalidad jurídica para administrar su presupuesto de forma independiente al MINAE, al amparo de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General; razón por la cual, en adelante, procede la incorporación de ambas Direcciones como parte del presupuesto ministerial.

Por su parte, el Programa 897 Planificación Energética Nacional presenta un incremento significativo de 27,8% en el ejercicio económico de 2016 con respecto a la asignación presupuestaria del año 2015. A diferencia, los Programas 890 Hidrocarburos, Transporte y Comercio de Combustibles y 898 Geología y Minas, reportan, en ese mismo orden de comparación anual, un decrecimiento equivalente al 23,9% y 23,2%, respectivamente.

En cuanto a la aplicación del presupuesto por objeto del gasto, las partidas más representativas son las de Transferencias (corrientes y de capital), Remuneraciones, y Servicios; cuya suma conjunta representa aproximadamente el 93,0% del presupuesto total. Por su parte, las partidas de Bienes duraderos y Materiales y Suministros, completan el 7,0% restante del presupuesto.

Las transferencias que otorga ese Ministerio se concentran en el Programa 879 Actividades Centrales y representan aproximadamente el 71% del presupuesto total de la entidad. Al respecto, se logró identificar claramente el tipo de beneficiario, la base legal, el monto y la finalidad.

La ejecución de las principales transferencias corrientes y de capital que otorga el Ministerio a los entes, entidades, órganos y sujetos privados referidos, se muestra en el cuadro nro. 2.

**CUADRO 46**  
**MINAE: PORCENTAJE DE EJECUCIÓN DE TRANSFERENCIAS SEGÚN DESTINATARIO, 2014-2016**

Beneficiario	2013	2014	2015
Sistema Nacional de Áreas de Conservación	93,1%	97,5%	62,4%
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	100,0%	100,0%	50,0%
Fundación Parque Marino del Pacífico	99,5%	100,0%	61,9%
Fundación Pro Zoológicos	50,0%	100,0%	75,0%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF y Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2016.

Proyecto de Ley de Presupuesto de la República

Para el 2016 destaca la transferencia prevista para el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), por un total de ₡18.757 millones, que incluyen los recursos para el pago de tierras en Áreas Silvestres Protegidas. También, los recursos para el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) por un monto de ₡14.179,8 millones, correspondiente al 26,3% del total presupuestado.

En lo concerniente al sector privado, sobresalen las transferencias para el pago de salarios de la Fundación Parque Marino del Pacífico por ₡194,0 millones y la Fundación Pro Zoológicos por ₡139,8 millones, en aplicación de la Ley N° 7369 que autoriza el traslado de la administración de los zoológicos Parque Simón Bolívar y de Santa Ana, y el contrato MIRENEM-FUNDAZOO para la administración y desarrollo de los zoológicos nacionales y adenda para cubrir el pago de 13 plazas en los zoológicos por parte de FUNDAZOO.

Por su parte, la asignación presupuestaria de las remuneraciones básicas (sueldo para cargos fijos y suplencias) presenta un incremento de 13,8% en el 2016, con respecto al presupuesto ajustado del 2015; como se indicó, por la incorporación de la Dirección de Agua en el presupuesto nacional. Por su parte, las remuneraciones eventuales (tiempo extraordinario y recargo de funciones) mostraron un significativo decrecimiento del 55,8% en ese mismo orden de comparación anual.

Además, el contenido presupuestario de los incentivos salariales creció en el ejercicio económico de 2016 en 17,3% y 14,0% con respecto a los presupuestos ajustados de 2014 y 2015, en ese orden. En relación con este tema y mediante los informes N° DFOE-AE-IF-07-2014 y DFOE-AE-IF-12-2015, del 28 de julio de 2014 y 20 de agosto de 2015, respectivamente, la Contraloría General señaló debilidades en el reconocimiento de pluses salariales en el MINAE durante los períodos 2013 y 2014, como lo son el beneficio de zonaje y los derivados de la restricción al ejercicio liberal de la profesión, a saber, prohibición y dedicación exclusiva.

Por ejemplo, se reconocieron pluses salariales por concepto de prohibición sin que mediara un análisis jurídico detallado acerca de la procedencia de su pago. Además, se efectuaron pagos por concepto de dedicación exclusiva, al momento en el cual existían diferencias temporales entre la fecha de inicio de vigencia del contrato de dedicación exclusiva y la fecha de la firma del funcionario, lo que conlleva erogaciones de fondos sin acreditación suficiente.

Asimismo, el reconocimiento de zonaje se efectuó sin evidenciar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa aplicable y con base en un reglamento interno que

establece condiciones diferentes a las consignadas en el Decreto Ejecutivo N° 90-SC de 12 de diciembre de 1965, en el cual, se regula lo atinente a este plus salarial en el Sector Público. Para dicho pago la Administración del MINAE adujo un supuesto derecho adquirido por parte de los funcionarios beneficiados; argumento que fue desvirtuado por la propia Dirección de Asesoría Jurídica del MINAE y la Procuraduría General de la República.

Con el fin de subsanar las debilidades indicadas, el Órgano Contralor le dispuso a las Autoridades del MINAE, analizar los expedientes de personal y la documentación de los funcionarios que reciben pago por prohibición, determinar si procede dicho pago e interponer procesos de lesividad en los casos de inconformidad con los criterios jurídicos atinentes. Asimismo, reformar el reglamento de zonaje de ese Ministerio para ajustar elementos incongruentes con el ordenamiento jurídico aplicable. Además se dispuso analizar los expedientes de personal de los funcionarios que reciben pago por zonaje y determinar si este procede, y en los casos en que no corresponda, cesar el reconocimiento, así como, establecer e implementar mecanismos de control sobre los contratos y adendas por dedicación exclusiva, para que sean suscritos previo al inicio de los pagos respectivos. Estas disposiciones se encuentran en proceso de cumplimiento.

En materia de contratación de servicios, y dadas las políticas de contención del gasto público, se evidencia que el Ministerio está reforzando un esquema de contratación administrativa de personal por la vía del "outsourcing" pues, la subpartida de Servicios de Gestión y Apoyo presentó en 2016 un importante incremento de 31,3%, con respecto al presupuesto ajustado del año 2015.

A su vez, la partida de bienes duraderos muestra para 2016 un incremento de 13,8% con respecto al año 2015, pero la asignación presupuestaria sigue siendo bastante significativa con respecto a años anteriores (2012 a 2014) de modo que pasó de representar en promedio un 0,3% del presupuesto total para esos años a un 5,6% en el año 2015 y 5,8% en el año 2016.

Ese incremento significativo, no resulta consistente con la ejecución del 3,0% mostrada para esta partida al 30 de agosto de 2015, según la información derivada del Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera (SIGAF). Dicho porcentaje de ejecución, es completamente opuesto al comportamiento histórico de ejecución de gastos de capital en el Ministerio, no inferior al 97,0% de lo previsto para los años 2011 a 2014.

Es importante recordar que la eventual subejecución del contenido de esta partida había sido advertida por la Contraloría General en el Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto del año 2015. En este sentido, el incremento propuesto en ese año, si bien obedecía a la incorporación en el presupuesto del MINAE de las otras cuentas especiales de la Dirección Geología y Minas y el Instituto Meteorológico Nacional, representaba un reto para la administración, ya que al concentrarse los egresos en construcciones, adiciones y mejoras, suponía procesos de contratación complejos, esto aunado a la capacidad institucional para la ejecución de los recursos.

Por otra parte, la asignación presupuestaria de la partida Materiales y Suministros, creció en 2016 en 87% con respecto a la asignación presupuestaria de 2015, lo cual, conforma un contenido bastante superior al de años anteriores (2012 a 2014), que en promedio representaba el 0.4% del presupuesto institucional. Este incremento del presupuesto tampoco está aparejado a una efectiva ejecución de los egresos, por cuanto al 30 de agosto de 2015, se aprecia una subejecución del 85,0%, según la información presentada en el SIGAF.

Finalmente, existe un vínculo entre el Plan Operativo y la programación presupuestaria, con algunos de los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo vigente, como son por ejemplo el de *Concordar la planificación local con lineamientos de carácter regional que*

permitan articular adecuadamente la toma de decisiones sobre el territorio para procurar un desarrollo equilibrado y sostenible, vinculado al Programa Secretaría Técnica Nacional Ambiental; así como el de Asegurar el aprovechamiento óptimo del recurso hídrico en la provincia de Guanacaste para satisfacer las demandas del recurso en los diferentes usos, el cual, será atendido a través del programa Dirección de Agua.

### 3.9. Ministerio de Agricultura y Ganadería

El proyecto de presupuesto presentado para el ejercicio económico 2016, asigna recursos al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) por un monto de ₡41.263,0 millones, suma que presenta un decrecimiento del 24,1% en términos nominales, con respecto al presupuesto aprobado 2015. El 90,8% (₡37.468,4 millones) de los recursos propuestos para este Ministerio provienen de la partida Transferencias Corrientes y el 9,2% (₡3.794,6 millones) restante de la Colocación de títulos valores.

#### Evolución del presupuesto por programas del MAG y su asignación por objeto del gasto

En la estructura programática del MAG para el año 2016, se modificó la nomenclatura del programa 175 con respecto a la que se planteó en 2015, manteniéndose conformada por cuatro programas, según se puede observar en el siguiente cuadro:

**CUADRO 47**  
**MAG: PRESUPUESTO SEGÚN PROGRAMA, 2014-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Partida	Devengado 2014	% Ejec.	Presupuesto		Proyecto de		Var. Absoluta	Var. %
			Ajustado 2015	Part. %	Ley 2016	Part. %		
169 Actividades Centrales	37.857	99,1%	35.700	65,7%	24.954	60,5%	-10.746	-30,1%
170 Secretaría Ejec. de Planif. Sectorial Agrop. (SEPSA)	930	95,3%	1.143	2,1%	1.112	2,7%	-31	-2,7%
175 Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria	14.217	97,6%	16.261	29,9%	15.071	36,5%	-1.190	-7,3%
185 Desarrollo sostenible de la Cuenca Binacional Río Sixaola	1.953	97,0%	1.264	2,3%	126	0,3%	-1.138	-90,0%
<b>TOTAL</b>	<b>54.957</b>	<b>389,0%</b>	<b>54.368</b>	<b>100,0%</b>	<b>41.263</b>	<b>100,0%</b>	<b>-13.105</b>	<b>-24,1%</b>

Fuente: Elaboración propia con información del SIGAF y Proyecto Ley Presupuesto Nacional 2016.

Los gastos del presupuesto se agrupan mayoritariamente en los programas Actividades centrales y la Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria, los cuales en conjunto representan el 95,6%, mostrando un decrecimiento del 23% en términos nominales con respecto a 2015. Dicha disminución se explica principalmente por una reducción de aproximadamente ₡8.551,3 millones en las transferencias corrientes y de capital al sector público, y las transferencias capital entidades privadas sin fines de lucro. Es preciso indicar que parte de estos recursos están asociados al crédito externo BCIE 1709-Programa de Gestión Integrada de Recursos Hídricos, cuyos saldos se revalidarán en los primeros meses de 2016.

En cuanto al programa de Desarrollo sostenible de la Cuenca Binacional Río Sixaola, disminuye en un 90%, con respecto del presupuesto ajustado de 2015, por cuanto el proyecto<sup>102</sup> que se

<sup>102</sup> El Programa se rige para la ejecución por la Ley N°8639 del 22 de agosto de 2008, mediante la cual se aprueba el contrato de préstamo N° 1566/OC-CR, suscrito el 16 de diciembre de 2005, entre la República de Costa Rica y el Banco

ejecuta bajo ese programa se está finiquitando, sin embargo, el MAG mantendrá un seguimiento de ese proyecto por aproximadamente cuatro años. El objetivo del programa es propiciar una mejora en las condiciones de vida de la población de la Cuenca del Río Sixaola, mediante intervenciones en los ámbitos: económico, social, ambiental y de gestión local, que contribuyan a la implementación de un modelo de desarrollo sostenible.

Por otra parte, en el siguiente cuadro muestran las estimaciones de egresos, para el ejercicio 2016, en cada una de las partidas presupuestarias.

**CUADRO 48**  
**MAG: PRESUPUESTO SEGÚN OBJETO DEL GASTO, 2014-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Partida	Devengado 2014	% Ejec.	Presupuesto		Proyecto		Var. Absoluta	Var. %
			Ajustado 2015	Part. %	Presupuesto 2016	Part. %		
Remuneraciones	17.187	98,0%	19.294	35,5%	19.422	47,1%	128	0,7%
Servicios	2.053	95,5%	2.281	4,2%	2.217	5,4%	-64	-2,8%
Materiales y suministros	800	95,4%	476	0,9%	607	1,5%	131	27,5%
Intereses y comisiones	14	100,0%	6	0,0%	0	0,0%	-6	-100,0%
Bienes duradero	1.761	99,1%	1.727	3,2%	468	1,1%	-1.260	-72,9%
Transferencias corrientes	22.888	99,6%	18.277	33,6%	16.456	39,9%	-1.821	-10,0%
Transferencias de capital	10.095	99,5%	12.150	22,3%	2.094	5,1%	-10.056	-82,8%
Amortización	160	100,0%	157	0,3%	0	0,0%	-157	-100,0%
<b>TOTAL</b>	<b>54.957</b>	<b>787,1%</b>	<b>54.368</b>	<b>100,0%</b>	<b>41.263,0</b>	<b>100,0%</b>	<b>-13.105</b>	<b>-24,1%</b>

Fuente: Elaborado propia con información de SIGAF y Proyecto Ley Presupuesto Nacional 2016.

De acuerdo con la información comparativa del proyecto de presupuesto para 2016 del MAG con respecto al presupuesto ajustado de 2015, se puede observar una alta disminución en casi todas las partidas, disminución que en términos totales alcanza un 24,1%. Lo anterior con excepción de remuneraciones y materiales y suministros, que reflejan un crecimiento de un 0,7% y un 27,5%, respectivamente.

Sobre este particular, resulta importante mencionar que las disminuciones se dan principalmente en transferencias corrientes y de capital, en un 10% y 82,8%, respectivamente, por cuanto el MAG incorporó, en el año 2015, recursos adicionales para ser trasladados al Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA) para financiar el Proyecto Limón Ciudad Puerto (¢5.710 millones), y al Consejo Nacional de Producción para cubrir obligaciones adquiridas por el Programa de Abastecimiento Institucional (PAI) y otros gastos operativos por ¢2.250,0 millones.

Un 86,9% del presupuesto propuesto del MAG se encuentra distribuido en las partidas remuneraciones (47,1%) y transferencias corrientes (39,9%). Sobre la partida remuneraciones, se tiene que la planilla del MAG para 2016, estará conformada por 921<sup>103</sup> empleados por sueldos para cargos fijos, en la que se incorporan dos plazas adicionales con respecto a la planilla del año 2015. Los recursos para remuneraciones se distribuyen en un 37,0% (¢7.179,8 millones) en el programa Actividades Centrales, 5,5% (¢1.064,5 millones) en el Programa Secretaría Ejecutiva de

Interamericano de Desarrollo, hasta por un monto de US\$9,2 millones y el Contrato Modificatorio N° 2 del Contrato de Préstamo N°1566/OC-CR, celebrado el 14 de noviembre de 2007. El programa tiene vigencia a partir del 22 de agosto de 2008 y su fecha de terminación se amplió al 31 de octubre de 2014.

<sup>103</sup>Conformado de la siguiente manera: 357 plazas fijas en el Programa Actividades Centrales, 38 plazas fijas en el Programa Secretaría Ejecutiva de planificación Sectorial Agropecuaria y 526 plazas fijas en el Programa Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria.

Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA) y 57,5% (¢11.177,6 millones) en la Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria.

En relación con las transferencias corrientes y de capital, debe señalarse que, en conjunto, presentan una disminución del 39% con respecto a 2015, como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

**CUADRO 49**  
**MAG: TRANSFERENCIAS CORRIENTES Y DE CAPITAL SEGÚN DESTINATARIO, 2014-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Partida	Devengado 2014	% Ejec.	Presupuesto		Proy de Ley 2016	Part. %	Var. Absoluta	Var. %
			Ajustado 2015	Part. %				
Servicio Nacional de Salud Animal	7.463	100,0%	7.761	25,5%	8.411	45,3%	650	8,4%
Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento	9.421	100,0%	12.317	40,5%	3.766	20,3%	-8.551	-69,4%
Consejo Nacional de Producción	7.935	100,0%	2.250	7,4%	0	0,0%	-2.250	-100,0%
Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	2.113	100,0%	2.198	7,2%	2.300	12,4%	102	4,6%
Servicio Fitosanitario del Estado	733	100,0%	891	2,9%	0	0,0%	-891	-100,0%
Instituto Nacional de Innovación Tecnológica	300	100,0%	312	1,0%	372	2,0%	60	19,2%
Oficina Nacional de Semillas	73	100,0%	262	0,9%	378	2,0%	116	44,2%
Instituto del Café de Costa Rica	252	95,8%	600	2,0%	200	1,1%	-400	0,0%
Fundación Nacional de Clubs 4-S	52	100,0%	60	0,2%	60	0,3%	0	0,0%
Federación Regional de Centros Agrícolas Cantonales Pacífico Sur	35	100,0%	23	0,1%	23	0,1%	0	0,0%
Federación Regional Centros Agrícolas Cant.Huetar Atlántica	11	100,0%	8	0,0%	8	0,0%	0	0,0%
Otros	4.595	97,6%	3.746	12,3%	3.033	16,3%	-713	-19,0%
<b>TOTAL</b>	<b>32.982</b>	<b>99,6%</b>	<b>30.427</b>	<b>100,0%</b>	<b>18.550</b>	<b>100,0%</b>	<b>-11.878</b>	<b>-39,0%</b>

Fuente: Elaborado propia con información de SIGAF y Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2016.

La transferencia al Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) es la de mayor asignación presupuestaria (¢8.411,0 millones) en el año 2016, mostrando un crecimiento nominal del 4%. Dichos recursos se utilizarían para financiar los salarios, según la Ley N° 8495 y sus reformas.

Además, se incorporan recursos por un total de ¢6.816,0 millones para cubrir gastos operativos del Instituto Nacional de Innovación Tecnológica Agropecuaria<sup>104</sup> (¢372,0 millones), Oficina Nacional de Semillas<sup>105</sup> (¢378,0 millones), Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura<sup>106</sup> (¢2.300,0 millones) y Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento<sup>107</sup> (¢3.766,0 millones), lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en las leyes respectivas de cada una de las instituciones antes citadas.

<sup>104</sup> Ley N° 8149 Ley del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA).

<sup>105</sup> Ley N° 6289 Ley de la Oficina Nacional de Semillas (ONS) y sus reformas y Ley N° 7064 Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria FODEA y Orgánica del MAG y sus reformas.

<sup>106</sup> Ley N° 7384 Ley de creación del Instituto Costarricense de Pesca Acuicultura (INCOPECA) y sus reformas.

<sup>107</sup> Ley N° 6877 Ley de Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA).

Asimismo, se aporta el 1,2% (¢200 millones) al Instituto del Café de Costa Rica, para ser utilizados como subsidio a la tasa de interés cobrados sobre créditos formalizados por los productores dentro del Programa Nacional de Renovación de Cafetales mediante el Fideicomiso N° 1083, suscrito entre el Banco Nacional de Costa Rica y el Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera (FONECAFÉ).

Adicionalmente, se incluye un 8,3% (¢1.488,9 millones) asignados para el Programa de inversión y desarrollo tecnológico y el Programa para la competitividad del mediano y pequeño productor (¢1.250,0 millones), también para el fomento y promoción de la investigación y transferencia de tecnología agropecuaria (¢208,4 millones), Federación Regional de Centros Agrícolas Cantonales del Pacífico Sur (¢22,7 millones) y Federación Regional de Centros Agrícolas Cantonales Huetar Atlántica (¢7,6 millones).

Sobre el particular, es importante destacar que en estudio reciente de esta Contraloría General en el MAG se determinaron debilidades en la implementación de los procedimientos y mecanismos de control establecidos para verificar el cumplimiento de los requisitos previos al giro de recursos a entidades beneficiarias, específicamente en lo que se refiere a las transferencias que se realizaron a los Centros Agrícolas Cantonales de La Cruz Guanacaste y Desamparados, por un monto de ¢289 millones, sin que contaran con la aprobación presupuestaria correspondiente de esta Contraloría General de la República<sup>108</sup>. Al respecto, este Órgano Contralor dispuso a la Administración establecer medidas para solventar la situación comentada.

El MAG para 2016, direcciona su operación en torno a una estrategia que contempla mejoras en la competitividad en productos sensibles estratégicos como arroz, frijol, maíz blanco, leche de vaca, carne de res y cerdo, papa de consumo fresco y cebolla; aumentar la participación de la producción local en el consumo nacional de bienes de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) de los productos primarios, mejora de las capacidades competitivas de los pequeños y medianos productores agropecuarios y sus organizaciones, mediante la diversificación, el fortalecimiento de las agro-empresas y la articulación a los mercados externos e internos, así como fomentar y desarrollar la seguridad y soberanía alimentaria, bajo buenas prácticas de producción sostenible y orgánica, en sistemas agroproductivos familiares y comerciales y que contribuyan con la calidad de vida de las familias rurales y fomentar el desarrollo y gestión de la actividad agropecuaria orgánica en sistemas familiares a través de emprendimientos y alianzas comerciales que permitan colocar sus productos en nuevos mercados a nivel nacional con la estrategia dada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Plan Estratégico del MAG para los años del 2015-2018.

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

La Ley de creación del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) y de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), N° 7638; le otorga potestades en el campo de la política comercial, las negociaciones internacionales y la promoción de las exportaciones, para seguir avanzando en la conquista de los mercados externos. Para el cumplimiento de los fines encomendados a COMEX, en el Proyecto de Ley del Presupuesto para el año 2016, se le asigna la suma de ¢7.441,0 millones<sup>109</sup>. No obstante, su labor debe contar con el apoyo financiero y técnico que le ha venido brindando PROCOMER desde períodos anteriores.

<sup>108</sup> Informe DFOE-EC-IF-20-2015 de fecha 16 de julio de 2015, sobre las situaciones significativas identificadas en la auditoría financiera realizada en el Ministerio de Agricultura y Ganadería sobre la ejecución presupuestaria correspondiente al ejercicio económico 2014.

<sup>109</sup> No se incluye la suma de ¢2.451,3 millones provenientes de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER).

## Evolución del presupuesto de egresos del COMEX

Para el logro de los propósitos encomendados, el COMEX ha conformado la estructura programática de su presupuesto con dos programas, el programa N° 792 "Actividades Centrales" que responde a los procesos de gestión del potencial humano, recursos financieros, materiales, tecnológicos y de información, necesarios para la ejecución de los planes sustantivos del Ministerio, y el programa 796 "Política Comercial Externa" tiene como finalidad promover, facilitar y consolidar la inserción de Costa Rica en los mercados mundiales, mediante la formulación, dirección y ejecución de las políticas de comercio exterior y de inversión. A dichos programas se le asigna para el año 2016 el 23,2% y el 76,8% de los recursos previstos, respectivamente, tal y como se puede apreciar en el cuadro que se muestra a continuación:

**CUADRO 50**  
**COMEX: PRESUPUESTO SEGÚN PROGRAMA, 2014-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Programa	Devengado 2014	% Ejec.	Presup.		Proyecto		Var. Absoluta	Var. %
			Ajustado 2015	Part. %	Presupuesto 2016	Part. %		
792 Actividades Centrales	1.456	81,4%	1.776	19,2%	1.729	23,2%	-47	-2,6%
796 Política Comercial Externa	4.488	77,9%	7.496	80,8%	5.712	76,8%	-1.784	-23,8%
<b>TOTAL</b>	<b>5.944</b>	<b>78,7%</b>	<b>9.272</b>	<b>100,0%</b>	<b>7.441</b>	<b>100,0%</b>	<b>-1.831</b>	<b>-19,7%</b>

Fuente: Elaboración propia con información del SIGAF y Proyecto Ley Presupuesto Nacional 2016.

El monto de recursos asignado al COMEX en el proyecto de presupuesto para el ejercicio económico 2016, muestra una disminución de ₡1.830,7 millones (19,7%) con respecto al presupuesto aprobado para el ejercicio económico de 2015.

**CUADRO 51**  
**COMEX: PRESUPUESTO SEGÚN PARTIDA, 2014-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Programa	Devengado 2014	% Ejec.	Presup.		Proy de Ley		Var. Absoluta	Var. %
			Ajustado 2015	Part. %	2016	Part. %		
Remuneraciones	1.831	86,5%	2.618	28,2%	2.592	34,8%	-26	-1,0%
Servicios	2.301	86,2%	4.220	45,5%	2.556	34,3%	-1.664	-39,4%
Materiales y suministros	39	67,1%	37	0,4%	41	0,6%	5	12,3%
Bienes duradero	75	87,8%	146	1,6%	62	0,8%	-84	-57,5%
Transferencias corrientes	1.697	72,5%	2.252	24,3%	2.190	29,4%	-62	-2,7%
<b>TOTAL</b>	<b>5.944</b>	<b>78,7%</b>	<b>9.272</b>	<b>100,0%</b>	<b>7.441</b>	<b>100,0%</b>	<b>-1.831</b>	<b>-19,7%</b>

Fuente: Elaborado propia con información de SIGAF y Proyecto de Ley Presupuesto Nacional 2016.

Para 2016 se observa una disminución del 19,7% en el monto asignado a este título, donde la partida de materiales y suministros es la única que refleja un leve aumento de ₡4,6 millones.

La disminución en la partida Servicios, especialmente por la menor asignación de recursos para la contratación de servicios jurídicos, cuyo propósito es el de cubrir las asesorías para atender los casos de solución de controversias inversionista-estado.

## Convenio COMEX – PROCOMER

De conformidad con lo que dispone el inciso b) del artículo 8 de la Ley N° 7638 citada, la Promotora del Comercio Exterior (PROCOMER) debe “Apoyar técnica y financieramente al Ministerio de Comercio Exterior para administrar los regímenes especiales de exportación, promover los intereses comerciales del país en el exterior y defenderlos”.

El Ministerio requiere del apoyo financiero y técnico de dicha Promotora, primordialmente en lo que concierne a cubrir las remuneraciones de los negociadores y otros profesionales encargados de desarrollar proyectos específicos. Es por ello que la Promotora aportará para el año 2016 aproximadamente la suma de ₡2.451,3 millones, que representa un 24,8% del total del presupuesto asignado por el Gobierno Central al COMEX, mientras que en el año 2015 representó el 20,1%. Lo anterior se refleja en el siguiente cuadro:

**CUADRO 52**  
**COMEX: APORTES DEL CONVENIO COMEX-PROCOMER**

	2014	Part. %	2015	Part. %	2016	Part. %	Var. Absoluta	Var. %
Aporte de PROCOMER <sup>2/</sup>	2.224	27,2%	2.335	20,1%	2.451	24,8%	117	5,0%
Presupuesto total COMEX	5.944	72,8%	9.272	79,9%	7.441	75,2%	-1.831	-19,7%
<b>TOTAL</b>	<b>8.167</b>	<b>100,0%</b>	<b>11.606</b>	<b>100,0%</b>	<b>9.892</b>	<b>100,0%</b>	<b>-1.714</b>	<b>-14,8%</b>

1/ El monto que se indica es una proyección debido a que la Promotora se encuentra en el proceso de la formulación del presupuesto 2016.

2/ Documentos remitidos por el Jefe de Contabilidad de PROCOMER.

Fuente: Elaborado propia con información de SIGAF, Proyecto Ley Presupuesto Nacional 2016 y PROCOMER.

De todo lo expuesto, se desprende que los recursos presupuestados en el Proyecto de Ley antes citado, destinados al COMEX para el año 2016, serán complementados con el apoyo financiero de la PROCOMER, cuyos recursos no se incorporan al Presupuesto Nacional, ni están sujetos a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República.

Dentro de los objetivos del COMEX están concretar el ingreso de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), además, profundizar una mayor integración regional en América Latina, y avanzar en el proceso de Integración Económica Centroamericana. Asimismo, fortalecer el Sistema Multilateral del Comercio, mejorando el posicionamiento de Costa Rica y su influencia para la defensa de los intereses comerciales nacionales. También, cumplir con las obligaciones derivadas de los tratados, acuerdos y demás instrumentos comerciales o de inversión bilateral, regional o multilateral suscritos por el país con sus socios comerciales, y promover el establecimiento de empresas extranjeras de alto valor agregado para el país.



## **Anexos**



**ANEXO 2**  
**PROYECTO DE PRESUPUESTO NACIONAL 2016: VINCULACIÓN DE INDICADORES DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO**  
**Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**

Ministerio	Plan Nacional de Desarrollo			Proyecto de Presupuesto 2016		
	Programas o Proyectos del PND con participación del Ministerio	Indicadores	Metas 2015-2018	Programa del Proyecto de Presupuesto	Indicadores	Metas 2016
Ministerio de Educación Pública	1.10 Programa de Infraestructura y equipamiento educativo.	Cantidad de nuevos espacios educativos	16.061 nuevos espacios educativos	Infraestructura y equipamiento del Sistema Educativo.	Inversión y/o transferencias en obras financiadas (en millones de colones).	23.828
		Cantidad de espacios educativos amueblados	6.178 espacios educativos amueblados		Transferencia de recursos a las Juntas de Educación y Administrativas para la compra de terrenos (en millones de colones).	2.500
		Cantidad de espacios educativos con mantenimiento	7.630 espacios educativos con mantenimiento		Inversión efectiva en mobiliario (millones de colones)	1.298
Ministerio de Educación Pública	1.11 Programa de Alimentación y Nutrición.	Cantidad de estudiantes con servicio de comedor	21.956 estudiantes nuevos con servicio de comedor (695.088 al 2018)	Programas de Equidad	Porcentaje de estudiantes beneficiados con servicio de comedor.	98,76%
	2. Programas: Avancemos y Becas	Número de estudiantes en educación primaria en condición de pobreza extrema con beca	95000 estudiantes en educación primaria en condición de pobreza extrema con beca		Porcentaje de estudiantes con beca de preescolar y primaria asignadas (pobreza y vulnerabilidad).	10,86%
Ministerio de Seguridad Pública	1.5. Profesionalización Policial y formación de capacidades en materia de Seguridad Ciudadana (Escuela Nacional de Policía)	Porcentaje de funcionarios policiales formados,	100% de funcionarios policiales formados,	Escuela Nacional de Policía	Unidades policiales equipadas.	1
		capacitados y especializados según oferta académica.	capacitados y especializados según oferta académica.		Cantidad de funcionarios formados según oferta académica.	1.400
		Número de funcionarios no policiales formados en materia de Seguridad Ciudadana.	400 funcionarios no policiales formados en materia de Seguridad Ciudadana.		Cantidad de funcionarios capacitados según oferta académica.	1.400
					Cantidad de funcionarios especializados según oferta académica.	400
					Cantidad de funcionarios no policiales formados en temas de seguridad ciudadana.	100

## Continuación

Ministerio	Plan Nacional de Desarrollo			Proyecto de Presupuesto 2016		
	Programas o Proyectos del PND con participación del Ministerio	Indicadores	Metas 2015-2018	Programa del Proyecto de Presupuesto	Indicadores	Metas 2016
Ministerio de Seguridad Pública	1.6 Programa de protección interinstitucional de los recursos marinos y costeros de la zona costera y mar territorial en forma participativa.	Porcentaje de cobertura de las acciones de protección en la Zona Costera y Mar Territorial con participación de las comunidades en función de las distintas estructuras de gobernanza.	Cobertura del 20% de la Zona Costera y 7% del Mar Territorial de las acciones de protección en la Zona Costera y Mar Territorial con participación de las comunidades en función de las distintas estructuras de gobernanza.	Servicio Nacional de Guardacostas	Unidades policiales equipadas.	10
					Cantidad de acciones policiales realizadas.	7.500
					Cantidad de kilómetros cuadrados de aguas jurisdiccionales cubiertos.	3.708
					Cantidad de embarcaciones abordadas.	1.500
					Cantidad de personas capacitadas en el programa de mejoramiento de la seguridad en zonas marino costeras	1.600
Cantidad de acciones operativas contra la explotación ilegal de recursos naturales.	3.660					
Ministerio de Salud	1.7 Programa de CEN-CINAI	Número de beneficiarios de la estrategia intramuros de CEN-CINAI Número de beneficiarios de la estrategia extramuros de CEN-CINAI Porcentaje de niños y niñas con malnutrición que mejoran su estado nutricional. Número de comunidades indígenas con proceso de acompañamiento	6.303 niños y niñas beneficiarios de la estrategia intramuros de CEN-CINAI 18.000 niños y niñas beneficiarios de la estrategia extramuros de CEN-CINAI 6% de niños y niñas con malnutrición que mejoran su estado nutricional. 20 comunidades indígenas con proceso de acompañamiento	Provisión de servicios de salud. (CEN-CINAI)	Incremento porcentual de centros que alcanzan un 85% o más en el cumplimiento de metas de atención en los servicios prestados.	5%

Fuente: Elaboración propia con base en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2016 y el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018.



## 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](mailto:contraloria.general@cgr.go.cr)

<http://www.cgr.go.cr/>

*Elaborado en la Contraloría General de la República,  
todos los derechos reservados. Setiembre 2015.  
La edición consta de 100 ejemplares.*

**Publicaciones**  
●●●●● Cgr