

COSTA RICA
Informe sobre el Gasto Público
Hacia una mayor eficiencia en el gasto



Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo

Costa Rica, Informe sobre el Gasto Público
Hacia una mayor eficiencia en el gasto
© 2009 por

The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA

y el

Inter-American Development Bank
1300 New York Avenue, NW, Washington, DC 20577, USA

Todos los derechos reservados.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en este estudio son enteramente de (los) autor(es) y no reflejan necesariamente las opiniones de los miembros de la Junta de Directores del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, o de los gobiernos que ellos representan.

El Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo no garantizan la exactitud de los datos incluidos en este trabajo y no aceptan responsabilidad por cualquier consecuencia de su uso. Las fronteras, los colores, denominaciones y otra información expuesta en cualquier gráfico de este volumen, no implica, por parte del Grupo Banco Mundial ni del Banco Interamericano de Desarrollo, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni aprobación o aceptación de tales fronteras.

Imagen de portada: Fotografía del Volcán Arenal,
Provincia de Guanacaste, Costa Rica
© Viajes Mundoparaiso - Plantour Ponferrada
Edición e Impresión: Grupo Galleries Review
Buenos Aires, Argentina

Diseño y diagramación: Gabriel Aldo Cancellara
Traducción: Francisco Seminario

ISBN-13, ISBN-10, y CIP data

Impreso en Argentina - Printed in Argentina

AGRADECIMIENTOS

Este informe es un esfuerzo conjunto del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. **Ana Lucia Armijos** (BM-LCSPE) y **Fernando Straface** (BID-Coordinador para Costa Rica) son los gerentes responsables de todos los capítulos y anexos. El informe es el producto de un esfuerzo colectivo que incluye las contribuciones de **Stephan K.L. von Klaudy** (BM-FEU), **Carlos Sobrado** (BM-LCSPP), **Jordan Schwartz** (BM-LCSFT), **Rajeev Swami** (BM-LCSFM), **Keisgner Alfaro** (BM-LCSPT), **Marie Gaarder** (BID), **Mateen Thobani** (consultor), **Diego Trejos** (consultor), **Ana Ines Basco** (BID), **Julián Caballero** (BID), **Jorge Vargas** (consultor) y **Rosina Estol** (BID). Los autores principales responsables de cada capítulo del Informe fueron **Ana Lucia Armijos**, Resumen Ejecutivo y Capítulo 1; **Carlos E. Sobrado**, Capítulo 2; **Marie Gaarder**, Capítulo 3; **Stephan K.L. von Klaudy** y **Jordan Schwartz**, Capítulo 4; **Fernando D. Straface**, Capítulo 5; **Rajeev Swami** y **Keisgner Alfaro**, Capítulo 6. Los revisores fueron **Andrew Mason** (LCSHD), **Cecilia Corvalán** (LCSTR), **Ernesto Stein** y **Jorge Requena** (BID), quienes hicieron aportes muy útiles y detallados. **Hazel Vargas** (LCSPE), **Julieta Abad** (LCSFT) y **Cecilia Bernedo** (BID) brindaron cuidadosa asistencia en la producción.

El Informe recibió numerosas observaciones y valiosos comentarios de **Augusto de la Torre** (LCRCE), **David Gould** (LC2), **Mauricio Carrizosa** (LCSPE), **Laura Rawlings** (LCSHD), **J. Humberto López** (LCRCE), **Santiago Herrera** (DECPR), **Roby Senderowitsch** (LCSPS), **Roberto Panzardi** (LCSPS) y **Joel Reyes** (LCSHE), del Banco Mundial. El informe se benefició de la orientación activa y del apoyo de **Laura Frigenti** (Directora del BM para Centroamérica), **Marcelo Giugale** (Director BM-LCSPR), **Mauricio Carrizosa** (Director BM-LCSPE), **David Gould** (Economista Jefe BM-LCSPR), **Octaviano Canuto** (Vicepresidente para Países-BID), **Gina Montiel** (Gerente CID-BID) y **Fernando Quevedo** (Representante de País en CR). El equipo del Informe quisiera agradecer a las autoridades de Costa Rica por su apoyo en todo el proceso y por facilitar los datos y la información requerida.

COSTA RICA
Informe sobre el Gasto Público

Tabla de Contenidos

AGRADECIMIENTOS	III
ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	IX
SÍNTESIS EJECUTIVA	XIII
CAPÍTULO 1	
EL MARCO MACROECONÓMICO: PRINCIPALES DESAFÍOS FISCALES	1
A. CONTEXTO DEL PAÍS	1
B. DESARROLLOS ECONÓMICOS RECIENTES Y DESAFÍOS	4
C. LA ESTRATEGIA FISCAL DEL GOBIERNO Y SU EVOLUCIÓN	7
D. TENDENCIAS FISCALES Y SUSTENTABILIDAD	9
E. ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO	13
F. ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS	27
G. DESAFÍOS CENTRALES DE LA POLÍTICA FISCAL	30
CAPÍTULO 2	
HACIA UN GASTO SOCIAL MAS EFICIENTE Y FOCALIZADO	33
A. PANORAMA GENERAL	34
B. EDUCACIÓN	38
C. SALUD	50
D. PROTECCIÓN SOCIAL	58
E. OPCIONES DE POLÍTICAS	66
CAPÍTULO 3	
EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD DE DOS PROGRAMAS SOCIALES DE ACUERDO CON UN ESTUDIO DE SEGUIMIENTO DE LOS GASTOS	69
A. ALCANCE Y METODOLOGÍA	70
B. DESCRIPCIÓN DE LOS CENTROS DE CUIDADO INTEGRAL PARA NIÑOS (CEN-CINAI)	72
C. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DE ALMUERZOS ESCOLARES	84
D. EVALUACIÓN DE ORGANIZACIÓN Y DESEMPEÑO	93
E. EVALUACIÓN DE CALIDAD E IMPACTO	96
CAPÍTULO 4	
LOGRANDO UNA BUENA RED CAMINERA	99
A. VISIÓN GENERAL DE LA RED VIAL	100
B. GASTO EN CAMINOS Y ASUNTOS INSTITUCIONALES	105
C. PARTICIPACIÓN PRIVADA EN CAMINOS	112
D. NECESIDADES DE GASTOS DEL SECTOR VIAL Y REQUERIMIENTOS FINANCIEROS	115

CAPÍTULO 5	
LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL PROCESO PRESUPUESTARIO: REGLAS, ACTORES E INCENTIVOS.....	125
A. INSTITUCIONES DEL PRESUPUESTO, ACTORES Y RESULTADOS FISCALES	126
B. PREPARACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO	139
C. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA.....	145
D. CONTROL Y EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO	148
E. OPCIONES DE POLÍTICAS.....	153
CAPÍTULO 6	
GARANTÍAS DE AHORRO EN LAS COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO	157
A. VISIÓN GENERAL DE LAS COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO EN COSTA RICA	158
B. TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LAS COMPRAS PÚBLICAS.....	160
C. MEDIDAS PARA UNA MAYOR EFICIENCIA Y AHORRO EN LAS COMPRAS	162
D. ANÁLISIS DE LAS CATEGORÍAS USUALES DEL GASTO EN COMPRAS OFICIALES	164
E. DETERMINACIÓN DEL POTENCIAL DE AHORRO.....	173
F. ESTRATEGIA Y METODOLOGÍA PARA LA APLICACIÓN DE UN PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE LOS COSTOS	174
G. LIDERAZGO Y PLAN DE ACCIÓN.....	177
APÉNDICE ESTADÍSTICO	179
BIBLIOGRAFÍA	199

Lista de cuadros

CUADRO 1.1:	PRINCIPALES INDICADORES SOCIALES	2
CUADRO 1.2:	VARIACIÓN DEL PIB EN COSTA RICA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 1991-2005	4
CUADRO 1.3:	INDICADORES MACROECONÓMICOS CLAVE, 2001-2007	5
CUADRO 1.4:	BALANCE DEL GOBIERNO CENTRAL, DICIEMBRE DE 2006-DICIEMBRE DE 2007	7
CUADRO 1.5:	BALANCE CONSOLIDADO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO	10
CUADRO 1.6:	BALANCE DEL GOBIERNO CENTRAL	11
CUADRO 1.7:	SUPERAVIT PRIMARIO NECESARIO PARA MANTENER LA DEUDA PÚBLICA EN EL ACTUAL NIVEL.....	12
CUADRO 1.8:	GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO SEGÚN ÁREAS INSTITUCIONALES	14
CUADRO 1.9:	COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO SEGÚN ÁREAS INSTITUCIONALES	15
CUADRO 1.10:	GASTOS NO CONSOLIDADOS DEL SECTOR PÚBLICO POR ÁREAS INSTITUCIONALES	15
CUADRO 1.11:	GASTOS NO CONSOLIDADOS DEL SECTOR PÚBLICO POR ÁREAS INSTITUCIONALES	15
CUADRO 1.12:	GASTO DE LAS INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS.....	16
CUADRO 1.13:	GASTO SEGÚN EMPRESA PÚBLICA.....	17
CUADRO 1.14:	GASTO DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS PÚBLICAS.....	17
CUADRO 1.15:	GASTO DE LAS ENTIDADES AUTÓNOMAS.....	18
CUADRO 1.16:	GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL.....	19

CUADRO 1.17:	GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO POR ÁREAS	20
CUADRO 1.18:	GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO POR ÁREAS	21
CUADRO 1.19:	PUNTAJE DE EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN Y SALUD	23
CUADRO 1.20:	GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN INSTITUCIONES.....	25
CUADRO 1.21:	EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL GOBIERNO CENTRAL.....	27
CUADRO 1.22:	COSTA RICA: COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL	29
CUADRO 2.1:	GPPS POR SECTOR, 1995, 2000, 2005.....	35
CUADRO 2.2:	CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LOS GPPS	36
CUADRO 2.3:	DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS DEL GPPS POR SECTOR 1988, 2004.....	37
CUADRO 2.4:	ESTUDIANTES, MAESTROS, ESTABLECIMIENTOS Y AULAS, POR SECTOR 2006.....	38
CUADRO 2.5:	GASTO EN EDUCACIÓN, COMPARACIONES INTERNACIONALES, 2002.....	39
CUADRO 2.6:	GASTO EN EDUCACIÓN PÚBLICA POR NIVEL, 2000-2005	40
CUADRO 2.7:	ÍNDICE DEL PORCENTAJE DE INSCRIPCIONES COMO PORCIÓN DEL PRESUPUESTO SEGÚN NIVEL EDUCATIVO, 2005	41
CUADRO 2.8:	CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO EN EDUCACIÓN PÚBLICA SEGÚN NIVEL, 2005	41
CUADRO 2.9:	APROBACIÓN ESCOLAR POR NIVEL Y EXPECTATIVA DE AÑOS PARA COMPLETAR LA EDUCACIÓN, 1996-2006.....	45
CUADRO 2.10:	INSCRIPCIONES ESCOLARES POR QUINTIL DE INGRESO Y NIVEL EDUCATIVO, 2004	46
CUADRO 2.11:	COSTO ESTIMADO DEL ÍNDICE DE FRACASOS EN PRIMARIA Y SECUNDARIA EN COSTA RICA 2000-2005	49
CUADRO 2.12:	RELACIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y LOS ÍNDICES DE REPITENCIA Y DESERCIÓN, 1980-2005	49
CUADRO 2.13:	GASTO PÚBLICO EN SALUD POR NIVEL, 2000-2005	52
CUADRO 2.14:	GASTO EN SALUD SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA E INSTITUCIÓN, 2005	53
CUADRO 2.15:	PRINCIPALES INDICADORES DE SALUD, 1990-2004	54
CUADRO 2.16:	COBERTURA DEL SEGURO DE SALUD SEGÚN NIVEL DE POBREZA, 2004	55
CUADRO 2.17:	DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN SALUD SEGÚN DÉFICIT DE INGRESO, 2004.....	56
CUADRO 2.18:	RELACIÓN ENTRE INDICADORES DE SALUD Y GASTOS EN AMÉRICA LATINA, 2002	57
CUADRO 2.19:	FINANZAS DE LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS EN EL RPN, 2000-2005	60
CUADRO 2.20:	COMPOSICIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR PROGRAMA	62
CUADRO 2.21:	COBERTURA DE PROGRAMAS ESCOGIDOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, 2006	63
CUADRO 2.22:	IMPACTO DISTRIBUTIVO DE PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL ESCOGIDOS, 2004.....	64
CUADRO 2.23:	COBERTURA, EXCLUSIONES Y PÉRDIDAS DE PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL ESCOGIDOS, 1999 Y 2006	65
CUADRO 3.1:	PROMEDIO DE LA POBLACIÓN ALCANZADA MENSUALMENTE POR EL PROGRAMA CEN-CINAI	74
CUADRO 3.2:	PROMEDIO DE LA POBLACIÓN SERVIDA MENSUALMENTE POR EL PROGRAMA CEN-CINAI, POR REGIÓN, MODO Y GRUPO POBLACIONAL, 2006	75
CUADRO 3.3:	CARACTERÍSTICAS DE LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA CEN-CINAI, 2006.....	76
CUADRO 3.4:	GASTOS DEL PROGRAMA CEN-CINAI POR ORIGEN E ÍTEM, 2000-2006	78
CUADRO 3.5:	PÉRDIDAS DEL PROGRAMA DE CUIDADO INFANTIL POR RECURSOS NO DISPONIBLES.....	81
CUADRO 3.6:	VARIABILIDAD DE PRECIOS EN COMPRA DE CIERTOS PRODUCTOS DE CEN-CINAI	84
CUADRO 3.7:	GASTOS DEL PROGRAMA DE CE, POR ORIGEN E ÍTEM, 2000-2006	88
CUADRO 3.8:	VARIACIÓN DE PRECIOS EN PRODUCTOS COMPRADOS POR COMEDORES ESCOLARES	92

CUADRO 4.1:	RED VIAL, 2005.....	101
CUADRO 4.2:	COMPARACIÓN DE LA CALIDAD ESTRUCTURAL DE CAMINOS NACIONALES PAVIMENTADOS, 2004-2006.....	103
CUADRO 4.3:	COSTA RICA: CALIDAD DE LOS CAMINOS REGIONALES (2006).....	105
CUADRO 4.4:	GASTOS EN CAMINOS DEL CONAVI (RED NACIONAL PAVIMENTADA, 1998-2006).....	106
CUADRO 4.5:	FINANCIAMIENTO DE LA RED REGIONAL DE CAMINOS, 2002-2007.....	111
CUADRO 4.6:	CONCESIONES PRIVADAS DE CAMINOS EN COSTA RICA.....	113
CUADRO 4.7:	METAS EN INFRAESTRUCTURA VIAL DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010.....	116
CUADRO 4.8:	COSTOS ESTIMADOS DE CONSTRUCCIÓN, MANTENIMIENTO Y REHABILITACIÓN VIAL	117
CUADRO 4.9:	GASTOS NECESARIOS PARA MEJORAR LA RED NACIONAL PAVIMENTADA, DESAGREGADA POR CONDICIÓN DE LOS CAMINOS.....	118
CUADRO 4.10:	GASTOS NECESARIOS POR PROVINCIA PARA MEJORAR LA RED NACIONAL PAVIMENTADA	118
CUADRO 4.11:	CÁLCULO DE GASTOS NECESARIOS PARA MEJORAR LA CALIDAD ESTRUCTURAL DE LOS CAMINOS REGIONALES PAVIMENTADOS	119
CUADRO 4.12:	RESUMEN DE LOS CÁLCULOS DE GASTOS NECESARIOS PARA MEJORAR LA CALIDAD DE TODA LA RED VIAL.....	119
CUADRO 4.13:	ESTIMACIONES DE ACCCR DE GASTOS NECESARIOS PARA MEJORAR LA RED VIAL NACIONAL A LO LARGO DE 15 AÑOS	120
CUADRO 5.1:	ESTRUCTURA DEL GOBIERNO Y REGLAS CONSTITUCIONALES	127
CUADRO 5.2:	PORTFOLIO DE INVERSIONES DEL SECTOR PÚBLICO AL 31 DE DICIEMBRE, 1998-2006.....	136
CUADRO 5.3:	COMPARACIÓN ENTRE DETERMINADAS PREVISIONES MACROECONÓMICAS Y LOS RESULTADOS FINALES, 2003-2006	141
CUADRO 5.4:	CGR: PEDIDOS ORIGINADOS EN EL CONGRESO.....	150
CUADRO 6.1:	MUESTRA DE AGENCIAS SELECCIONADAS Y CATEGORÍAS ANALIZADAS.....	166
CUADRO 6.2:	RESULTADOS DE PRECIOS EN COMPRAS DE COMPUTADORAS Y SOFTWARE.....	169
CUADRO 6.3:	VARIACIONES DE PRECIOS EN LA COMPRA DE VEHÍCULOS	170
CUADRO 6.4:	SERVICIOS DE SEGURIDAD CONTRATADOS POR CCSS	173
CUADRO 6.5:	AHORROS POTENCIALES POR MEJORES PROCEDIMIENTOS DE COMPRAS	173
CUADRO 6.6:	PRESUPUESTO DE COMPRAS EN LAS CATEGORÍAS ELEGIDAS	175

Lista de gráficos

GRÁFICO 1.1:	POBREZA Y PARIDAD DEL PODER DE COMPRA EN AMÉRICA LATINA CON 2 DÓLARES DIARIOS.....	2
GRÁFICO 1.2:	ÍNDICE DE POBREZA POR AÑOS	3
GRÁFICO 1.3:	EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD DEL INGRESO EN AÑOS ESCOGIDOS.....	3
GRÁFICO 1.4:	DEUDA TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO	8
GRÁFICO 1.5:	COMPOSICIÓN DE LA DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO, SEGÚN MONEDA	9
GRÁFICO 1.6:	BALANCES DEL SECTOR PÚBLICO, 1997-2006	11
GRÁFICO 1.7:	DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO POR INSTITUCIÓN.....	12
GRÁFICO 1.8:	COMPOSICIÓN DE LOS GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO POR ÁREAS INSTITUCIONALES.....	14
GRÁFICO 1.9:	GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL POR INSTITUCIÓN	26
GRÁFICO 1.10:	PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL.....	27

GRÁFICO 1.11:	INGRESOS FISCALES DE PAÍSES DE RENTA MEDIA	28
GRÁFICO 2.1:	GPPS PER CAPITA EN COSTA RICA, 1995-2005	34
GRÁFICO 2.2:	COEFICIENTE DE CONCENTRACIÓN DEL GPPS, EXCLUYENDO PROTECCIÓN SOCIAL.....	37
GRÁFICO 2.3:	ÍNDICES BRUTO Y NETO DE INSCRIPCIÓN SEGÚN NIVEL EDUCATIVO, 1995-2006.....	44
GRÁFICO 2.4:	ÍNDICE NETO DE INSCRIPCIONES EN SECUNDARIA Y GASTOS PÚBLICOS EN EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA, 2003	46
GRÁFICO 2.5:	COSTO ANUAL PROMEDIO POR ESTUDIANTE.....	47
GRÁFICO 2.6:	ÍNDICES DE FRACASO POR NIVEL EDUCATIVO	48
GRÁFICO 2.7:	COBERTURA DE LOS EBAIS POR REGIÓN, 2004.....	51
GRÁFICO 2.8:	ORGANIZACIÓN DE PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL	58
GRÁFICO 3.1:	DIAGRAMA DE RECURSOS DEL PROGRAMA CEN-CINAI	80
GRÁFICO 3.2:	FLUJO DE RECURSOS AL PROGRAMA DE ALMUERZOS ESCOLARES	90
GRÁFICO 4.1:	CALIDAD DE RUTAS NACIONALES PAVIMENTADAS, POR PROVINCIA (2006	102
GRÁFICO 4.2:	CALIDAD DE LAS RUTAS NACIONALES PAVIMENTADAS, EXPORTACIONES Y TURISMO, POR REGIÓN (2006).....	104
GRÁFICO 4.3:	EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN INFRAESTRUCTURA PARA EL TRANSPORTE.....	106
GRÁFICO 4.4:	INGRESOS Y GASTOS DEL CONAVI, 1998-2007	108
GRÁFICO 4.5:	CÁLCULO DE GASTOS NECESARIOS PARA MEJORAR LA RED NACIONAL PAVIMENTADA, A LO LARGO DE 14 AÑOS (POR LANAMME).....	122
GRÁFICO 4.6:	FUENTES DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN INFRAESTRUCTURA VIAL, 2001-2020	123
GRÁFICO 5.1:	PRESUPUESTOS EXTRAORDINARIOS, MODIFICACIONES APROBADAS POR LA LEGISLATURA Y DEFICIT FISCAL, 1990-2006	135
GRÁFICO 5.2:	IMPORTANCIA DE LOS GASTOS NO DISCRECIONALES DEL GOBIERNO CENTRAL.....	137
GRÁFICO 6.1:	COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO	158
GRÁFICO 6.2:	DISTRIBUCIÓN GENERAL DE LAS COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO EN 2006.....	160
GRÁFICO 6.3:	DISTRIBUCIÓN DE LA COMPRAS DE BIENES, SERVICIOS E INFRAESTRUCTURA EN 2006	161
GRÁFICO 6.4:	CONCENTRACIÓN DE LAS COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO EN 2006.....	161
GRÁFICO 6.5:	EVALUACIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS DE COSTA RICA.....	163
GRÁFICO 6.6:	COMPRAS PÚBLICAS AGRUPADAS EN CATEGORÍAS CORRIENTES	165
GRÁFICO 6.7:	DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPRAS DE INSUMOS DE OFICINA	166
GRÁFICO 6.8:	DISTRIBUCIÓN DE PRECIOS EN COMPRAS DE PAPEL	167
GRÁFICO 6.9:	DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPRAS DE COMPUTADORAS Y SOFTWARE.....	168
GRÁFICO 6.10:	DISTRIBUCIÓN DE LA COMPRA DE VEHÍCULOS	170
GRÁFICO 6.11:	DISTRIBUCIÓN DE LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS GENERALES	171
GRÁFICO 6.12:	DISTRIBUCIÓN DEL PRECIOS POR SERVICIOS DE LIMPIEZA.....	172
GRÁFICO 6.13:	ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA	174
GRÁFICO 6.14:	SECUENCIA DEL PROGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN	175
GRÁFICO 6.15:	ESCENARIOS DE LA IMPLEMENTACIÓN PROPUESTA.....	177

Lista de recuadros

RECUADRO 1.1:	PRINCIPALES IMPUESTOS DE COSTA RICA.....	29
RECUADRO 2.1:	FUENTES DE LOS DATOS DE LOS GPPS	34
RECUADRO 3.1:	EL PROGRAMA DE ALMUERZO ESCOLAR.....	85
RECUADRO 4.1:	MARCO LEGAL PARA LA PARTICIPACIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA/CAMINOS.....	113
RECUADRO 5.1:	CONTRATOS CON LA CIUDADANÍA EN EL MARCO DEL PLAN DE DESARROLLO NACIONAL, 2006-2010	140
RECUADRO 5.2:	INTERVENCIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN ASIGNACIONES ESPECÍFICAS.....	147
RECUADRO 5.3:	INSTRUMENTOS DE LA CGR PARA EL CONTROL PRESUPUESTARIO.....	149

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ACCCR	<i>Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica</i>
ADPCC	<i>Asociación de Desarrollo Pro CEN-CINAI</i>
ARESEP	<i>Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos</i>
AYA	<i>Acueductos y Alcantarillados</i>
BANHVI	<i>Banco Hipotecario de la Vivienda</i>
BCCR	<i>Banco Central de Costa Rica</i>
BCR	<i>Banco de Costa Rica</i>
BCIE	<i>Banco Centro-Americano de Integración Económica</i>
BID	<i>Banco Interamericano de Desarrollo</i>
BNCR	<i>Banco Nacional de Costa Rica</i>
BPDC	<i>Banco Popular y de Desarrollo Comunal</i>
CCSS	<i>Caja Costarricense del Seguro Social</i>
CE	<i>Comedores Escolares</i>
CEN	<i>Centros de Educación y Nutrición</i>
CEN-CINAI	<i>Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral</i>
CEPAL	<i>Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)</i>
CETAC	<i>Consejo Técnico de Aviación Civil</i>
CGR	<i>Contraloría General de la República</i>
CIG	<i>Comisión de Ingresos y Gastos</i>
CINAI	<i>Centros Infantiles de Atención Integral</i>
CIPPEC	<i>Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento</i>
CN	<i>Centros de Nutrición</i>
CNC	<i>Consejo Nacional de Concesiones</i>

CNFL	<i>Compañía Nacional de Fuerza y Luz</i>
CNP	<i>Consejo Nacional de Producción</i>
CONAFIN	<i>Consejo Nacional de Financiamiento</i>
CONAVI	<i>Consejo Nacional de Vialidad</i>
COSEVI	<i>Consejo de Seguridad Vial</i>
CREMA	<i>Contrato de Recuperación y Mantenimiento</i>
CTAC	<i>Consejo Técnico de Aviación Civil</i>
CTAMS	<i>Consejo Técnico de Asistencia Médico Social</i>
CTP	<i>Consejo Transporte Público</i>
DANEA	<i>Dirección de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente</i>
DCNDI	<i>Departamento de Nutrición Infantil y Desarrollo</i>
DFOE	<i>División de Fiscalización Operativa y Evaluativa</i>
DGABCA	<i>Dirección General de Administración de Bienes y Contratos</i>
DHR	<i>Defensoría de los Habitantes de la Republica</i>
EBAIS	<i>Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud</i>
ECENDI	<i>Centro de Nutrición y Desarrollo Infantil</i>
EHPM	<i>Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples</i>
ESPH	<i>Empresa de Servicios Públicos de Heredia</i>
FANAL	<i>Fábrica Nacional de Licores</i>
FODESAF	<i>Fondo Desarrollo Social y Asignaciones Familiares</i>
FONABE	<i>Fondo Nacional de Becas</i>
FONAFIFO	<i>Fondo Nacional de Financiamiento Forestal</i>
GAM	<i>Gran Área Metropolitana</i>
GPPS	<i>Gasto público en Programas Sociales</i>
ICE	<i>Instituto Costarricense de Electricidad</i>
ICHO	<i>International Cooperation Health Office</i>
ICT	<i>Instituto Costarricense de Turismo</i>
IDA	<i>Instituto de Desarrollo Agrícola</i>
IDH	<i>Indice de Desarrollo Humano</i>
IDS	<i>Indice de Desarrollo Social</i>
IMAS	<i>Instituto Mixto de Ayuda Social</i>
INA	<i>Instituto Nacional de Aprendizaje</i>
INAMU	<i>Instituto Nacional de las Mujeres</i>
INCOP	<i>Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico</i>
INEC	<i>Instituto Nacional de Estadística y Censos</i>
INFOCOOP	<i>Instituto Nacional de Fomento Cooperativo</i>

INS	<i>Instituto Nacional de Seguros</i>
ITCR	<i>Instituto Tecnológico de Costa Rica</i>
JASEC	<i>Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago</i>
JE	<i>Junta Educativa</i>
JPSSJ	<i>Junta de Protección Social de San José</i>
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
LAFRPP	<i>Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos</i>
LANAMME	<i>Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de Costa Rica</i>
LCA	<i>Ley de Contratación Administrativa</i>
LGOCP	<i>Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos</i>
MEP	<i>Ministerio de Educación Pública</i>
MIDEPLAN	<i>Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica</i>
MOPT	<i>Ministerio de Obras Públicas y Transportes</i>
MS	<i>Ministerio de Salud</i>
MTSS	<i>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social</i>
OCIS	<i>Oficina de Cooperación Internacional de la Salud</i>
OECD	<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i>
PANEA	<i>Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente”</i>
PAO	<i>Planes Anuales Operativos</i>
PLN	<i>Partido Liberación Nacional</i>
PND	<i>Plan Nacional de Desarrollo</i>
PNUD	<i>Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo</i>
PROCOMER	<i>Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica</i>
PRODEV	<i>Programa de Mejoramiento de la Eficiencia del Sector Público</i>
PROMECON	<i>Programa de Mejoramiento de la Calidad de Vida y Educación de Comunidades Prioritarias</i>
PUSC	<i>Partido Unidad Social Cristiana</i>
RECOPE	<i>Refinadora Costarricense de Petróleo</i>
RIVM	<i>Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte</i>
RPN	<i>Régimen del Presupuesto Nacional</i>
SEM	<i>Servicio de Noticias de la Mujer</i>
SETENA	<i>Secretaría Técnica Nacional Ambiental</i>
SIECA	<i>Secretaría de Integración Económica Centroamericana</i>
SINE	<i>Sistema Nacional de Evaluación</i>
SPNF	<i>Sector Público No Financiero</i>
STAP	<i>Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria</i>
SUGEF	<i>Superintendencia General de Entidades Financieras</i>

TICA	<i>Tecnología de Información para el Control Aduanero</i>
TSE	<i>Tribunal Supremo de Elecciones</i>
UCR	<i>Universidad de Costa Rica</i>
UN	<i>Universidad Nacional</i>
UNICEF	<i>Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia</i>
URCNDI	<i>Unidad Regional de Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil</i>

IBRD Vicepresidente, LCR: **Pamela Cox**
 Director, LCC2C: **Laura Frigenti**
 Director, LCSPR: **Marcelo Giugale**
 Economista Jefe, LCSPR: **David Gould**
 Director de Area, LCSPE: **Mauricio Carrizosa**
 Jefa de Equipo, LCSPE: **Ana Lucia Armijos**

BID Vicepresidente para Países: **Octaviano Canuto**
 Gerente, CID: **Gina Montiel**
 Representante de País en CR: **Fernando Quevedo**
 Jefe de Equipo: **Fernando D. Straface**

EQUIVALENCIAS MONETARIAS

Unidad monetaria = Colón (C)

TIPO DE CAMBIO

Cambio al 31 de marzo de 2008

C 495 = US\$1

AÑO FISCAL

1 de enero – 31 de diciembre

SÍNTESIS EJECUTIVA

Origen y objetivos

- 1 Costa Rica, país en desarrollo de ingreso medio y 4 millones y medio de habitantes, se destaca por sus logros socioeconómicos. La expectativa de vida es bastante más elevada que en países comparables, mientras que los índices de mortandad infantil son significativamente menores. En 2004, Costa Rica tenía el segundo más bajo número de pobres en América Latina, con apenas el 9 por ciento de los hogares bajo la línea de pobreza de 2 dólares diarios per capita. La desigualdad del ingreso se ubica también entre las más bajas de América Latina.
- 2 El crecimiento económico de Costa Rica tuvo un promedio de 4,7 por ciento anual a lo largo de los últimos 15 años, unos 2 puntos porcentuales por encima del resto de América Latina, lo que refleja su estabilidad macroeconómica y política, instituciones fuertes y una fuerza laboral calificada. Durante este período, Costa Rica siguió una estrategia exitosa de crecimiento apoyado en una orientación aperturista y el impulso a las exportaciones; de abrirse a la inversión extranjera y liberalizar gradualmente el comercio. Esto transformó la economía antes dependiente de la agricultura y la agroindustria en una economía liderada ahora por las industrias electrónica y de alta tecnología informática, por servicios como el transporte, las comunicaciones y las finanzas, la agricultura no tradicional y el turismo.
- 3 Pese a estos logros, aun hay desafíos pendientes. En primer lugar, pese a avances recientes, la pobreza y los niveles de desigualdad en Costa Rica muestran escaso progresos desde 1994. Esto sugiere que el crecimiento económico del país no es de base amplia y causa preocupación en cuanto a la eficacia del gasto social. Costa Rica está retrocediendo en algunas áreas de salud y su desempeño en educación secundaria –vital para obtener los beneficios de la globalización- no se ha mantenido a la par de países con un gasto similar en educación per capita. En segundo lugar, la calidad de la infraestructura del país se está deteriorando. Por ejemplo, se estima que menos del 12 por ciento de la red de carreteras pavimentadas está en buenas condiciones, mientras que el 64 por ciento está en malas o muy malas condiciones. Esto sirve para explicar por qué Costa Rica tuvo una puntuación bastante inferior al promedio en un estudio sobre la calidad de la infraestructura. En tercer lugar, si bien en los últimos años mejoraron el equilibrio fiscal y la situación de la deuda, Costa Rica es todavía vulnerable al deterioro del ambiente externo si hay: (i) una recesión en Estados Unidos; (ii) condiciones más estrechas en los mercados financieros a nivel mundial, y (iii) un drástico incremento en los precios de combustibles y commodities.

- 4 El Gobierno costarricense sabe que el crecimiento económico sostenido y la reducción de la pobreza requieren mejorar la calidad de la infraestructura y los servicios del sector social, sobre todo si Costa Rica quiere sacar provecho de las mayores oportunidades del mercado global en el contexto del DR-CAFTA y otras iniciativas de libre mercado. Hay un desafío en mejorar la calidad de los servicios públicos y, al mismo tiempo, reducir la vulnerabilidad fiscal, en particular porque la experiencia muestra que no ha sido fácil alcanzar el consenso político para una reforma impositiva que mejore los ingresos.
- 5 Este informe es el resultado de un pedido del Gobierno costarricense al Banco Mundial (BM) y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para que identifiquen posibles reformas en las políticas y las instituciones, de manera tal que mejoren la efectividad, eficacia y equidad de los gastos públicos. Estas reformas acompañarán los esfuerzos de Costa Rica por garantizar balances fiscales sustentables y establecer mecanismos efectivos y transparentes para la asignación de los recursos públicos, a fin de promover un crecimiento de base amplia, mejorar los indicadores sociales y reducir la pobreza.
- 6 El informe fue realizado en estrecha relación con las autoridades de numerosos ministerios e instituciones públicas, incluidos el Ministro de Hacienda, el Ministro de Educación, el Ministro de Salud y el Ministro de Obras Públicas y Transporte. En particular, los sectores, programas y asuntos tratados en el informe –educación y salud; protección social, con análisis en profundidad de los programas de cuidado y alimentación escolar de los niños, carreteras, proceso presupuestario y compras- fueron pedidos por las autoridades en el inicio del ejercicio. El estudio también ofrece respuestas a preguntas planteadas por las autoridades durante la misión conjunta del BM y el BID, en julio de 2007, cuando se presentaron las conclusiones preliminares del estudio.
- 7 A raíz de estas inquietudes, el estudio se concentra en cómo mejorar los servicios públicos manteniendo a la vez su parte en el total de los gastos públicos del PIB. Esto exigirá eliminar gastos inefectivos, sobre todo mediante la implementación de medidas para mejorar la eficiencia, en especial en educación, salud, caminos y compras públicas. También exigirá medidas para mejorar el direccionamiento, sobre todo de los programas de protección social y de salud.
- 8 El estudio también sugiere que hay margen para mejorar la inversión pública en ciertas áreas desatendidas sin sacrificar por ello la estabilidad fiscal y consolidando a la vez los resultados en materia social y de reducción de la pobreza. Esto requerirá reasignar determinados gastos, algo que no será sencillo debido a ciertas rigideces fiscales causadas la amplia asignación de fondos así como cuestiones referidas al proceso presupuestario. Más aún, dificultades institucionales y de capacidades técnicas podrían complicar la implementación de reformas como las previstas o la obtención de los resultados buscados con un mayor gasto. Enfrentar estas dificultades y mejorar el proceso presupuestario serán claves en la implementación de reformas y en la posibilidad de reasignar partidas de gastos.

- 9 Tras describir hechos económicos recientes, el resto de esta síntesis ejecutiva abordará uno por vez los cuatro temas identificados más arriba y que recorren la mayoría de los capítulos: (i) la eficiencia del gasto público; (ii) las dificultades institucionales y de capacidad técnica; (iii) la rigidez fiscal y el proceso presupuestario, y (iv) la focalización y la equidad. También se aborda la economía política de cómo introducir e implementar las opciones de políticas sugeridas.

La actualidad económica

- 10 Pese al incremento en el precio del petróleo, el PIB de Costa Rica creció 8,8 por ciento en 2006 y 6,8 por ciento en 2007. Mejores balances macroeconómicos acompañaron este crecimiento –las tasas locales de interés cayeron y la inflación alcanzó un solo dígito en 2006. De un déficit de 4 por ciento del PIB en 2002, el balance del sector público no financiero pasó a un superávit de 0,7 por ciento del PIB en 2006, debido a una combinación de fuertes ingresos por la mayor actividad económica, mayor control de los gastos, mejor manejo de la deuda y mejoras en la administración de impuestos y aduanas.
- 11 Entre 2002 y 2006, el sector público de Costa Rica gastó 48,8 por ciento del PIB. Esta cuota elevada se debe en parte a que el sector público tenía el monopolio o cuasi monopolio de servicios como las telecomunicaciones, la electricidad, los combustibles y el gas. En este período también gastó 16 por ciento del PIB en educación, salud y protección social, un promedio superior al de los países de América Latina pero inferior al de algunos países de ingreso medio de la región. Análisis recientes concluyeron que a excepción de las pensiones contributivas, los gastos del sector social son bastante progresivos. Los gastos en salud son considerablemente eficientes, pero la eficiencia en materia educativa quedó en desventaja en relación con países comparables de la región.
- 12 Para evitar un retorno a la inflación de dos dígitos, elevada deuda pública, creciente dolarización y los grandes balances externos que la acechaban a principios de la década, el Gobierno incrementó la flexibilidad del tipo de cambio, introdujo pautas inflacionarias, redujo la exposición de la deuda pública al riesgo cambiario, mantuvo el esfuerzo por incrementar el superávit primario y dobló el esfuerzo por atraer inversiones y mejorar el comercio. Aunque hay pendientes iniciativas para implementar el recientemente aprobado Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana (TLCCA-RD) con Estados Unidos, mejoraron las perspectivas de más intercambio e inversiones.

- 13 Antes un país altamente endeudado, Costa Rica ha visto declinar la carga de su deuda al 46 por ciento de su PIB hacia fines de 2006. Esto se debió en parte a las iniciativas del Ministerio de Hacienda para la creación de una oficina única de administración de deuda y fondos, el desarrollo de una política cambiaria y de tasas de interés coordinada con el Banco Central, y la implementación de una estrategia en el manejo de la deuda. Este informe señala que con un crecimiento y tasas de interés razonables, se requiere un superávit fiscal primario de entre 1,6 y 2,3 por ciento del PIB para mantener la deuda por debajo del 50 por ciento del PIB.
- 14 Para garantizar niveles sustentables de endeudamiento incluso con un menor crecimiento, Costa Rica podría buscar al mismo tiempo maneras eficientes de incrementar los ingresos públicos, como ser reducir la evasión impositiva, estimada en 40 por ciento y 60 por ciento para impuestos a las ventas y a las empresas respectivamente. Otra opción para generar más espacio fiscal sería crear nuevos impuestos. El Gobierno envió varias propuestas a la Asamblea Nacional en agosto de 2006, dirigidas a generar un adicional equivalente a entre el 2 y el 2,5 por ciento del PIB, pero la discusión fue pospuesta para 2008.

Eficiencia del gasto público

- 15 El Gobierno podría adoptar un conjunto de medidas para mejorar la eficiencia de los gastos públicos de forma tal de obtener resultados sensiblemente mejores con un mínimo o ningún incremento en los recursos públicos. Mientras todas las opciones de reformas discutidas en esta sección pueden ser llevadas a cabo de manera administrativa, no necesariamente son fáciles de implementar debido a que habrá ganadores y perdedores. Es esencial ofrecer los incentivos apropiados para implementar las reformas. Además, si bien algunas reformas generarán ahorros fiscales, en muchas otras instancias será necesario asignar recursos públicos adicionales para lograr mejores resultados. Si se mantienen las recientes tasas elevadas de crecimiento, será más sencillo poner en marcha las reformas. Este requiere asegurarse de que los mayores ingresos fiscales son gastados de manera no proporcional en las reformas dirigidas a lograr una mayor eficiencia.
- 16 Un área en la que la eficiencia puede ser mejorada mientras al mismo tiempo se obtienen ahorros fiscales significativos son los **controles administrativos**, en particular los referidos al personal, donde el problema de trabajadores ausentes parece serio. Si bien es difícil establecer la gravedad del problema, un informe de seguimiento de los gastos públicos (ISGP) desarrollado para dos programas de asistencia social –almuerzos escolares y centros de cuidados infantiles- halló discrepancias importantes entre el personal registrado en el ministerio correspondiente y el personal de campo de estos programas. Una revisión profunda de los registros de personal en todos los ministerios, comenzando con los de Salud y Educación sería útil. Los ahorros resultantes podrían ser redirigidos a actividades con carencias presupuestarias, preferentemente del mismo programa o centro, a fin de ofrecer mejores incentivos para que posibles fraudes o robos salgan a la luz. La realización de auditorías más frecuentes y mejores de varios programas y entes descentralizados seguramente redundará en muy buenos resultados.

- 17 Otra área en que una mayor eficiencia podría resultar en importantes ahorros fiscales es la de **compras**. Los sistemas de control interno de Costa Rica son satisfactorios y los marcos legal y institucional para las compras están en línea con las mejores prácticas internacionales. Por ejemplo, permiten mecanismos avanzados de compra como *contratos marco*, para compras reiteradas o voluminosas, y subastas invertidas, en las que son los proveedores quienes proponen el precio, especificaciones y calidad al comprador. Sin embargo, el sector público no saca el debido provecho de estos procedimientos, prácticas y herramientas administrativas. Por ejemplo, no unifica las compras ni recurre a la estandarización de especificaciones. No cuenta con referencias de precios, informaciones de las industrias proveedoras o objetivos de costo por unidad para servicios estandarizados. El foco está puesto en el cumplimiento de la legislación existente, como la ley de compras y presupuestos máximos, y no tanto en buscar una mayor eficiencia y ahorro en los costos.
- 18 Este estudio analizó las prácticas de compras en cuatro ítems: insumos de oficina, computadoras y software, vehículos y servicios generales de mantenimiento en tres de los principales entes descentralizados y en tres importantes ministerios del Gobierno. Halló importantes variaciones para compras similares entre instituciones del sector público e incluso dentro de una misma institución en el mismo año. Los ISGP hallaron resultados similares para los dos programas de asistencia social mencionados más arriba. Al comparar los costos reales con el precio posible de haberse utilizado mejores técnicas de compra, el ahorro anual potencial del sector público de Costa Rica fue estimado en entre 300 y 430 millones de dólares, según cuán agresivamente se incorporaran las técnicas de compras. El ahorro provendría de unificar las compras, utilizar subastas invertidas, fijar estándares para una más adecuada relación entre requerimientos y propósitos, establecer referencias para los catálogos de servicios y aprovechar los *contratos marco*. Se pueden lograr ahorros sin cambiar ninguna ley o regulación, pero ello requiere el apoyo y la cooperación de la Contraloría General de la República (CGR) y de los máximos responsables de los principales entes descentralizados, responsables por la mayor parte de las compras.
- 19 Otra área en la que podría lograrse una mayor eficiencia podría surgir si se gastara más en sectores desatendidos, como materiales escolares y mantenimiento escolar. En su conjunto, Costa Rica gasta una porción más elevada de su PIB en educación que la amplia mayoría de los países de América Latina, pero a pesar de ello a menudo obtiene peores resultados en términos de índice de inscripción, deserción y repitencia, en especial en el nivel secundario. Sería especialmente beneficioso poner el acento en mejorar los niveles de inscripción en la escuela secundaria y reducir la deserción y la repitencia. El mantenimiento edilicio también es importante en los centros de cuidado infantil, muchos de los cuales carecen de normas de seguridad en sus sistemas eléctrico y de plomería y tienen goteras en los techos.

- 20 Debido a que los salarios y pensiones de los docentes se llevan la mayor parte del presupuesto para educación, las reformas en esta área deberán concentrarse en mejorar los resultados educacionales. Las opciones de políticas incluyen: (i) el lanzamiento de una iniciativa para erradicar el ausentismo de los trabajadores y utilizar el ahorro para adquirir material educativo e invertir en la infraestructura escolar; (ii) la introducción de sistemas transparentes para la evaluación de maestros y la entrega de premios por resultados y calificación; (iii) la reforma de las reglas y reglamentaciones para contratar y despedir al cuerpo permanente para dar mayor flexibilidad y los incentivos de desempeño apropiados, y (iv) incorporar más maestros temporarios al ahora más flexible cuadro permanente, de manera de motivar mejor a estos maestros y propiciar una mayor justicia. Para reducir la oposición a las reformas puede ser necesario incorporar algunos de estos cambios sólo para los maestros nuevos y hacer del sistema de evaluación de los docentes una opción voluntaria, aunque necesaria para las promociones y los premios. El estudio estima que los índices de repitencia y deserción le cuestan al Gobierno al menos un 0,5 por ciento del PIB. Sin embargo, este costo puede ser mayor ya que no se han considerado posibles efectos secundarios. Por ejemplo, el impacto negativo que tiene sobre la educación el hecho de tener más alumnos por aula o por docente.
- 21 Del mismo modo, los resultados en salud pueden ser también mejorados si hay una mayor atención a la salud inicial, tanto en los centros de cuidado infantil como en las campañas educativas para el control de la malaria, el dengue y el sida, o en las campañas de vacunación, todas estas áreas en las que Costa Rica muestra atrasos en relación con países comparables. Los fondos para estas iniciativas podrían provenir de los mayores ingresos del Gobierno como resultado del crecimiento económico, de una reducción de la evasión impositiva y/o de los mayores recursos fiscales si algunas o todas las reformas impositivas enviadas al Congreso son aprobadas.
- 22 Más aún, la mayoría de los programas de protección social, incluidos el CEN-CINAI y los almuerzos escolares, no producen información relevante de manera sistemática y actualizada, y por lo tanto no tienen impacto alguno en el proceso de evaluación. Sin esta información no se puede determinar si los programas están financiando intervenciones adecuadas o que éstas están siendo desarrolladas de manera apropiada. Es indispensable crear condiciones permanentes de evaluación de resultados a fin de decidir si un programa debe ser ampliado o incluso continuado.
- 23 Para el mantenimiento de los caminos son necesarios recursos significativamente mayores, pero mucho menos en realizar el revestimiento fino superior y más en rehabilitaciones importantes, lo que puede reducir en buena medida los costos a largo plazo al tiempo que se mejoran las carreteras sobre una base sustentable. Más aún, al menos una parte del trabajo de mantenimiento y rehabilitación puede ser desarrollada por el sector privado mediante contratos de administración basados en resultados (CREMA). También podría explorarse la factibilidad de incorporar o elevar los peajes. El sector privado tiene más incentivos para realizar el mantenimiento y rehabilitación de carreteras de manera eficiente y podría proveer los recursos necesarios para la rehabilitación de caminos o para construir caminos nuevos bajo una modalidad de concesión de largo plazo. Para mejorar la eficiencia, Costa Rica deberá introducir reformas institucionales y considerar vías para garantizar que el proceso presupuestario otorga los recursos suficientes para el mantenimiento de caminos. Las próximas dos secciones abordarán algunas opciones de políticas.

Restricciones Institucionales y de Capacidad Técnica

- 24 La calidad de los gastos públicos se ve afectada muchas veces porque los incentivos de algunos de los actores participantes no guardan relación con el resultado deseado. Estas limitaciones institucionales afectan negativamente la calidad de los servicios e impiden dar más importancia a actividades que, de otra manera, serían deseables. Por ejemplo, es posible que no se obtengan los resultados deseados si se incrementan los fondos para el mantenimiento de caminos sin la planificación, coordinación y aplicación de procedimientos apropiados, o sin asignar la responsabilidad a una institución con los incentivos necesarios para llevar a cabo dicha tarea.
- 25 Además, incluso con los incentivos apropiados y buenas intenciones, algunas instituciones del sector público no podrán cumplir con las reglas y regulaciones o sacar provecho del marco legal y regulatorio flexible de Costa Rica por carecer de la capacidad técnica necesaria. Siguiendo con el ejemplo del mantenimiento de caminos, sin el entrenamiento adicional ni las municipalidades ni la agencia la oficina nacional de carreteras, CONAVI, sería capaz de hacer la planificación requerida o contratar y supervisar una concesión de largo plazo o un contrato de mantenimiento sobre la base de resultados. Esta sección examina estos temas vinculados.
- 26 Una planificación apropiada y la correcta decisión presupuestaria puede hacer una gran diferencia en cuanto a la eficiencia y eficacia en la provisión de los servicios públicos. Esto cuenta tanto en el nivel nacional, en el nivel de un ente descentralizado, en el interior de un ministerio, o en el nivel de un programa como el de los centros de cuidado infantil. El proceso de planificación nacional y presupuesto es considerablemente sofisticado en Costa Rica en el sentido de que intenta reunir los programas quinquenales de desarrollo basados en resultados (PND), los planes anuales operativos y los presupuestos anuales. El Gobierno también lanzó una iniciativa que contempla incluir un plan de inversiones de varios años. Sin embargo, estos esfuerzos solo han tenido resultados parciales, principalmente debido a los incentivos de las instituciones y su capacidad técnica para implementar los procesos y procedimientos. Un mayor entrenamiento y la implementación de algunos de los cambios sugeridos en el proceso presupuestario podría ser de utilidad en este sentido.
- 27 Algunas reformas en el área vial podrían contribuir a obtener mejores resultados, al atender las limitaciones institucionales y técnicas. En primer lugar, el mantenimiento de carreteras podría ser asignado a la institución con los mayores incentivos para administrarlas y mantenerlas. Esto implica clasificar de manera correcta las carreteras para determinar si son de relevancia nacional o municipal, y asignarlas por ende a la institución apropiada, e introducir contratos de mantenimiento de caminos sobre la base de resultados (CREMA), que están autorizados por ley pero que aun no han sido implementados. Luego de reconocer que la actual clasificación de carreteras perdió vigencia y es inexacta, el Gobierno ha iniciado ya un ejercicio de reclasificación.

- 28 A fin de identificar una estrategia apropiada de mantenimiento de caminos e implementar contratos CREMA, la agencia vial nacional, CONAVI, y los gobiernos municipales responsables por los caminos locales necesitarán asistencia técnica. Las municipalidades en particular carecen de capacidad de implementación y a menudo se ven incluso impedidas de preparar los estudios de factibilidad necesarios para solicitar una transferencia presupuestaria para grandes inversiones. Además de ayudar a establecer y controlar los contratos CREMA, las municipalidades podrían beneficiarse con una asistencia en: (i) la planificación, implementación y supervisión de los trabajos; (ii) la administración financiera y presupuestaria, y (iii) la preparación y procesamiento de los pedidos de fondos. Con el uso del conocimiento técnico de CONAVI y el laboratorio nacional de investigación vial (LANAMME), el Ministerio de Obras públicas y Transporte podría desarrollar una estrategia de mantenimiento de carreteras basado en estándares industriales actualizados y las mejores prácticas internacionales. Las actividades de mantenimiento y rehabilitación de caminos, realizadas sobre la base de sólidos criterios técnicos y principios de costos y beneficios, podrían mejorar en gran medida el diseño, calidad y viabilidad de los materiales, y la durabilidad de las construcciones.
- 29 Las concesiones bien diseñadas armonizan mejor los incentivos para el mantenimiento de carreteras con los resultados. Costa Rica tiene ya un marco legal y regulatorio flexible como para alentar este tipo de arreglos, lo que permite superar las limitaciones de capacidad institucional y la falta de recursos disponibles. Sin embargo, no se ha iniciado aún ninguna concesión privada, aunque se espera que dos iniciativas comiencen en 2008. Esto se debe en parte a que pese a que el marco legal amplio es el apropiado, resta mejorar los procedimientos, detallar responsabilidades y mejorar la coordinación. Es necesaria revisar las reglas y regulaciones relacionadas con las responsabilidades conjuntas en la estructura financiera de los proyectos, de manera tal de incorporar garantías parciales para los inversores y prestamistas, y para simplificar la documentación de ofertas y procedimientos. También es necesario clarificar las reglas para la transferencia de las concesiones, las expropiaciones, el régimen impositivo y la estructura administrativa y los roles de los concejos nacionales de concesiones. Ya ha sido preparada la legislación necesaria para atender estas reformas.
- 30 La efectividad de los servicios del sector social también se ve afectada por consideraciones acerca de la capacidad institucional y técnica. En el área de la asistencia social, la falta de coordinación entre los 46 programas administrados por 22 agencias conduce a una inefectiva duplicación y a tarifas mayores pese a que muchos sectores que requieren apoyo y grupos en situación vulnerable no reciben la asistencia necesaria. Además, la falta de datos y de capacidad de seguimiento hace imposible evaluar hasta qué punto un determinado programa o actividad logra los objetivos deseados, una problemática que se reitera en muchos programas y desembolsos.

- 31 Para hacer frente a estas cuestiones se debe considerar la creación de una institución permanente o cuerpo a cargo de la coordinación y evaluación de varios de los programas de asistencia social. Para que esta institución sea efectiva, debe tener cierto grado de control sobre los planes de estos programas, su definición presupuestaria y estar en posición de recomendar una fusión de programas o instituciones. También debería poder contar con información desagregada, analizada y actualizada regularmente sobre los costos y el perfil de los beneficiarios de los programas. Parte de la recolección de datos podría realizarse en un nivel altamente descentralizado. Por ejemplo, cada centro de cuidado infantil podría incorporar los datos en tiempo real, para que luego sean analizados por la institución a cargo de la coordinación.
- 32 También el entrenamiento forma parte de la problemática en los programas de protección social. Por ejemplo, los centros de cuidado infantil podrían beneficiarse de un entrenamiento en administración contable, tratamientos especiales y asuntos laborales y sociales. En el caso del programa de almuerzos escolares, se requieren entrenamientos en contabilidad, relaciones laborales y sociales, y provisión alimenticia y nutrición. El entrenamiento administrativo podría además reducir las demoras en las autorizaciones presupuestarias, que dependen de que los representantes comunitarios cumplan con los requerimientos informativos del Gobierno Central. La simplificación y estandarización de estos requerimientos informativos podrían también reducir las demoras en las asignaciones presupuestarias.

La Rigidez Fiscal y el Proceso Presupuestario

- 33 El presupuesto de Costa Rica se caracteriza por su creciente rigidez, sobre todo como resultado de los mandatos mínimos de gasto. Por ejemplo, los gastos presupuestados deben reservar un mínimo de: (i) un seis por ciento del PIB para educación, (ii) diez por ciento del presupuesto para las municipalidades, (iii) tres por ciento del presupuesto para subsidios habitacionales, (iv) dos por ciento para desarrollo de las comunidades y (v) seis por ciento de los ingresos del Gobierno Central para justicia. Además, algunos impuestos y tasas son asignadas a determinadas actividades e instituciones. Por ejemplo, FODESAF recibe el 20 por ciento del impuesto a las ventas para programas de alivio de la pobreza; CONAVI recibe el 50 por ciento del impuesto a los vehículos, 30 por ciento del impuesto a los combustibles va al sector vial, dividido entre CONAVI (75 por ciento) y las municipalidades (25 por ciento), y el fondo forestal recibe el 3,5 por ciento del impuesto a los combustibles.

- 34 Si bien no se cumple a rajatabla con estas directivas, se hace difícil asignar fondos de una manera racional, en línea con los objetivos de la política pública. Como resultado, se han resentido tanto la inversión pública como la provisión de los servicios públicos. Esta rigidez presupuestaria también ha producido conflictos políticos y legales, a menudo zanjados por la Corte Constitucional, ya que el Ejecutivo ha violado sistemáticamente los mandatos legales y constitucionales a fin de mantener la estabilidad macroeconómica y garantizar la financiación de actividades esenciales. Esto, a su vez, ha endurecido la posición del Congreso, donde los legisladores incorporaron más asignaciones mínimas de gastos. A menudo el resultado es una parálisis política, en la que prevalece el statu quo.
- 35 El daño que producen estas disposiciones legales no es tan severo como puede parecer debido a una cierta flexibilidad por parte del Ministerio de Hacienda a la hora de acatar las leyes cuando puede demostrar que, de hacerlo, ello conduciría al desequilibrio fiscal. En la práctica, estos mandatos presupuestarios actúan más como un techo que como un piso, y el Ministerio de Hacienda a menudo gana las batallas legales por el no cumplimiento de las asignaciones con el argumento de que debe cuidar el equilibrio fiscal. Las diferencias entre las asignaciones legales y las reales muchas veces son importantes. En 2006, los programas de cuidado infantil y almuerzos escolares recibieron sólo el 35 y el 57 por ciento respectivamente de lo que debían recibir. Entre 1998 y 2006, CONAVI recibió menos de las tres cuartas partes de lo que indicaba el mandato legal.
- 36 Incluso disposiciones populares como las relativas a la educación no se cumplieron en los últimos años, por lo que se promovió un incremento del “mínimo” a un 8 por ciento. Aunque la iniciativa probablemente no será vinculante si pasa, casi con seguridad habrá mayores presiones de gasto en educación a costa de otros sectores igualmente necesitados. También habrá una menor presión para buscar ahorros por una mayor eficiencia en el sector, que ya gasta una porción mayor del PIB de lo que se gasta en países comparables. Estas asignaciones limitarían la posibilidad de redirigir recursos hacia donde son más necesarios y podría derivar en ajustes no deseados en las inversiones en infraestructura.
- 37 Pero si bien este tipo de asignaciones presupuestarias por lo general no son deseables, en algunos casos pueden resultar útiles. Por ejemplo, en Costa Rica las asignaciones han probado ser una vía efectiva para superar la parálisis política ante una reforma fiscal necesaria. También fueron beneficiosas en casos en que era escaso el apoyo político a la financiación de actividades de alto rendimiento, como el mantenimiento de caminos. Varios países de África y Asia han tenido éxito con la creación de un ente vial oficial, con su propio mecanismo de financiación. En América Latina, El Salvador, Guatemala y algunos estados de Brasil han tenido este tipo de fondos para carreteras. Estas entidades por lo general tienen una estructura de gobierno y funciones de control que incluyen la participación de los usuarios. Con una agencia vial independiente de este tipo, las decisiones de rehabilitación y mantenimiento de carreteras pueden adoptarse a partir de consideraciones económicas y técnicas y no políticas, lo que asegura una mayor transparencia y un más efectivo uso de los recursos. Esta es una opción que Costa Rica podría explorar.

- 38 Para lidiar con cuestiones vinculadas a las asignaciones e inflexibilidades presupuestarias se requiere un proceso de elaboración del presupuesto nacional más efectivo. El sistema presupuestario costarricense es moderno en el sentido de que sus procesos están bien documentados, sus controles internos son efectivos y cuenta con mecanismos efectivos de contabilidad vertical y horizontal. Las ramas ejecutiva, legislativa y judicial comparten el poder, mientras que la Contraloría General y las cabezas de los entes descentralizados tienen un poder considerable. Hay una defensoría del pueblo efectiva y el marco legal permite la participación de la sociedad civil en la formulación del presupuesto, su ejecución y el proceso de monitoreo. Sin embargo, con algunas medidas podría ser mejorado el proceso presupuestario, o, más bien, los procesos presupuestarios, ya que tres formulaciones presupuestarias coexisten en el sector público a nivel nacional, cada una con sus propias reglas, actores y economía política.
- 39 El primer proceso presupuestario fija las asignaciones para el Gobierno Central, lo que incluye al Ejecutivo y sus agencias, el Legislativo y el Judicial. Comprende alrededor del 33 por ciento de los gastos públicos. El segundo fija el presupuesto del sector descentralizado, que involucra más del 60 por ciento del gasto público. El tercero determina los presupuestos municipales; comprende apenas el tres por ciento del gasto. Si bien todos los presupuestos deben en principio contar con la aprobación del Congreso, en la práctica el Congreso desempeña un papel significativo sólo en el presupuesto del Gobierno Central. El presupuesto de los entes descentralizados es definido principalmente por los responsables de los entes descentralizados con pautas y lineamientos del Ministerio de Hacienda y sujetos a modificaciones y seguimiento por parte de la Contraloría General de la República (CGR).
- 40 Para mejorar la planificación y elaboración del presupuesto en el Ejecutivo, el Ministerio de Hacienda podría presentar un proyecto trienal para los últimos tres años de su gestión que incluya un plan de inversiones que sea consistente con el plan de desarrollo de cuatro años, lo que reforzaría el vínculo entre el proceso de elaboración del presupuesto y el plan de desarrollo. Se requeriría también que todas las entidades utilicen el mismo sistema contable certificado para garantizar la consistencia entre las cifras del presupuesto aprobado y los sistemas de contratación. Finalmente, podría complementarse la revisión legal que la CGR hace de las instituciones descentralizadas con su propio análisis, vinculando los esquemas del gasto de las entidades descentralizadas con los objetivos de las políticas públicas propuestos en sus presupuestos.
- 41 Sería útil que el Congreso mejorara la capacidad técnica de cumplir con sus obligaciones, para de ese modo considerar de manera independiente las propuestas de presupuesto y desarrollar su propio su propia estimación de la ejecución y evaluación presupuestaria. Podría también pedir a los entes descentralizados –o al menos a los más importantes– que le envíen actualizaciones anuales de la ejecución presupuestaria, utilizando el sistema contable común y vinculando los gastos a los objetivos de políticas. Además, el Congreso podría tener mejores reportes de los entes descentralizados si cada año dedicara algunas pocas sesiones plenarias a revisar los informes de la CGR y la defensoría de pueblo. También podría solicitar a los máximos responsables de los principales entes descentralizados que presenten informes de actividad y respondan a eventuales preguntas. Por último, la transparencia y la rendición de cuentas mejorarían si las decisiones de voto en el Congreso fueran públicas.

- 42 Para un mejor cumplimiento de su mandato acerca de los controles internos tal como estipula la ley, la CGR podría ofrecer asistencia técnica a los departamentos de auditoría interna de los entes descentralizados. Podría también estar más atenta a los controles ex post y no tanto a los ex ante y hacer públicos algunas de las etapas de la elaboración del presupuesto de los entes descentralizados, ahora ocultos al escrutinio público. También se podría considerar la posibilidad de firmar acuerdos de desempeño con los directorios de determinados entes descentralizados, para mejorar las compras, evaluar la capacidad técnica para disponer de los recursos enviados por el Gobierno y para alentar una mayor participación de la sociedad civil en el control de la ejecución presupuestaria y su evaluación. Si se mejorase el proceso presupuestario siguiendo estas recomendaciones podría facilitar una mejor asignación de recursos en función de los resultados deseados.

Focalización y Equidad

- 43 El gasto público puede jugar un papel importante en la promoción de la equidad en el sentido de dar a los ciudadanos igual acceso a servicios públicos como educación y salud, incluida la provisión de agua, alcantarillado y servicios de recolección de basura. También pueden garantizar que los pobres y vulnerables –como enfermos, ancianos, minusválidos o de pobreza crónica- tengan al menos un estándar básico de vida. La oferta de servicios de educación, salud y protección social subsidiados o gratuitos es la forma en que por lo general esto se logra. Estos servicios representan la mayor parte del gasto público en programas sociales. Una mejor focalización en el sentido de un mayor gasto en los servicios que consumen los pobres y vulnerables contribuirá a promover la equidad.
- 44 Excluyendo las pensiones contributivas, el gasto público en programas sociales de Costa Rica es bastante progresivo o favorable a los pobres, en el sentido de que el porcentaje de los gastos dirigidos a los pobres es mayor al porcentaje de pobres en el total de la población. Esto se ha profundizado con los años, sobre todo en los programas de protección social orientados a los pobres. Con la política de cobertura universal, el gasto en salud y educación es sólo moderadamente progresivo.
- 45 Los programas de protección social son clasificados como seguro social, que mejoran el control de riesgos por parte de los hogares, o promoción social y asistencia, que garantizan un nivel básico de bienestar para los pobres y vulnerables. En Costa Rica, la seguridad social consta de tres programas: enfermedad y maternidad, compensación laboral y seguro de accidentes, y pensiones contributivas. Estas últimas comprenden un Régimen de Vejez, Invalidez y Muerte (RIVM), dirigido a empleados del sector público y privado, y un Régimen de Presupuesto Nacional (RPN), que incluye 14 programas de pensiones para empleados públicos, sobre todo maestros. Las pensiones contributivas representan alrededor de tres cuartas partes del gasto en protección social.

- 46 Dado que los beneficios guardan relación con las contribuciones, las pensiones contributivas son regresivas por naturaleza. Como la mayoría de los pobres no hizo contribuciones o, en todo caso, hizo menores contribuciones que los no pobres, no llama la atención que los pobres, que son cerca del 20 por ciento de la población total, representan sólo el 14 por ciento de los beneficiarios y reciben apenas el 5 por ciento del valor de los beneficios. Si el esquema de pensiones se autofinanciara, podría considerarse este resultado como justo. Sin embargo, el Gobierno subsidia tanto al RIVM como al RPN. Las contribuciones de individuos al RPN en 2006 representaron sólo el 14 por ciento de los pagos, de modo que se trata de una intervención gubernamental altamente regresiva. El Gobierno ya ha restringido en buena medida los nuevos ingresos a las pensiones del RPN, con lo cual halló una solución de largo plazo. Lo que se necesita en el corto y mediano plazos es encontrar vías políticamente aceptables para reducir gradualmente los beneficios y reducir así las gruesas inequidades del sistema de pensiones RPN.
- 47 El componente de promoción y asistencia social, que representa una cuarta parte del gasto en protección social, incluye otros 46 programas administrados por veintidós instituciones. Las principales entre estas son el sistema de centros de cuidado infantil, el programa de almuerzos escolares, las pensiones no contributivas para ancianos y pobres, y programas habitacionales para familias. Los primeros tres de estos son altamente progresivos, mientras que el último tiene un impacto neutro en los pobres. Así y todo, como muestra más abajo el análisis de los cuatro programas, hay un buen margen para mejorar la focalización de manera tal de excluir a quienes no son pobres, y expandir el programa para incluir a algunos de los pobres ahora excluidos.
- 48 Asumiendo que los programas intentan alcanzar a todos en el 40 por ciento más pobre de la población, el programa de almuerzos escolares probó ser el de mayor cobertura, con un incremento del 54 por ciento en 1999 al 66 por ciento en 2007. Los centros de cuidado infantil tuvieron la menor cobertura efectiva, al caer del 14 por ciento en 1999 al 10 por ciento en 2006. Sin embargo, debido a limitaciones presupuestarias, incluso si los gastos en cuidado infantil hubiesen estado perfectamente focalizados no habrían logrado cubrir más del 15 por ciento de la población en 2006. En cambio, ese año hubo fondos suficientes para alcanzar a la población total de los beneficiarios del programa de almuerzos escolares. Una focalización perfecta hubiese permitido incluir al 71 por ciento de los beneficiarios potenciales de pensiones no contributivas y al 84 por ciento de quienes reciben subsidios habitacionales.

- 49 En términos de la proporción de los beneficios que van a los no pobres, las mayores pérdidas, del 50 por ciento, se registran en el programa de subsidios habitacionales. En cambio, el programa de almuerzos escolares de Costa Rica tiene tres características importantes no siempre presentes en otros programas alimenticios de América Latina: en primer lugar, fue diseñado para ser un programa universal, para alcanzar a todas las escuelas primarias del país. No fue diseñado para alcanzar sólo una pequeña porción de la población sino como un beneficio para cualquiera enrolado en el sistema público. Es decir, no estaba dirigido necesariamente a los pobres. Pero si bien puede ser complicado desde la logística evaluar cuáles alumnos deben recibir almuerzos escolares subsidiados, y hacerlo podría además producir efectos adversos en la disposición de la comunidad a compartir los costos, no se puede decir lo mismo respecto de los subsidios habitacionales, lo que lleva a preguntarse si el objetivo de este programa es atender las necesidades de la clase media además de la baja. En este sentido, el programa de centros de cuidado infantil merece ser elogiado por tener con 22 por ciento el más bajo índice de pérdidas, pese a que subió del 18 por ciento en 1999, lo que sugiere que incluso aquí hay espacio para alguna mejora.
- 50 La introducción o el incremento de los cobros a usuarios también podría ayudar, dado que esto generaría recursos que podrían destinarse a subsidiar a los pobres. Un incremento en las cuotas en las universidades permitiría contar con fondos para becas por necesidad económica. La introducción o incremento en los peajes, sobre todo en carreteras nuevas y caminos rehabilitados, podría servir para subsidiar el mantenimiento de carreteras en áreas remotas o pobres, lo que complementaría la elogiada política oficial de, por medio del Congreso, dirigir fondos discrecionales a las zonas menos desarrolladas. Un incremento en los recursos para la atención básica de salud, que proporcionalmente es más utilizada por los pobres, también promovería una mayor equidad. Del mismo modo, si se mejora la calidad y cobertura de la educación pública secundaria también ello redundará en mayores beneficios para los pobres que para los no pobres, que tienen acceso a tutores y colegios privados.

Conclusiones

- 51 Comparada con sus vecinos, Costa Rica ha logrado indicadores socioeconómicos envidiables, bajos índices de pobreza y desigualdad, y una buena cobertura de los servicios públicos. Sin embargo, la pobreza y la desigualdad casi no han variado entre 1994 y 2006, lo que lleva a cuestionar la eficacia de los servicios públicos. Esto es preocupante, ya que una mejor infraestructura y mejores servicios sociales son esenciales para que Costa Rica saque provecho de las oportunidades que le abre el mercado global y para mantener los elevados índices de crecimiento de 2006 y 2007. Debido a las restricciones fiscales, los esfuerzos para mejorar la calidad de los servicios públicos deberán ser el resultado de una mayor eficiencia y de una más ajustada focalización, en lugar del fruto de un incremento del gasto público en términos de PIB.

- 52 Costa Rica podría mejorar la eficiencia y eficacia de su gasto público si implementa mejores controles administrativos a través de auditorías internas más frecuentes y mejores, mediante técnicas de compras estatales más modernas, como la fusión de las compras, y asegurándose de que los fondos son gastados en actividades de alto retorno. Esto, a su vez, requerirá una mejor planificación y estimación presupuestaria así como hacer frente a las restricciones institucionales y técnicas para así alinear mejor los inventivos con los resultados, sobre todo en carreteras, educación y programas de protección social. La eficacia del gasto público podría mejorar también con una más ajustada focalización, que evite el desaprovechamiento de recursos, y con una mayor cobertura de los servicios a los pobres y vulnerables, principalmente en los programas de protección social y salud. Este informe sugiere opciones específicas de políticas para tal fin.

Alcance del Informe y Estructura

- 53 A fin de mantener los equilibrios fiscales y permitir los incrementos selectivos identificados anteriormente, este informe intenta identificar reformas que permitan mejorar la eficiencia del gasto público y lograr una mejor focalización. La identificación de las reformas necesarias es sólo el primer paso hacia el resultado deseado. El proceso de aprobación de las reformas y su implementación en la forma prevista es igualmente importante, si no más. De modo que este informe analiza las problemáticas del proceso relacionadas con la toma de decisiones, la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto, el monitoreo y la evaluación. También aborda los procedimientos de compras y sugiere cambios en los métodos de compra y estrategias para lograr ahorros fiscales.
- 54 En un estudio tan amplio como lo es un Informe de Gasto Público (IGP) no es posible realizar un análisis exhaustivo de cada una de las áreas importantes y, a la vez, analizar los procesos y problemáticas abordadas anteriormente. El IGP concentra su análisis sectorial y sus recomendaciones en tres áreas que fueron identificadas por el Ministerio de Hacienda como aquellas que son a la vez importantes y más abiertas a las reformas: (i) educación; (ii) programas de protección social, y (iii) infraestructura vial. El análisis se centra en las formas de incrementar la eficiencia y mejorar la focalización en estos tres sectores.
- 55 El informe consiste de seis capítulos. El Capítulo 1 presenta el contexto macroeconómico de la política de gastos, subrayando las restricciones fiscales y los desafíos de Costa Rica y describiendo la evolución del gasto y los ingresos públicos a fin de identificar las principales tendencias y fuentes de preocupación. Considera además la sustentabilidad fiscal del país y analiza la estructura del gasto público desde las perspectivas sectorial, institucional y económica. Por último, repasa brevemente la estructura impositiva, que se ha visto distorsionada por numerosas exenciones y puede haber contribuido a una creciente desigualdad de ingresos. Sin embargo, el análisis de la política impositiva está más allá del alcance de este estudio.

- 56 El Capítulo 2 evalúa la eficiencia y efectividad de determinados gastos del sector social y ofrece algunas opciones de políticas. U objetivo central de la evaluación es señalar las falencias en la provisión de estos servicios sociales e identificar formas de generar ahorros fiscales mediante reformas que mejoren la eficiencia y focalización. La educación, la salud y la protección social fueron escogidos porque estos sectores son prioritarios para el Gobierno y podrían verse sustancialmente beneficiados por las reformas.
- 57 El Capítulo 3 utiliza una herramienta llamada Public Expenditure Tracking Survey (PETS) para evaluar la efectividad de los gastos en determinados programas sociales e identificar áreas en que la eficiencia puede ser mejorada. Utilizando dos importantes programas de protección social identificados por los ministerios de Educación y Salud –el programa de alimentación escolar y el de cuidado infantil y prenatal- el PETS contribuye a detectar, analizar y cuantificar las debilidades tanto presupuestarias como de prestaciones. Ayuda, además, a mejorar la coordinación entre los diferentes programas de protección social.
- 58 El Capítulo 4 se centra en las carreteras. Describe la calidad de la infraestructura vial y analiza las razones por las cuales no ha mejorado pese a los elogiados esfuerzos del Gobierno. Evalúa hasta qué punto pueden recursos adicionales mejorar la calidad de la red vial. Considera opciones de financiación para el corto y mediano plazo, incluida la posibilidad de mayores ingresos fiscales, de una participación del sector privado a través de concesiones, y de que el Gobierno tome prestamos internacionales. También considera posibles vías para mejorar la calidad de la infraestructura caminera a partir de una mayor eficiencia en los gastos.
- 59 Los Capítulos 5 y 6 abordan problemáticas vinculadas a procesos, uno de los ejes de este estudio. El Capítulo 5 analiza el proceso institucional de toma de decisiones y elaboración del presupuesto, concentrándose en la administración del gasto público. Estudia el proceso presupuestario en Costa Rica –con un énfasis en el papel que desempeñan los actores políticos con influencia sobre las decisiones presupuestarias y sus procesos- a fin de discutir las políticas indicadas para mejorar la eficiencia y sustentabilidad del presupuesto. Un manejo efectivo del gasto público es fundamental para dirigir los recursos del Estado hacia las áreas prioritarias de manera sustentable.
- 60 El Capítulo 6 evalúa la estrategia de compras y contrataciones del Gobierno, una de las claves para un uso eficiente de los recursos públicos. El capítulo identifica oportunidades de desarrollar economías de escala y lograr una mayor eficiencia en la compra de bienes y servicios, incluidos los bienes raíces, bienes de capital y servicios de consultoría. Incluye ejemplos de costos y potenciales ahorros sobre la base del actual sistema de abastecimiento de Costa Rica, así como ejemplos de buenas prácticas en programas similares de economías comparables. El capítulo también sugiere ciertos cambios en la política de compras que podrían derivar en rápidos ahorros fiscales, que a su vez aligeren la carga fiscal y liberen recursos pasibles de ser redestinados a inversiones en los sectores social y de infraestructura.

Capítulo 1

EL MARCO MACROECONÓMICO: PRINCIPALES DESAFÍOS FISCALES

- 1.1 Para promover el crecimiento económico y reducir la pobreza, el Banco Mundial prepara periódicamente los Informes de Evaluación del Gasto Público (EGP), dirigidos a asesorar a los gobiernos en la reforma de políticas e instituciones que asignan y utilizan los recursos públicos. Esta EGP es el último informe económico de importancia sobre Costa Rica bajo la presente Estrategia de Alianza con el País (EAP, 2004-2007) y fue preparado en forma conjunta por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en estrecho trabajo de consulta con autoridades de varios de los más relevantes ministerios e instituciones públicas. Es parte de un diálogo continuo con el Gobierno de Costa Rica acerca de las políticas económica, social y medioambiental.
- 1.2 El Gobierno que asumió en mayo de 2006 se ha comprometido con la estabilidad macroeconómica. Al reconocer que mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público es una parte vital de este esfuerzo, el Gobierno solicitó el asesoramiento del Banco Mundial y el BID para identificar las reformas necesarias en esta área. Estas reformas contribuirán en los esfuerzos que realiza Costa Rica para garantizar equilibrios fiscales sustentables y establecer mecanismos efectivos y transparentes para asignar los recursos públicos de manera tal de promover un crecimiento económico de base amplia, mejorar los indicadores sociales y reducir la pobreza.
- 1.3 Esto requiere atender tanto cuestiones sectoriales como problemas en los procesos relacionados con la toma de decisiones sobre el gasto público, procesos presupuestarios y de ejecución, seguimiento y evaluación, y compras gubernamentales. Los sectores en que se concentra este informe son la educación, la salud, la protección social y las carreteras, donde la oferta de servicios efectivos puede mejorar vidas tanto en forma directa como indirecta, al promover la generación de ingresos y el empleo.

A. Contexto del País

- 1.4 Costa Rica es un país en desarrollo, con un ingreso medio alto y 4,5 millones de habitantes. Su ingreso per capita de 4.590 dólares en 2005 está apenas por debajo del promedio de ingreso medio de América Latina y el Caribe, de 4.700 dólares. Costa Rica es conocida por sus logros socioeconómicos. Su expectativa de vida es sustancialmente más elevada que la de países comparables, a la vez que los índices de mortalidad infantil son significativamente más bajos. El área en que Costa Rica va a la zaga de América Latina y otros países de ingreso medio alto es la educación. Si bien los índices de alfabetización entre la población adulta son muy respetables, los índices de inscripción escolar, sobre todo en la escuela secundaria, están bastante por debajo de los promedios de la región, pese a que el gasto en educación está por encima del promedio de los países de Latinoamérica (Cuadro 1.1).

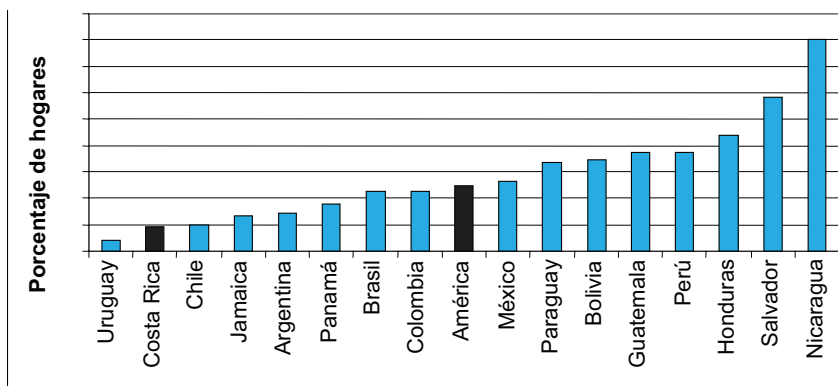
Cuadro 1.1: Principales Indicadores Sociales

	C.R.	ARG	CHI	MEX	PAN	Prom. Am-Lat.	Prom. Países de Ingreso medio	
							Am- Lat.	Mundo
INB per capita, 2005 (Método Atlas, presente, en US\$)	4.590	4.470	5.870	7.310	4.630	4.008	4.700	4.805
Crecimiento Pobl. 2005 (%)	1,7	1,0	1,1	1,0	1,8	1,3	1,2	1,1
Educación, 2004								
Índice de Alfabetización entre Adultos (% 15+)	95	97	96	91	92	90	94	93
Inscripción Neta Primaria (%)	87	99	96	98	98	95	94	92
Inscripción Neta Secundaria (%)	50	79	53	64	64	68	75	78
Salud, 2004								
Exp. de Vida al Nacer (en años)	79	75	78	75	75	72	74	73
Índice de mortandad entre menores de 5 (c/1000)	13	18	8	28	24	31	19	20
Malnutrición infantil (% bajo peso)	5	5	1	8	8	7	5	ND

Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial, 2004-2005.

1.5 Utilizando una medida de pobreza –ingresos por hogar menores a 2 dólares por persona por día– Costa Rica tuvo en 2004 el segundo menor índice de pobreza de América Latina, con sólo el 9 por ciento de los hogares bajo la línea de pobreza (Gráfico 1.1). Es decir, la mitad que el promedio regional. Utilizando la línea de pobreza absoluta de 1 dólar por día por persona, el índice de pobreza de Costa Rica fue de sólo el 2 por ciento, una quinta parte del promedio de América Latina.¹ Sin embargo, bajo una medición diferente de pobreza basado en una encuesta de hogares realizada por INEC, el 24 por ciento de la población fue clasificada como pobre en 2004; este porcentaje, tras caer del 32 por ciento en 1989 al 23 por ciento en 1994, se mantuvo sin cambios hasta 2006. En 2007 el incremento en los salarios reales y la movilidad social hicieron descender el índice de pobreza a un récord de 16,7 por ciento, al tiempo que la pobreza extrema cayó al 3,3 por ciento (Gráfico 1,2).

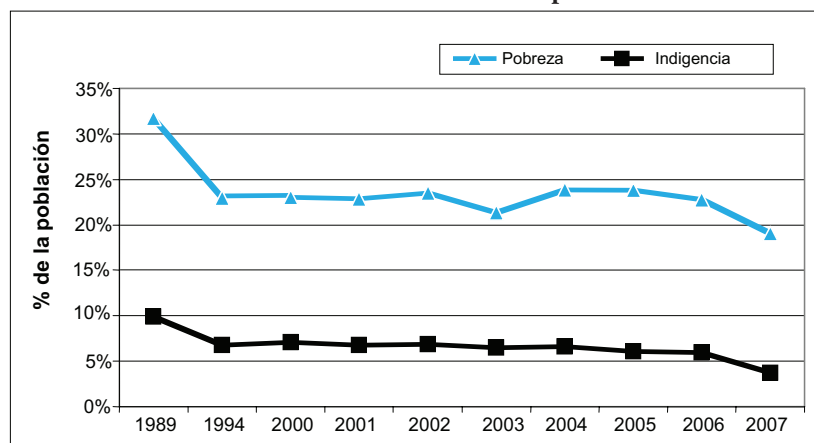
Gráfico 1.1: América Latina, Pobreza de US\$ 2 PPP/día



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial

1 Ver Costa Rica Poverty Assessment: Recapturing Momentum for Poverty Reduction. Banco Mundial, febrero de 2007.

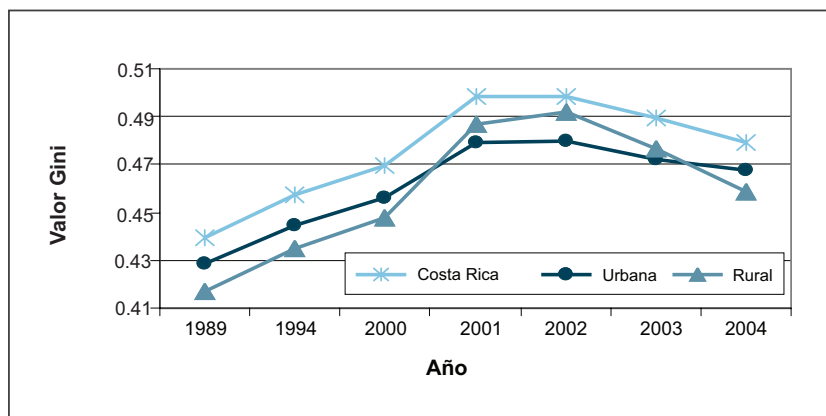
Gráfico 1.2: Índice de Pobreza por Año



Fuente: encuesta de hogares del INEC, varios años.

- 1.6 La desigualdad de los ingresos en Costa Rica ha sido baja según los estándares latinoamericanos. Sin embargo, medida por el coeficiente Gini, la desigualdad creció del 0,44 en 1989 al 0,50 en 2001, antes de caer ligeramente al 0,48 en 2004 (Gráfico 1.3). Este patrón de desigualdad se reflejó tanto en hogares rurales como urbanos. Esto está por debajo del promedio de América Latina, de 0,52, con Uruguay como único país con un bajo valor en el coeficiente Gini.

Gráfico 1.3: Evolución de Desigualdad del Ingreso en ciertos años



Fuente: Evaluación de la Pobreza en Costa Rica (2007)

- 1.7 Gracias a esta estabilidad macroeconómica y política, con instituciones fuertes y una fuerza laboral instruida, Costa Rica ha sido una de las economías de más rápido crecimiento en los últimos 15 años en América Latina. El promedio anual del crecimiento económico fue de 4,7 por ciento, unos 2 puntos porcentuales por encima de la región (Cuadro 1.2). Luego de que el promedio de crecimiento fuera de un tibio 2,4 por ciento en la década de

1980, la economía creció con fuerza a un ritmo anual de 5,3 por ciento en los años 90. Y pese a que luego este ritmo bajó al 4,1 por ciento anual entre 2000 y 2005, igualmente se mantuvo bastante por encima del promedio regional, de 2,6 por ciento. En términos per capita, Costa Rica creció en un 2,5 por ciento, contra un promedio en América Latina de 1,6 por ciento.

Cuadro 1.2: Variación PIB en Costa Rica y América Latina, 1991-2005
(porcentaje)

	Crecimiento del PIB			Crecimiento del PIB per capita		
	Am. Lat.	C.R.	Dif.	Am. Lat.	C.R.	Dif.
1991-2000	2,9	5,3	2,4	2,1	2,9	0,8
2001-2005	2,6	4,1	1,5	1,1	2,1	1,0
1991-2005	2,7	4,7	2,0	1,6	2,5	0,9

Fuente : estimaciones del Banco Mundial.

- 1.8** A diferencia de la mayoría de los países de la región, Costa Rica no sufrió crisis de deuda o crisis financieras. Ha seguido una exitosa estrategia de crecimiento guiado por las exportaciones, la orientación al exterior, la apertura a las inversiones extranjeras y una liberalización gradual del comercio que transformó lo que era una economía altamente dependiente de la agricultura y la agro-industria, en una ahora liderada por las industrias electrónica y de alta tecnología, por servicios como el transporte, las comunicaciones y los bancos, la agricultura no tradicional y el turismo.

B. Desarrollos Económicos Recientes y Desafíos

- 1.9** Los resultados económicos recientes de Costa Rica han estado entre los más destacados de América Latina. Y el crecimiento ha sido acompañado por una creciente estabilidad fiscal y monetaria, así como por una menor inflación y menores tasas de interés. El crecimiento económico alcanzó en 2006 al 8,8 por ciento, por encima del 5,9 por ciento de crecimiento en 2005 y el 6,8 de 2007 (Cuadro 1.3). Esto fue así a pesar de los altos precios del petróleo, lo que es muy encomiable. Algunos elementos clave fueron una demanda externa fuerte, una producción interna robusta, especialmente en el sector de alta tecnología, el fuerte crecimiento de la construcción y un importante incremento de turistas e ingresos de capitales extranjeros.
- 1.10** La inflación muestra señales de estar bajo control. En parte debido a los altos precios internacionales del petróleo, la inflación promedió los 13,6 puntos en 2004-2005, cayó al 9,4 por ciento en 2006 y creció al 10,8 por ciento al cerrar 2007 por los crecientes precios de alimentos y combustibles. El mayor crecimiento del PIB y del PIB per capita tiene efectos positivos para un crecimiento de largo plazo, dado el incremento paralelo del consumo. El consumo privado, que representa casi dos terceras partes del PIB, creció un 5,6 por ciento en 2006 como resultado tanto de un aumento de los salarios, que crecieron en un 7 por ciento

real, como de un mejor acceso al crédito para el consumo. El desempleo, del 6 por ciento en 2006, cayó un 0,7 por ciento respecto de 2005 y alcanzó el índice más bajo desde 2001.

- 1.11** El equilibrio fiscal mejoró sensiblemente. Tras la recesión de 2001-2002, el déficit del sector público no financiero se había ampliado al 4 por ciento del PIB en 2002, debido a la caída de la recaudación impositiva, el aumento en los pagos de intereses, aumentos de sueldos estatales más elevados de lo previsto, las inversiones en empresas públicas, y pérdidas del Banco Central. Pese a sus esfuerzos, el gobierno del Presidente Pacheco no logró la aprobación de una reforma impositiva para hacer frente a los problemas fiscales. El gobierno del Presidente Arias envió varias propuestas de ley de reforma impositiva a la Asamblea Nacional en agosto de 2006. Pese a que los proyectos aun están en discusión, en 2007 el balance general del sector público no financiero muestra ya un superávit del 1,3 por ciento del PIB, su mejor resultado en una década. Si bien la principal razón del incremento de los ingresos es probablemente la mayor actividad económica, también contribuyeron a ello el control de los gastos, el mejor manejo de la deuda y una mejor administración de los impuestos y las aduanas. El total de la deuda pública cayó al 46,5 por ciento del PIB al terminar 2006, luego de alcanzar al 56,2 por ciento en 2003, y bajó al récord del 37,6 en 2007 (Cuadro 1.3)

Cuadro 1.3: Indicadores Macroeconómicos clave, 2001-2007
(como porcentaje del PIB, salvo que sea indicado)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PIB real (% de crecimiento anual)	1,1	2,9	6,4	4,3	5,9	8,8	6,8
Crecimiento del PIB per capita (%)	-1,1	0,8	4,4	2,3	4,1	6,1	4,1
Índice de Inflación (%, a fin de año)	11,0	9,7	9,9	13,1	14,1	9,4	10,8
Inversión Interna Bruta	20,3	22,6	20,6	23,1	24,8	26,4	25,6
Ahorro Nacional Bruto	16,6	17,5	17,1	18,68	20,1	21,9	19,6
Sector Público							
Balance General del Sector Público	-2,9	-5,4	-4,5	-3,6	-2,3	-0,5	0,6
Balance General de NFPS	-1,7	-4,0	-2,9	-2,3	-0,9	0,7	1,3
Gobierno Central	-2,9	-4,3	-2,9	-2,7	-2,1	-1,4	0,4
Ingresos	13,4	13,3	13,9	13,6	13,8	14,2	15,5
Gastos	16,4	17,6	16,8	16,3	15,9	15,6	15,1
Resto de NFPS	1,2	0,3	0,0	0,4	1,2	2,1	0,9
Banco Central	-1,2	-1,4	-1,6	-1,3	-1,4	-1,1	-0,7
Deuda Pública Total	49,9	54,3	56,2	55,8	52,0	46,5	37,6
Indicadores del Sector Externo							
Balance de Cuenta Corriente	-3,7	-5,1	-5,0	-4,3	-4,6	-5,0	-5,8
Balance Comercial	-5,0	-7,6	-6,2	-10,5	-14,1	-15,0	-14,3
Exportaciones (fob)	30,0	31,3	35,2	34,0	35,3	36,4	35,7
Importaciones (fob)	35,0	38,9	41,4	44,5	49,4	51,4	50,0
PIB (en millones de US\$)	16.403	16.844	17.513	18.598	19.909	22.522	26.238

Fuente: Banco Central, Ministerio de Hacienda, FMI y estimativos del Banco Mundial.

- 1.12** El importante desequilibrio de balanza comercial de Costa Rica muestra una mejoría en 2007. Las exportaciones más que compensaron el incremento de las importaciones y produjeron una reducción del déficit comercial del país. El buen desempeño de las exportaciones se debió a un crecimiento del 17 por ciento de las exportaciones industriales, principalmente componentes para computadoras y microchips. Las importaciones se incrementaron en un 10 por ciento, más

o menos la mitad del crecimiento experimentado durante el mismo período de 2006. El déficit comercial para todo el año cayó del 15 por ciento del PIB en 2006 al 14,3 por ciento en 2007. Mientras el balance de cuenta corriente creció a -5,8 por ciento del PIB en 2007, el fuerte flujo de capitales -1.800 millones de dólares en 2007- permitió que el país acumulara reservas de más de 4.000 millones de dólares hacia el final del año.

- 1.13** Las autoridades están adoptando las medidas necesarias para evitar un regreso a la inflación de dos dígitos, elevada deuda pública, creciente dolarización y grandes desequilibrios externos que las acechaban a principios de la década. Esto se está llevando adelante sobre todo a través de una mayor flexibilidad en el tipo de cambio, la fijación de metas inflacionarias, esfuerzos continuos para mejorar el superávit fiscal primario y también para atraer inversiones y mejorar el comercio. En octubre de 2006, el Banco Central introdujo un sistema de bandas cambiarias para el tipo de cambio, luego de más de dos décadas de un régimen de minidevaluaciones. Los principales objetivos de la flexibilidad monetaria y cambiaria es contribuir a reducir la inflación y la dolarización. El desempeño moderado del mercado cambiario durante el primer año luego de la modificación sugiere que la estrategia está teniendo éxito, pese a que el Banco Central interviene en el mercado a fin de evitar una mayor apreciación del Colón.
- 1.14** Las medidas para atraer inversiones y mejorar el comercio se concentran en avanzar en la integración con el mundo. Estos esfuerzos recibieron el impulso de la ratificación del TLC de CA y RD con Estados Unidos en octubre de 2007 (DR-CAFTA). Un acuerdo bilateral con la Unión Europea está también en discusión. En agosto de 2007, Costa Rica y Panamá firmaron un acuerdo de libre comercio que permite que el 90 por ciento de los productos costarricenses ingresen a Panamá libres de impuestos y viceversa. Las tarifas que se aplican al resto de los bienes serán eliminadas gradualmente, en entre 5 y 11 años en el caso de los productos industriales y entre 3 y 17 años para los productos agrícolas. Panamá es el quinto socio comercial de Costa Rica, detrás de Estados Unidos, China, Nicaragua y Guatemala.
- 1.15** Pese a estos desarrollos esperanzadores, Costa Rica es un país vulnerable a un eventual deterioro del contexto internacional si se produce: (i) una fuerte recesión en los Estados Unidos; (ii) una escasez en los mercados financieros globales, y (iii) un incremento en los precios de las materias primas y el petróleo. Esto impactará de manera negativa en los ingresos fiscales, haciendo mucho más difícil una mejora del superávit primario, sobre todo porque hay una necesidad imperiosa de lidiar con el cuello de botella de la infraestructura y mejorar el índice de inscripciones escolar. Un estudio reciente llamó la atención sobre la falta de inversiones y el decaimiento de la infraestructura y los señaló como la más acuciante amenaza que enfrenta el clima de negocios.² Otro informe reciente concluyó que para mantener el crecimiento, Costa Rica necesita reducir los problemas de infraestructura mediante la rehabilitación y el mantenimiento de los principales corredores comerciales y la creación de incentivos para ampliar la generación de energía, aunque

2 Costa Rica: Investment Climate Assessment, Report No. 35424-CR, Banco Mundial, junio de 2006.

requiera una supervisión apropiada del marco regulatorio.³ También recomendaba que Costa Rica adoptara medidas para mejorar la productividad en el sector de las telecomunicaciones y que concluya las concesiones e iniciativas de transporte público-privadas pendientes en el transporte, la electricidad y las telecomunicaciones.

C. La Estrategia Fiscal del Gobierno y su Evolución

1.16 El análisis que las autoridades hacen de los principales desafíos de la economía las ha llevado a formular una amplia agenda de medio plazo en la que la mayor disciplina fiscal es uno de los elementos centrales. Con el objetivo de bajar la inflación y sentar las bases para un crecimiento económico y una reducción de la pobreza continuos, el Gobierno, y el Ministerio de Hacienda en particular, ha propuesto iniciativas para reducir la deuda pública, mejorar la administración de la deuda, reducir las pérdidas cuasi fiscales del Banco Central y fortalecer el sector financiero. También propuso medidas para estimular el crecimiento liderado por el sector privado mediante una mayor integración con el resto del mundo y mediante una redistribución de los recursos hacia las áreas de educación, salud, seguridad e infraestructura. La estrategia de consolidación fiscal también incluye una política salarial prudente, medidas adicionales para mejorar la administración tributaria y de aduanas, y una profunda reforma impositiva.

1.17 Las autoridades han enviado varias propuestas fiscales a la Asamblea Nacional, con reformas al impuesto al valor agregado, a los bienes inmuebles y al registro de negocios. Si bien estas propuestas aun no han sido aprobadas, el dinamismo de la economía, sumado a las mejoras en la administración impositiva y de aduanas, tuvo como resultado una mayor recaudación. Los ingresos tributarios crecieron en un 20 por ciento entre 2006 y 2007, con un incremento de su participación en el PIB del 14,2 por ciento al 15,1 por ciento (Cuadro 1.4). A la mayor recaudación se sumó además un mejor control de los gastos y del manejo de la deuda, lo que, sumado, redundó en un superávit del Gobierno Central del 0,6 por ciento del PIB, en contraposición con un déficit de -0,4 por ciento del PIB el año anterior.

Cuadro 1.4: Balance del Gobierno Central, Diciembre 2006-Diciembre 2007
(Como porcentaje del PIB)

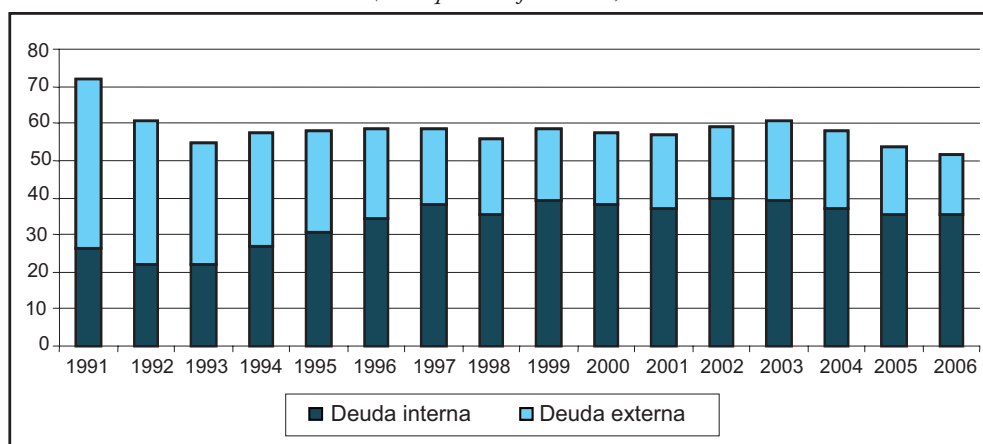
	2006	2007
Ingresos totales	14,5	15,5
Ingresos fiscales	14,2	15,1
Impuestos directos	4,0	4,5
Impuestos indirectos	10,1	10,6
Gastos totales	15,6	15,1
Gastos corrientes	14,5	14,0
Salarios	4,7	4,7
Bienes y servicios	0,5	0,6
Intereses de deuda	3,8	3,7
Transf. corrientes	5,5	5,0
Gastos de capital	1,1	1,1
Balance primario	3,0	4,0
Balance general	-0,4	0,6

Fuente: Ministerio de Hacienda.

3 Costa Rica: Country Economic Memorandum: The Challenges for Sustained Growth, Report No. 35910-CR, Banco Mundial, septiembre de 2006.

1.18 La reducción de la deuda pública total, incluida la del Banco Central, comenzó incluso antes. La relación de la deuda respecto del PIB cayó de manera sustancial, desde un 72 por ciento a principios de la década de 1990, previo a la reducción de la deuda externa negociada en el marco del Plan Brady, a alrededor del 50 por ciento del PIB en 2006 (Cuadro 1.4). Esto se debió en parte a iniciativas del Ministerio de Hacienda relacionadas con la creación de una oficina de administración del capital y la deuda consolidada, el desarrollo de una política coordinada de tipo de cambio y tasas de interés con el Banco Central, y la implementación de una estrategia para el manejo de la deuda.

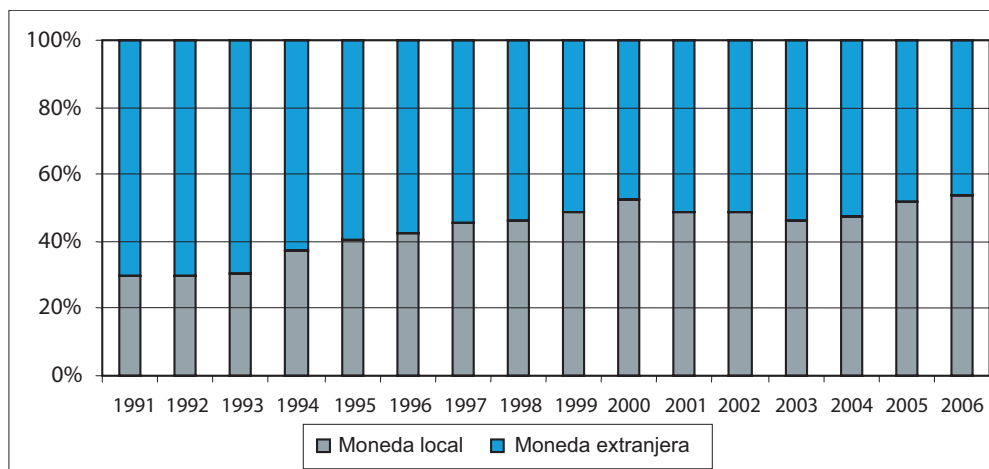
Gráfico 1.4: Deuda Total del Sector Público
(como porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Central de Costa Rica.

1.19 En los últimos quince años, los avances en la composición de la deuda redujeron la exposición del pasivo del sector público al riesgo de las tasas de interés y el tipo de cambio. Mientras la porción de la deuda sujeta a la jurisdicción local ha crecido de manera sostenida, una porción importante de la deuda interna está en moneda extranjera. Sin embargo, entre 1991 y 2006, la porción de la deuda denominada en divisas cayó del 70 al 46 por ciento (Gráfico 1.5). Así, se redujo la exposición de la deuda al riesgo cambiario, pese a que aun es elevado, dado que los ingresos del Gobierno son principalmente en moneda local.

Gráfico 1.5: Composición de la Deuda del Sector Público, según moneda
(como porcentaje del total)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Central de Costa Rica.

1.20 Un elemento central de la estrategia ha sido incrementar la porción de la deuda a tasas fijas como parte del esfuerzo para extender la curva de rendimiento del Colón. Al suspender la emisión de deuda a tasas variables por cinco años, el porcentaje de la deuda a tasa fija creció del 50 por ciento en 1990 a cerca del 80 por ciento en 2006. Esto redujo la exposición al riesgo de las tasas y condujo a una curva de rendimiento más estable y predecible en títulos a corto y mediano plazos. De manera alentadora, la tasa de interés nominal del Colón ha tendido a bajar en la última década, con una caída pronunciada más recientemente, como consecuencia del cambio en el régimen cambiario del esquema de minidevaluaciones a una banda de flotación. Por último, el promedio de vencimientos de la deuda del Gobierno Central también se incrementó, lo que mitigó los riesgos de refinanciación. A diciembre de 2005, el promedio de vencimientos era de 2,3 años para la deuda interna y de 5,2 años para la deuda externa.

D. Tendencias Fiscales y Sustentabilidad

1.21 A excepción de 2002, cuando el déficit del sector público alcanzó un preocupante 4 por ciento del PIB, Costa Rica ha mostrado una notable disciplina fiscal. El equilibrio del sector público ha sido relativamente estable. El déficit promedio del sector público fue de apenas el 1,7 por ciento del PIB durante los últimos diez años y se llegó a un superávit de 0,8 por ciento del PIB en 2006 (Cuadro 1.5). El prudente manejo fiscal ha tenido sus beneficios, dando a la macroeconomía de Costa Rica estabilidad y permitiéndole un crecimiento más veloz que el de la mayoría de los países de la región. El mejoramiento del equilibrio fiscal se debió parcialmente a una reducción en el pago de intereses, que pasó de un máximo de 4,3 por ciento del PIB en 2002-2003 al 3,9 por ciento en 2006. Sin embargo, esto en parte fue resultado de una preocupante disminución en las inversiones de capital, que cayeron de un promedio del 4,1 por ciento del PIB entre 1997 y 2003 al 3,2 por ciento del PIB en 2006.

Cuadro 1.5: Balance Consolidado del Sector Público No Financiero
(como porcentaje del PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos totales	22,6	22,3	19,9	21,5	23,0	22,7	22,8	22,5	23,3	24,4
Ingresos corrientes	22,5	22,3	19,7	21,5	22,9	22,7	22,6	22,5	23,3	24,3
Ingresos fiscales	12,5	12,6	11,9	12,3	13,2	13,2	13,3	13,3	13,6	14,2
Contr. sector social	5,9	5,7	5,6	5,9	6,0	6,2	6,0	5,8	6,1	6,3
Ingresos No Fiscales ^a	4,1	4,1	2,1	3,3	3,7	3,3	3,2	3,3	3,5	3,8
Ingresos de capital	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0
Gastos totales	23,7	23,1	21,5	23,5	24,8	26,7	25,7	24,8	24,1	23,6
Gastos corrientes	19,5	19,0	17,5	19,5	20,9	22,1	21,4	21,0	20,6	20,4
Salarios	6,9	6,9	6,8	7,3	7,7	8,0	8,0	7,7	7,5	7,5
Bienes y servicios	2,1	2,1	1,8	1,9	2,1	2,4	2,2	2,1	2,0	2,1
Intereses	3,8	3,2	3,6	3,6	4,0	4,3	4,3	4,1	4,1	3,9
Transferencias corrientes	6,7	6,8	5,1	6,6	7,1	7,3	6,9	7,0	6,9	7,0
Gastos de capital	4,3	4,1	4,0	4,0	3,9	4,6	4,4	3,8	3,6	3,2
Balance primario	2,6	2,4	2,1	1,6	2,2	0,3	1,4	1,8	3,3	4,6
Balance general	-1,2	-0,8	-1,6	-2,0	-1,7	-4,0	-2,9	-2,3	-0,9	0,8
Balances generales:										
Gobierno Central	-2,9	-2,5	-2,2	-3,0	-2,9	-4,3	-2,9	-2,7	-2,1	-1,1
Resto de NFPS	1,8	1,7	0,6	1,0	1,2	0,3	0,0	0,4	1,2	1,9
Banco Central	-1,3	-1,2	-1,6	-1,8	-1,2	-1,4	-1,6	-1,3	-1,4	-1,2
PIB (en millones de dólares)	12.829	14.096	15.797	15.946	16.403	16.844	17.514	18.594	19.973	22.229

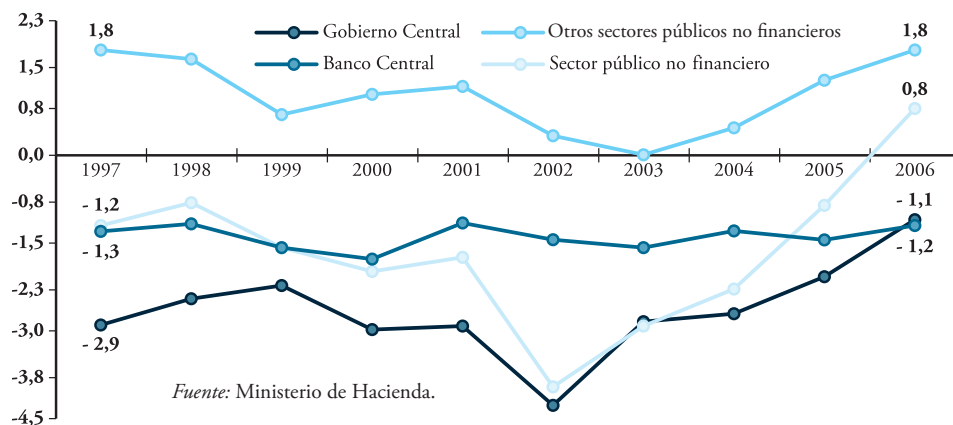
a. Incluye transferencias de empresas públicas.

Nota: La consolidación del sector público no financiero reducido incluye el gobierno central y las siguientes entidades: CNP, FANAL, AYA, ICE, INCOP, JPSSJ, CCSS, CTAMS, FODESAF, ICT, IDA, INA, OCIS.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

1.22 El balance del Gobierno Central observa muy detalladamente el balance general del sector público no financiero, con el resto del sector no financiero –principalmente las empresas públicas– generando todos los años un pequeño superávit (Gráfico 1.6). Si bien el balance primario ha mostrado un superávit todos los años, el balance general del presupuesto del sector público ha evidenciado un déficit que promedió el 2,6 por ciento del PIB entre 1997 y 2006 (Cuadro 1.6). También el Banco Central ha terminado en déficit, lo que generó pérdidas operativas del orden del 1,4 por ciento del PIB a lo largo de la década. Estas pérdidas cuasi fiscales se debieron en gran medida a sus intervenciones en el mercado cambiario para esterilizar el impacto que los grandes ingresos de capitales tuvieron sobre la liquidez.

Gráfico 1.6: Balance del Sector Público, 1997-2006
(como porcentaje del PIB)



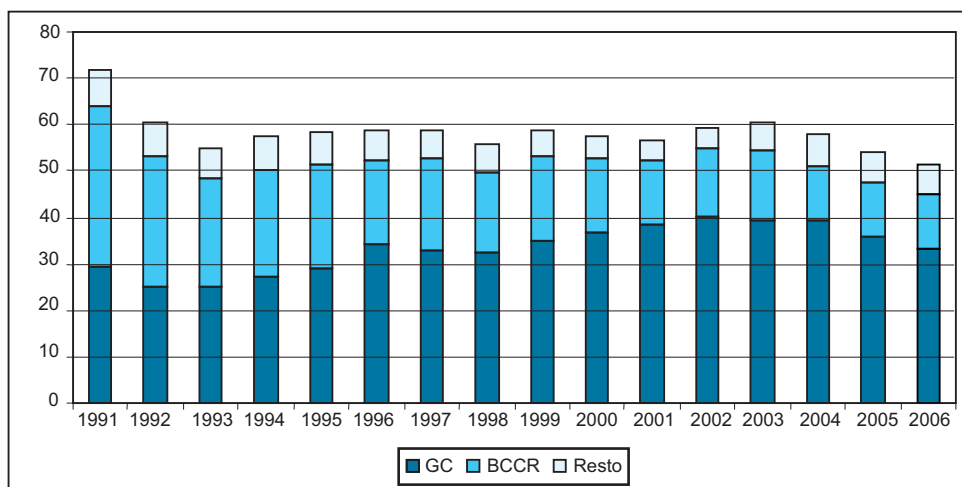
Cuadro 1.6: Balance del Gobierno Central
(como porcentaje del PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual
Ingreso total	12,7	12,7	12,5	12,4	13,4	13,3	13,9	13,6	13,8	14,5
Ingreso fiscal	12,5	12,6	11,9	12,3	13,2	13,2	13,3	13,3	13,6	14,2
Impuestos directos	3,0	3,2	3,5	3,4	3,7	3,8	4,0	4,0	4,0	4,3
Impuestos indirectos	9,5	9,3	8,4	8,9	9,5	9,4	9,3	9,4	9,5	9,9
Importaciones	...	...	...	...	4,6	4,2	4,0	4,0	4,2	4,4
Ventas internas	...	...	...	...	2,4	2,4	2,2	2,4	2,5	2,7
Impuesto consumo esp.	...	...	...	...	0,5	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Otros	...	...	...	...	1,9	2,6	2,8	2,7	2,6	2,6
Ingresos No Fiscales	0,1	0,1	0,5	0,1	0,2	0,1	0,6	0,3	0,3	0,2
Gastos totales	15,6	15,1	14,7	15,4	16,4	17,6	16,8	16,3	15,9	15,5
Gastos corrientes	14,0	13,7	13,4	14,0	15,1	16,2	15,7	15,2	14,8	14,4
Salarios	4,8	4,9	4,7	5,2	5,0	5,2	5,2	5,0	4,9	4,7
Bienes y servicios	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,4	0,5	0,5	0,5
Intereses	3,8	3,2	3,6	3,6	4,0	4,3	4,3	4,1	4,1	3,9
Internos	3,5	2,9	3,2	3,0	3,2	3,5	3,4	3,2	3,3	3,1
Externos	0,4	0,3	0,5	0,5	0,7	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8
Transferencias	4,8	5,1	4,5	4,7	5,6	6,2	5,8	5,6	5,4	5,3
Gastos de capital	1,6	1,4	1,3	1,4	1,3	1,4	1,1	1,1	1,1	1,1
Balance primario	0,9	0,7	1,4	0,6	1,1	0,0	1,4	1,4	2,0	2,8
Balance general	-2,9	-2,5	-2,2	-3,0	-2,9	-4,3	-2,9	-2,7	-2,1	-1,1

Fuente: Ministerio de Hacienda.

1.23 Luego de las reducciones de la deuda mediante el Plan Brady, la deuda combinada del Gobierno Central y el Banco Central permaneció en entre el 50 y el 55 por ciento del PIB entre 1992 y 2004 (Gráfico 1.7). Pero, mientras la deuda del Banco Central disminuyó de manera continua de casi el 30 por ciento del PIB en 1992 al 12 por ciento en 2006, la deuda del Gobierno Central creció del 25 por ciento del PIB en 1992 al 33 por ciento del PIB en 2006. Así, la deuda combinada se redujo del 53 por ciento en 1992 al 46 por ciento en 2006. El resto de la deuda del sector público se mantuvo bastante estable, en alrededor de 6,6 por ciento del PIB entre 1992 y 2006.

Gráfico 1.7: Deuda del Sector Público por Institución
(como porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Central.

1.24 Basándose en el nivel de la deuda y su evolución, en 2006 un informe del Banco Mundial intentó medir el nivel de superávit primario necesario para garantizar la sustentabilidad de la deuda en una variedad razonable de escenarios⁴. El análisis fue llevado a cabo sobre la base

Cuadro 1.7: Superávit Primario Necesario para Mantener la Deuda Pública en su Nivel Actual
(como porcentaje del PIB)

Escenarios de políticas	Cálculo de CEM	Cálculo del IGP
a. Escenario histórico	1.6	1.4
b. Escenario de estrés	4.2	3.5
c. Escenario de políticas activas	1.9	1.6
d. Escenario de políticas pasivas	2.7	2.3
Promedio	2.5	2.2
<i>Deuda/PIB (%)</i>	<i>50.9</i>	<i>45.0</i>

Fuente: cálculos del staff del Banco Mundial.

de la deuda del Gobierno Central y el Banco Central y se realizó a partir de tres enfoques. El primero era el enfoque determinista clásico, que calculó el nivel probable del futuro endeudamiento asumiendo cursos distintos pero predeterminados para las variables macroeconómicas (como las tasas de interés, el crecimiento y el tipo de cambio), sin explicitar una relación determinada entre ellas. El segundo fue un enfoque probabilístico, del que se derivaban probabilidades de distribución de los cursos futuros de las variables macroeconómicas a partir de promedios históricos y desviaciones estándar. El último enfoque, también probabilístico, tomaba la interacción dinámica entre las variables macroeconómicas y simulaciones realizadas para pronosticar trayectorias estocásticas de las variables importantes. Tanto para los modelos determinista como probabilístico y utilizando datos de hasta fines de 2004, el estudio de 2006

⁴ Costa Rica: Country Economic Memorandum: The Challenges for Sustained Growth, Report No. 35910-CR, Banco Mundial, Septiembre de 2006.

calculó que un superávit primario de 2,5 por ciento del PIB sería necesario para que la deuda se mantuviese por debajo del 50 por ciento del PIB (Cuadro 1.7).

- 1.25** La presente EGP actualizó el anterior análisis utilizando el enfoque determinista y asumiendo cursos deterministas para variables macroeconómicas endógenas. Como en el anterior estudio, se consideraron cuatro escenarios deterministas. Los primeros dos escenarios se basaron en valores históricos mientras que los restantes dos multiplicaron el promedio histórico por 1,6 veces su desviación histórica estándar. En el primer escenario –el escenario “central”, u optimista– el superávit primario necesario fue estimado en 1,4 por ciento del PIB, cercano al promedio histórico de 1,5 por ciento. En el escenario de estrés, o pesimista –con un crecimiento del PIB ligeramente negativo, una tasa interna real de interés de 12 por ciento, un interés real internacional de 4 por ciento, y el tipo de cambio real con una caída anual de 6,5 por ciento– el superávit primario necesario fue estimado en 3,5 por ciento del PIB por año. Los últimos dos escenarios se diferenciaron en que uno asumió una pasividad en las políticas, mientras que el otro tomó como referencia políticas más activas. Los superávit primarios requeridos fueron estimados en 1,6 y 2,3 por ciento del PIB para los escenarios activo y pasivo respectivamente (Cuadro 1.7), por encima del promedio histórico pero por debajo del resultado fiscal positivo del año 2006.

E. Estructura y Composición del Gasto Público

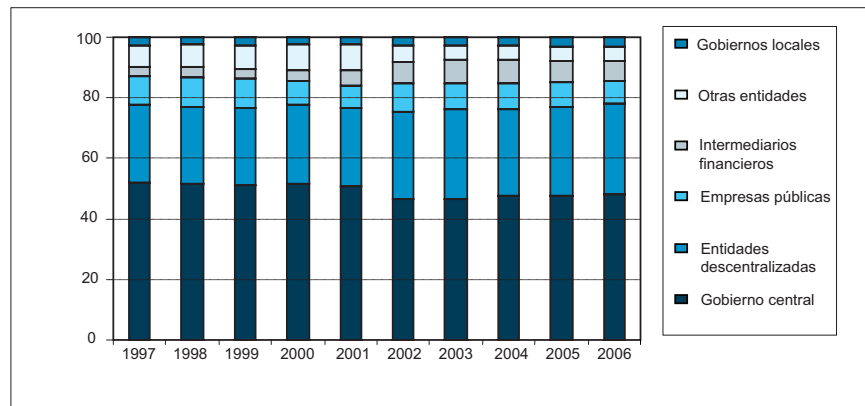
Composición Institucional del Gasto Público

- 1.26** A nivel nacional, el sector público de Costa Rica comprende un Gobierno Central, instituciones descentralizadas, empresas públicas, intermediarios financieros públicos y entidades adscritas⁵. El Gobierno Central tiene tres ramas: ejecutiva, con 18 ministerios, legislativa y judicial, y tres entes autónomos: la Contraloría General de la República, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) y la Defensoría de los Habitantes. El resto del sector público está compuesto por los gobiernos provinciales y locales (municipales). (Gráfico 1.8).
- 1.27** Las cuentas consolidadas⁶ de los gastos del sector público por áreas institucionales revelan que, durante la última década, el Gobierno Central fue responsable por casi la mitad del gasto total (49,5 por ciento), seguido por las instituciones descentralizadas (27 por ciento), las empresas públicas (7,7 por ciento), las instituciones financieras (5,5 por ciento), y entidades autónomas (4,8 por ciento), mientras que el gasto de los gobiernos locales representó menos del 3 por ciento de todos los gastos. Este tipo de consolidación refleja mejor en qué gastó sus recursos el sector público en cumplimiento de sus funciones (Cuadro 1.8).

⁵ En este informe, a los entes que no pertenecen al Gobierno Central se los llama entidades descentralizadas.

⁶ El proceso de consolidación en Costa Rica sigue el Manual de Estadísticas de las Finanzas Gubernamentales, del Fondo Monetario Internacional, y esencialmente implica la eliminación de las transacciones entre diversas áreas del Gobierno, de manera de evitar la doble contabilidad.

Gráfico 1.8: Composición del Gasto del Sector Público por Áreas Institucionales
(como porcentaje del total del gasto público)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Central.

Cuadro 1.8: Gastos Consolidados del Sector Público por Áreas Institucionales
(neto de las transacciones entre instituciones y como porcentaje del gasto público total)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gobierno Central	52,1	51,7	51,1	51,5	50,9	46,5	46,3	47,5	47,8	47,9
Instituciones descentralizadas	25,7	25,3	25,4	26,3	25,6	28,8	29,7	28,5	29,2	30,2
Empresas públicas	9,3	9,6	9,7	7,7	7,4	9,3	8,7	8,8	8,2	7,6
Instituciones financieras	3,0	3,8	3,4	3,5	5,1	7,2	8,0	7,7	7,1	6,6
Entidades adscritas	7,2	7,2	7,8	8,6	8,5	5,6	4,7	4,6	4,7	4,5
Gobiernos locales	2,6	2,4	2,6	2,4	2,5	2,6	2,6	2,8	3,1	3,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda.

1.28 En su conjunto, el gasto público consolidado promedió el 26 por ciento del PIB en la última década (Cuadro 1.9). Esto está por debajo de la mayoría de los países de ingreso medio de América Latina y es casi la mitad del gasto consolidado del sector público, lo que refleja que las empresas públicas, y en un grado menor las instituciones descentralizadas, generan superávits operativos significativos.

Cuadro 1.9: Composición del Gasto Consolidado del Sector Público por Áreas Institucionales
(Neto de las transacciones entre instituciones y como porcentaje del PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gobierno Central	13,1	12,9	12,5	13,0	14,0	14,0	13,6	13,4	13,0	12,5
Instituciones descentralizadas	6,5	6,3	6,2	6,6	7,1	8,7	8,7	8,0	7,9	7,9
Empresas públicas	2,3	2,4	2,4	1,9	2,0	2,8	2,6	2,5	2,2	2,0
Instituciones financieras	0,7	1,0	0,8	0,9	1,4	2,2	2,3	2,2	1,9	1,7
Entidades adscritas	1,8	1,8	1,9	2,2	2,3	1,7	1,4	1,3	1,3	1,2
Gobiernos locales	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8
TOTAL	25,1	24,9	24,4	25,2	27,6	30,1	29,3	28,2	27,1	26,2

Fuente: Ministerio de Hacienda.

1.29 Para el análisis de relaciones técnicas, económicas o de costos, es útil utilizar las cuentas no consolidadas. También es útil desde el punto de vista de la administración del presupuesto, dado que muestra los recursos reales que controla el Gobierno Central. De acuerdo con esta presentación, las entidades descentralizadas crecen en importancia, como porcentaje del gasto total, mientras que la porción del Gobierno Central cayó drásticamente a alrededor del 30 por ciento (Cuadros 1.10 y 1.11). Durante la última década estas proporciones fueron similares.

Cuadro 1.10: Gastos No Consolidados del Sector Público por Áreas Institucionales
(como porcentaje del PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gobierno central	15,6	12,8	14,7	18,0	16,4	17,6	16,8	16,3	15,9	15,5
Instituciones descentralizadas	7,9	6,5	7,5	9,3	8,5	8,8	8,9	8,2	8,1	8,1
Empresas públicas	10,1	8,3	9,4	12,5	11,4	14,0	14,1	14,8	15,4	16,1
Instituciones financieras	7,0	5,8	8,6	10,0	9,1	9,5	9,8	9,4	9,9	9,6
Entidades adscritas	2,5	2,0	2,6	3,4	3,1	3,1	2,7	2,5	2,3	2,1
Gobiernos locales	0,8	0,6	0,7	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
TOTAL	43,9	36,1	43,6	54,0	49,2	53,9	53,2	52,1	52,5	52,3

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Cuadro 1.11: Gastos No Consolidados del Sector Público por Áreas Institucionales
(como porcentaje del gasto público total)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gobierno Central	35,6	35,6	33,7	33,3	33,3	32,7	31,6	31,4	30,3	29,6
Instituciones descentralizadas	18,0	18,0	17,1	17,2	17,2	16,4	16,7	15,8	15,5	15,5
Empresas públicas	23,0	23,0	21,6	23,1	23,1	25,9	26,6	28,3	29,2	30,7
Instituciones financieras	16,0	16,0	19,8	18,5	18,5	17,7	18,5	18,2	18,8	18,3
Entidades adscritas	5,7	5,7	6,0	6,3	6,3	5,7	5,1	4,7	4,4	4,1
Gobiernos locales	1,8	1,8	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Instituciones Descentralizadas

1.30 La Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) se lleva casi tres cuartas partes del gasto de todas las instituciones descentralizadas, lo que da cuenta de prácticamente el 23 por ciento del total del gasto público. Del monto restante, casi la mitad es gastado en las universidades públicas, entre las cuales sólo la Universidad de Costa Rica (UCR) utiliza el 7,0 por ciento del gasto de las instituciones descentralizadas, seguida por la Universidad Nacional (UN), que se lleva el 2,6 por ciento del gasto. El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en conjunto gastan el 9,5 por ciento, pero este porcentaje cayó al 5,9 por ciento en 2006 (Cuadro 1.12). En parte, esto se debió a una disminución en los gastos del IMAS en diferentes programas de promoción social. Si bien esta flexibilidad era una de sus ventajas, también conducía a duplicaciones, razón por la cual sus actividades fueron recortadas a favor de programas manejados por otros ministerios y agencias.

Cuadro 1.12: Gasto de las Instituciones Descentralizadas
(como porcentaje del gasto total)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Caja Seguridad Social	71,0	74,3	76,6	76,0	77,0	76,0	74,8	75,3	74,2	75,7
Univ. de Costa Rica	8,4	8,2	7,1	7,5	7,2	6,2	7,4	7,3	7,7	7,0
INA	4,4	4,0	3,8	3,8	3,9	4,3	3,7	3,1	3,3	3,0
IMAS	5,1	3,2	3,3	4,5	3,6	2,4	2,2	2,8	3,1	2,9
Universidad Nacional	3,1	3,0	2,6	2,7	2,8	2,0	2,5	3,1	2,6	2,6
Instituto Tecnológico	1,7	1,7	1,4	1,6	1,5	1,4	1,3	1,4	1,4	1,4
Otros	6,4	5,6	5,2	3,8	4,0	7,7	8,1	6,9	7,8	7,3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Empresas Públicas

1.31 La participación de las empresas públicas en el gasto total cayó del 9,3 por ciento a finales de la década de 1990, al 7,6 por ciento en 2006 (Cuadro 1.8). Hubo importantes cambios en la composición. El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) incrementó su porción del gasto de las empresas públicas del 37 por ciento en 1997 al 62 por ciento en 2006 (Cuadro 1.13), lo que refleja la importancia que el Gobierno asigna a una mejora en la generación energética, la transmisión de electricidad y la tarea de distribución. En contraste, la porción de la empresa Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) se redujo del 29 por ciento al 11 por ciento en ese mismo período.

Cuadro 1.13: Gasto según Empresa Pública*(como porcentaje del total)*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Inst. Costarricense de electricidad	37,2	39,9	44,0	38,7	38,0	66,0	77,8	75,7	68,3	62,4
Refinería de Petróleo	28,6	26,4	23,6	31,9	33,3	3,9	4,6	4,5	12,4	11,4
Compañía Fuerza y Luz	12,5	12,5	11,7	9,8	11,7	15,1	3,3	7,0	5,2	5,8
Inst. Acueductos y Alcantarillados	5,5	6,0	5,0	4,5	4,1	4,8	3,9	2,9	3,1	4,5
Junta de Protección Social	7,7	6,5	6,0	5,4	5,5	2,0	0,9	1,0	2,3	2,0
Otras	8,4	8,7	9,7	9,8	7,4	8,3	9,6	9,1	8,7	14,1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Ministerio de Hacienda.***Instituciones Financieras Públicas***

1.32 La participación de las instituciones financieras públicas en el total del gasto público en este período creció del 3,0 al 6,6 por ciento, con un máximo del 8 por ciento en 2003, cuando las pérdidas cuasi fiscales del Banco Central también alcanzaron un máximo (Cuadro 1.8). Durante años el Banco Central intentó limitar el crecimiento monetario y esterilizar el ingreso de divisas, recibiendo menores intereses sobre sus reservas internacionales de lo que pagaba por su deuda interna, con lo cual acumulaba pérdidas. Como resultado, la participación del Banco Central en el total de los gastos de las instituciones financieras se disparó dramáticamente del 5 por ciento en 1997 al 58 por ciento en 2006 (Cuadro 1.14). Las otras instituciones financieras importantes son el Banco Hipotecario Nacional, el Banco Nacional de Costa Rica, el Banco de Costa Rica, y el Banco Popular (propiedad de trabajadores costarricenses), todos los cuales toman depósitos.

Cuadro 1.14: Gasto de las Instituciones Financieras Públicas **(Como porcentaje del gasto total)*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Banco Central (BCCR)	5,4	22,9	27,7	29,4	18,1	49,3	59,4	52,6	64,4	58,2
Banco Hipotecario Vivienda	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	7,6	7,1	12,0	12,6	12,0
Banco Nac. de Costa Rica	28,7	25,4	19,7	17,3	25,0	6,6	6,0	5,6	6,7	9,0
Banco Popular	8,3	6,6	6,5	6,5	7,2	3,5	4,6	3,9	3,8	2,8
Banco de Costa Rica	16,8	13,1	14,6	15,2	13,2	5,4	3,7	8,0	2,6	6,2
Otros	40,4	31,7	31,3	31,4	36,2	27,6	19,2	17,9	9,9	7,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* Incluye amortizaciones de deuda e inversiones financieras.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Órganos Desconcentrados o Entidades Adscritas

1.33 En los últimos años, las entidades adscritas⁷ redujeron su participación en el gasto total del 8,5 por ciento en 2001 al 4,5 por ciento en 2006. El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), que insumía más de la mitad del gasto de esta categoría, ahora sólo se lleva una tercera parte (Cuadro 1.15). La principal fuente de ingresos del FODESAF es el 20 por ciento de impuesto a las ventas, que no ha sido girado por el Gobierno Central de manera regular debido a supuestas ineficiencias del fondo. En contraste, el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), que no existía antes de 1999, ahora se lleva el 22,7 por ciento del gasto de esta categoría. Su fuente de ingresos es el impuesto a los combustibles.

Cuadro 1.15: Gasto de las Entidades Adscritas
(como porcentaje del total de gastos)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
FODESAF ^a	63,4	54,0	51,8	50,6	46,8	33,2	31,4	34,1	34,6	33,6
CONAVI ^b	0,0	0,0	11,1	20,1	22,3	19,3	24,0	21,7	21,7	22,7
Rég. Pens. No Cont.	11,9	12,6	10,2	9,5	9,9	11,7	11,5	12,1	11,1	14,4
Consejo Vial	7,0	6,6	6,6	4,4	3,2	3,5	4,1	4,5	4,3	5,2
Otras	23,0	31,0	23,9	19,0	20,7	36,0	31,4	29,7	28,3	24,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

a. El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) es el fondo de desarrollo social responsable por los programas de reducción de la pobreza.

b. El Consejo Nacional de Vialidad es el ente a cargo de la administración de las carreteras.

Composición Económica del Gasto Público

1.34 Los pagos de sueldos son el ítem más importante en la composición económica del sector público no financiero de Costa Rica (Cuadro 1.5). Ha promediado el 7,4 por ciento a lo largo de los últimos 10 años, el nivel más elevado de América latina, cuyo promedio es de alrededor del 6 por ciento. Esto no sorprende, dado que el empleo público en Costa Rica es mucho más elevado que en otros países de la región debido a que servicios como las telecomunicaciones, la electricidad, y los combustibles se encuentran en la esfera pública. Había 230.000 empleados públicos en 2006, lo que representa el 12,9 por ciento de la fuerza laboral. Esto supone un promedio dos veces mayor al de América Central (7,1 por ciento) y un nivel considerablemente más elevado que el 4,3 por ciento que se observa en otros países de ingreso medio. No existe una medida ideal de gobierno; la mayoría de los países tiende a elegir el tamaño del Estado, por lo general medido en términos de los gastos comprendidos por el pago de sueldos, bienes y

7 Órganos adscritos a ministerios y/o entidades autónomas.

servicios. En más de la mitad de los países incluidos en el estudio (28 de 50) el consumo general del Gobierno se ubica entre el 10 y el 20 por ciento del PIB⁸. Utilizando este criterio, el peso de los salarios en Costa Rica se encuentra dentro de la norma general, dado que el consumo estatal, de 12,4 por ciento del PIB, es relativamente modesto. Estas disparidades pueden reflejar diferencias en el número y tamaño de las empresas públicas, en las necesidades del Gobierno y en el nivel relativamente bajo de las remuneraciones en el sector público.

1.35 No muy lejos están las transferencias corrientes, cuyo promedio fue del 6,7 por ciento del PIB entre 1997 y 2006 (Cuadro 1.5). De hecho, este es el ítem más importante en el presupuesto del Gobierno Central y representa una tercera parte de los gastos del Gobierno Central (Cuadro 1.16). Este ítem incluye transferencias a diversas instituciones descentralizadas, a empresas públicas, a instituciones financieras públicas, a entidades autónomas y a los gobiernos locales, así como a organizaciones no gubernamentales del sector privado. El pago de intereses, que representa alrededor de una cuarta parte de los gastos del Gobierno Central, son el tercer rubro en importancia. Los pagos de intereses por la deuda interna son cuatro veces superiores a aquellos por deuda externa, lo que refleja el mayor peso de la deuda doméstica y los intereses más elevados en el mercado interno.

Cuadro 1.16: Gastos del Gobierno Central
(porcentaje del total)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gastos corrientes	89,4	90,8	91,0	90,7	92,0	92,2	93,5	93,1	93,0	92,9
Salarios	30,7	32,2	32,1	33,7	30,3	29,5	30,9	30,8	30,5	30,5
Bienes y servicios	3,6	3,8	3,3	3,0	3,0	3,4	2,7	3,1	2,9	3,2
Intereses	24,4	21,1	24,8	23,2	24,2	24,3	25,3	25,0	25,9	24,9
Internos	22,1	18,9	21,5	19,8	19,7	19,8	20,2	19,5	20,6	19,9
Externos	2,3	2,3	3,2	3,4	4,5	4,5	5,1	5,5	5,3	5,0
Transferencias	30,7	33,6	30,8	30,7	34,5	35,1	34,6	34,2	33,7	34,3
Gastos de capital	10,6	9,2	9,0	9,3	8,0	7,8	6,5	6,9	7,0	7,1

Fuente: Ministerio de Hacienda.

8 Mauricio Carrizosa, "Note on Public Sectors in the Americas: How big are they?" Banco Mundial, 2007.

Composición Sectorial del Gasto Público

1.36 Alrededor de una tercera parte del gasto público de Costa Rica está dedicada al sector social. Esta proporción ha cambiado poco a lo largo de la última década, con una fluctuación que fue del 31 al 36 por ciento del total de los gastos públicos (Cuadro 1.17). Aunque significativamente menor que el promedio para América Latina (del 45 por ciento), este volumen de gastos se debe a que los gastos públicos de Costa Rica incluyen importantes gastos en infraestructura vinculada al petróleo y el gas, las telecomunicaciones y la electricidad, que han sido parcial o totalmente privatizadas en la mayor parte de los países de la región. De hecho, Costa Rica asigna una mayor parte del PIB (15,4 por ciento) a la educación, la salud y la protección social que el promedio de los países latinoamericanos (12,5 por ciento), aunque menor a la porción que dedican los países de la región de más alto ingreso. Uruguay y la Argentina, por ejemplo, gastan más del 20 por ciento del PIB en sus sectores sociales y obtienen resultados sociales similares.

Cuadro 1.17: Gastos del Sector Público, por Área
(como porcentaje del gasto total)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Servicios generales	3,4	2,8	2,2	2,2	2,1	2,6	1,8	1,8	1,6	1,9
Seguridad pública	3,6	3,7	3,7	3,8	3,7	3,9	3,6	3,6	3,6	3,3
Educación	10,5	10,6	9,9	10,8	10,8	11,1	11,1	11,1	10,7	10,4
Salud	11,2	11,5	11,4	11,5	11,3	11,5	11,6	10,5	9,9	10,1
Protección social	14,8	14,0	13,.	13,4	13,2	11,5	11,1	11,3	11,0	10,9
Vivienda, planific. urbana y rural	3,8	3,5	3,3	3,0	3,1	3,2	3,3	3,5	3,3	3,3
Cultura y religión	0,5	0,4	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Energía y petróleo	15,4	14,0	13,4	14,7	15,5	18,3	19,1	21,5	22,9	25,0
Agricultura, Forestación y Pesca	1,8	1,5	1,6	1,8	1,4	1,5	1,2	1,2	1,1	0,9
Minería y recursos minerales	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Transporte y Comunicaciones	6,8	6,9	8,2	7,7	9,9	8,6	9,0	8,3	7,7	7,2
Servicios económicos	14,2	18,5	18,6	17,3	14,5	14,0	14,6	14,6	15,3	15,2
No clasificados	13,7	12,1	13,6	13,2	13,8	13,4	13,0	12,2	12,5	11,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda.

1.37 El de Energía y Petróleo es el rubro principal. Su participación en el total del gasto subió del 15 por ciento en 1995 al 25 por ciento en 2006 (Cuadro 1.15) y su porción del PIB se duplicó, del 6,1 al 12,2 por ciento (Cuadro 1.18). Los principales actores en este sector son ICE, RECOPE y CNFL, cuyos gastos se dispararon por efecto del dramático incremento en el precio del petróleo desde 2002. El gasto en transporte y comunicaciones cayó al 7,2 por ciento del PIB

en 2006, tras alcanzar el 9,9 por ciento en 2001, lo que evidencia un esfuerzo por mantener la disciplina fiscal. Sin embargo, las carreteras se vieron particularmente afectadas: el gasto en ellas cayó a un nivel crítico –de un 0,6 por ciento del PIB, comparado con países como Chile y Colombia, que han invertido en carreteras en niveles consistentemente mayores al 2 por ciento del PIB a lo largo de la última década. Parcialmente debido a una menor financiación estatal, buena parte de la infraestructura vial no ha sido mantenida en buenas condiciones y una parte importante de las carreteras se encuentra en malas condiciones.

Cuadro 1.18: Gasto del Sector Público por Área
(porcentaje del PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Servicios generales	1,4	1,1	0,9	0,9	1,0	1,3	0,9	0,9	0,8	0,9
Seguridad pública	1,4	1,5	1,5	1,6	1,7	1,9	1,8	1,8	1,7	1,6
Educación	4,2	4,3	3,9	4,5	5,0	5,5	5,5	5,4	5,2	5,0
Salud	4,5	4,6	4,5	4,9	5,2	5,6	5,7	5,1	4,9	4,9
Protección social	5,9	5,7	5,2	5,7	6,1	5,6	5,5	5,4	5,4	5,3
Vivienda, planificación urbana y rural	1,5	1,4	1,3	1,3	1,4	1,6	1,6	1,7	1,6	1,6
Activ. culturales y religiosas	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Energía y petróleo	6,1	5,7	5,3	6,2	7,1	9,0	9,4	10,4	11,2	12,2
Agricultura, Forestación y Pesca	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,6	0,6	0,5	0,4
Minería y recursos minerales	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Transporte y Comunicaciones	2,7	2,8	3,3	3,2	4,5	4,2	4,4	4,0	3,8	3,5
Servicios económicos^a	5,6	7,5	7,4	7,3	6,7	6,9	7,2	7,1	7,5	7,4
No clasificados	5,5	4,9	5,4	5,6	6,3	6,6	6,4	5,9	6,1	5,6
TOTAL	39,8	40,5	39,6	42,1	47,0	49,3	49,1	48,4	48,8	48,5

a. Incluye servicios de deuda.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Eficiencia del Gasto del Sector Social

1.38 Una evaluación general de la eficiencia del gasto público en Costa Rica surge de investigaciones recientes del Banco Mundial sobre la medición de la eficiencia del gasto público en varios países⁹.

9 Herrera, Santiago y Gaobo Pang (2004), "Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach," documento de trabajo del Banco Mundial, y Herrera Santiago and Gaobo Pang (2005), "How Efficient is Public Spending in Education?," documento de trabajo del Banco Mundial.

Por medios empíricos, la investigación desarrolla fronteras de posibilidades de producción mundial, relacionando el gasto público en sectores determinados con varios indicadores de los resultados finales en esos sectores. La eficiencia se mide como la distancia entre la combinación de gasto público y producción en cada sector, y la frontera de eficiencia. Esta distancia hasta la frontera puede ser medida tanto en términos de los insumos utilizados para generar el resultado particular, como en términos del producto generado para un determinado nivel de gasto público. En ambos casos el índice de medición de la eficiencia es desarrollado de manera tal que los países sobre la frontera muestran un índice de 1.0, mientras que los menos eficientes muestran un índice de entre 0 y 1¹⁰.

- 1.39** Herrera y Pang (2004) construyen, a partir de diversos indicadores, una serie de posibles fronteras de producción para algunas actividades en los sectores de educación y salud. Para educación, utilizan información sobre ocho indicadores de resultados, incluidos las inscripciones en la escuela primaria y secundaria (bruta y neta), el promedio de años de escolaridad, niveles de cumplimiento de estudios primarios y secundarios y nivel de alfabetización entre los jóvenes de entre 15 y 24 años. Cada uno de estos indicadores de resultados es relacionado con el total de la inversión pública en educación de manera de obtener mediciones de eficiencia de gasto y producto. Lo mismo ocurre con la salud al relacionar el total del gasto público en el área con cuatro indicadores de resultados, incluidos expectativa de vida al nacer, inmunización contra difteria, pertosis y tétanos, inmunización contra sarampión y el índice de expectativa de vida ajustado a invalidez, que toma en cuenta tanto la mortalidad como la morbilidad.
- 1.40** A partir de este estudio, el Cuadro 1.19 presenta los resultados de eficiencia en el gasto público en salud y educación para las mediciones de eficiencia en gasto y producto. En salud, las mediciones de eficiencia de Costa Rica son similares a las de países de ingresos medios comparables y de América Central. La medición de los aportes tiene un puntaje promedio de 0,67, apenas por encima del promedio de 0,66 y 0,65 exhibidos por países de ingresos medios comparables y por América Central respectivamente. En cuanto a la medición de los resultados, Costa Rica también presenta un cuadro favorable, con un puntaje de 0,93, apenas por debajo del 0,95 de otros países de ingresos medios, y un poco por encima del 0,91 de América Central.

10 Las mediciones de eficiencia presentadas aquí se concentran sobre todo en el concepto estrecho de la eficiencia técnica y no se extienden al más amplio concepto de eficiencia de las asignaciones, dado que ello hubiese requerido datos comparables de costos en varios países, cosa que no está disponible.

Cuadro 1.19: Puntajes de Eficiencia para el Gasto Público en Educación y Salud

	Costa Rica	América Central	Promedios Regionales		Países en Desarrollo
			América Latina		
			Ingresos Medios	Toda	
Mediciones de gastos (insumo y producto)					
<i>EDUCACION</i>					
Inscripción primaria -- Bruta	0,67	0,75	0,77	0,74	0,71
-- Neta	0,68	0,75	0,87	0,77	0,72
Inscripción Secundaria -- Bruta	0,61	0,70	0,70	0,69	0,67
-- Neta	0,62	0,72	0,69	0,69	0,69
Promedio Años de Escolarización	0,22	0,29	0,41	0,32	0,28
Nivel Primario Completo	0,25	0,32	0,48	0,36	0,32
Nivel Secundario Completo	0,22	0,29	0,41	0,32	0,28
Índice de Alfabetización Juvenil (entre 15 y 24 años)	0,63	0,72	0,72	0,72	0,72
<i>Promedio</i>	0,49	0,57	0,63	0,58	0,55
<i>SALUD</i>					
Expectativa de Vida al Nacer	1,00	0,70	0,70	0,69	0,68
Inmunización a DPT	0,53	0,63	0,62	0,68	0,70
Inmunización a Sarampión	0,53	0,65	0,62	0,69	0,70
Expectativa de Vida Ajustada por Invalidez	0,61	0,64	0,69	0,70	0,68
<i>Promedio</i>	0,67	0,65	0,66	0,69	0,69
Mediciones de resultados (insumo y producto)					
<i>EDUCACION</i>					
Inscripción primaria -- Bruta	0,76	0,79	0,82	0,82	0,72
-- Neta	0,91	0,88	0,96	0,93	0,83
Inscripción Secundaria -- Bruta	0,43	0,40	0,65	0,61	0,50
-- Neta	0,48	0,45	0,68	0,66	0,56
Promedio Años de Escolarización	0,56	0,50	0,76	0,60	0,54
Nivel Primario Completo	0,29	0,31	0,50	0,36	0,33
Nivel Secundario Completo	0,11	0,16	0,41	0,24	0,26
Índice de Alfabetización Juvenil (entre 15 y 24 años)	0,98	0,87	0,98	0,94	0,86
<i>Promedio</i>	0,56	0,54	0,72	0,65	0,57
<i>SALUD</i>					
Expectativa de Vida al Nacer	1,00	0,91	0,97	0,92	0,84
Inmunización a DPT	0,90	0,91	0,92	0,87	0,82
Inmunización a Sarampión	0,88	0,93	0,93	0,91	0,82
Expectativa de Vida Ajustada por Invalidez	0,96	0,88	0,96	0,90	0,81
<i>Promedio</i>	0,93	0,91	0,95	0,90	0,82

Fuente: Herrera, Santiago y Gaobo Pang (2005), "Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach", documento de trabajo del Banco Mundial.

1.41 Sin embargo, en educación ambas mediciones sugieren que el gasto público de Costa Rica no es tan eficiente. En la medición orientada a los insumos, Costa Rica muestra un puntaje promedio de 0,49, bastante por debajo del promedio evidenciado por otros países de ingresos medios de América Latina, e incluso por debajo del promedio de 0,57 puntos de los países de América Central. En la medición orientada a los resultados, el promedio de puntaje de Costa Rica es de 0,56, mucho más bajo que el promedio de los países de ingresos medios, de 0,72, aunque algo mayor al promedio de América Central, de 0,54. Si se miran las mediciones individuales orientadas a los insumos, Costa Rica exhibe ineficiencias en todos los rubros. Si se miran los resultados, hay debilidades que quedan de manifiesto en la comparación con países similares en las áreas de inscripciones en secundaria y los índices de compleción de primero y segundo años. Esto sugiere que la educación es el área en que deben ser focalizados los esfuerzos por lograr una mayor eficiencia, en parte a través de prácticas aplicadas en otros países.

Eficiencia y Calidad

1.42 El indicador que mejor refleja la calidad de la educación son los puntajes de aprendizaje. Para complementar los puntajes de eficiencia que se muestran en el cuadro de más arriba, el trabajo de investigación indica que existe una asociación positiva entre el nivel de ingreso per capita de un país y los puntajes de aprendizaje. Por lo tanto, dada esta asociación positiva entre gasto público y PIB per capita, parece natural que un examen de la relación entre gasto público y calidad de la educación en una serie de países tome en consideración el nivel de ingresos de cada país. Para el análisis de esta relación cabe destacar dos conclusiones: (i) hay en el mejor de los casos una relación leve entre ambas variables, y (ii) si existe alguna relación, ésta es negativa: algunos países europeos con niveles de gastos elevados y bajos puntajes fueron clasificados como muy ineficientes, mientras que países como Japón, Corea y Grecia, con bajos niveles de gasto y niveles elevados en relación con los países de la muestra, fueron los más eficientes. Por desgracia, debido a la escasa información, esta relación no fue descripta para el caso de Costa Rica. A fin de la década de 1990, Costa Rica¹¹ obtenía resultados inferiores a países comparables en los exámenes internacionales estandarizados, pese a su elevado nivel de gastos. Sin embargo, parece razonable especular con que ha habido una mejoría en la calidad desde que en 2000 Costa Rica incorporó un programa piloto de excelencia a fin de obtener mejores puntajes en educación. En febrero de 2008, la Junta de Educación aprobó la participación de Costa Rica en las pruebas internacionales estandarizadas.

11 Ver "Costa Rica Social Spending and the Poor" (2002), informe del Banco Mundial.

Composición Institucional del Gasto Público del Gobierno Central¹²

1.43 A lo largo de la pasada década, el Ministerio de Educación se llevó la porción mayor del presupuesto del Gobierno Central (28 por ciento). Esta participación creció drásticamente del 24 por ciento en 1997 al 31 por ciento en 2006 (Cuadro 1.20). Pero estos porcentajes son engañosos debido a que, por un lado, excluyen a las universidades, y por el otro muchos gastos adicionales en otras áreas no dependen del Gobierno Central. La mayor parte del gasto en salud, por ejemplo, se realiza a través del instituto de seguridad social –una institución descentralizada– y no del Ministerio de Salud. Los servicios de deuda son el segundo ítem en importancia: aproximadamente el 25 por ciento del presupuesto es destinado a tal fin, lo que refleja el alto nivel de endeudamiento público del país y los elevados pagos de intereses y amortizaciones. Otros rubros importantes del presupuesto, en orden decreciente, son las jubilaciones, la justicia, las obras públicas, salud y seguridad. En conjunto, representaron el 84 por ciento del total de los gastos del Gobierno en 2006. Los demás ministerios e instituciones dan cuenta del restante 16 por ciento del gasto público (Gráfico 1.9).

Cuadro 1.20: Gastos del Gobierno Central por Institución
(como porcentaje del gasto total)

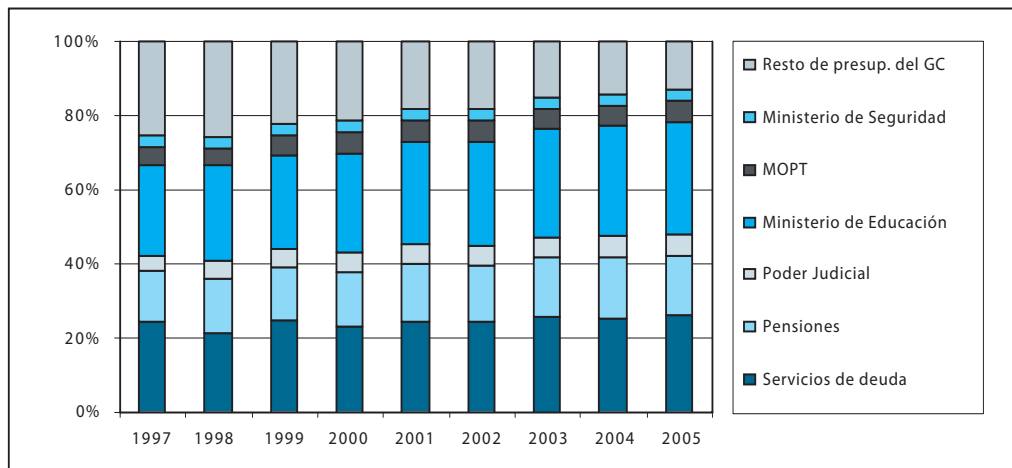
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Prom. 97-06
Min. de Seguridad	3,0	3,2	3,0	3,1	3,3	3,4	3,2	3,2	3,0	2,8	3,1
Min. de Obras Públicas	4,8	4,4	5,3	5,9	5,6	5,8	5,1	5,3	5,9	5,4	5,3
Min. de Educación	24,2	26,0	25,4	26,7	27,7	27,7	29,2	29,9	30,0	30,5	27,7
Ministerio de Salud	2,2	3,6	2,4	2,8	2,7	2,8	3,2	2,6	2,6	2,6	2,7
Poder Judicial	4,3	4,7	5,2	5,4	5,2	5,5	5,5	5,6	5,7	5,7	5,3
Pensiones	13,7	14,8	14,2	14,7	15,5	15,2	16,1	16,5	16,1	16,0	15,3
Servicios de deuda	24,4	21,1	24,8	23,0	24,6	24,3	25,7	25,4	26,2	25,1	24,5
Total parcial	76,7	77,9	80,2	81,6	84,7	84,7	87,9	88,6	89,5	88,0	84,0
Otros*	23,3	22,1	19,8	18,4	15,3	15,3	12,1	11,4	10,5	12,0	16,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100,0

* Incluye otros 14 ministerios, así como la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General de la República.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

12 Las fuentes de información para esta sección: Clasificador Institucional del Sector Público, Oficina de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda de Costa Rica, Abril, 2006.

Gráfico 1.9: Gasto del Gobierno Central por Instituciones
(como porcentaje del gasto del Gobierno Central)



Fuentes: Ministerio de Hacienda

Ejecución Presupuestaria del Gobierno Central

1.44 A lo largo de la última década, los gobiernos costarricenses han sido muy disciplinados, cuidadosos de no exceder el presupuesto aprobado. Uno podría incluso argumentar que fueron demasiado disciplinados, ya que algunos gastos importantes para el desarrollo no fueron realizados. La reducción en la inversión para el desarrollo no se hizo en parte debido a rigideces fiscales en la asignación de recursos. La relación entre gastos reales y presupuestados promedió el 74 por ciento durante este período, con una caída a lo largo del tiempo (Cuadro 1.21). Pero los promedios de cumplimiento mostraron desviaciones causadas por gastos no realizados en uno de los rubros más importantes: los servicios de deuda, para los que el pago efectivo ascendió al 48 por ciento en el período, lo que refleja en parte un cambio significativo en las tasas de interés tanto externas como internas, y una depreciación del colón menor a la esperada. Si este rubro fuere excluido, el promedio alcanzaría el 94 por ciento (Gráfico 1.10).

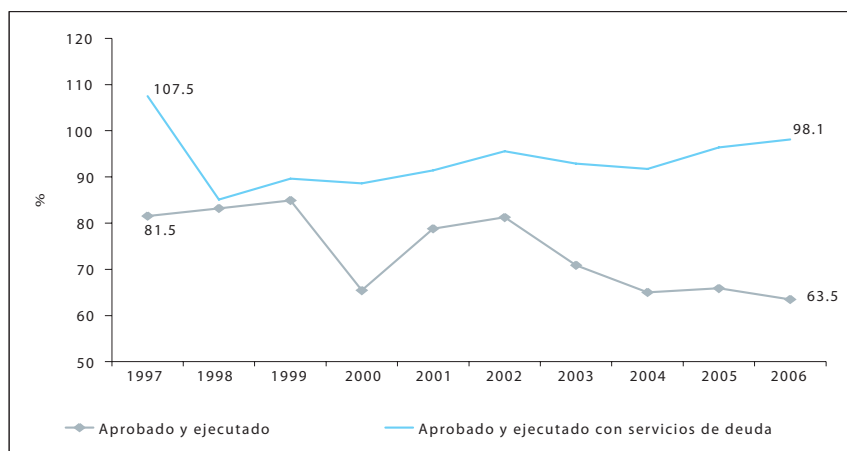
Cuadro 1.21: Ejecución Presupuestaria del Gobierno Central
(ejecutado como porcentaje de aprobado, por institución)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1997-2006
Min. de Obras Públicas y Transporte	98,9	72,2	79,0	94,8	94,9	97,7	81,9	84,6	102,8	109,3	91,6
Min. de Educación	99,0	97,9	94,6	93,9	97,9	102,1	96,1	98,2	97,6	100,0	97,7
Justicia	102,4	45,3	90,8	97,5	90,1	94,3	95,7	98,1	99,9	96,3	91,1
Jubilaciones	94,0	93,2	92,6	96,3	100,5	92,6	89,8	92,2	95,7	98,0	94,5
Servicios de deuda	46,7	76,8	73,4	34,9	55,4	55,3	42,1	35,0	34,8	30,9	48,5
Resto del Gobierno Central	128,6	85,8	85,6	77,3	79,0	90,0	93,4	82,3	91,6	92,9	90,7
Total	81,5	83,2	84,9	65,4	78,8	81,2	70,9	65,0	65,9	63,5	74,0
Total con servicios de deuda	107,5	85,1	89,6	88,6	91,4	95,6	92,9	91,7	96,4	98,1	93,7

Nota: las instituciones que figuran en el cuadro representan más del 5% del total del gasto público.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Gráfico 1.10: Presupuesto del Gobierno Central
(ejecutado como porcentaje de aprobado)



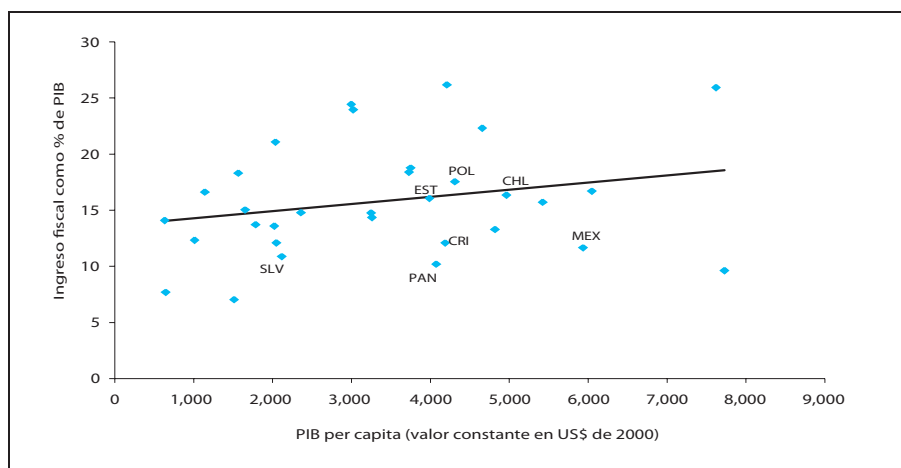
Fuente: Ministerio de Hacienda.

F. Estructura y Composición de los Ingresos Públicos

1.45 Como en la mayoría de los países, los impuestos dan cuenta de la mayor parte de los ingresos públicos de Costa Rica. Los impuestos y las cargas sociales en conjunto han promediado el 19 por ciento del PIB durante los últimos 10 años (Cuadro 1.5). Sin embargo, como esto incluye cerca del 6 por ciento del PIB por cargas sociales, que podría decirse que no son impuestos, el promedio de la carga impositiva ha sido del 13 por ciento del PIB entre 1997 y 2006. Esto está bastante por debajo de la carga impositiva en otros países de ingresos similares (Gráfico

1.11). Los ingresos no impositivos promediaron un modesto 3,4 por ciento del PIB, lo que refleja sobre todo las transferencias de las empresas públicas. Y los ingresos no impositivos del Gobierno alcanzan apenas al 0,3 por ciento del PIB (Cuadro 1.6)

Gráfico 1.11: Ingresos Fiscales de Países de Ingresos Medios
(porcentaje del PIB)



Fuente: IMD 2006.

1.46 El impuesto a la venta de bienes y servicios es la mayor fuente de ingresos. Entre 1997 y 2006 su promedio fue de 4,9 por ciento del PIB, seguido por los impuestos a las ganancias personales y de empresas (3,0 por ciento del PIB), e impuestos de importación (2,2 por ciento del PIB). Otra importante fuente de ingresos en los últimos cinco años (2002-2006) fue el impuesto a los combustibles, cuyo promedio fue del 1,9 por ciento del PIB (Cuadro 1.22). Otros impuestos menores incluyen el impuesto anual a los bienes, que participa con entre el 0,5 y el 1,5 por ciento según el valor de las propiedades (0,7 por ciento del PIB), un impuesto a las transferencias de propiedades de 3 por ciento y un impuesto a la renta y los dividendos, que va del 5 al 15 por ciento, y cuyos ingresos promediaron apenas el 0,2 por ciento durante el mismo período (Recuadro 1.1). Por último, los impuestos indirectos, con un promedio de 1.1 por ciento del PIB, incluyen un impuesto al consumo de determinados bienes, una tasa aeroportuaria, tarifas consulares y otros impuestos menores.

Cuadro 1.22: Costa Rica: Composición de los Ingreso del Gobierno Central
(como porcentaje del PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos totales	12,6	12,7	12,5	12,5	13,4	13,3	13,9	13,6	13,8	14,4
Ingresos fiscales	12,5	12,6	11,9	12,3	13,2	13,2	13,3	13,3	13,5	14,2
Impuestos directos	2,8	3,2	3,5	3,4	3,7	3,8	4,0	4,0	4,0	4,1
Imp. a las ganancias	1,9	2,1	2,6	2,4	2,9	3,0	3,1	3,1	3,2	3,2
Imp. a la renta y los dividendos	0,2	0,2	0,3	0,2	0,1	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
Imp. inmobiliario	0,7	0,8	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
Impuestos indirectos	9,7	9,4	8,4	8,9	9,5	9,4	9,3	9,4	9,5	10,1
Impuestos a la venta	5,0	4,8	4,3	4,5	4,9	4,9	4,7	4,9	5,1	5,5
Tasas de importación	3,1	3,1	2,6	2,7	2,1	1,7	1,5	1,6	1,7	1,8
Combustibles	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	1,9	2,1	1,9	1,8	1,8
Imp. a los bienes	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Otros ^a	1,4	1,3	1,4	1,6	1,5	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
Ingresos no fiscales ^b	0,1	0,1	0,5	0,2	0,2	0,1	0,6	0,3	0,3	0,2

a. Incluye tasas aeroportuarias, a determinados consumos, tasas consulares y otros impuestos.

b. Incluye ingresos no impositivos, transferencias corrientes e ingresos de capital.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Recuadro 1.1: Principales Impuestos de Costa Rica

El código fiscal de Costa Rica fue promulgado sobre una base territorial; tanto los impuestos a la renta de las personas como de las empresas son determinados sólo en base a las ganancias generadas en Costa Rica. La estructura impositiva es bastante sencilla y el eje del sistema comprende seis impuestos, dominados por el impuesto a las ganancias y el impuesto a las ventas.

Impuesto a la renta personal: es determinado de acuerdo con una escala, en un rango que va del cero al quince por ciento según los ingresos mensuales: es de cero para aquellos sueldos mensuales por debajo de los 800 dólares; una tasa marginal del 10 por ciento para aquellos que superan los 800 dólares pero están por debajo de los 1.200 dólares, y una tasa del 15 por ciento para los sueldos que superan los 1.200 dólares.

Impuesto a la renta corporativa: varía entre el 10 y el 30 por ciento, de acuerdo con la elección de la empresa.

Impuesto a las ventas: aunque existe una tasa única del 13 por ciento que se aplica al consume final de bienes y servicios, muchos rubros, incluidos los bienes de consumo básico, la electricidad y el transporte público, están exentos. La ganancias por el impuesto a las ventas, cerca de la mitad del cual e la actualidad es recolectado por la aduana, es todavía elevado (56 por ciento de ingresos por impuestos indirectos) si se la compara con otros países de la región.

Impuesto a las importaciones: varían principalmente entre el 0 y el 15 por ciento. Pero algunos bienes importados reciben una tarifa del 20 por ciento o más.

Impuesto a las propiedades: este impuesto anual varía entre el 0,5 y el 1,5 por ciento del valor de la propiedad.

Impuesto a los bienes: es un impuesto a la transferencia de bienes del 3 por ciento, de acuerdo con el valor registrado de la propiedad.

Impuestos a la renta y los dividendos: estos impuestos van del 5 al 15 por ciento.

G Desafíos Centrales de la Política Fiscal

- 1.47** Costa Rica ha realizado una gran tarea de mantenimiento de la disciplina fiscal, logrando un sostenido crecimiento económico y dando pasos importantes en la lucha contra la pobreza. Sus indicadores socioeconómicos son por lo general comparables a los de países más ricos. Sin embargo, algunos problemas comienzan a aparecer.
- 1.48** En primer lugar, pese a que los niveles de pobreza y desigualdad de Costa Rica son bajos según estándares latinoamericanos, las encuestas de hogares muestran que la pobreza se mantuvo sin cambios entre 1994 y 2005¹³, aunque indicadores más recientes (de 2007) sugieren que hubo avances por el crecimiento de la economía. La falta de resultados en la reducción de la pobreza en la última década pese a un crecimiento continuo lleva a cuestionar la eficacia y eficiencia de los programas de protección social del país. Costa Rica cuenta con más de 40 programas de asistencia social, dirigidos a ayudar a los grupos más vulnerables y a aquellos afectados por crisis económicas inesperadas. También cuenta con programas de seguro social, que cubren riesgos de enfermedad, maternidad, accidentes, invalidez, vejez y muerte. Será un desafío reducir la duplicación y la ineficacia y garantizar que los fondos lleguen a quienes más los necesitan.
- 1.49** En segundo lugar, Costa Rica va detrás de otros países de América Latina y de ingresos medios en cuanto a sus logros en la educación secundaria. Los índices de inscripción son más bajos que los de países comparables y sus resultados en los exámenes internacionales estandarizados están por debajo de la expectativa. Más aun, como ya se vio (Cuadro 1.17), los gastos en educación son más ineficientes que en países similares.
- 1.50** En tercer lugar, mientras que los indicadores en salud de Costa Rica son la envidia de América Latina, ha habido preocupantes caídas en los índices de afiliación a los seguros de salud y preocupantes incrementos en el uso de los servicios de salud por parte de niños de menos de un año. Además, los incrementos en los costos de la salud han prácticamente eliminado los superávits operativos, lo cual hace más difícil financiar a los pobres de Costa Rica.
- 1.51** En cuarto lugar, Costa Rica figura bastante retrasada respecto de los países de América Latina en materia de infraestructura vial. Las más recientes evaluaciones indican que sólo el 12 por ciento de las carreteras pavimentadas de la red nacional se encuentra en buenas condiciones, de acuerdo con estándares de capacidad estructural. Por otro lado, el 64 por ciento de la red está en pobres o muy pobres condiciones estructurales. En los años 70 y 80 Costa Rica invirtió importantes sumas en carreteras y creó la red de caminos asfaltados de mayor densidad de América Latina. La porción de los gastos estatales dirigida a la infraestructura vial decreció de manera significativa, de un máximo de 2 por ciento del PIB en 1984, se mantuvo en niveles inferiores al 0,5 por ciento en los 90 y sólo creció apenas a partir de entonces, con fluctuaciones

13 Para más información al respecto, ver Costa Rica Poverty Assessment: Recapturing Momentum for Poverty Reduction. Informe No. 35910-CR, febrero de 2007.

en torno al 0,6 por ciento desde 1999. En contraste, países como Chile y Colombia han invertido en niveles bastante superiores al 2 por ciento del PIB a lo largo de la última década.

- 1.52** En quinto lugar, Costa Rica ha logrado importantes avances en el área de las compras estatales. Sin menoscabar sus sólidos cimientos, hay espacio para una mayor modernización de manera tal de incorporar nuevos y más efectivos métodos de compras estatales que capitalizan los ahorros potenciales en este sector.
- 1.53** El desafío que enfrenta el Gobierno es, por lo tanto, incrementar el financiamiento para algunas áreas desatendidas del gasto público, como las carreteras y la educación secundaria, sin sacrificar la estabilidad fiscal y manteniendo los sólidos avances en la reducción de la pobreza y los indicadores sociales. Esto requerirá recortes selectivos de gastos, algo que no será sencillo por las rigideces fiscales originadas en las asignaciones constitucionales y legales, y por las crecientes presiones para el financiamiento de áreas como la seguridad. Para garantizar que los recortes no afecten los servicios, hará falta eliminar gastos superfluos, sobre todo mediante una mayor eficiencia y una mejor focalización del gasto, sobre todo en educación, protección social y la compra de bienes y servicios.
- 1.54** Costa Rica podría también, de manera simultánea, buscar vías efectivas de incrementar los ingresos públicos. Una posibilidad es reducir la evasión fiscal. Incluso luego de algunos avances en la administración fiscal a finales de los 90, varios estudios estiman que los índices de evasión para el impuesto a las ventas y corporativos son del orden del 40 y el 60 por ciento, respectivamente¹⁴. El gobierno actual busca otros cambios en la legislación de procedimientos impositivos, incluido un capítulo sobre los derechos y obligaciones de quienes pagan los impuestos. El TLC de Centroamérica con Estados Unidos, que en un momento dado fue el tema prioritario en la agenda, ya fue aprobado, y está progresando la aprobación de la legislación referida a la implementación del tratado de comercio.
- 1.55** Otra posibilidad de generar un espacio fiscal para gastos necesarios es a través de nuevos impuestos. El Gobierno envió varios proyectos de ley a la Asamblea Nacional en agosto de 2006, dirigidos a generar el equivalente a 2.0 por ciento del PIB en ingresos en base a: (i) una transformación del actual impuesto a las ventas en un impuesto al valor agregado, pero manteniendo la carga impositiva del 13 por ciento; (ii) la adopción de impuestos a las viviendas costosas, y (iii) el establecimiento de una tasa fija para el registro de negocios. La discusión de estas propuestas ha sido pospuesta hasta el 2008.

14 Ver, por ejemplo, Herrero F. y Monge G. Grandes Retos de la Política Tributaria Costarricense, en El Sistema Tributario Costarricense, Contraloría General de la República, Costa Rica 2003.



Capítulo 2

HACIA UNA MAYOR EFICIENCIA Y FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL

- 2.1** Este capítulo aborda la efectividad del gasto público en el sector social con el objetivo de identificar las políticas públicas que podrían servir para mejorar la eficacia y contribuir a una mejor distribución de los recursos hacia los sectores más pobres. Está dividido en cinco secciones. La primera de ellas ofrece un panorama general del Gasto Público en Programas Sociales (GPPS).¹⁵ Describe su dimensión, estructura y composición a través del tiempo y comenta sobre su impacto distributivo. Las siguientes tres secciones ofrecen un análisis más detallado del gasto en educación, salud y programas de protección social respectivamente. Estos sectores representan la porción mayor del GPPS. Tras describir la organización, cobertura y composición de varios tipos de servicios en cada uno de estos sectores, se aborda la cuestión de la eficiencia y la focalización. La sección final incluye las principales recomendaciones.
- 2.2** Varios mensajes se desprenden de este capítulo. **Primero**, el total de los recursos asignados por el Gobierno a los programas sociales está por encima del promedio de acuerdo con estándares internacionales, y han crecido a lo largo de la última década, ya sea que se los mida en términos reales per capita, de su participación en el total de los gastos públicos, o de su participación en el PIB. **Segundo**, la porción del gasto social destinada al pago de sueldos es elevada, mientras que el gasto en inversiones de capital es bajo. **Tercero**, los programas sociales en su conjunto benefician más a los pobres que a los no pobres, y contribuyen por lo tanto a reducir la desigualdad en el país. **Cuarto**, en la escuela primaria y secundaria el gasto en salarios es extremadamente elevado, mientras que las categorías de bienes y servicios y las inversiones casi no reciben fondos. **Quinto**, si bien hubo importantes avances en educación, aún hay serios problemas, como los altos índices de repitencia y de deserción en la secundaria, así como barreras administrativas para seleccionar y retener a los mejores maestros. **Sexto**, Costa Rica tiene muy buenos resultados en salud y un sistema de salud pública bastante eficiente. Cualquier avance hacia una mejor asistencia a los pobres requeriría un mejor servicio de atención básica, sobre todo en los centros asistenciales de las comunidades y los programas de prevención contra la malaria, el dengue y el sida, y más inversiones de capital en el área. **Séptimo**, los programas de protección social tienen un buen financiamiento, pero hay desequilibrios importantes en algunos programas individuales. **Octavo**, los programas de protección social carecen de continuidad en su administración, una falta de coordinación, y casi no tienen seguimiento y evaluación, **Noveno**, los programas de promoción y asistencia social gastan sus recursos de manera desproporcionada en los pobres, lo que ayuda a que mejoren su calidad de vida, pero se podría hacer más para ampliar su cobertura y reducir las fugas. **Décimo**, el sistema de pensiones contributivas es altamente regresivo, lo que ensancha la desigualdad de los ingresos.

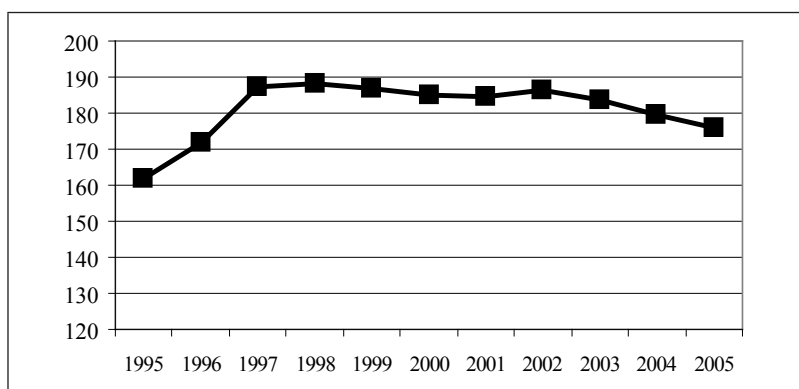
¹⁵ En este capítulo, los GPPS incluyen gastos en educación, salud, protección social, vivienda, recreación y cultura, siguiendo la definición de la Contraloría General de la República. Para más detalles, ver Recuadro 2.1

A. Panorama General

Dimensión y Evolución del Gasto Público en Programas Sociales (GPPS)

2.3 Tanto como porcentaje del PIB como en términos per capita, la dimensión de los GPPS de Costa Rica está entre las más importantes de la región, comparable sólo a Panamá en América Central y a Uruguay, Argentina y Chile en América del Sur (CEPAL/ECLAC 2006). El Cuadro 1.18 muestra que los gastos públicos en programas sociales fueron de entre el 15,0 y el 18,5 por ciento del PIB entre 1997 y 2006. En términos per capita, los GPPS reales (en colones a valor constante de 2000) estuvieron entre los 160.000 y los 190.000 colones en ese mismo período, con una tendencia decreciente en años recientes (Gráfico 2.1). Esto mismo se refleja también en el Cuadro 1.17, donde la participación de los GPPS en el total de los gastos fluctúa entre el 40,8 por ciento (1997) y el 35 por ciento del total de los gastos (2006).

Gráfico 2.1: GPPS per capita en Costa Rica, 1995 a 2005
(en miles de colones a valor constante de 2000)



Nota: la tasa de cambio entre los bancos al 30 de junio de 2000 era de 1 dólar igual a 307,33 colones.

Fuente: estimaciones del staff del Banco Mundial en base a metodología oficial.

Recuadro 2.1: Fuentes de datos para los GPPS

Hay dos Fuentes de datos para los GPPS en Costa Rica: (i) la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) dentro del Ministerio de Hacienda, que clasifica a las instituciones por funciones, y (ii) la Contraloría General de la República (CGR), que las clasifica según programas. La información de la STAP está disponible desde 1987 para todo el sector público (incluye empresas públicas financieras y no financieras), mientras que los datos de la CGR está disponible sólo desde 1998 y cubre únicamente los gobiernos Central y locales.

Como el eje de este capítulo son los gastos en programas sociales, la información de la CGR es más relevante. Pero este capítulo incluye también series anuales (con la metodología de la CGR) desde 1987

que fue preparada para otro estudio. Para el período 1998-2006 la nueva serie es similar a las series de la CGR. Y pese a que hay diferencias con los números de la STAP utilizados en otras secciones de este informe, ambas series muestran tendencias similares.

Estructura y Composición de los GPPS

2.4 La educación, la salud y los programas de protección social representan el 90 por ciento de los GPPS. Su porción se ha mantenido bastante estable a lo largo del tiempo. En 2005, 30 por ciento de los GPPS se dirigía a educación, 31 por ciento a salud y 32 por ciento a la protección social, y sólo hubo cambios menores en la última década, principalmente un pequeño incremento en la porción asignada a la educación y una pequeña disminución en la proporción asignada a salud. El promedio per capita de los gastos anuales para cada uno de los principales programas fue, en 2005, de unos C55.000, o 180 dólares según el tipo de cambio prevaleciente (Cuadro 2.1).

Cuadro 2.1: GPPS por sector, 1995, 2000, 2005

	1995		2000		2005	
	(000) ^a	%	(000) ^a	%	(000) ^a	%
Educación	43,7	27,0	52,1	28,2	53,4	30,3
Salud	57,9	35,8	59,3	32,1	55,0	31,3
Protección social	50,4	31,1	62,9	34,0	56,9	32,3
Otros ^b	9,9	6,1	10,4	5,6	10,8	6,1
TOTAL	161,9	100,0	184,8	100,0	176,1	100,1

a. per capita, en colones constantes a valor de 2000.

b. programas de vivienda, recreación y culturales.

Fuente: estimaciones del staff del Banco Mundial, con metodología de la CGR.

2.5 La clasificación económica de los GPPS indica que los salarios son el ítem más importante, al que se asignan casi la mitad de los GPPS (Cuadro 2.2). Este rubro ha crecido a un ritmo anual del 0,6 por ciento en términos per capita reales. Las transferencias corrientes, más de un tercio de los GPPS, crecieron a una tasa anual del 2,1 por ciento, lo que refleja un respaldo creciente a las entidades adscritas. A un ritmo anual de crecimiento per capita del 3,6 por ciento, la inversión mostró el mayor crecimiento, aunque partiendo de una base baja. Más aún, como las transferencias de capital cayeron a un ritmo más rápido todavía, en su conjunto las inversiones cayeron a una tasa anual per capita del 1,4 por ciento. Esta tendencia es preocupante porque los gastos de capital son de por sí una parte muy pequeña de los GPPS.

Cuadro 2.2: Clasificación Económica de los GPPS
(porcentajes)

	Particip. de 1995	Crecimiento, 1995-2005
Total	100,0	0,8
Transferencias corrientes	94,5	1,1
Salarios	45,6	0,6
Bienes y servicios	14,0	0,3
Transferencias corrientes	34,8	2,1
Intereses	0,2	2,2
Gastos de capital	5,5	-1,4
Inversiones	3,2	3,6
Transferencias de capital	2,4	-5,4

Fuente: estimaciones del staff del Banco Mundial, con metodología de la CGR

Distribución de los Beneficios de los GPPS

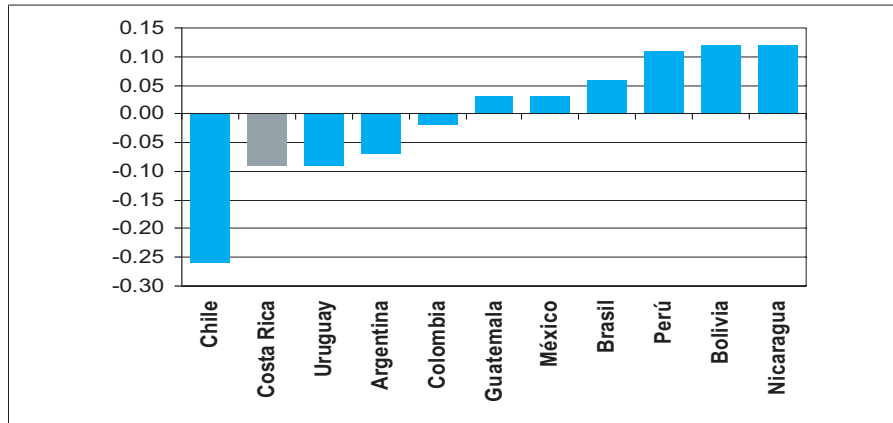
2.6 Al calcular el impacto distributivo del gasto social, la metodología estándar asume que los beneficios son equivalentes al nivel de gastos y que hay beneficios constantes para cada beneficiario, independientemente de dónde se ofrezca el servicio o de características del beneficiario como su edad o género. Luego clasifica los gastos como progresivos, neutrales o regresivos según si los pobres reciben una porción mayor, igual o menor del gasto en relación con la porción de la población que representan. La categoría de gastos progresivos también es conocida como pro-pobres. Sin embargo, esta metodología sólo considera la distribución de los beneficios e ignora cómo fueron recaudados los fondos para estos gastos. Por ejemplo, un programa que obtiene el 90 por ciento de sus recursos del 10 por ciento más rico de la población pero distribuye un 15 por ciento de los beneficios en este mismo grupo no sería considerado pro-pobres, pese a que hay una redistribución de los recursos hacia los pobres.

2.7 Utilizando esta metodología, Costa Rica es uno de los pocos países con un GPPS progresivo, o pro-pobres (excluyendo los programas de protección social).¹⁶ Tiene el segundo más bajo coeficiente de concentración, o cuasi Gini,¹⁷ de los países seleccionados de la región (Gráfico 2.2). Cabe destacar que otros países con un gasto social pro-pobres tienen también niveles relativamente elevados de GPPS. Los programas de protección social fueron excluidos porque sólo unos pocos países cuentan con información disponible.

16 Incluyendo programas de educación y salud.

17 El cuasi Gini para los GPPS considera el gasto público acumulado que va a varios hogares, de los más pobres a los más ricos. Cuando la curva pasa por encima de los 45 grados (por ejemplo, cuando los hogares más pobres reciben una porción desproporcionadamente elevada de los gastos), el Gini es negativo. El cuasi Gini, por lo tanto, varía entre -1 y 1, y los valores positivos denotan un gasto regresivo mientras que los valores negativos indican gastos progresivos.

**Gráfico 2.2: Coeficiente de Concentración del GPPS,
Excluyendo la Protección Social**



Fuente: CEPAL/ECLAC 2006.

- 2.8 Mientras que en su conjunto los GPPS¹⁸ de Costa Rica son regresivos, se vuelven levemente progresivos si se excluyen las pensiones contributivas.¹⁹ De hecho, los GPPS sin las pensiones contributivas son progresivos y se han vuelto más favorables a los pobres con los años, hasta que en 2004 todos los principales programas sociales se volvieron más favorables a los pobres. Con su filosofía de cobertura universal, no es sorpresa que los gastos en salud y educación sean apenas progresivos. Los programas de protección social, que son orientados a los pobres, tienen un cuasi Gini apropiadamente favorable a los pobres de 0,41. En 2004, las pensiones contributivas fueron más regresivas (con un cuasi Gini de 0,66) que el ingreso familiar (con un cuasi Gini de 0,60). (Cuadro 2.3).

Cuadro 2.3: Distribución de los Beneficios del GPPS por sector 1998, 2004

	Cuasi-Gini	
	1988	2004
Ingreso total del hogar	0,504	0,602
GPPS total	0,011	0,030
Pensiones contributivas	0,540	0,661
GPPS (sin las pensiones contributivas)	-0,006	-0,071
Educación	0,168	-0,014
Salud	-0,067	-0,041
Protección social	-0,175	-0,409
Otros	0,197	0,143

Fuente: estimaciones del staff del Banco Mundial sobre la base de investigaciones de ingresos y gastos del INEC.

18 Incluyendo programas de salud educación y protección social.

19 Costa Rica tiene un sistema de pensiones que cubre principalmente a la gente de mayor edad que no pueden abastecerse por sí mismos. Debido a que estas pensiones no requieren que el beneficiario haya contribuido al sistema, se las llama pensiones no contributivas, en oposición a las pensiones tradicionales, que requieren contribuciones previas.

B. Educación

Organización, Dimensión y Financiación

- 2.9** El Ministerio de Educación es responsable por toda la educación pública en los niveles preescolar, primario y secundario. También le cabe la responsabilidad de regular la educación privada en esos niveles. Otras entidades públicas importantes del sector incluyen las instituciones públicas descentralizadas, que comprenden a las universidades públicas e institutos que ofrecen educación terciaria y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), que promueve, enseña y certifica la educación técnica. Completan el cuadro educativo las instituciones privadas que ofrecen educación de preescolar a la universidad sin recibir subsidios públicos.
- 2.10** En 2006, había en total 1,2 millones de estudiantes y 68 mil maestros en 7.500 establecimientos y 33 mil aulas. El sistema público de educación representaba alrededor del 90 por ciento de los estudiantes en los niveles preescolar, primario y secundario, y cerca de la mitad de los estudiantes del nivel terciario. El Cuadro 2.4 ofrece un detalle de los estudiantes, maestros, establecimientos y aulas en los cuatro niveles de enseñanza, así como la porción que la educación pública representa de ese total. Llamativamente, mientras que la relación estudiantes-maestros en los niveles preescolar, primario y secundario de las escuelas públicas prácticamente doblan aquella de los colegios privados, esta relación se vuelve similar en la educación pública y privada del nivel superior,
- 2.11** Los niños por lo general ingresan a la educación preescolar a los 3 años y permanecen allí durante tres años, luego de lo cual realizan seis años de educación primaria. La secundaria supone otros cinco o seis años, dependiendo del tipo de programa, académico o técnico, que se decida seguir. Esta decisión se toma al terminar los primeros tres años de la educación secundaria. Existen otros tipos de educación: la educación especial para estudiantes con necesidades especiales y la “educación abierta”, para estudiantes de entre 15 y 18 que no completaron la primaria y secundaria a tiempo y que no asisten a clase de manera regular.

Cuadro 2.4: Estudiantes, Maestros, Establecimientos y Aulas, por Sector, 2006

	Preescolar	Primaria	Secundaria	Superior	Total
Número de estudiantes	114.202	521.460	338.508	246.208	1.220.378
Públicos (porcentaje)	84,9	92,6	89,0	50,6	82,4
Privados y semi priv. (porcentaje)	15,1	7,4	11,0	49,4	17,6
Número de maestros	7.384	28.571	21.748	10.230	67.933
Públicos (porcentaje)	67,0	84,8	80,6	63,0	78,2
Privados y semi priv. (porcentaje)	33,0	15,2	19,4	37,0	21,8
Número de establecimientos	2.750	4.026	752	n/d	7.528
Públicos (porcentaje)	86,5	92,4	72,7		88,3
Privados (porcentaje)	13,5	7,6	27,3		11,7
Número de aulas	5.102	18.529	9.774	n/a	33.405
Públicos (porcentaje)	76,2	87,1	79,9		83,3
Privados y semi priv. (porcentaje)	23,8	12,9	20,1		16,7

Fuente: Ministerio de Educación y EHPM.

- 2.12** La constitución costarricense establece que el preescolar²⁰, la primaria y los tres primeros años de la secundaria son obligatorios y que el Estado provee estos servicios, así como el resto de la educación secundaria, de manera gratuita para todos los ciudadanos²¹. La constitución garantiza también la provisión de educación superior, con apoyo estatal para aquellos estudiantes sin posibilidades de pagar por ella.
- 2.13** El presupuesto nacional financia la mayor parte de los gastos del sector educativo. Los fondos son distribuidos a través del Ministerio de Educación, que no sólo provee la enseñanza preescolar, primaria y secundaria sino que también transfiere los fondos a las instituciones públicas de educación superior, principalmente las universidades estatales. La transferencia anual a las universidades públicas se negocia cada cuatro o cinco años y, hasta hace poco, el monto total transferido era constante en términos reales pese a los incrementos en las inscripciones.
- 2.14** Una reforma constitucional aprobada en 1997 exige que el presupuesto nacional para la educación no sea menor al 6 por ciento del PIB. Sin embargo, esto no siempre se ha implementado. Según datos del Ministerio de Hacienda, el gasto en educación no excedió el 5,5 por ciento del PIB (2002) desde la aprobación de la reforma constitucional, e incluso cayeron al 3,9 por ciento del PIB en 1999 (Cuadro 1.18). Según los Indicadores Mundiales de Desarrollo (IMD), en el año de mayores gastos en relación con el PIB, 2002, el porcentaje alcanzó apenas al 5,2 por ciento (Cuadro 2.5). Una propuesta de ley para elevar el presupuesto mínimo para educación al 8 por ciento del PIB fue presentada recientemente (sin mandatos de asignaciones). Aunque es posible que no sea tan vinculante una vez aprobada, seguramente esta ley presionará por un mayor gasto en educación a expensas de otros sectores igualmente necesitados de recursos.

Cuadro 2.5: Gastos en Educación, Comparación Internacional, 2002

País	Gasto por estudiante (% del PIB per capita)			Gasto en Educación como % del PIB
	Primaria	Secundaria	Superior	
Costa Rica	16,2	22,9	50,6	5,2
Ingreso medio	15,8	18,7	32,4	5,2
América Latina y Caribe	12,3	14,9	31,3	4,7
Chile	16,0	15,7	18,0	4,2
Argentina	10,9	14,9	13,1	4,6 ^a
Colombia	17,2	17,7	30,1	N/D
Panamá	10,4	15,8	32,5	4,2

a. Valor del año 2000.

Nota: 2002 fue el año más reciente con datos disponibles.

Fuente: IMD, Banco Mundial e Informe de Gasto Público en Panamá, Banco Mundial.

²⁰ La educación preescolar no era obligatoria hasta la reforma constitucional de 1997.

²¹ Los últimos años de secundaria no son obligatorios para el Gobierno ni tampoco debe ofrecer el servicio de manera gratuita, pero los ciudadanos tienen la obligación de inscribirse.

Gasto Público según Nivel de Educación

- 2.15** Si bien el gasto de Costa Rica en educación como proporción del PIB es comparable al de otros países de ingresos medios, su gasto por estudiante (en términos del PIB per capita) está bastante por encima del de otros países de ingresos medios en todos los niveles educativos. Para la educación superior, el gasto por estudiante es tres veces la de la Argentina y un 56 por ciento más elevada que el promedio de los países de ingresos medios. Sólo Colombia tiene un nivel de gastos apenas superior al de Costa Rica en educación primaria (Cuadro 2.5).
- 2.16** Los cuadros 1.17 y 1.18 muestran que el gasto público de Costa Rica en educación ha sido estable como proporción del total del gasto público pero creció un poco como porción del PIB entre 1997 y 2005. Los cambios en la composición del gasto público para la educación fueron pequeños en el período 2000-2005. Los principales cambios están relacionados con las asignaciones para la educación preescolar, especial y abierta, a expensas de la educación primaria, que ahora representa apenas por encima de un tercio del total, y el entrenamiento profesional, que representa menos del 6 por ciento del total del gasto en educación (Cuadro 2.6).

Cuadro 2.6: Gasto en Educación Pública por Nivel, 2000-2005
(porcentaje del total del gasto en educación pública)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Preescolar	4,8	6,0	6,2	6,4	6,8	6,9
Primaria	37,7	37,2	36,9	35,3	34,9	33,9
Secundaria	23,0	23,4	23,3	22,8	23,3	22,3
Otras (especial y educación "abierta")	6,0	5,7	6,2	6,0	7,0	8,0
Educación superior	22,3	21,2	20,1	23,0	22,8	23,3
Entrenamiento profesional	6,2	6,6	7,3	6,5	5,2	5,6

Fuente: estimaciones del staff del Banco Mundial en base a la metodología de la CGR.

- 2.17** Debido a que la educación superior tiene un costo por estudiante mucho mayor, la asignación presupuestaria es también mucho mayor por estudiante. Para determinar el grado de concentración del presupuesto por estudiante se creó un índice de "porcentaje de inscripciones como porción del presupuesto" para cada nivel educativo a partir de dividir la proporción de estudiantes inscriptos por su porción en el presupuesto (Cuadro 2.7). Así, un valor menor a uno en el índice significa que los estudiantes reciben menos recursos que la proporción que representan dentro de la población estudiantil, y los valores por encima de uno muestra a los estudiantes que reciben una porción del presupuesto superior al porcentaje que representan dentro del total. Esto muestra que los estudiantes de la educación superior reciben el doble de su porcentaje, mientras que los estudiantes de los niveles primario y secundario reciben alrededor del 85 por ciento de la porción que representan dentro de la población estudiantil (90 por ciento). Dado que las instituciones de la educación superior tienen el menor porcentaje de estudiantes pobres de todo el sistema educativo, esto hace que los gastos en educación superior sean altamente regresivos. El efecto combinado de estas dos características será analizado más adelante en este capítulo. Sin embargo, cabe destacar aquí que los gastos se han vuelto menos

regresivos con los años. Entre 1985 y 2005, la porción del presupuesto destinada a la educación superior cayó del 41 al 21 por ciento.

Cuadro 2.7: Índice del Porcentaje de Inscripciones como Porción del Presupuesto según Nivel Educativo, 2005

	Preescolar	Primaria	Secundaria	Superior	Total
Porcentaje de inscripciones	9,6	48,0	29,9	12,4	100,0
Porcentaje presupuestario por nivel	7,1	41,2	26,4	25,3	100,0
Presupuesto sobre inscripciones (%)	73,6	85,8	88,1	204,4	100,0

Fuente: estimaciones del staff del Banco Mundial.

Estructura del Gasto Público en Educación

2.18 Casi cuatro quintas partes de los gastos en educación están dirigidas al pago de salarios. Para la educación general –preescolar, primaria y secundaria- casi el 90 por ciento del presupuesto se destina a salarios. Incluso tras un reciente aumento en los gastos en bienes y servicios y en inversiones, la porción de los gastos en educación destinados a estas categorías es de apenas el uno por ciento en cada caso (Cuadro 2.8). Más aun, el magro uno por ciento dirigido a bienes y servicios es gastado casi enteramente para financiar gastos administrativos requeridos por el Ministerio de Educación, lo que no deja recursos para otros bienes escolares, como por ejemplo libros de texto. Debido a que sólo el 13 por ciento de las escuelas primarias y el 55 por ciento de las secundarias tienen biblioteca, los libros de texto son un gasto importante, sobre todo para alumnos de hogares pobres. Del mismo modo, el uno por ciento del presupuesto asignado a las inversiones es muy poco en relación con las necesidades para mantener la infraestructura de las escuelas. Según la propia evaluación, sólo tres de cada diez aulas de escuelas primarias y secundarias podían ser consideradas adecuadas a las necesidades educativas en 2002. Pese a que hubo un fuerte crecimiento en las inversiones para la educación general desde 1995, éstas no alcanzan a evitar una mayor erosión de la infraestructura.

Cuadro 2.8: Clasificación Económica de los Gastos en Educación Pública por Nivel, 2005
(porcentaje)

Función	Nivel educativo				Promedio anual de crecimiento			
	Todo	General	Super.	Entrenamiento	Todo		General	
					1995-2005	2000-2005	1995-2005	2000-2005
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	2,0	0,5	3,6	0,4
Gastos corrientes	96,0	99,1	88,4	88,7	2,0	0,8	3,6	1,0
Salarios	79,2	87,8	63,0	37,9	1,8	-0,2	3,1	-0,3
Bienes y servicios	5,8	1,2	13,2	34,3	-2,1	-2,6	-4,0	1,6
Transf. corrientes	10,9	10,2	12,0	16,5	7,4	13,9	13,3	19,2
Intereses	0,1	0,0	0,2	0,0	2,9	-16,7	n.d.	n.d.
Gastos de capital	4,0	0,9	11,5	11,3	3,0	-5,3	1,7	-25,4
Inversiones	3,9	0,9	11,5	11,3	4,3	5,8	8,5	6,2
Transf. de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	-37,0	-72,8	-45,0	-80,5

Fuente: estimativos del staff del Banco Mundial sobre la base de informes oficiales del Gobierno.

2.19 Como la mayor parte de los gastos se destina a salarios, toda reasignación de recursos hacia las categorías subfinanciadas de bienes y servicios e inversiones, deben concentrarse en mejorar la eficiencia de los maestros. Esta no es tarea sencilla. El Ministerio de Educación tiene a su cargo el manejo de cerca de un tercio de los puestos del Gobierno Central, en su mayoría posiciones en la enseñanza. Cada año transfiere, sustituye, reemplaza y crea nuevos puestos ya que está bajo la presión de encontrar posiciones permanentes para maestros que son contratados de manera temporal o por un número determinado de días de enseñanza. El sistema está muy centralizado, la política juega un rol importante y los criterios técnicos, uno secundario. Las nuevas posiciones a menudo no son cubiertas a tiempo; ni son necesariamente los mejores candidatos los que son seleccionados. Los salarios tampoco son determinados de manera transparente o justa. Maestros con títulos de dos años de universidades privadas reciben el mismo tratamiento que maestros que han obtenido una formación de cinco años en una universidad pública.

2.20 En 2007, el Ministerio de Educación registró tres mil maestros con sólo el título secundario y diez mil sin título de maestro, aunque con estudios universitarios en otras áreas. Estas 13.000 personas representaban cerca de una cuarta parte de todos los maestros con sueldos del Ministerio de Educación. Un número no determinado de docentes con título de maestros tienen a su cargo cursos que están fuera de su especialidad (maestros de preescolar a cargo de cursos de primaria, maestros de inglés que dictan clases de ciencias sociales, etc.)²². Más aun, es frecuente encontrar ausencias o maestros “fantasma”, que reciben un salario pese a que no se presentan a trabajar o lo hacen unas pocas veces al año.

2.21 Aunque políticamente difícil, ninguna mejora significativa en la calidad de la enseñanza se podrá lograr sin reformar los sistemas de designaciones de docentes y de determinación salarial. Del mismo modo, si no se hace frente a las irregularidades del área señaladas más arriba (falta de los estudios apropiados para los cursos que dictan, maestros fantasmas o ausentes), será difícil mejorar la calidad de la educación. Y tampoco será posible ofrecer una mayor seguridad laboral para los cientos de trabajadores temporarios, necesaria para evitar injusticias e incrementar la motivación de los maestros. Algunas de las medidas que podrían contribuir a mejorar la calidad educativa y la eficiencia en el mediano plazo son las siguientes:

- Lanzar una iniciativa para erradicar docentes en situación irregular.
- En los próximos tres a cinco años, incrementar la porción del presupuesto educativo dirigido a bienes y servicios e inversiones, para garantizar una adecuada provisión de material educativo y revertir la erosión de la infraestructura escolar.
- Crear un sistema transparente de evaluación de los maestros y ofrecer premios al desempeño y a la formación, de manera de vincular los salarios al desempeño.

22 Declaraciones de la viceministra del MEP Silvia Víquez a la prensa (La Nación, noviembre de 2007).

- Reformar las reglas y regulaciones para contratar o despedir al personal permanente de manera tal de ofrecer una mayor flexibilidad e incentivos apropiados para el desempeño.
- Incorporar más maestros temporales al más flexible cuadro permanente, de manera de motivar a estos maestros y favorecer la equidad.

Cobertura del Gasto Público en Educación

- 2.22** Dado que desde hace algunos años Costa Rica ha tenido una educación prácticamente universal en el nivel primario de educación, los índices oficiales bruto y neto de inscripción²³ en el nivel primario se han mantenido estables, en 104 y 90 por ciento respectivamente, desde 1995 (Gráfico 2.3). Sin embargo, comparaciones preliminares con otras metodologías sugieren que los índices de inscripción han sido sobreestimados, sobre todo en el índice neto de inscripción²⁴.
- 2.23** En contraste, los índices de inscripción en la educación secundaria, si bien bastante menores que los de la primaria, han mostrado una mejoría constante. Como resultado, la brecha entre los índices de inscripción en primaria y secundaria, tanto brutos como netos, cayó del 45 a 28 puntos porcentuales²⁵. Como ocurre a menudo, las mejoras en las inscripciones netas para la secundaria entre 1999 y 2006 (13,5 puntos porcentuales) no fueron tan importantes como los cambios en los índices brutos (19,1 puntos porcentuales). Esto se debe a que las mejoras en los índices brutos normalmente son acompañados por índices mayores de deserción y repitencia, lo que supone un peso mayor sobre el costo educativo, y a mejores oportunidades para los estudiantes a través de iniciativas como la “educación abierta”,²⁶ que han motivado a algunos desertores a volver a la escuela.
- 2.24** Los índices de inscripción para la educación preescolar por año han mejorado mucho (entre los de cinco años). También hay mejorías importantes en primaria entre los de seis años, como en secundaria para los de entre 14 y 18 años. Según la EHPM,²⁷ los de cinco años duplicaron su índice de inscripción en los últimos diez años (de 35 a 70 por ciento) y los de seis y entre catorce y dieciocho mejoraron este índice en más de diez puntos porcentuales.

23 La tasa bruta de inscripciones es el número total de alumnos inscriptos en cada grado, sin considerar su edad, dividido por las personas que según su edad deberían estar en un determinado grado. La tasa neta de inscripción es el número de estudiantes con la edad apropiada de inscripción en cada grado, dividido por el número de personas que, según su edad, deberían estar en ese grado en particular. La diferencia central es que la tasa bruta de inscripción incluye a estudiantes que no están en el grado apropiado según su edad, mientras que el índice neto no los incluye.

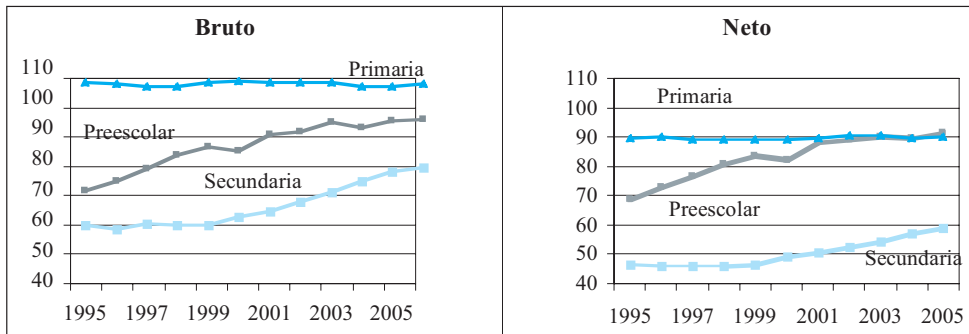
24 Con la EHPM de 2004, el índice neto de inscripciones en primaria y secundaria se estimaron en 81 y 47 por ciento, en contraste con los índices oficiales netos de 89,6 y 57,0, una diferencia de nueve puntos porcentuales en primaria y diez puntos porcentuales en secundaria.

25 Es interesante nota que el índice bruto de inscripción en secundaria de 2000 fue casi el mismo que el índice bruto de 1980. Tras la crisis de deuda de 1980-1982, los índices brutos de inscripción cayeron significativamente; le tomó al país 20 años recuperar la tasa que tenía en 1980.

26 Para aquellos de entre 15 y 18 años que no han terminado la primaria o secundaria a tiempo y que no deben asistir regularmente a la escuela.

27 Las estadísticas oficiales no permiten estimar la cobertura por edad o relacionar los resultados con características de los hogares. Por lo tanto, este análisis utiliza las EHPM, que contienen pequeñas diferencias.

Gráfico 2.3: Índices Bruto y Neto de Inscripciones según Nivel de Educación, 1995-2006



Fuente: Ministerio de Educación, años escogidos.

2.25 En promedio, hubo logros educacionales²⁸ para todos los niveles educativos entre 1995 y 2005. En este período, los avances fueron de siete puntos porcentuales en el nivel de la escuela primaria y de nueve puntos en la secundaria (Cuadro 2.9). Sin embargo, las aprobaciones de la escuela secundaria, del 42 por ciento, están bastante por debajo del promedio de América Latina y los países de ingresos medios. Si se toman en cuenta los índices de deserción y repitencia, en 2006 sólo uno de cada cuatro costarricenses de 20 y 21 años de edad tenían título de escuela secundaria. De manera similar, los datos del IMD muestran que en otros indicadores, como el índice bruto de inscripción en secundaria, los valores de Costa Rica en 2004, de 77 por ciento, están bastante por debajo del promedio latinoamericano, de 86 por ciento, y del promedio de los países de ingresos medios, de 86 por ciento. Llamativamente, las mujeres tienen un mejor índice de aprobaciones.

2.26 Si bien las diferencias entre los niveles de aprobación escolar según ingreso y área de residencia son muy pequeñas en el nivel primario, éstas persisten en la secundaria. En 2006, 83 por ciento de los estudiantes de 14 y 15 años de zonas rurales habían completado la primaria, contra el 90 por ciento de los residentes en la región urbana central del país (Cuadro 2.9)²⁹. Por otro lado, en el nivel secundario los jóvenes de 20 y 21 años del quintil más rico tenía índices de aprobación escolar casi tres veces superiores a los del quintil más pobre, mientras que los pertenecientes a hogares urbanos tenían niveles de aprobación una vez y media superiores a los de hogares rurales. Esto sugiere que es necesario concentrar los esfuerzos en mejorar los índices de aprobación del nivel secundario de la educación de las poblaciones pobres y rurales.

²⁸ Los logros educacionales, o aprobaciones, son el porcentaje de estudiantes que terminan cada ciclo estudiantil a una edad específica.

²⁹ Los hogares urbanos en la región central fueron seleccionados para mostrar las mayores diferencias. Si se incluyera a todos los hogares urbanos, las diferencias serían aún menores.

**Cuadro 2.9: Aprobación Escolar por Nivel y
Expectativa de Años para Completar la Educación, 1996-2006**

	Primaria ^a		Educación básica ^b		Secundaria ^c		Expectativa de años de educación	
	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006
Nacional	82%	89%	44%	51%	33%	42%	11,1	12,2
Por nivel de ingreso								
Quintil superior	97%	99%	77%	82%	62%	71%	13,6	15,0
Ingreso más bajo	68%	81%	25%	39%	12%	18%	9,4	10,7
Brecha quintil sup./inf.	1,4	1,2	3,1	2,1	5,2	3,9	1,4	1,4
Por área								
Región urbana central	88%	90%	58%	58%	50%	53%	12,8	13,1
Rural	73%	83%	27%	38%	12%	21%	9,4	10,7
Brecha urbana/rural	1,2	1,1	2,2	1,6	4,1	2,5	1,4	1,2
Por género								
Hombres	81%	86%	37%	47%	31%	38%	11,0	11,9
Mujeres	84%	91%	50%	56%	35%	46%	11,2	12,5
Brecha hombres/mujeres	1,0	0,9	0,7	0,9	0,9	0,8	1,0	1,0

a. Personas de 14 y 15 años de edad con al menos la educación primaria completa.

b. Personas de 17 y 18 años con al menos tres años de secundaria completos.

c. Personas de 20 y 21 años con al menos la secundaria completa.

Fuente: estimaciones del staff del Banco Mundial sobre la base de la EPHM.

2.27 Pese a que en general los gastos en educación son levemente progresivos, como hemos visto, hay marcadas diferencias entre los diferentes niveles. La educación preescolar y primaria es muy progresiva, con el 26 y 32 por ciento de los beneficios dirigidos al quintil más pobre mientras que el quintil más rico recibe sólo el 9 por ciento. En claro contraste, los gastos en la educación superior son altamente regresivos, ya que el quintil más pobre de la población captura apenas por encima del 5 por ciento de los beneficios, mientras que el quintil más rico se lleva el 44 por ciento (Cuadro 2.10).

2.28 Para reducir este subsidio implícito a las familias del quintil más rico se podría considerar un incremento en las cuotas, así como un programa de becas más amplio para los estudiantes del quintil más pobre. Sin embargo, esto sería insuficiente, dado que el ingreso a las universidades públicas está limitado a un número fijo de estudiantes. Con índices de graduación de los estudios secundarios de apenas el 18 por ciento para los alumnos del quintil inferior,³⁰ sumados a los problemas de calidad de la enseñanza, sobre todo en las escuelas más pobres y aisladas, y a una falta de motivación, los alumnos más pobres difícilmente obtengan puntajes lo suficientemente elevados en los exámenes de admisión como para asegurarse el ingreso a una universidad pública. Una solución más práctica y deseable consistiría en dedicar recursos a mejorar la calidad de la educación secundaria, así como a diseminar información acerca de los beneficios de la educación secundaria y superior, que parecen haber crecido con el tiempo. Esto no sólo

30 Banco Mundial 2007b

mejoraría el aprendizaje, sino que contribuiría a elevar el deficiente desempeño de Costa Rica en la educación secundaria, reduciría los índices de repitencia y deserción y ayudaría a mejorar los índices de aprobación escolar en los quintiles inferiores. Posiblemente también redundaría en más inscripciones para la educación superior en los quintiles de menores ingresos.

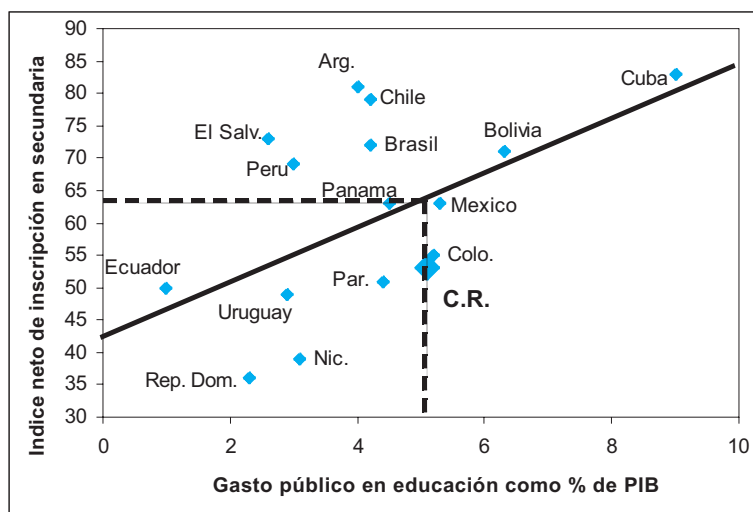
Cuadro 2.10: Inscripciones Escolares por Quintil de Ingreso y Nivel Educativo, 2004
(porcentaje)

Quintil de ingreso	Preescolar	Primaria	Secundaria	Superior	Total ^a
I (más pobre)	26	32	21	5	22
II	24	26	23	10	21
III	23	20	24	14	20
IV	18	14	20	27	19
V (más rico)	9	8	12	44	18
Total	100	100	100	100	100

a. Promedio para la educación primaria, secundaria y superior, en términos de la correspondiente porción del presupuesto.

Fuente: estimativos del staff del Banco Mundial a partir de la EHPM de 2004 e informes presupuestarios del Ministerio de Educación.

Gráfico 2.4: Índice Neto de Inscripciones en Secundaria y Gastos Públicos en Educación en América Latina, 2003



Honduras 1999/2001; Ecuador, Brasil y Cuba, 2002; los demás, 2003.

Fuente: UNESCO, Instituto de Estadísticas, Página en Internet: http://www.uis.unesco.org/ev.php?URL_ID=5187&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201

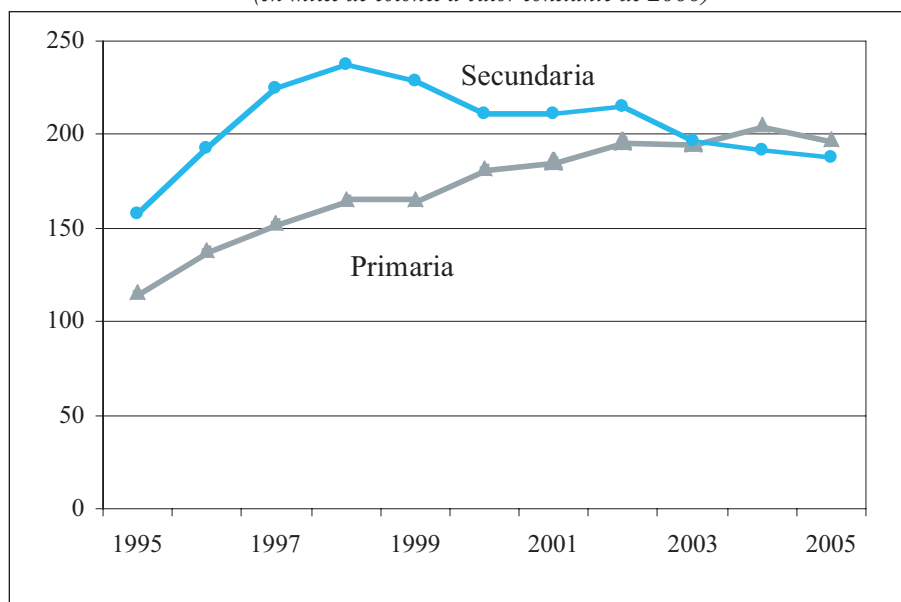
2.29 En conjunto, los niveles de inscripción para la educación secundaria en el país son muy bajos, sobre todo si se los compara con otros sectores u otros países. De hecho, dado el nivel de gastos en educación de Costa Rica, los índices de inscripción neta deberían ser un diez por ciento más elevados (Gráfico 2.4). Los índices de repitencia y deserción representan un costo considerable

para la educación secundaria y requieren una mirada atenta. Toda estrategia para reducir estos índices debe incluir no sólo incentivos económicos sino también una mejoría en la calidad de la educación, un mejor medioambiente (como por ejemplo una mejor infraestructura) y un esfuerzo para informar a la gente acerca de los beneficios de la educación. El beneficio extra, o prima, por una mayor educación se ha incrementado con el tiempo en Costa Rica. Este es un excelente “argumento de venta”, que aun no ha sido suficientemente explotado.

Eficiencia del Gasto Público en Educación

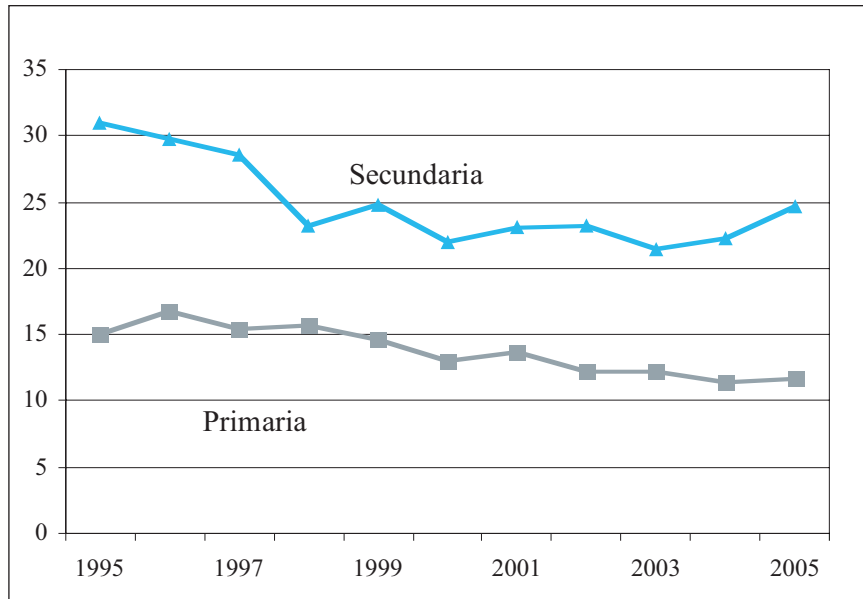
2.30 Una medida frecuente y comprensiva de la eficiencia educativa está dada por el costo de brindar un año de educación a un estudiante (Gráfico 2.5). Entre 1995 y 2005, los costos per capita en la educación primaria crecieron sustancialmente, mientras que los costos de la escuela secundaria se incrementaron sustancialmente entre 1995 y 1998 antes de comenzar a declinar.

Gráfico 2.5: Costo Anual Promedio por Estudiante
(en miles de colones a valor constante de 2000)



Fuente: CGR, STAP y Coto 1992.

Gráfico 2.6: Índices de Fracaso por Nivel Educativo
(porcentaje)



Nota:

1. Los índices de fracaso son una combinación de los índices de repitencia y deserción.
2. La educación "abierta" no está incluida en la secundaria.

Fuente: Ministerio de Educación.

2.31 Los índices de repitencia y deserción escolar en Costa Rica son muy elevados, sobre todo en la educación secundaria. El Ministerio de Educación estima que por cada graduado de la escuela secundaria con cinco años completos de educación se enseñan en total diez años escolares. En otras palabras, la educación secundaria tiene un costo que es el doble del que sería si no existieran repeticiones ni deserciones. Los índices de fracaso en la educación secundaria cayeron del 31 por ciento en 1995 al 25 por ciento en 2005 (Gráfico 2.6). También decrecieron levemente en la escuela primaria, del 15 al 12 por ciento. Sin embargo, continúan siendo elevados y representan un costo elevado para el país.

2.32 Este estudio estima que los índices de repitencia y deserción le cuestan al Gobierno al menos el 0,5 por ciento del PIB (Cuadro 2.11). Pero se los subestima, dado que no se toman en consideración los posibles efectos colaterales. Por ejemplo, se ha ignorado el impacto negativo que tiene sobre la calidad educativa el hecho de tener más estudiantes por aula o por docente.

**Cuadro 2.11: Costo Estimativo de los Índices de Fracaso en Primaria y Secundaria,
Costa Rica 2000-2005**
(porcentaje)

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Promedio
Porcentaje de fracaso	15,9	16,7	16,0	15,5	15,5	16,6	16,0
Primaria	13,2	13,8	12,3	12,2	11,5	11,7	12,4
Secundaria académica	23,0	24,2	24,2	22,0	23,0	25,5	23,6
Secundaria técnica	19,1	19,3	19,7	19,7	20,1	21,8	19,9
Costo total del índice de fracaso como % de:							
Educación general	14,6	15,0	14,2	13,4	13,2	14,0	14,1
Educación formal total	11,3	11,8	11,3	10,2	10,2	10,8	10,9
PIB	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5

Fuente: Estimativos del staff del Banco Mundial en base a estadísticas del Ministerio de Educación y la STAP.

2.33 El presente estudio intentó medir la relación entre el gasto gubernamental y los índices de repitencia y deserción. A partir de datos de 1980 a 1995, encontró que un incremento del uno por ciento del gasto oficial per capita en educación³¹ está asociado con una reducción de los índices de repitencia en la educación primaria de 0,58 por ciento, una reducción en los índices de repitencia en la secundaria de 1,06 por ciento y una reducción del índice de deserción en la escuela secundaria del 0,87 por ciento (Cuadro 2.12)³². En la educación secundaria, el gasto público explicaba sólo una pequeña parte de la variación en los índices de fracaso, como revelaron sus valores R al cuadrado³³. Sin embargo, la gran elasticidad del gasto en educación secundaria respecto tanto de la repitencia como de las deserciones respalda previas recomendaciones de focalizar los esfuerzos en mejorar la educación secundaria.

Cuadro 2.12: Relación del Gasto Público con Índices de Repitencia y Deserción, 1980-2005

Elasticidad	Primaria	Secundaria	
		Académica	Técnica
Elasticidad de repitencia y gasto público	-0,58(0,55)	-1,06(0,33)	0,10(0,00)
Elasticidad de deserciones y gasto público	n.d.	-0,74(0,28)	-0,02(0,00)
Elasticidad de fracasos y gasto público	n.d.	-0,87(0,35)	-0,02(0,00)

a. Los valores R al cuadrado (R2) entre paréntesis.

Fuente: estimaciones del staff del Banco Mundial a partir de estadísticas del Ministerio de Educación y la STAP.

31 Esto es, un incremento del uno por ciento en el nivel correspondiente de educación.

32 El índice de deserción en primaria es tan pequeño que los resultados no eran relevantes.

33 Un valor R al cuadrado de cero significa que no existe una relación entre gasto público y fracasos, mientras que un valor de uno significa que los cambios en el nivel de gastos explican toda la variación en los índices.

C. Salud

Organización y Financiamiento

2.34 Los envidiables indicadores sociales y de salud de Costa Rica descritos anteriormente (Cuadro 1,1) son la consecuencia de un compromiso de largo plazo. Este compromiso se retrotrae a fines del siglo XIX y a la creación del Ministerio de Salud a principios del siglo XX. Se consolidó más aun con la creación de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)³⁴, un organismo estatal autónomo creado en un principio para administrar el seguro de salud de los trabajadores e incluido en la constitución política de 1949. La función de la CCSS fue luego ampliada por: (i) la ley de 1961 que dictó la universalidad de la cobertura del seguro social, (ii) la transferencia en 1973 de hospitales a la esfera de la CCSS, (iii) la extensión en 1975 del seguro por invalidez, vejez y muerte a los trabajadores rurales, (iv) la creación, en 1978, del régimen voluntario para la protección de los trabajadores independientes y sus familias, y (v) la ley de 1993 para el mejoramiento de la salud de los costarricenses, que transfirió la responsabilidad por la atención primaria del Ministerio de Salud a la CCSS³⁵. Esto permitió que el Ministerio de Salud se concentrara en sus funciones regulatorias y de desarrollo de políticas, aunque aun administra un importante programa de nutrición y cuidado infantil.

2.35 Otras tres instituciones desempeñan un papel importante en el sistema público de salud: el INS,³⁶ AYA,³⁷ y la Universidad de Costa Rica (UCR). El rol del INS en materia de salud es administrar las compensaciones y seguros de accidentes de tránsito, que proveen atención médica, quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y de rehabilitación, así como beneficios económicos por accidentes relacionados con el trabajo. AYA suministra el agua potable, servicios de alcantarillado y recolección y tratamiento de residuos industriales líquidos, y cobra a los usuarios por sus servicios. La participación de la UCR en el sector de la salud incluye: (i) educar y entrenar a profesionales y técnicos del área, (ii) apoyar y participar de proyectos de investigación y acción social vinculados a la salud, y (iii) ofrecer servicios de salud.

2.36 La CCSS ofrece servicios de salud en los niveles primario, secundario (visitas médicas) y terciario (atención hospitalaria). La atención básica es ofrecida a través de una red de más de 900 establecimientos de atención médica o EBAIS, cada uno de los cuales cuenta con un médico, una enfermera y un técnico en cuidados básicos. Existen EBAIS que proveen servicios a un promedio de entre 3.300 y 5.500 personas (Gráfico 2.7). Estos establecimientos se han casi cuadruplicado desde 1995 y están ahora estratégicamente ubicados de manera tal que más del 90 por ciento de las comunidades están en el radio de una corta caminata hasta un

34 Caja Costarricense de Seguro Social, también llamada “La Caja.”

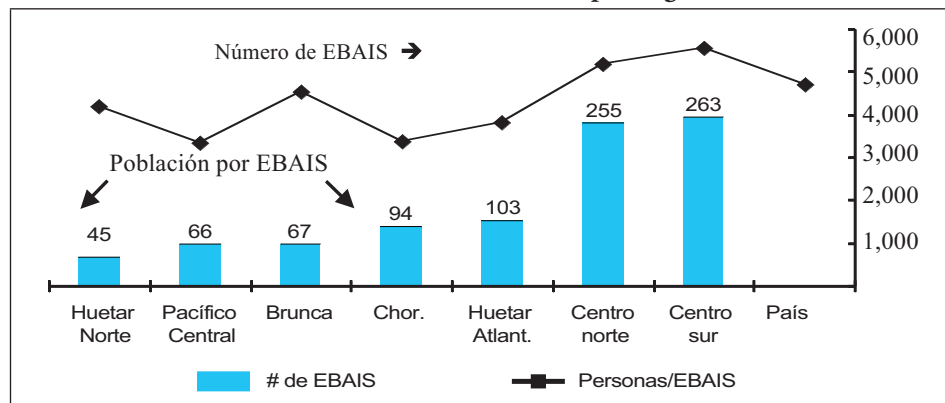
35 Ver Estudio de Pobreza (Banco Mundial 2007) para más detalles y análisis. Esta sección se basa en términos generales en ese informe.

36 Instituto Nacional de Seguros.

37 Acueductos y Alcantarillados.

EBAIS. Los cuidados de nivel secundario y terciario son provistos por la red de 29 hospitales y clínicas de la CCSS, que cuentan con más de 6.000 camas en conjunto.

Gráfico 2.7: Cobertura de los EBAIS por Región, 2004



Fuente: estimaciones del staff del Banco Mundial con informe de la CCSS.

- 2.37** Hay también un sector privado de la salud en Costa Rica, que es considerado principalmente de cuidados ambulatorios y productos farmacéuticos³⁸. Su tamaño, según las estimaciones, varía entre el 20 y el 30 por ciento del sector de la salud, según la fuente y la definición.
- 2.38** La financiación pública de las instituciones de salud varía. El Ministerio de Salud recibe la mayor parte de sus recursos del presupuesto nacional, pero también recibe financiación del FODESAF³⁹ y la lotería nacional. Los fondos para el INS y AYA provienen casi en su totalidad de las cuotas que se cobran a los usuarios. En cambio, la UCR se financia casi por entero a través de transferencias del presupuesto nacional.
- 2.39** La gran parte de los fondos de la CCSS proviene del pago del impuesto a los ingresos de empleados y empleadores, a la vez que recibe modestas transferencias del presupuesto nacional, más que nada para cubrir las necesidades de salud de los pobres y no asegurados. De hecho, desde que las profundas reformas de principios de la década de 1990 elevaron las contribuciones de trabajadores independientes y retirados, la porción contributiva de la CCSS tuvo excedentes. Sin embargo, estos excedentes comenzaron a caer en 2000 y habían desaparecido para 2003 debido a que: (i) las visitas a profesionales de la salud por parte de niños y jubilados se hicieron más frecuentes, (ii) los costos de las visitas siguieron creciendo, y (iii) cayó el número de personas que contribuían al sistema.

38 SANIGEST 2005.

39 Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

2.40 Para no añadir más presión al sistema en el futuro, es necesario un esfuerzo conjunto para identificar las causas de este declive en las coberturas y para implementar un plan que lo revierta. Esto puede requerir una aplicación más severa de las reglas, así como la posibilidad de modificar los aportes de manera tal que los trabajadores jóvenes y saludables paguen aportes menores que otros trabajadores.

Tamaño, Estructura y Composición

- 2.41** Incluso luego de excluir los gastos en salud de AYA, el INS y la UCR, Costa Rica gastó alrededor del 5,2 por ciento del PIB en salud entre 2002 y 2006 (Cuadro 1.6), algo más que el 4,8 por ciento del PIB gastado en los cinco años anteriores pero bastante más que el promedio latinoamericano de 3,8 por ciento del PIB y el de los países de ingresos medios, de 3,9 por ciento del PIB. Los gastos públicos en salud han caído en los últimos años. El promedio de 2005 y 2006, de 4,9 por ciento del PIB, es bastante menor que el 5,5 por ciento de promedio entre 2002 y 2004.
- 2.42** La estructura del gasto público en salud está muy orientada hacia la atención terciaria, que se llevó alrededor de la mitad del total del gasto público en salud entre 2000 y 2005 (Cuadro 2.13). La atención secundaria, principalmente visitas médicas, representó una cuarta parte de los gastos, mientras que los cuidados básico recibieron menos de una quinta parte del gasto público en el área.

Cuadro 2.13: Gasto Público en Salud por Nivel, 2000-2005
(como porcentaje del total)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ministerio de Salud	2,0	2,8	3,7	5,0	3,5	3,5
Nivel primario (preventiva)	16,9	17,0	17,7	18,7	19,6	17,6
Nivel secundario (visitas médicas)	28,9	27,9	26,1	25,1	25,2	23,7
Nivel terciario (atención hospitalaria)	48,5	49,6	49,2	48,2	48,9	52,5
Prevención antidrogas	0,4	0,3	0,5	0,4	0,3	0,3
Programas nutricionales	3,3	2,4	2,8	2,6	2,6	2,4

Fuente: estimaciones del staff del Banco Mundial en base a la metodología de la CGR.

- 2.43** La medicina preventiva ha demostrado tener muy altos retornos económicos. Uno de las más eficientes vías en que Costa Rica puede mejorar sus indicadores de salud y al mismo tiempo concentrar la ayuda en los pobres pasa por incrementar el gasto público en los cuidados básicos, en particular en las clínicas o EBASIS ubicados en las comunidades. En el largo plazo, un sistema de salud más preventivo reduciría la necesidad de los niveles secundario y terciario de salud.
- 2.44** El cuadro 2.14 muestra la composición del gasto en salud del Ministerio de Salud y la CCSS según su clasificación económica. Estas dos instituciones son responsables por la mayor parte del gasto público en salud, aunque podría argumentarse que los gastos en agua y alcantarillado, así como en la recolección y manejo de residuos, que no son incluidos aquí, tienen un impacto importante sobre la salud. El cuadro demuestra que bastante más de la mitad de los gastos del

Ministerio de Salud y la CCSS van al pago de salarios. En cambio, la porción de los gastos que va a inversiones, del 4 por ciento, es muy baja. Panamá, por ejemplo, dedicó el 12 por ciento del presupuesto de salud a inversiones de infraestructura entre 1999 y 2003, y El Salvador dedicó el 6 por ciento de su presupuesto de salud a inversiones de capital. Sin embargo, los números de las inversiones de Costa Rica pueden haber sido subestimados, ya que la compra de algunos insumos, como instrumental médico, es clasificada en el rubro de bienes y servicios.

Cuadro 2.14: Gastos en Salud por Clasificación Económica e Institución, 2005
(porcentaje)

Función	Institución			Promedio anual del índice de crecimiento			
	Total	MS	CCSS	Total		M. S.	CCSS
				1995-2005	2000-2005	1995-2005	1995-2005
Total	100,0	100,0	100,0	-0,5	-1,5	-5,7	0,0
Gastos corrientes	96,3	95,6	96,3	-0,8	-1,1	-5,6	-0,3
Salarios	57,5	62,7	57,1	-0,1	0,5	-7,6	0,4
Bienes y servicios	29,3	18,0	30,0	2,2	2,6	0,0	2,2
Transferencias corrientes	9,4	14,8	9,0	0,6	-9,1	12,4	3,4
Intereses	0,1	0,0	0,1	-0,6	-5,5		
Gastos de capital	3,8	4,4	3,7	-14,3	-24,6	14,3	0,0
Inversiones físicas y financieras	3,6	1,3	3,7	0,0	-10,5	0,0	0,0
Transferencias de capital	0,2	3,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: estimaciones del staff del Banco Mundial en base a la metodología de la CGR.

2.45 El menor nivel de inversiones y su reciente declive son motivo de preocupación. De seguir esta tendencia, podrían perderse los impresionantes logros de Costa Rica en materia de salud en décadas pasadas. Los buenos indicadores del país son en parte producto de las políticas y prácticas de décadas pasadas, incluidas algunas importantes inversiones. Debido a que en su mayoría las inversiones en salud producen resultados de largo plazo, el impacto de las menores inversiones de los últimos años en los indicadores de salud aun no son perceptibles. Sin embargo, si no se revierte este declive en las inversiones será difícil en el futuro mantener el buen desempeño de los indicadores de salud en el largo plazo o conseguir mejoras en aquellas zonas donde los resultados no son tan positivos.

Desempeño en Salud y Cobertura

- 2.46** El cuadro 1.1 mostraba que los indicadores de salud de Costa Rica eran bastante superiores a los del resto de América Latina y comparables a los de los países más ricos de la región. Del mismo modo, otro informe del Banco Mundial (de 2006)⁴⁰ mostró que de 15 indicadores de salud analizados, Costa Rica tenía buenos resultados en: (i) todos los indicadores comparados con el promedio mundial, (ii) casi todos los indicadores comparados con los otros cinco países de América Central,⁴¹ y (iii) cinco de nueve indicadores (55 por ciento) comparados con el promedio latinoamericano (aparecía en primer, segundo o tercer lugar en nueve de quince indicadores, o el 60 por ciento, comparados con determinados países latinoamericanos).⁴² Incluso comparada con América del Norte, Costa Rica exhibe iguales o mejores valores en cinco de ocho indicadores (el 63 por ciento) para los cuales hay datos disponibles.
- 2.47** Igualmente auspiciosa es la mejoría en la mayoría de los indicadores de resultados desde la gran reforma de salud de principios de los años '90, que puso el acento en la atención básica y buscó incrementar la cobertura del programa de seguro de salud de manera de ofrecer cobertura a los pobres y a los trabajadores del sector independiente. De los 11 indicadores clave de salud del cuadro 2.15, siete han mostrado mejorías. Sin embargo, hubo un dramático incremento del dengue y mientras los casos de sida se redujeron en la última década, todavía son más altos que en 1990-1991. También hubo modestos, aunque de todos modos preocupantes, declives en la vacunación contra sarampión y polio. Esto sugiere que hace falta reforzar la campaña de información en hogares acerca de la necesidad de reducir la incidencia del dengue y el sida, así como es necesario un esfuerzo para lograr la vacunación universal contra sarampión y polio.

Cuadro 2.15: Principales Indicadores de Salud, 1990-2004

Indicador	1990-91	1995-96	2003-04	Cambio 1990-2004	
Tasa bruta de natalidad	26,4	22,7	17,3	-34%	Mejor
Tasa de mortandad infantil	14,3	12,5	9,7	-32%	Mejor
Expectativa de vida al nacer (general)	76,7	76,5	78,6	+2%	Mejor
Hombres	74,7	74,3	76,4	+2%	Mejor
Mujeres	78,9	78,8	80,9	+3%	Mejor
% de niños con bajo peso al nacer	6,3%	7%	7%	-11%	Mejor
Dengue por cada 100.000 habitantes	0,0	109,7	347,0	+ ∞	Peor
Sarampión por cada 100.000 habitantes	103,2	1,4	0,0	-100%	Mejor
Sida por cada 100.000 habitantes	2,9	4,7	3,7	+28%	Peor
Vacunación SRP-sarampión (% en niños de un año)	91,0	88,0	89,0	-2%	Peor
Vacunación VOP3-polio (% en niños de un año)	92,0	86,0	89,0	-3%	Peor
Total población con servicio de agua	ND	92%	99%	+8%	Mejor

Fuente: Proyecto Estado de la Nación 2005; MIDEPLAN y Observatorio de Desarrollo UCR.

⁴⁰ Banco Mundial 2006c.

⁴¹ A excepción de Nicaragua en valores de HIV/SIDA.

⁴² Para seis de los indicadores no había datos disponibles para el promedio latinoamericano. Los países del Caribe no se incluyen en este cuadro.

- 2.48** Un elemento importante en los progresos logrados desde la reforma fue el mejor acceso a la atención médica básica en las instalaciones ubicadas en las comunidades, o EBAIS, que ya cubren el 95 por ciento de la población (Valverde, 2007). Los EBAIS son pro activos. Cada año desarrollan un estudio básico de información en hogares, para cada integrante del hogar.
- 2.49** Además de que los costarricenses tienen un acceso casi universal a la atención primaria, existe una garantía constitucional de que la atención en salud no puede ser denegada. Más del 80 por ciento de la población tiene seguro médico, en su mayor parte a través de la estatal CCSS y de algunos proveedores privados de seguro de salud. Más de dos tercios de los costarricenses tienen acceso al seguro de salud mediante empleos formales, ya sea propio o de un integrante de la familia. Los empleados independientes y los retirados representan en cada caso un cinco por ciento adicional. Por último, el Gobierno subsidia a algunos individuos y familias consideradas pobres o vulnerables.
- 2.50** La principal ventaja de tener seguro de salud es que sin este, pueden haber demoras para determinados servicios.⁴³ No es sorpresa que sean sobre todo los pobres quienes más probablemente no tengan seguro médico y, por lo tanto, deban padecer demoras, pagar la atención privada y verse privados de atención médica. Cerca del 26 por ciento de los pobres y el 31 por ciento de los extremadamente pobres no tienen seguro de salud, contra el 16 por ciento de los no pobres (Cuadro 2.16). Afortunadamente, la falta de seguro no parece afectar las visitas de doctores. Los índices de visitas médicas no fueron muy diferentes entre los quintiles más rico y más pobre, ni variaron demasiado según la región, entre zonas urbanas y rurales o entre poblaciones inmigrantes o no inmigrantes. Entre la gente que visitó al médico, el promedio de visitas era prácticamente el mismo en todos los grupos de ingreso. Tampoco hay una relación firme entre la pobreza y el acceso a los hospitales, o entre la tasa de vacunación y el nivel de ingresos. Lo que sí cambia es la utilización de los establecimientos públicos. La gran mayoría (94 por ciento) de los hogares del quintil más pobre utiliza establecimientos públicos, contra apenas por encima de la mitad de todos los hogares en el quintil superior.

Cuadro 2.16: Cobertura del Seguro de Salud por Nivel de Pobreza, 2004
(porcentaje)

Pobreza	No asegurada	Origen del seguro					Total
		Auto empl.	Con salario	Retirado	Gobierno	Otros	
No pobres	16,3	5,4	69,9	5,8	1,2	1,5	100,0
Todo pobres	26,0	3,3	58,1	5,8	4,7	2,1	100,0
Pobreza extrema	31,4	2,1	53,8	5,8	5,1	1,7	100,0
Nacional	18,6	4,9	67,1	5,8	2,0	1,6	100,0

Fuente: estimaciones del staff del Banco Mundial con la EHPM.

⁴³ Por ejemplo, algunos EBAIS hacen esperar a los no asegurados hasta el final del día, y los servicios sólo se brindan a un número limitado de pacientes.

Equidad del Gasto Público en Salud

2.51 Dados los patrones de uso existentes (autoselección), en general el gasto en salud es progresivo. En 2001, el quintil más pobre, que recibe el 5 por ciento del ingreso nacional, recibió casi el 30 por ciento de los beneficios del gasto público en salud, mientras que el quintil más rico, que recibe el 48 por ciento de la renta nacional, recibió sólo el 11 por ciento de estos beneficios. Sin embargo, los pobres reciben aproximadamente la misma porción de los beneficios que la porción que ellos representan en el total de la población. Por ejemplo, la porción de beneficios de la salud pública recibidos por los tres deciles más pobres es del 30 por ciento, igual a la proporción que representan en la población total. Por lo tanto, el coeficiente general de concentración, o cuasi Gini, es sólo apenas progresivo. Fue de -0,07 y -0,04 en 1998 y 2004, respectivamente (Cuadro 2.17).⁴⁴ Así y todo, hay diferencias distributivas significativas entre los niveles de atención. La atención primaria es altamente progresiva, con un cuasi Gini de -0,16 y -0,14 en 1998 y 2004 respectivamente. Esto respalda anteriores recomendaciones de mejorar los recursos dirigidos a los cuidados preventivos, ya sea a través de los centros de salud comunitarios (EBAIS) o de mejores campañas educativas para controlar la malaria, el dengue y el sida, o para promover la vacunación contra polio y sarampión.

Cuadro 2.17: Distribución del Gasto Público en Salud por Deciles e Ingreso, 2004

	Share of Public Health Expenditures			
	Atención básica (preventiva) ^a	Nivel secundario (visita médica)	Nivel terciario (internaciones)	Total
Grupo de Ingreso ^b	100%	100%	100%	100%
Decil 01	13%	11%	12%	12%
Decil 02	12%	10%	5%	8%
Decil 03	13%	11%	8%	10%
Decil 04	11%	11%	7%	9%
Decil 05	12%	11%	8%	10%
Decil 06	10%	10%	13%	12%
Decil 07	10%	11%	29%	21%
Decil 08	8%	9%	6%	7%
Decil 09	7%	10%	8%	8%
Decil 10	4%	6%	4%	4%
quasi-Gini				
1988	-0,16	0,02	-0,10	-0,07
2004	-0,14	-0,06	0,00	-0,04

a. Incluido el Ministerio de Salud y otros programas públicos de salud.

b. De acuerdo con la EPHM.

Fuente: Trejos y Sáenz (2006) y Trejos (2007), en base al Estudio Ingresos y Gastos, INEC.

44 Ver nota al pie 13 para una descripción del cuasi Gini.

2.52 Los gastos públicos en salud de Costa Rica parecen ser eficientes. Utilizando una medida de eficiencia, el Cuadro 1.17 en el Capítulo 1 mostró que la eficiencia de los gastos públicos en salud estaban prácticamente a la par de países comparables de América Latina. El Estudio de Pobreza del Banco Mundial calculó en el caso de Costa Rica la siguiente medida de eficiencia: en primer lugar, calculó la relación entre los indicadores de desempeño en salud y el gasto per capita según PPA⁴⁵ en salud, pública y privada, en diecinueve países latinoamericanos.⁴⁶ Se hallaron interesantes relaciones entre los gastos y quince indicadores.⁴⁷ Luego se midió la eficiencia para un país en particular para determinar si los resultados eran mejores o peores que los pronunciados por el modelo. Bajo esta medición, Costa Rica tuvo un mejor desempeño en todos los indicadores de salud, salvo en niños con bajo peso para su edad, donde el resultado fue apenas peor (Cuadro 2.18). Sólo dos países, Chile y Cuba, lograron resultados mejores que los pronunciados en todas las categorías.

Cuadro 2.18: Relación entre Indicadores de Salud y Gastos en América Latina, 2002

Indicador de salud	Ajust. R ²	p =	Medida ^a	Costa Rica
1- Tasa de prevalencia en anticonceptivos (1995-2003)	0,21	4,2%	Lineal	Mejor
2- % de nacimientos asistidos por personal experto (1995-2003)	0,50	0,0%	Inversa	Mejor
3- Pobl. con acceso sostenido a mejores sanitarios (% in 2002)	0,34	0,7%	Lineal	Mejor
4- Pobl. malnutrida: % del total (2000/2002)	0,34	0,0%	Comp.	Mejor
5- % de niños menores de 5 años con bajo peso (1995-2003)	0,34	0,6%	Inversa	Peor ^b
6- % niños menores de 5 con baja estatura (1995 - 2003)	0,42	0,2%	Inversa	Mejor
7- Recién nacidos con bajo peso (%) (1998-2003)	0,31	0,8%	Inversa	Mejor
8- Casos de tuberculosis por cada 100.000 personas (2003)	0,33	0,6%	Inversa	Mejor
9- Curados de DOTS (%) (2003)	0,32	0,0%	Comp.	Mejor
10- Expectativa de vida al nacer en años (2000-2005)	0,37	0,0%	Curva-S	Mejor
11- Tasa de mortalidad infantil por cada 1.000 nac. (2004)	0,29	1,0%	Inversa	Mejor
12- Tas de mortalidad entre menores de 5 por cada 1.000 (2004)	0,36	0,4%	Inversa	Mejor
13- Prob. al nacer de superar los 65 años, % mujeres (2000-2005)	0,50	0,0%	Inversa	Mejor
14- Prob. al nacer de superar los 65 años, % hombr. (2000-2005)	0,24	1,8%	Inversa	Mejor
15- Índice de mortalidad maternal, por cada 100.000 nac. (2001)	0,23	0,0%	Comp.	Mejor

a. Lineal $Y = b_0 + (b_1 * x)$; Inverso $Y = b_0 + (b_1 / x)$; Compuesto $Y = b_0 * (b_1^{**x})$ o $\ln(Y) = \ln(b_0) + (\ln(b_1) * x)$; curva-S $Y = e^{**}(b_0 + (b_1/x))$ o $\ln(Y) = b_0 + (b_1/x)$.

b. El valor de Costa Rica era de 5 por ciento comparado con el valor esperado de 4,5 por ciento.

Fuente: Banco Mundial 2007b.

45 Los gastos fueron comparados utilizando el tipo de cambio según Paridad del Poder Adquisitivo (PPA) para evitar errores de valuación de las monedas.

46 Argentina, Uruguay, Chile, Brasil, Panamá, México, Colombia, El Salvador, Paraguay, República Dominicana, Venezuela, Cuba, Perú, Nicaragua, Guatemala, Ecuador, Bolivia, Honduras y Costa Rica.

47 El mismo ejercicio se llevó a cabo para 18 indicadores y gasto oficial como porcentaje del PIB (en vez de gasto en salud per capita a valores en PPA).

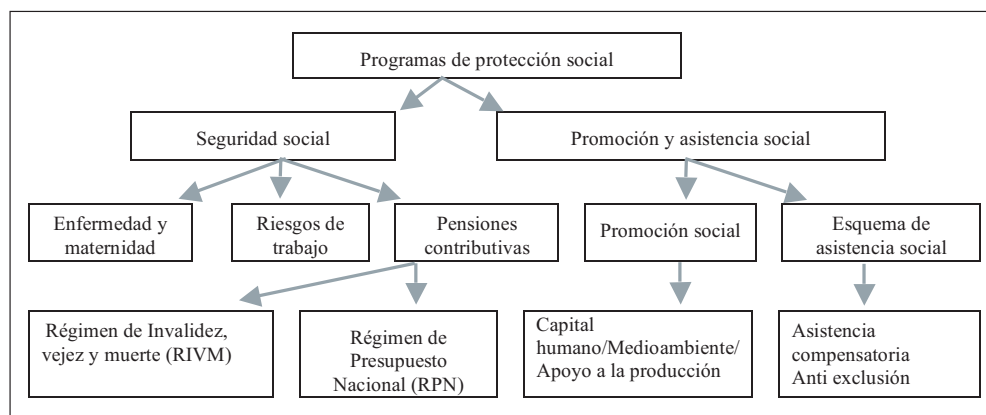
D. Protección Social

Organización y Fuentes de Financiación

2.53 Los programas de protección social son intervenciones públicas que buscan: (i) mejorar la posibilidad de todos los individuos, familias y comunidades de administrar el riesgo y (ii) asegurar un nivel básico de bienestar para todos los pobres y vulnerables. Estos programas pueden ser divididos en dos grupos principales: (i) seguridad social y (ii) promoción social y asistencia (Gráfico 2.8). En Costa Rica, la seguridad social consta de tres programas: (i) enfermedad y maternidad, (ii) compensaciones laborales y accidentes de tránsito, y (iii) pensiones contributivas. Debido a que las primeras dos tienen que ver principalmente con la salud y fueron analizadas en la sección anterior, el análisis de la seguridad social en esta sección se limitará a las pensiones contributivas.⁴⁸

2.54 La segunda categoría amplia de programas de protección social comprende la promoción social y asistencia. Los programas de promoción social apoyan el desarrollo de capital humano, con un énfasis en los niños. El mayor de estos programas es un sistema de centros de cuidado infantil administrado por el Ministerio de Salud. Otros programas apuntan a promover la inscripción y retención escolares y son conducidos por el Ministerio de Educación. También existen programas habitacionales e iniciativas para ayudar a que los adultos mejoren su productividad y salario. Los programas de asistencia social apuntan a los pobres y vulnerables. Incluyen un esquema de pensiones no contributivas y de asistencia financiera para quienes sufren problemas temporarios. Incluyen además un cierto número de programas para combatir la exclusión y la discriminación. A continuación sigue una descripción más detallada de las pensiones contributivas y programas de promoción y asistencia social y su financiación.

Gráfico 2.8: Organización de los Programas de Protección Social



⁴⁸ Costa Rica tiene también un programa de pensiones no contributivas (asistencia social) para los pobres de edad que no tienen cobertura de ninguno de los sistemas de pensiones contributivas.

- 2.55** Las pensiones contributivas (PC) incluyen dos grandes categorías: (i) el RIVM,⁴⁹ y (ii) RPN,⁵⁰ que comprende catorce programas, el mayor de los cuales es un esquema de pensiones para maestros. Representa el 70 por ciento de los gastos del RPN.
- 2.56** La financiación para el RIVM proviene de tres fuentes en igual medida: (i) un impuesto al ingreso pagado por los empleadores, (ii) un impuesto al ingreso pagado por los trabajadores, y (iii) apoyo presupuestario del Gobierno. El RIVM, junto con un fondo de pensiones para trabajadores de la justicia, son los únicos programas que cuentan con un fondo de reserva, lo que les da sostenibilidad financiera. Sin embargo, los cambios demográficos, el incremento del trabajo informal, tasas de contribución no actualizadas y una porción importante (40 por ciento) de asalariados que no hacen sus contribuciones amenazaron la solvencia del fondo. En 2004 se estimó que las contribuciones no cubrirían los costos hacia 2011, que los intereses sobre el fondo de reserva más las contribuciones no cubrirían los gastos hacia 2022, y que el fondo de reserva en si mismo desaparecería para 2028.
- 2.57** Para evitar el colapso del RIVM, en 2005 se promulgaron varias reformas: las contribuciones mensuales necesarias para el retiro fueron aumentadas de 240 a 300, (ii) el porcentaje de la contribución se incrementará en un 0,5 por ciento cada cinco años hasta alcanzar el máximo de 10,5 por ciento del salario, (iii) el período de referencia para estimar el valor de la pensión fue incrementado de los últimos cuatro a los últimos diez años de trabajo, (iv) el pago de los beneficios fue modificado de manera tal que ya no es un porcentaje fijo del salario sino que decrece a medida que crece el salario,⁵¹ (v) se introdujeron opciones de retiro anticipado para reducir el incentivo a los reclamos fraudulentos de invalidez, y (vi) se hicieron esfuerzos para imponer la cobertura universal. Con estos cambios, el sistema de RIVN estimó que el punto en el que las contribuciones ya no cubrirán los gastos fue pospuesto hasta 2041. Sin embargo, recientes incrementos en los beneficios al esquema de pensiones de los maestros y la oposición a que las contribuciones sean universales ha acertado esa estimación.
- 2.58** A diferencia del RIVM, las pensiones bajo el Régimen del Presupuesto Nacional, que apuntan a determinados empleos públicos, no tienen un fondo de reserva y son manejadas por la unidad administración de las pensiones⁵² del MTSS.⁵³ Más aun, las fichas personales se mantienen en papel en lugar de formato electrónico, y las irregularidades y largas demoras para el procesamiento de los pagos son frecuentes.

49 Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

50 Régimen del Presupuesto Nacional.

51 Los pagos ahora varían entre el 53 y el 62,5 por ciento del salario de referencia. En el pasado se pagaba un porcentaje fijo del 60,9 por ciento a todos.

52 Dirección Nacional de Pensiones.

53 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

2.59 Diversas medidas adoptadas en la década de los '80 mejoraron sustancialmente los beneficios y la cobertura. Pese a que las reformas implementadas en los '90 cerraron el acceso (las entradas) al sistema, los compromisos ya asumidos representarán un peso para el presupuesto nacional durante varias décadas.⁵⁴ Por ejemplo, el peso sobre el presupuesto en 2005 fue bastante superior que en 2000. Los pagos fueron siete veces superiores a los ingresos por las contribuciones de empleados y empleadores, lo que implicó un subsidio implícito equivalente al 86 por ciento de los pagos (Cuadro 2.19). Si el Gobierno, como empleador, hiciera una contribución similar, el subsidio implícito igualmente sería elevado, del 73 por ciento de los pagos. Incluso si el Gobierno contribuyera dos veces (una como empleador y otra como Gobierno, como lo hace para el RIVP), el subsidio implícito hubiese representado el 59 por ciento de los pagos en 2005.

Cuadro 2.19: Finanzas de las Pensiones Contributivas del RPN, 2000-2005
(en millones de Colones)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Contribuciones	18.677	21.151	23.091	25.116	28.014	30.854
Sistema judicial	3.405	3.547	4.281	4.604	4.983	5.354
Maestros empleados	9.413	10.315	9.610	9.667	9.380	9.086
Retirados	5.858	7.289	9.200	10.845	13.651	16.414
Pagos de pensiones	103.772	127.464	151.442	174.911	205.086	227.530
Contributivas	100.866	123.895	147.202	170.013	199.344	221.159
No contributivas ^a	2.906	3.569	4.240	4.898	5.742	6.371
Subsidio sin contrib. empleador	85.095	106.313	128.351	149.795	177.072	196.676
Como porción de pagos	82%	83%	85%	86%	86%	86%
Subsidio con contrib. empleador ^b	66.418	85.162	105.260	124.679	149.057	165.822
Como porción de pagos	64%	67%	70%	71%	73%	73%
Sub. con contrib. empleador y gob. ^c	47.741	64.010	82.170	99.563	121.043	134.968
Como porción de pagos	46%	50%	54%	57%	59%	59%

a. RPN incluye algunas pocas pensiones, como de ex presidente de la república, que no son contributivas.

b. Responsabilidades sin respaldo si el gob., como empleador, pagara las contribuciones del empleador.

c. Responsabilidades sin respaldo si el gob. Contribuyera como empleador y como Gobierno, como en el caso del RIVM.

Fuente: CGR, informes anuales 2000-2005.

2.60 Los programas de promoción social por lo general apoyan iniciativas dirigidas a mejorar el capital humano, la vivienda y el medioambiente, mientras que los programas de asistencia social proveen financiación para quienes padecen un problema temporario y quienes sufren de una pobreza extrema o crónica, así como programas contra la exclusión dirigidos a potenciar a las minorías y a los vulnerables y a proteger a quienes sufren la discriminación.

2.61 La Contraloría General de la República calculó que existían 46 programas de promoción y asistencia social, manejados por 22 instituciones, en 2006. Este número no es definitivo, en parte porque algunos programas son independientes mientras que otros forman parte de programas

⁵⁴ Nuevos miembros pueden ahora sumarse al sistema pero a medida que quienes ya están dentro se retiren, crecerá el peso financiero. El costo disminuirá cuando todos los miembros se retiren.

más amplios o conjuntos de actividades. Los esfuerzos realizados para hacer una lista completa de los programas e instituciones, beneficiarios y gastos, no han sido demasiado exitosos. Más aun, los esfuerzos para hacer el seguimiento de varios de los programas no han sido sostenidos, ya que cada nuevo gobierno ignoraba el trabajo previo y recomenzaba de cero.

- 2.62** Los principales programas de promoción social son los centros de cuidado infantil, manejados por el Ministerio de Salud, y el programa de almuerzos escolares, dirigido por el Ministerio de Educación. Otros programas de promoción social importantes incluyen un subsidio de vivienda para familias y programas para incrementar la productividad y salarios de los adultos en edad laboral, administrados todos por diferentes organismos. El principal programa de asistencia social es un programa de pensiones no contributivas manejado por CCSS para los adultos mayores pobres que no tienen cobertura de ningún otro régimen de pensiones contributivas.
- 2.63** Entre las instituciones involucradas tanto en actividades de promoción como de asistencia social, el IMAS merece atención. Aunque sólo es responsable por el 12 por ciento de los gastos en promoción y asistencia social, está orientado especialmente a los extremadamente pobres y tiene una mayor flexibilidad que las demás instituciones en cuanto al uso de sus recursos. Desafortunadamente, el IMAS tiene un presupuesto administrativo que representa alrededor del 30 por ciento de los gastos y ha sub ejecutado su presupuesto por tanto como el 20 por ciento entre 2000 y 2005. No sorprende, por lo tanto, que su presupuesto fuera recortado en casi un tercio en ese período. Por último, el FODESAF financia alrededor de cuatro quintas partes de los programas de promoción y asistencia social.⁵⁵

Composición del Gasto en Protección Social

- 2.64** El sector de la protección social comprende una plétora de programas que se superponen y duplican con una escasa coordinación entre ellos y sin un claro liderazgo o responsabilidad. No es fácil obtener datos del gasto desagregado de los programas de protección social. Las iniciativas gubernamentales para mejorar las prácticas contables han tenido escaso éxito. Además, como el sistema contable de Costa Rica sólo provee información por institución, y no por programa, no hay informes de gastos agregados para programas particulares y no hay información sobre costos por unidad o costos promedio, lo que hace muy difícil el seguimiento y evaluación de los programas. Por esta razón, los datos utilizados en esta sección provienen de diversas fuentes y no necesariamente representan las cifras oficiales⁵⁶ (Cuadro 2.20).

55 Fondo de Desarrollo Nacional y Asignaciones Familiares.

56 Para mayor detalle de la metodología ver Trejos 2007.

Cuadro 2.20: Composición del Gasto en protección Social por Programa
(porcentajes)

	Como porción del total de los gastos		Como porción de la categoría del programa	
	2000	2005	2000	2005
Pensiones contributivas	69,3	74,1	100,0	100,0
Vejez, invalidez y muerte	27,3	27,4	39,5	36,9
Programa del Presupuesto Nacional	42,0	46,8	60,5	63,1
Promoción y asistencia social	30,7	25,9	100,0	100,0
Promoción social	21,2	16,5	69,2	64,0
Asistencia social	9,5	9,3	30,8	36,0
Promoción y asistencia social			100,0	100,0
Capital humano	7,9	7,8	25,8	30,1
Centros de cuidado infantil CEN-CINAI	2,6	1,9	8,6	7,3
Programa de almuerzos escolares;	2,6	2,3	8,5	8,8
Apoyo a mujeres pobres	1,6	3,2	5,2	12,3
Otros programas de capital humano	1,1	0,4	3,6	1,6
Vivienda y medioambiente	10,8	6,5	35,1	25,2
Subsidio para la casa familiar	7,5	5,6	24,4	21,7
Otros programas de vivienda y medio amb.	3,3	0,9	10,6	3,5
Apoyo a la producción	2,5	2,3	8,3	8,7
Programas compensatorios	0,4	0,4	1,3	1,6
Anti-Exclusión	2,2	2,7	7,1	10,5
Pensiones no contributivas	4,7	4,1	15,2	16,0
Otros programas de asistencia	2,2	2,0	7,3	7,9

Fuente: estimaciones del staff del Banco Mundial.

2.65 Dada la importancia del sector, se debería considerar la creación de una institución permanente o cuerpo a cargo de coordinar los diversos programas. Para que una institución de este tipo sea efectiva, debería tener algún control sobre los planes de los programas, sus presupuestos y asignaciones. Debería también garantizar la recolección y análisis regular de la información desagregada sobre los costos de los programas y el perfil de sus beneficiarios, de manera de monitorear y evaluar mejor los programas a fin de mejorar su eficiencia y efectividad.

2.66 El Cuadro 2.20 muestra un desagregado de los gastos en protección social de los principales programas en 2000 y 2005. El sistema de pensiones contributivas representó el 74 por ciento de todos los gastos en 2005, superior al 69 por ciento de 2000. El monto gastado en pensiones contributivas creció apenas en términos reales en este período, al tiempo que la porción de los gastos sociales en el PIB cayó (Cuadro 1.18). En cambio, la porción de los programas de promoción y asistencia social cayó del 31 al 26 por ciento (Cuadro 2.20), con las mayores caídas identificadas en los programas de viviendas y medioambiente y en las pensiones no contributivas (se reconoce que éstas aumentaron sustancialmente en 2006 y 2007).

Cobertura y Efectividad

2.67 En especial dado que muchos de los programas de protección social pretenden brindar apoyo

a los pobres y sectores vulnerables es que es necesaria una evaluación que determine en qué medida los beneficios llegan a estos grupos. Además, es necesario identificar hasta qué punto los beneficios de programas de seguridad social como el de las pensiones contributivas son distribuidos entre la población. Los grupos de interés seleccionados para este análisis incluyen categorías de pobres, género, jóvenes, ancianos y población rural. Dada la gran diversidad de programas y la ausencia de información confiable para muchos de ellos –sobre todo para los más pequeños-, el análisis de la distribución de beneficios se limitó a los programas principales en términos de sus gastos. Los resultados se reflejan más abajo.

- 2.68 La población pobre (23 por ciento) recibe sólo un 5 por ciento de los beneficios de las pensiones contributivas (Cuadro 2.21). Los extremadamente pobres reciben el 1%, en contraste con el 6% de la población total que representan. Por su naturaleza, los beneficios de las pensiones contributivas –un esquema de seguro social- favorecen a quienes hicieron las contribuciones.

Cuadro 2.21: Cobertura de Programas Escogidos de Protección Social, 2006
(como porcentaje del total)

	Pobreza			Mujeres	< de 18 años	> de 64 años	Rural
	Pobreza extrema	Pobres	No pobres				
Porción de la población	6,0	22,4	77,2	50,7	33,6	6,5	41,0
Pensiones contrib.							
Núm.de beneficiarios	1,7	14,1	85,9	49,2	1,3	62,1	27,0
RIVM	1,9	16,4	83,6	45,2	1,6	66,4	29,4
RPN	0,6	4,7	95,3	65,5	-	45,1	17,5
Valor de beneficios (\$)	0,6	5,6	94,4	48,7	0,4	50,0	18,5
RIVM	0,8	8,4	91,6	40,5	0,7	57,7	22,1
RPN	0,1	1,0	99,0	62,4	-	37,0	12,3
Promoción y asistencia social							
Centr.de cuidado infantil	15,1	44,9	55,1	52,6	91,1	0,0	65,6
IMAS	14,2	39,4	60,6	73,6	12,2	14,5	51,4
Programas no monetarios	5,6	25,8	74,2	67,4	13,6	7,3	45,8
Programas no monetarios	21,2	50,5	49,5	78,5	11,0	20,3	56,0
Programas de becas	8,2	33,5	66,5	56,0	65,8	0,0	50,4
FONABE	12,2	40,0	60,0	54,0	86,4	0,0	60,3
Otros	3,2	25,6	74,4	58,5	40,0	0,0	38,1
Almuerzo escolar	10,5	36,7	63,3	47,8	98,2	0,0	54,8
Subsidio escolar	14,9	49,7	50,3	50,1	98,9	0,0	62,3
Transporte escolar	10,3	36,2	63,8	53,0	91,0	0,0	92,2
Subsidio de vivienda	5,9	22,2	77,8	50,8	36,2	4,7	46,2
Pensiones no contrib.	23,5	55,2	44,8	58,6	2,0	69,7	58,7

Fuente: estimaciones del staff del Banco Mundial en base a la EHPM de 2006, INEC.

- 2.69 Dado que la mayoría de los pobres no realizaron contribuciones y, en todo caso, hicieron contribuciones menores que los no pobres, no llama la atención encontrar que los pobres representan sólo el 14 por ciento de los beneficiarios y se llevan apenas el 5 por ciento del valor de los beneficios. Si el esquema de pensiones se autofinanciara uno podría argumentar que este resultado es justo. Sin embargo, incluso el RIVM es parcialmente subsidiado por el gobierno, mientras que en el sistema de pensiones RPN las contribuciones individuales representaron sólo

el 14 por ciento de los pagos en 2006 (Cuadro 2.19). Incluso considerando que el Gobierno, como empleador, debería contribuir al sistema, el subsidio gubernamental implícito alcanzó al 73 por ciento de los pagos en 2006, lo que hizo de las pensiones del RPN una intervención estatal altamente regresiva. El restringir los nuevos ingresos a las pensiones del RPN es un primer paso importante. Lo que es necesario ahora son vías políticamente aceptables para reducir gradualmente los beneficios de manera tal de reducir las desigualdades del sistema de pensiones del RPN. Como mínimo, deben ser resistidos firmemente los llamados a incrementar los beneficios, como la reciente rehabilitación de determinados beneficios para los maestros.

2.70 En cambio, casi todos los principales programas de promoción y asistencia social son progresivos, dado que la porción de beneficios de los pobres y extremadamente pobres es mayor que la porción que estos grupos representan en el total de la población.⁵⁷ Para los pobres, las pensiones no contributivas son el más progresivo de los principales programas, seguidas del programa de dinero IMAS (50,5 por ciento), el subsidio escolar (49,7 por ciento) y los centros de cuidado infantil (44,9 por ciento). Uno de los principales programas de asistencia social, el de subsidios para la vivienda, es neutro en sus efectos redistributivos.

2.71 Los resultados anteriores sobre la cobertura de los pobres son consistentes con los resultados del análisis de impacto distributivo llevado a cabo para algunos programas de protección social escogidos (Cuadro 2.22).

Cuadro 2.22: Impacto distributivo de Programas de Protección Social Escogidos, 2004

	Almuerzo escolar	Centros cuidado infantil	Regulación laboral	Pensiones no contributivas	Dinero para grupos vulnerables	Vivienda y agua	Total
Para 2004^a	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Decil 01	19%	31%	8%	46%	43%	18%	32%
Decil 02	19%	17%	13%	13%	11%	15%	14%
Decil 03	14%	17%	13%	10%	13%	12%	12%
Decil 04	12%	7%	12%	9%	7%	13%	10%
Decil 05	10%	10%	14%	14%	4%	10%	9%
Decil 06	7%	4%	12%	2%	4%	11%	6%
Decil 07	5%	8%	12%	2%	12%	10%	8%
Decil 08	6%	5%	10%	4%	0%	7%	4%
Decil 09	4%	0%	4%	1%	0%	3%	2%
Decil 10	4%	0%	2%	0%	6%	0%	2%
Quasi-Gini							
1988	-0,250	-0,433	-0,112	-0,455	-0,213	0,090	-0,175
2004	-0,314	-0,469	-0,123	-0,569	-0,471	-0,279	-0,409

a. Decil de clasificación por hogares, en que el primer decil es el más pobre.

Fuente: estimaciones del staff del Banco Mundial con datos del INEC y metodología de Trejos y Sáenz 2006 y Trejos 2007.

57 La excepción es "otros" programas de becas escolares.

Los seis programas analizados indicaron que la población de los dos deciles más pobres recibe una porción desproporcionada de los beneficios. Como anteriormente, el programas de pensiones no contributivas, junto con el programa de transferencias de dinero, resultó ser el más redistributivo, con el 59 por ciento de los beneficios acumulados en los dos deciles más pobres. Los programas de centros de cuidado infantil y almuerzos escolares siguieron en orden, con el 48 por ciento y 38 por ciento de los beneficios respectivamente acumulados en los dos deciles inferiores. El aspecto redistributivo también se refleja en los cuasi Gini, que fueron casi todos altamente negativos. El dato alentador fue la mejoría de los cuasi Gini entre 1988 y 2004 para todos los programas, pasando de levemente regresivo a fuertemente progresivo en el caso de las intervenciones en vivienda y agua. Para los seis programas en conjunto, el cuasi Gini se incrementó de -0,175 a -0,409.

- 2.72** La efectividad de los programas sociales a menudo se mide al estimar la cobertura del programa dentro del grupo analizado, así como las pérdidas o los recursos que no llegaron a esa población analizada. Los programas de PAS no producen la información necesaria para determinar estos parámetros. Afortunadamente, la EHPM incorporó preguntas acerca de algunos programas de PAS en determinados años. Utilizando las EHPM de 1999 y 2006 se estimaron los parámetros de eficiencia de los cuatro principales programas de PAS: los centros de cuidado infantil (CEN-CINAI), almuerzos escolares, pensiones no contributivas y el subsidio de vivienda familiar. Los resultados figuran en el Cuadro 2.23.

Cuadro 2.23: Cobertura, Exclusiones y Pérdidas de Programas de Protección Social Escogidos, 1999 y 2006
(porcentaje)

Programa ==>	Centros de cuidado infantil		Almuerzos escolares		Pensiones no contributivas		Subsidio de vivienda familiar	
	< de 7 años		Estudiantes de 5 a 7 años		Desempleados, de más de 60 y sin pensión		Familias sin casa o vivienda	
Población analizada =>	1999	2006	1999	2006	1999	2006	1999	2006
Cobertura potencial ^a	18.4	15.3	84.9	103.1	84.2	70.8	80.5	84.4
Cobertura efectiva ^b	14.2	10.3	54.3	66.1	40.5	39.5	38.9	42.4
Pob. analizada excluida	85.8	89.7	45.7	33.9	59.5	60.5	61.1	57.6
Pérdidas ^c	17.5	21.8	34.7	34.3	22.8	22.2	51.7	49.6

a. Total población beneficiaria /población analizada.

b. Beneficiarios de la población analizada /población analizada.

c. Beneficiarios de la población no analizada /total de beneficiarios.

Fuente: estimaciones del staff del Banco Mundial en base a EHPM de 1999 y 2006.

- 2.73 Asumiendo que los programas buscaron alcanzar a todo el 40 por ciento más pobre de la población, el programa de almuerzos escolares fue el que logró la cobertura más amplia, del 54,3 por ciento en 1999 al 66,1 por ciento en 2007. Los centros de cuidados infantiles tienen la más baja cobertura efectiva, con una caída del 14,2 por ciento en 1999 al 10,3 por ciento en 2006. Sin embargo, incluso si los gastos en cuidados infantiles hubieran sido perfectamente dirigidos, no hubieran logrado cubrir más del 15,3 por ciento de la población en 2006. En cambio, un perfecto direccionamiento en 2006 hubiera permitido al Gobierno alcanzar al total del grupo con los almuerzos escolares, al 70,8 por ciento de la población de las pensiones no contributivas y al 84,4 por ciento de las familias en la población del subsidio de vivienda.
- 2.74 En cuanto a la porción de los beneficios que va a parar a los no pobres, las pérdidas en el subsidio de vivienda y en el programa de almuerzos escolares son las mayores, con el 49,6 y 33,9 por ciento respectivamente. Si bien puede ser logísticamente difícil separar a los beneficiarios de los almuerzos escolares y hacerlo podría ser asociado a una estigmatización social, lo mismo no ocurre con los subsidios para viviendas, lo que lleva a preguntarse si el objetivo del programa es en realidad proveer de vivienda a la clase media, más que a los pobres. El próximo capítulo trata en mayor detalle estas y otras cuestiones en relación con dos programas de protección social: almuerzos escolares y centros de cuidado infantil.

E. Opciones de políticas

Opciones Generales

- 2.75 El gasto social en Costa Rica está por encima del promedio según estándares internacionales; sólo se justifican nuevos incrementos si se identifican claras fuentes de financiamiento y estos recursos son dirigidos específicamente a los pobres mediante programas eficientes, con bajos costos administrativos y bajo índice de pérdidas. En el largo plazo, un sector social más sano requeriría un incremento en la porción del presupuesto dirigida a inversiones de capital.
- 2.76 Sobre la base de evidencias anecdóticas y el examen de algunos centros que ofrecían servicios de cuidado infantil y almuerzos escolares, el sector parece tener un serio problema de ausencias del personal. Para lidiar con este problema y generar ahorros fiscales que pueden ser utilizados para financiar actividades que han sido descuidadas, hay una necesidad urgente de conciliar los pagos de sueldos con los registros de presencia del personal en el terreno.
- 2.77 En todo el sector social se necesitan mejores sistemas de información y programas de seguimiento y evaluación. El poder contar con información actualizada, generada de manera independiente, es esencial para evaluar los diferentes programas sociales, identificar sus fortalezas y debilidades y mejorarlos. Hasta ahora, Costa Rica no se ha comprometido verdaderamente con el objetivo de mejorar el sistema de información de sector social.

Opciones para el Sector de la Educación

- 2.78** La porción de los gastos en educación primaria y secundaria dedicada al pago de salarios es demasiado alta, lo que deja pocos recursos para los bienes y servicios o para infraestructura. Un incremento en los recursos para la educación podría ser útil si se lo dirige a la infraestructura y los bienes y servicios.
- 2.79** Las reglas y regulaciones para contratar y despedir al personal permanente deben ser reformadas para lograr una mayor flexibilidad a fin de contratar a la mejor persona para cada trabajo y generar los incentivos de desempeño apropiados; al mismo tiempo más maestros temporarios deben ser incorporados al cuadro permanente, para garantizarles una mayor estabilidad laboral.
- 2.80** En general, los niveles de inscripción para la escuela secundaria en el país son bajos, mientras que las deserciones y repeticiones son altas, lo que incrementa mucho el costo del servicio que se brinda. Las reformas mencionadas más arriba permitirán tratar estos problemas, pero necesitan ser complementadas con medidas para mejorar la calidad con más fondos para mantenimiento y material didáctico, así como con una campaña para crear conciencia acerca de los beneficios de la educación, sobre todo en cuanto a los mayores sueldos que permite recibir la educación secundaria y terciaria.

Opciones para el Sector de la Salud

- 2.81** El impacto de las políticas de salud toma tiempo y los buenos indicadores de salud del país son en parte el resultado de políticas y prácticas de pasadas décadas. Para garantizar estos resultados en el largo plazo, Costa Rica necesita avanzar con las inversiones en infraestructura para la salud ahora mismo. Postergar estas inversiones sólo hará las cosas más difíciles en el futuro.
- 2.82** La salud preventiva es el más eficiente (menos costoso) nivel de atención médica. Para mejorar la eficiencia del sistema de salud y al mismo tiempo incluir a los pobres, Costa Rica debería brindar más apoyo a la atención básica, sobre todo a través de las clínicas ubicadas en las comunidades, o EBAIS, pero también mejorar las campañas educacionales para el control de la malaria, el dengue y el sida, y mediante la promoción de campañas de vacunación contra polio y sarampión, todas estas áreas en las que Costa Rica ha quedado a la zaga de otros países comparables. En el largo plazo, un mejor sistema de salud preventiva reduciría la necesidad de los niveles secundario y terciario de cuidado de la salud.

Opciones para el Sector de la Protección Social

- 2.83** Costa Rica tiene un gran número de programas de protección social, de amplia y variada cobertura, a menudo sin coordinación y sin una clara conducción o estabilidad en su administración. Los esfuerzos para lograr una mejor coordinación que se realizan cada cuatro años con cada nuevo gobierno no han tenido resultados. Por lo tanto, se debe considerar la

creación de una institución más permanente a cargo de la organización del sector. Para que esta institución trabaje efectivamente, debería tener algún control sobre los planes de los programas y su presupuesto.

- 2.84** Con casi tres cuartas partes del total de los gastos, el sistema de pensiones contributivas es con mucho el más grande de todos los programas. Este sistema es además altamente regresivo en términos de su cobertura y beneficios. Para mejorar su eficiencia y cobertura, es necesario idear la forma de alentar la participación por parte quienes hoy no están asegurados. Si se desea un mayor impacto distributivo, se podrían considerar alternativas más progresivas para las contribuciones,⁵⁸ aunque esto podría alentar también la evasión.
- 2.85** Si se excluyen las pensiones contributivas, todos los otros principales programas de protección social son progresivos, aunque algunos tienen altas fugas en términos de los beneficios que llegan a los no pobres. Sin embargo, no es claro si esto se debe a una falta de claridad acerca de la población que es analizada, una distribución ineficiente de los recursos entre los programas, o deficiencias en las prácticas contables y en las actividades de monitoreo y evaluación. De modo que las opciones de políticas sugeridas de organizar y administrar mejor el sector, así como de incrementar el seguimiento y la evaluación son bienvenidas. Esto podría ser complementado con el uso de herramientas como el informe de seguimiento del gasto público que se detalla en el próximo capítulo, útil para identificar fortalezas y debilidades en cada programa.

58 Fácil de implementar desde un punto de vista técnico y práctico pero políticamente muy difícil de establecer.

Capítulo 3

EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD DE DOS PROGRAMAS SOCIALES DE ACUERDO CON UN ESTUDIO DE SEGUIMIENTO DE LOS GASTOS

- 3.1** Este capítulo presenta los resultados de la aplicación de un estudio de seguimiento del gasto público (PETS, por sus siglas en inglés) a dos programas de protección social a fin de evaluar la efectividad de los gastos y aplicar las lecciones a otras áreas del gasto social. Los dos programas –los Centros de Nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI) y los Comedores Escolares (CE)- fueron escogidos por su potencial contribución para romper con la reproducción intergeneracional de la pobreza. El programa CEN-CINAI integra 617 centros que proveen cuidados diarios, comida, educación preescolar y entrenamiento para padres a unos 115.000 beneficiarios. El programa CE cubre el 98 por ciento de las escuelas públicas, enfocados en los niños en situación vulnerable.
- 3.2** Los principales hallazgos del estudio fueron los siguientes. **Primero**, en 2006 el Ministerio de Hacienda asignó a ambos programas menos de la mitad de los fondos indicados por ley, con lo cual limitó seriamente las posibilidades de planificación de los entes ejecutivos. **Segundo**, las pérdidas de estos programas, del 25 y 35 por ciento en CEN-CINAI y CE respectivamente, en términos de la proporción de los beneficios canalizados al 60 por ciento de mejores ingresos, son muy elevados en comparación con otros programas de protección social, como el Vaso de Leche, en Perú, y el Oportunidades, en México,⁵⁹ y podrían reducirse parcialmente si se cobrara una cuota igual para todos por el servicio, pero subsidiada para la población pobre. Una medida de este tipo permitiría realizar la necesaria expansión en las áreas rurales en el caso del programa CEN-CINAI. En cuanto al programa CE, que en realidad es considerado como un programa universal de costos compartidos con las comunidades, se recomienda un estudio de los posibles ahorros derivados de una más focalizada asignación de los subsidios, tomando en consideración los costos adicionales que esto supondría en términos de evaluación de los casos y los posibles efectos adversos para las contribuciones de las comunidades. **Tercero**, si bien no fue posible la cuantificación, el estudio halló evidencias de importantes pérdidas por dificultades de control administrativo, con grandes discrepancias entre los datos de sueldos y personal empleado en los programas, amplias variaciones en el precio de los bienes adquiridos y cantidades significativas de materiales que desaparecen o son robados. El control de la administración central podría mejorar a través de auditorías frecuentes y el refuerzo de los sistemas de información y la tecnología aplicada al procesamiento de la información. **Cuarto**, para ninguno de los dos programas se han realizado evaluaciones de impacto. Por lo tanto, si bien el estudio puede

59 Si por razones comparativas observamos las tasas de infiltración de no pobres en el programa (por ejemplo, beneficiarios que no pertenecen al quintil inferior de ingreso), estas son más elevadas en el CEN-CINAI y el Programa de Comedores Escolares (45 y 64 por ciento, respectivamente) que en el programa comparable Vaso de Leche, de Perú, en el que los no pobres representaban 36 por ciento de los beneficiarios, y muchos más que en el programa enfocado a la pobreza Oportunidades, de México, donde las pérdidas eran de 16 y 18 por ciento en zonas rurales y urbanas, respectivamente.

señalar ineficiencias en la cadena de gastos, no puede determinar las ventajas de mantener el programa, o si vale la pena o no incrementar los fondos para estos programas. Es crucial, por lo tanto, iniciar una evaluación continua de los efectos nutricionales en los beneficiarios de ambos programas, así como de los efectos de la asistencia y el desempeño escolar en el caso de los comedores escolares y del desarrollo psicomotor de los niños y la participación de las madres en el mercado laboral en el caso del programa CEN-CINAI.

A. Alcance y Metodología

- 3.3** Tal como fue descrito en el Capítulo 2, los programas de protección social de Costa Rica incluyen 13 programas de seguridad social y otros 46 programas de promoción y asistencia social. El programa de comedores escolares y de cuidados infantiles representan el 2,3 por ciento y 1,9 por ciento respectivamente de los gastos en protección social (Cuadro 2.20), que a su vez son el 32 por ciento de los gastos del sector social. Como proporción de PIB, estos programas juntos alcanzan apenas al 0,2 por ciento del PIB, pero pese a su módico tamaño podrían ser una herramienta importante en la estrategia de reducción de la pobreza. Además, algunas de las cuestiones que afectan a estos programas, como problemas de financiamiento y focalización, tienen implicancias mayores, sobre todo para otros programas de promoción y asistencia social. Sin embargo, estos hallazgos indican que se podrían obtener importantes resultados con el actual presupuesto mediante reasignaciones estratégicas de los recursos a zonas de alto impacto, una mayor eficiencia interna en el gasto público y el uso afianzado de instrumentos de focalización para alcanzar a los pobres y vulnerables.
- 3.4** Pese a que varios estudios han analizado el acceso a los programas del sector social y su cobertura en Costa Rica, hay poca información sobre los mecanismos de asignación de los recursos, la manera en que los presupuestos son preparados y los recursos asignados, así como del impacto que las actividades financiadas tienen sobre la población enfocada. Los principales objetivos del presente estudio fueron: (i) analizar el flujo de recursos físicos y financieros del presupuesto nacional a los beneficiarios finales (estudiantes escolares en el caso de CE y madres y sus niños en edad preescolar en el caso de CEN-CINAI); (ii) identificar los principales cuellos de botella, problemas, deficiencias y fortalezas en cada etapa de este flujo, y (iii) desarrollar recomendaciones para mejorar la eficiencia y efectividad de los programas.
- 3.5** Luego de presentar la descripción detallada de los dos programas en las Secciones B y C, el estudio aborda tres tipos de análisis utilizado para evaluar los programas, con base en información de tres tipos de fuentes: (i) fuentes directas de las instituciones relevantes; (ii) fuentes de datos complementarios, como el censo poblacional y de viviendas y la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM),⁶⁰ y (iii) las visitas y entrevistas del PETS-

⁶⁰ En particular para 2006, que incluyó el módulo sobre programas sociales.

2007, basados en muestras, a un grupo de personas clave entre quienes proveen y reciben los servicios. Esta manera de evaluar la efectividad y eficiencia de los servicios sociales ha sido utilizada tanto por el Banco Mundial como por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde 1999. Hasta la fecha, 10 países han utilizado los PETS con éxito (Filipinas, Macedonia, Uganda, Tanzania, Albania, Ghana, Burkina Faso, Perú, Honduras y Brasil). La metodología de evaluación utilizada en el programa Vaso de Leche, en Perú, y el sistema de salud de Brasil, ambos llevadas a cabo en forma conjunta por el BID y el Banco Mundial, ha servido de guía para el estudio realizado en Costa Rica.

- 3.6** La muestra fue estructurada de manera que maximizara el número de entrevistas dado el presupuesto relativamente limitado que estaba disponible, a la vez que se buscaba una representación de las diferentes regiones y áreas (urbana y rural) y niveles socioeconómicos. Para el programa de comedores escolares se seleccionaron 68 escuelas y 351 hogares con niños beneficiarios, mientras que se realizaron entrevistas en 32 centros y 132 hogares beneficiarios en el caso del programa CEN-CINAI. Pueden encontrarse más detalles de la metodología y características de las muestras en el apartado correspondiente.
- 3.7** El primer tipo de análisis, que se presenta en las secciones B y C, compara los resultados reales en términos del grado en que los gastos presupuestados alcanzaron a los beneficiarios pretendidos, con respecto a lo que hubiese sido posible si los programas: (i) hubiesen recibido todos los fondos indicados por ley, (ii) hubiesen logrado gastar cada colón que les fue asignado, (iii) hubiesen contado con excelentes controles administrativos de manera que no se gastaran fondos en salarios a personal que no trabajara en los programas o para pagar más por los bienes adquiridos que lo gastado por otros centros y escuelas, (iv) no hubiesen sufrido el robo o daño de bienes, y (v) no hubiesen tenido beneficiarios que no pertenecieran al 40 por ciento más pobre de la población. Las diferencias entre los resultados reales y posibles para (i) y (ii) fueron denominadas “deficiencias del programa”, en el sentido de que estos fondos fueron utilizadas para otras actividades que valieron la pena, mientras que la diferencia entre los resultados reales en comparación con los escenarios hipotéticos (iii) a (v) fue denominada “pérdidas del programa”, en el sentido de que los fondos fueron utilizados por quienes no los merecían.
- 3.8** El Segundo tipo de análisis, que es presentado en la sección D, evalúa la organización y desempeño de cinco áreas: (i) planificación, presupuesto y ejecución, (ii) controles administrativos, (iii) manejo de las instalaciones, (iv) manejo de los materiales, y (v) manejo del personal. Por último, la sección E repasa los hallazgos en cuanto a la cobertura y la percepción de la calidad y el impacto de estos dos programas.
- 3.9** Debido a la escasez de datos y la ausencia de evaluaciones de impacto, principalmente, el estudio no evalúa si los beneficios de los programas son mayores que los costos. Por lo tanto, si bien el estudio puede señalar ineficiencias en el flujo de los recursos y deficiencias en los fondos respecto de lo que indica la ley, no puede determinar si un incremento presupuestario –sea mediante mayores asignaciones de recursos o un mejor gasto de los fondos asignados a los programas-

vale la pena o no, o si está disponible la capacidad técnica para que el programa crezca. Del mismo modo, el estudio no evaluó las implicancias en términos de costos de alcanzar objetivos hipotéticos como el de no subsidiar a beneficiarios que no pertenecen al segmento del 40 por ciento de menores ingresos de la población. La evaluación de casos para determinar cuáles estudiantes deberían recibir subsidios o comidas gratis y cuáles deberían pagar por el servicio conllevaría ciertos costos, aunque los ahorros seguramente serían mayores y permitirían lograr una mejor cobertura del grupo focalizado.

- 3.10** De manera similar, al abordar los controles administrativos, está más allá del alcance de este estudio determinar si las diferencias en costos de las compras de bienes se deben a diferencias en los precios de los mercados locales o a ineficiencias o a la corrupción dentro de los procesos de adquisiciones. También está fuera del alcance de este estudio determinar si es por la corrupción o por error en el ingreso de datos que haya personal, registrado por los ministerios, que figura como receptor de sueldos pese a que no trabajaba en los programas, o cuando personal que sí trabaja en los centros no figuraba en los listados de sueldos de las instituciones. Sin embargo, al identificar a grandes rasgos donde están estas “perdidas” y otras ineficiencias y dónde no están, es posible ofrecer algunas recomendaciones.

B. Descripción de los Centros de Cuidado Integral para Niños (CEN-CINAI)

- 3.11** Presente en las 81 municipalidades del país, el programa CEN-CINAI comenzó en 1950 con el establecimiento del Programa de Alimentos Complementarios de Costa Rica mediante un acuerdo entre el Ministerio de Salud (MS) y UNICEF. El principal objetivo del programa es que los niños pobres y en situación vulnerable reciban una buena nutrición para poder desarrollarse normalmente. Esto se traduce en los siguientes objetivos específicos: (i) proveer a los niños en edad preescolar la oportunidad de desarrollar su potencial psicomotor, cognocitivo y social; (ii) una preparación sistemática de los niños para un buen desempeño a lo largo de su vida escolar; (iii) promover la participación de las familias y comunidades en las cuestiones educativas y nutricionales, y (iv) permitir a las madres costarricenses su participación en el mercado laboral.
- 3.12** El manejo del programa CEN-CINAI tiene lugar en tres niveles. En el primer nivel, el Departamento de Nutrición Infantil y Desarrollo es responsable por la estandarización, planificación, evaluación y dirección del programa, además de preparar Planes Anuales Operativos (PAO) en función del presupuesto disponible. El segundo nivel comprende la Unidad Regional de Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil (URCNDI), a cargo de un jefe de unidad regional responsable por el asesoramiento, supervisión, control y planificación requeridos por las unidades operativas y por la distribución de los paquetes de comida y leche. Estas unidades están en la órbita de los nueve Departamentos Regionales del Ministerio de Salud (MS), que son los representantes del MS en la región y que tienen a su cargo la supervisión del programa de salud.

- 3.13** El tercer nivel consiste de los Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil locales. Estas unidades son dirigidas por coordinadores que se encargan de la dirección y coordinación de los servicios y de la supervisión de varias unidades operativas. Por último, cada unidad operativa tiene un jefe, o director, responsable por la administración de la unidad. Cada centro recibe además el apoyo de una Asociación de Desarrollo Pro CEN-CINAI (ADPCC). Estas asociaciones, que son entidades legales, representan a las comunidades participantes, promueven la recolección de fondos en las comunidades para los gastos operativos y las mejoras a los centros y colaboran en la selección de los beneficiarios del programa.
- 3.14** Desde el año 2004 se incorporó una modalidad de atención integral extramuros, que consiste en que los niños sólo asisten dos o tres veces por semana al centro infantil. Ofrece además servicios de comida in situ para estos niños así como para otros menores del área, para niños inscritos en el programa de comedores escolares y para mujeres embarazadas o en período de lactancia. El servicio incluye desayuno, merienda y almuerzo, según el cronograma de asistencia, y desde 2006 incluye leche para los niños inscritos sólo en el programa de almuerzos. También se provee educación nutricional y algunos centros organizan talleres tanto para estudiantes como para padres.
- 3.15** El programa es complementado con un apoyo alimenticio extramuros. Consiste en leche en polvo (un kilogramo por mes) para niños que viven fuera del perímetro del CEN-CINAI (normalmente un radio de un kilómetro) y comida para hogares con niños con síntomas de malnutrición moderada o severa. Este último servicio consiste en un paquete mensual que contiene 8 kilogramos de arroz, 3,6 de frijoles, 4 de azúcar, 2 litros de aceite vegetal, un kilogramo de pastas y 6 latas de atún. La entrega de esta comida es complementada con un entrenamiento para la madre en aspectos nutricionales.

**Cuadro 3.1: Promedio de la Población Atendida Mensualmente por el Programa CEN-CINAI
Por Tipo y Grupo Poblacional, 2006**

Tipo de servicio	Población servida					Peso relativo niños		Distrib. de beneficiarios
	Total	Niños	Niños escolares	Madres ^a	Padres	Inci-dencia	Distrib.	
Servicios integrados	21.696	21.696	0	0	0	100,0	22,6	17,5
Intramuros	12.539	12.539				100,0	13,1	10,1
Extramuros	9.157	9.157				100,0	9,5	7,4
Comida complement. ^b	124.258	95.903	2.277	13.663	12.415	77,2	100,0	100,0
Distribución relativa	100,0	77,2	1,8	11,0	10,0			
Comida servida	45.053	30.113	1.732	2.791	10.417	66,8	31,4	36,3
Intramuros	27.289	22.766	1.732	2.791	0	83,4	23,7	22,0
Extramuros	17.764	7.347	0	0	10.417	41,4	7,7	14,3
Distribución de leche	92.498	79.049	0	13.449	0	85,5	82,4	74,4
Paquetes de 1.600 g.		63.883	0	10.872		85,5	66,6	60,2
Paquetes de 800 g.	17.743	15.166	0	2.577	0	85,5	15,8	14,3
Distribución de comida a familias ^c	4.450	1.907	545	0	1.998	42,9	2,0	3,6

a. Madres embarazadas o que amamantan.

b. Beneficiarios de paquetes de leche de 800 g. no están incluidos, dado que figuran bajo comida servida.

c. Estimativo según promedio histórico de 3,5 miembros familiares y asumiendo 1,5 niños por hogar.

Fuente: MS, DCNDI, Unidad de Información

3.16 El Cuadro 3.1 muestra la distribución de beneficiarios reportados por el programa en 2006 por modo y tipo de beneficiario. Asumiendo que los niños que asisten a servicios integrados reciben comida, el número de quienes reciben comida complementaria ha sido una forma de estimar el total de la población beneficiaria. Los beneficiarios del paquete de 800 gramos de leche no fueron añadidos a este número dado que asisten en forma regular a los servicios de comida. Con esta estimación, una población beneficiaria de unas 125.000 personas fue el promedio obtenido en 2006, de las cuales el 77 por ciento eran niños de menos de siete años, 11 por ciento mujeres embarazadas o en período de lactancia, 10 por ciento padres que asistían a talleres de entrenamiento, y sólo un 2 por ciento de niños que asistían a la escuela. Entre los niños beneficiarios, 23 por ciento recibían servicios integrados, 9 por ciento sólo comida 67 por ciento sólo el paquete de leche de 1.600 gramos, y 2 por ciento sólo paquetes de comida para combatir la malnutrición. Entre todos los beneficiarios, la distribución de leche alcanzó un porcentaje aún mayor de beneficiarios (74 por ciento), mientras que la distribución de paquetes de comida obtuvo el menor número de beneficiarios (4 por ciento).

3.17 Dada su mayor incidencia en la pobreza y malnutrición, las áreas periféricas representan el 57 por ciento de los beneficiarios, pese a que la región central contiene dos terceras partes del total de la población (Cuadro 3.2). No obstante, los servicios integrados intramuros, el servicio más costoso y sofisticado, se concentra mayormente en la región central (62 por ciento). La

sub-región sur, que incluye la capital, representa el 27 por ciento de estos beneficiarios. La baja densidad en las zonas periféricas encarece la expansión de los servicios intramuros en esas regiones.

Cuadro 3.2: Promedio de la Población Atendida Mensualmente por el Programa CEN-CINAI Por región, modo y grupo poblacional, 2006

Región	Población servida ^a					Servicios integrados		Comidas servidas		Leche		Distrib. de comida
	Total	Niños	Niños de escuela	Madres ^b	Padres	Intra-muros	Extra-muros	Intra-muros	Extra-muros	1600g	800g	
Total	124.255	95.903	2.275	13.662	12.415	12.539	9.157	27.286	17.764	74.755	17.743	4.450
Estructura relativa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Región Central	43,5	45,1	22,6	40,2	38,6	62,0	47,6	52,9	40,4	41,0	53,4	39,4
Centro sur	12,3	13,1	2,6	9,3	11,6	27,4	13,7	17,1	12,9	10,7	12,3	8,7
Centro norte	10,9	10,6	4,2	7,0	18,2	16,8	21,2	10,7	20,1	8,7	13,4	11,1
Centro oeste	7,8	8,2	2,4	7,7	6,1	5,2	5,9	5,8	6,1	8,9	7,3	8,6
Centro este	12,4	13,1	13,5	16,2	2,6	12,6	6,8	19,3	1,2	12,7	20,4	11,0
Regiones periféricas	56,5	54,9	77,4	59,8	61,4	38,0	52,4	47,1	59,6	59,0	46,6	60,6
Chorotega	13,8	14,3	14,6	15,0	8,8	15,1	8,6	14,0	7,5	15,2	13,0	14,9
Pacífico Central	7,0	6,8	1,9	10,2	5,9	6,0	7,4	5,8	6,7	7,6	6,6	6,8
Brunca	15,3	13,2	54,1	9,0	31,4	4,4	21,7	12,7	30,0	12,6	8,4	19,1
Huetar Atlántico	10,9	10,9	5,4	18,8	3,3	8,4	1,7	10,7	0,7	13,2	13,8	15,6
Huetar Norte	9,4	9,6	1,4	6,7	11,9	4,2	12,9	3,9	14,7	10,5	4,8	4,3

a. Para evitar duplicaciones, los beneficiarios de paquetes de 800 g. de leche y servicios integrados no fueron incluidos.

b. Mujeres embarazadas y en etapa de amamantamiento.

Fuente: MS, DCNDI, Unidad de Información. Datos de 2006.

3.18 El programa CEN-CINAI incluye tres clases de centros: (i) CINAI, que proveen cuidados infantiles doce horas por día, y permiten así que las mujeres se sumen a la fuerza laboral; Centros de Educación y Nutrición (CEN), que operan durante ocho horas diarias en la mañana y la tarde, y (iii) los Centros de Educación y Nutrición y Comedores Escolares (CENCE), que también ofrecen servicios a comunidades rurales sin el programa de almuerzos escolares. Hacia 2006 había 617 centros, de los cuales 460 eran CEN, 38 CENCE, 68 CEN extramuros, y 51 CINAI. Además, 23 puestos rurales de salud distribuían leche entera. Dos de cada tres centros proveían servicios integrados ⁶¹.

3.19 La selección de beneficiarios es dirigida por un equipo que incluye al coordinador de CEN-CINAI, el director o jefe del centro y un miembro de la ADPCC, con base en los siguientes

⁶¹ En particular para 2006, que incluyó el módulo sobre programas sociales.

criterios: (i) un ingreso familiar per capita igual o menor que la línea de pobreza, (ii) que residan o trabajen dentro del área geográfica atendida por el centro, y (iii) que evidencien malnutrición o problemas de desarrollo, estén en situación de riesgo social o sean hijos de madres trabajadoras. En la selección de mujeres embarazadas o en período de lactancia, se da prioridad a las madres adolescentes o a madres con signos de bajo peso durante el embarazo o cuyos hijos tengan bajo peso al nacer.

3.20 La focalización parece funcionar bastante bien. Al menos el 80 por ciento de los hogares que reciben servicios integrados están bajo la línea de pobreza, y el porcentaje es aún mayor en el caso de los servicios extramuros. Pese a que los datos pueden sobreestimar el número de hogares pobres atendidos, los servicios de cuidados integrales, más costosos y sofisticados, alcanzan al mayor número de beneficiarios no pobres (Cuadro 3.3).

Cuadro 3.3: Características de los Beneficiarios del Programa CEN-CINAI, 2006

	Tipo de asistencia			
	Cuidados integrados	Comidas servidas	Leche entera	Paquetes de comida
Niños beneficiarios				
% moderada a severa malnutrición	21,5	27,0	44,0	100,0
% bajo desarrollo en:				
Capacidades motoras generales	3,1	4,8	6,3	
Específicas	4,3	6,2	6,9	
Lenguaje	9,4	12,1	12,3	
Socio-afectivas	4,9	5,4	6,6	
Cognocitivas	15,8	11,7	13,9	
Hábitos	5,1	7,4	9,2	
% en riesgo social	14,0	12,1	10,9	19,0
% con discapacidades	1,6	0,8	1,3	8,3
% beneficiarios extranjeros	2,7	3,8	3,7	0,8
Hogares				
% bajo línea de pobreza	79,3	88,6	96,3	96,2
% jefe de hogar desempleado	4,1	3,0	3,3	3,7
% jefa hogar inactiva (ama de casa)	12,1	13,6	15,2	17,9
% jefe de hogar profesional técnico	25,3	11,3	5,4	4,4
Madres				
% escuela primaria completa o menos	50,8	72,0	81,2	86,4
% secundaria completa o menos	20,4	6,5	4,3	2,5
% jefas de hogar	29,4	16,8	20,3	23,0
% madres adolescentes	1,6	3,0	4,1	1,4

Fuente: MS, DCNDI, Unidad de Información. Datos básicos de 2006.

- 3.21** El programa CEN-CINAI tiene cinco fuentes de financiación, cuatro de ellas institucionales y una generada por la comunidad. De los fondos del sector público, 99 por ciento provienen de dos fuentes: el presupuesto ordinario del Ministerio de Salud y FODESAF, que es administrado por la Oficina de Cooperación Internacional en Salud (OCIS) en el Ministerio de Salud. Desafortunadamente, no hay datos de los fondos comunitarios (privados). Entre 2000 y 2006, los gastos en el programa crecieron en un 10 por ciento, y todo el incremento provino de apoyo presupuestario directo (Cuadro 3.4). El pago de salarios, que se financian con el presupuesto del Gobierno Central, representaron cerca del 60 por ciento de los gastos del programa en los últimos años. Mientras que el gasto en salarios prácticamente no varió, los gastos en comida, financiados exclusivamente por FODESAF, se incrementaron en casi un 50 por ciento y representan ahora un tercio de los gastos totales.
- 3.22** A partir de ciertos supuestos sobre la estructura salarial y los gastos no salariales, los gastos administrativos representan el 6 por ciento de los gastos totales, lo que implica que el 94 por ciento es gastado en unidades operativas, en las que los salarios ascienden a casi el 60 por ciento de los costos. Esto es importante porque los gastos salariales están más concentrados en el tipo de servicios integrados, que no es el más importante ni el mejor focalizado. Si bien hay una gran variación de costos entre diferentes subprogramas, el costo promedio por beneficiario se ha mantenido más o menos constante entre 2000 y 2005, pese a que el componente de comida por beneficiario ha aumentado a una tasa anual de 5,2 por ciento (Cuadro 3.4).

Cuadro 3.4: Gastos del Programa CEN-CINAI por Origen e Ítem, 2000-2006
(en colones a valor constante de 2000)

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Prom.
Gasto total (millones)	5.236	4.907	5.135	6.121	5.753	5.192	5.736	5.440
Índice de 2000 = 100	100,0	93,7	98,1	116,9	109,9	99,2	109,5	
Variación porcentual		-6,3	4,6	19,2	-6,0	-9,8	10,5	1,5
Estructura relativa								
Por origen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Presupuesto nac. ^a	43,0	34,2	27,3	54,9	60,5	66,1	61,4	49,6
OCIS-FODESAF	57,0	65,8	72,7	45,1	39,5	33,9	38,6	50,4
Por ítem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Salarios	65,3	59,0	62,6	56,0	58,2	62,8	59,1	60,4
Comida	26,6	29,7	34,4	41,9	39,0	33,9	36,0	34,5
Otros	8,1	11,3	3,0	2,1	2,8	3,3	4,9	5,1
Por nivel de ejecución	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Adm. central y regional	7,0	6,3	6,7	6,0	6,2	6,7	6,3	6,5
Ejecución local	93,0	93,7	93,3	94,0	93,8	93,3	93,7	93,5
De ejecución local	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Salarios	63,9	57,3	61,1	54,2	56,5	61,3	57,5	58,9
Comida	28,5	31,7	36,9	44,5	41,6	36,3	38,5	36,9
Otros	7,5	11,0	2,0	1,2	1,9	2,3	4,1	4,3
Gasto total por beneficiario	49.891	44.097	61.387	57.363	48.103	45.526	49.713	50.869
Índice de 2000 = 100	100,0	88,4	123,0	115,0	96,4	91,2	99,6	
Variación porcentual		-11,6	39,2	-6,6	-16,1	-5,4	9,2	-0,1
Gasto en comida por beneficiario	13.250	13.085	21.133	24.028	18.779	15.434	17.916	17.661
Índice de 2000 = 100	100,0	98,7	159,5	181,3	141,7	116,5	135,2	
Variación porcentual		-1,3	61,5	13,7	-21,8	-17,8	16,1	5,2

a. Administrado por CTAMS hasta 200 y para 2006 incluye el fondo de CTAMS.

Fuente: UCR, en base a datos de MS DCNDI.

3.23 De los gastos en comida en 2006, cerca del 30 por ciento fue por comidas servidas, 60 por ciento por compras de leche, y el restante 10 por ciento por paquetes de comida. Los dos últimos son compras del Ministerio de Salud a través de licitaciones, lo que algunas veces produce demoras y escasez. Los paquetes de comida son distribuidos a los departamentos regionales y de allí a los diferentes CEN-CINAI. Estos centros administran los inventarios físicos de leche y los paquetes de comida y llevan registros mensuales que son enviados a las unidades centrales regionales. El personal es nombrado y remunerado directamente por el departamento central- Los centro sólo compran los alimentos perecederos para las comidas, lo que constituye alrededor del 11 por ciento de gasto total. Como resultado, cualquier avance en la eficiencia probablemente surgirá

de un mejor manejo del personal, así como de compras y distribución de la leche y los paquetes de comida más eficientes.

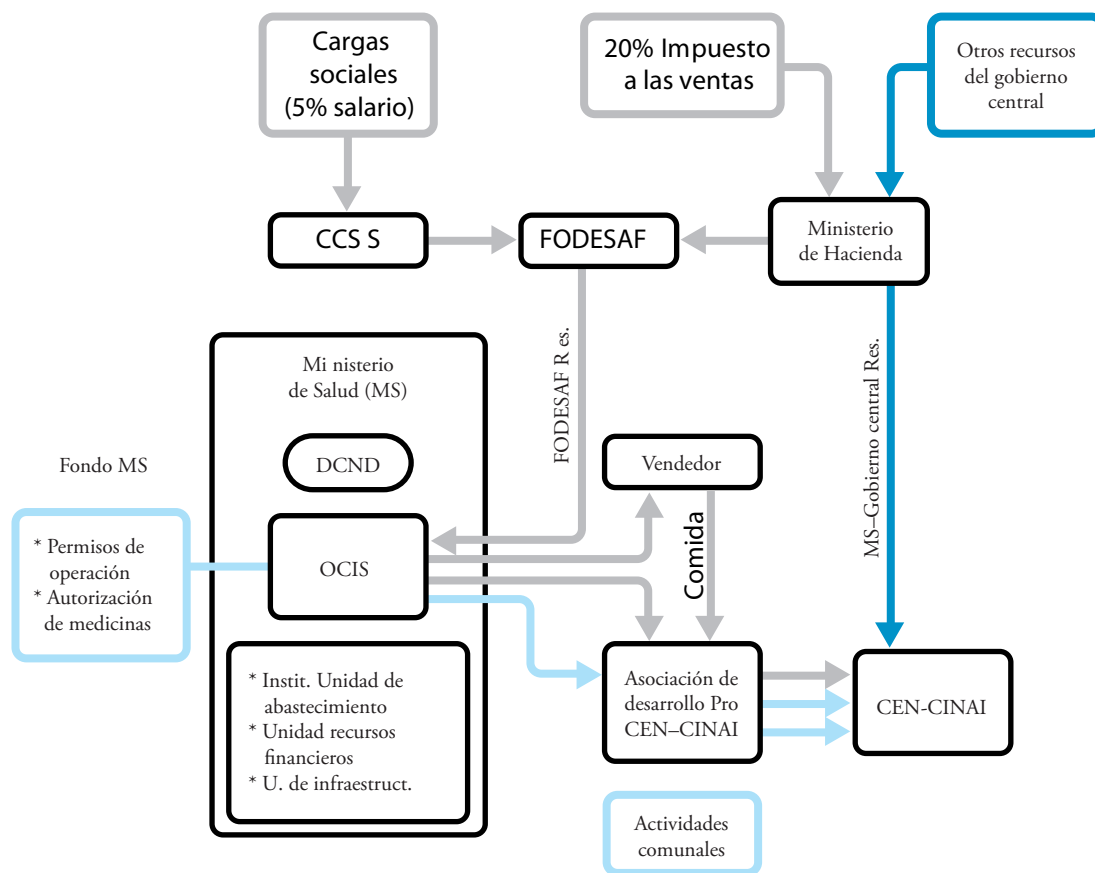
- 3.24** Asumiendo un uso total de los recursos,⁶² este estudio estimó que en 2006 el costo de proveer un servicio integrado mensual por niño, incluyendo la comida, fue de C30.986 (unos 60 dólares) para un CINAI con capacidad para 100 niños y de C24.293 (unos 50 dólares) para un CEN con capacidad instalada para 80 niños en dos turnos. El costo mensual por beneficiario de las comidas servidas, excluyendo los costos de preparación, fue de unos 7 dólares, mientras que el costo mensual por familia fue de 5 dólares por el paquete de leche y de 20 dólares por el paquete de comida, en ambos casos sin contar gastos de compra, transporte y entrega. Si bien estos costos no incluyen el financiamiento comunitario, son más bajos que los servicios de cuidado infantil del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) o de preescolares del Ministerio de Educación, e incluso más bajos que aquellos de los centros privados, algunos de los cuales no incluyen servicios de comida.

Flujo de Recursos y Análisis de Deficiencias y Pérdidas en CEN-CINAI

- 3.25** Esta sección analiza el flujo de los recursos financieros y físicos tanto de los centros de cuidado infantil como de los comedores escolares. Busca estimar las deficiencias de los programas y las pérdidas. Los ingresos fiscales que debían ir a los programas pero no fueron recibidos o no fueron gastados fueron definidos como “deficiencias de ingresos”, mientras que las pérdidas surgen de: (i) dificultades en el control administrativo que permiten la presencia de trabajadores fantasma o ineficiencia en las compras; (ii) robos y daños de la comida, de materiales y de equipos, y (iii) beneficios que son dirigidos a hogares que no están dentro del 40 por ciento más pobre de la población.
- 3.26** En un complejo entramado que involucra a varios actores descrito en un diagrama (Gráfico 3.1), el programa de CEN-CINAI recibe la mayor parte de sus fondos de una participación del 5 por ciento en el impuesto a los ingresos de empleadores y del 20 por ciento al impuesto a las ventas recolectado por el Ministerio de Hacienda, transferidos ambos al FODESAF. Los fondos recibidos son luego sujeto de otros arreglos de financiación entre varios actores y asignados a determinados rubros como mantenimiento, leche, comida perecedera o paquetes de comida. Más detalles sobre la recolección y distribución de los recursos del FODESAF son descritos en un documento análisis de antecedentes.

62 Ver “Costos de los programas de atención integral de la primera infancia.” UNICEF, San José, Costa Rica (2006).

Gráfico 3.1: Diagrama de Recursos del Programa CEN-CINAI



Fuente: trabajo de análisis preparado por UCR.

3.27 En 2006, los fondos no disponibles fueron estimados en C4500 millones, equivalentes al 35 por ciento de los gastos del programa en 2006 (Cuadro 3.5). Este cálculo se basa en el supuesto de que los faltantes en el financiamiento de FODESAF condujeron a un recorte proporcional en los fondos para CEN-CINAI. El grueso (93 por ciento) del faltante en 2006 fue las transferencias no realizadas por FODESAF, sobre todo porque FODESAF no recibió en su totalidad el 20 por ciento del impuesto a las ventas que debe recibir por ley, presumiblemente porque el Ministerio de Hacienda redirigió esos fondos hacia lo que consideró usos más prioritarios, y porque algunos empleadores no pagaron sus contribuciones a la seguridad social. Si el Gobierno desea una mayor flexibilidad en las asignaciones del presupuesto, debería revisar con cuidado las ventajas de mantener el actual sistema de asignaciones de fondos, y si desea que los recursos continúen yendo hacia los programas en los niveles legalmente prescritos, la recomendación

es que refuerce el apoyo financiero a FODESAF, mediante fondos alternativos sea para el fondo o para el Ministerio de Hacienda. En cuanto a la recolección de las contribuciones, la recomendación aquí es que negocie acuerdos con otras instituciones para cobrar las deudas de los empleadores, uniendo esfuerzos con otras instituciones afectadas, como CCSS, INS, IMAS, y el Banco Popular, que están intentando hacerlo separadamente. Puede ser que también sea necesario otorgar más poderes a estas instituciones, o a una organización que actúe en su nombre, para iniciar acciones legales contra los deudores.

Cuadro 3.5: Pérdidas del Programa de Cuidado Infantil por Recursos no Disponibles

(en miles de millones de colones)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingreso total del programa	6.447,9	6.147,8	6.952,1	9.236,9	10.646,4	10.573,5	13.040,3
Fondos no transferidos a FODESAF-CC	1.573,8	2.389,6	1.776,8	1.873,8	2.163,7	2.025,6	3.537,3
Impuesto a las ventas	1.436,9	2.303,3	1.762,0	1.711,6	1.985,0	1.914,3	2.531,9
Empleadores en mora	137,0	86,3	14,9	162,2	178,7	111,3	86,3
Problemas de ejecución DESAF-DCNDI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	919,1
Ingresos por prioridad presupuestaria (FODESAF)	1.095,0	1.312,6	1.285,2	96,8	675,3	428,7	0,0
Fondos no transferidos a DINADECO-CC	0,0	0,0	0,0	57,4	365,4	618,2	988,2
Impuesto a las ventas	0,0	0,0	0,0	57,4	365,4	618,2	988,2
Probl. de ejecución DINADECO-ADPCC	—	—	—	—	—	—	—

(en porcentajes)

Ingreso total del programa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ingresos por prioridad presupuestaria (FODESAF)	17,0	21,4	18,5	1,0	6,3	4,1	0,0
Fondos no transferidos a FODESAF-CC	24,4	38,9	25,6	20,3	20,3	19,2	27,1
Fondos no transferidos a DINADECO-CC	0,0	0,0	0,0	0,6	3,4	5,8	7,6
Fondos no transferidos a FODESAF-CC	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Impuesto a las ventas	91,3	96,4	99,2	91,3	91,7	94,5	71,6
Empleadores en mora	8,7	3,6	0,8	8,7	8,3	5,5	2,4
Problemas de ejecución DESAF-DCNDI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	26,0
Fondos no transferidos a DINADECO-CC	—	—	—	100,0	100,0	100,0	100,0
Impuesto a las ventas	—	—	—	100,0	100,0	100,0	100,0
Probl. de ejecución DINADECO-ADPCC	—	—	—	—	—	—	—

Fuente: UCR, con datos de DESAF y Ministerio de Hacienda.

3.28 La segunda mayor categoría de déficit (ocho por ciento de los gastos) surgió de los faltantes de financiación de las asociaciones de desarrollo comunales (DINADECO), aunque esto parece ser sobre todo el resultado de problemas iniciales con los nuevos procedimientos descentralizados para los desembolsos a los centros (ADPCC), que fueron iniciados en 2006. Pareciera que hay una necesidad de simplificar y estandarizar estos requerimientos. Otras

razones para las deficiencias de fondos en el pasado se debieron a decisiones adoptadas por el Ejecutivo de desviar fondos aprobados en el presupuesto hacia otras actividades que se consideraron prioritarias.

- 3.29** Otra razón de escasez son los obstáculos que enfrentan los centros (DCNDI) para gastar todo el dinero que están autorizados a recibir. Entre 2000 y 2006, la proporción de gastos concretados en relación con los autorizados varió entre 82 por ciento (en 2000) y 100 por ciento (en 2001). Varias razones que explican esto. Primero, hasta hace poco, los proveedores debían registrarse cada año para ser aprobados. El proceso de aprobación tomaba entre 3 y 6 meses, lo que conducía a demoras. Con una modificación de las regulaciones para la Ley de Contrataciones 7494, esto fue corregido. Los proveedores ahora pueden recibir autorización por cuatro años, menos en los casos donde hay negligencias o un inapropiado control administrativo.
- 3.30** Una segunda explicación a la no ejecución completa de los fondos autorizados son las recientes exigencias a las ADPCC (también mencionadas arriba) según las cuales las ADPCC deben brindar información sobre planes anuales de trabajo, presupuestos, acuerdos con el Ministerio de Salud, gastos mensuales y entregar informes bianuales de cumplimiento. La contrafirma de acuerdos ha sido un problema particularmente severo en 2006. Una recomendación, por lo tanto, es avanzar en la estandarización de la implementación de controles a las ADPCC, de manera que sea menos oneroso para estas asociaciones brindar la documentación. Otra razones que afectan montos menores incluyen demoras en reembolsos del presupuesto del Gobierno Central (per diem y la compra de ciertos materiales y equipos) y demoras en el fondo de inversiones del Ministerio de Salud con asignaciones para el mantenimiento de los vehículos y las instalaciones. También hubo demoras en los desembolsos del Consejo de Asistencia Médica y Social.
- 3.31** Por último, los PETS desarrollaron un análisis detallado de los ingresos y gastos de 17 centros CEN-CINAI en zonas urbanas y rurales. Si bien no hubo grandes diferencias de tasas de ejecución entre unos y otros (85 contra 82 por ciento), si hubo amplias diferencias entre centros, uno de ellos con una tasa de ejecución del 17 por ciento. Estas diferencias internas evidencian restricciones en la ejecución presupuestaria tanto a nivel central como local. Las restricciones locales representan el 8 por ciento de las deficiencias y afectan a 16 por ciento de los fondos administrados por la ADPCC, principalmente porque la ADPCC no cumple con los procedimientos descritos más arriba. Las restricciones centrales ascienden al 5 por ciento del total de las deficiencias, buena parte de las cuales son causadas por el receso navideño del Ministerio de Salud. En la actualidad, las comunidades a menudo contribuyen para evitar estas deficiencias, lo que a su vez hace que muchos centros terminen con superávit al final del ejercicio. Una recomendación, por lo tanto, es mejorar el sistema de manera que los recursos del primer cuatrimestre puedan ser procesados antes de que las oficinas centrales del Ministerio de Salud cierren por vacaciones.

3.32 Pérdidas por dificultades en los controles administrativos. A los fines de este informe, las dificultades en el control administrativo fueron limitadas a contradicciones en los listados de personal y las variaciones de precios en la compra de ciertos bienes. Las pérdidas que esto ocasiona al programa no fueron cuantificadas, pero el análisis es igualmente útil. Por ejemplo, se hallaron importantes diferencias entre el personal registrado en el Ministerio de Salud y el personal que realmente trabajaba en los centros. Lamentablemente, el estudio no incluye datos suficientes como para determinar si esto se debe a que se incurrió en errores al ingresar los datos de ubicación del personal en el sistema o a que se pagan salarios a “trabajadores fantasma”, o a que los centros desvían recursos para pagos a personal no registrado. Se recomienda por lo tanto un estudio detallado de los registros de personal del programa.

3.33 Pérdidas por variaciones de precios en la compra de ciertos productos. Estas pérdidas también fueron analizadas. Los gastos en comida crecieron de manera significativa entre 2000 y 2006 (casi el 50 por ciento en términos reales), y son en la actualidad un tercio del total de los gastos. De esto, un 30 por ciento es manejado por las ADPCC para comprar y procesar los productos internamente. Para buscar posibles ineficiencias en el proceso de compras, los PETS examinaron 9 centros en detalle y obtuvieron recibos por las compras realizadas. Se seleccionaron los productos que con más frecuencia adquieren los centros y se examinó una factura por producto por centro (la factura con fecha más cercana al 28 de marzo de 2007). Se calculó el precio promedio y la variación de precios para 12 productos. No se hicieron diferencias entre variaciones de precios de zonas urbanas y rurales porque la muestra no era suficientemente representativa para una desagregación de este tipo.

3.34 El Cuadro 3.6 muestra los resultados de estos exámenes. El análisis del coeficiente de variación muestra que los productos con precios más uniformes fueron: cebollas (7,5 por ciento), papas (10,2) y azúcar (11,7), mientras que las mayores variaciones fueron en: repollo (26,8), carne vacuna (22,5), zanahoria (19,2), frijoles (17,8) y tomates (17,4). Al parecer, la variabilidad se debe en gran medida a diferencias en los precios de las verduras de una región a otra. Cualquiera sea el peso relativo de los factores, se podrían lograr ahorros en las compras de comida si se centralizaran estas compras, lo que permitiría tener economías de escala al consolidar las compras y utilizar las técnicas de adquisiciones descrita en el Capítulo 6, como contratos a largo término para compras recurrentes.

Cuadro 3.6: Variabilidad de Precios en Compra de Ciertos Productos de CEN-CINAI

Producto	Unidad	Centros	Precio máx.	Precio mín.	Precio prom.	Desviación estándar	Coefficiente de variación = 100
Sal	Kg.	6	195	105	153	29,3	19,1
Zanahorias	Kg.	7	425	250	335	69,3	20,7
Repollo	Kg.	10	583	250	351	91,9	26,1
Azúcar	Kg.	10	488	351	406	39,3	9,7
Papas	Kg.	9	467	350	415	38,3	9,2
Arroz	Kg.	10	553	361	450	76,2	16,9
Tomates	Kg.	18	950	105	479	240,0	50,1
Porotos	Kg.	6	620	425	521	92,5	17,8
Cebollas	Kg.	7	595	480	537	43,6	8,1
Atún	Lata	4	845	665	779	81,6	10,5
Queso	Kg.	12	2500	1350	1919	316,8	16,5
Carne vaca	Kg.	9	3972	1600	2573	666,1	25,9

Fuente: PETS-07.

3.35 Pérdidas por robos. Por su importancia en el presente estudio, el PETS incluyó preguntas acerca de robos. La conclusión principal es que casi la mitad de los centros han sufrido robos, sobre todo en zonas urbanas (62 por ciento). Estos hechos ocurren, en general, más de una vez al año y a menudo más de dos veces. Las pérdidas anuales fueron calculadas en unos 200 dólares por centro afectado, equivalentes a 3 y 5 dólares por beneficiario urbano y rural respectivamente. El robo de comida es el problema más serio, ya que representa más de la mitad de las pérdidas.

3.36 Se calcularon los beneficios que reciben los no pobres, siendo éstos definidos como los pertenecientes al 60 por ciento más rico de la población. Los resultados mostraron que 25 por ciento de los beneficiarios no eran pobres. Los criterios de selección permiten que asistan los hijos de madres que trabajan y aquellos con deficiencias alimenticias, incluso si no son pobres. El hecho de que no hubiese datos disponibles para determinar si ese 25 por ciento de beneficiarios no pobres eran efectivamente niños con malnutrición permite concluir que la focalización podría mejorar. Se recomienda que, si se decide que el programa continúe proveyendo servicios al universo completo de niños, se exija a los no pobres que paguen por los servicios.

C. Descripción del Programa de Comedores Escolares

3.37 Oficialmente conocido como Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente (PANEA), el programa de comedores escolares tiene dos objetivos: (i) reducir la malnutrición entre los estudiantes mediante la provisión de una comida nutritiva y educación alimenticia y (ii) facilitar la escolarización y evitar deserciones de niños de familias en la

pobreza o extrema pobreza. El programa opera en 4.109 escuelas (98 por ciento de las escuelas públicas) distribuidas en todo el país y, pese a que también incluye un pequeño número de estudiantes de secundaria, el 83 por ciento del presupuesto está dedicado a las escuelas primarias. El servicio de comida puede consistir en un desayuno, almuerzo o merienda, de acuerdo con el cronograma y la prioridad asignada a cada escuela, aunque el monto otorgado por la administración central es para almuerzos. El programa se inició en el primer cuarto de siglo del siglo XX (Recuadro 3.1).

Recuadro 3.1 El programa de comedores escolares

El programa de comedores en Costa Rica tiene tres características importantes no siempre presentes en otros programas similares en América Latina:

Primero, fue concebido como un programa universal para cubrir a todas las escuelas públicas del país. No fue diseñado para que alcance sólo a una pequeña porción de la población sino como un beneficio para todo aquel que se inscriba en el sistema público.

Segundo, la participación de la comunidad es alta, lo que crea un sentido de propiedad en los padres, maestros y otros miembros de la comunidad. La aprobación general del público ha sido dada la base para un fuerte apoyo político.

Y tercero, las contribuciones comunitarias son una parte importante del presupuesto total. La mayor parte de las contribuciones son en la forma de trabajo y bienes (sobre todo comida). De hecho, las estimaciones del Ministerio de Educación muestran que las asignaciones presupuestarias para el programa no alcanzan a cubrir por sí mismas todos los beneficios ni a todos los beneficiarios.

- 3.38** El PANEA es administrado en tres niveles: central, regional y local. En el nivel central, la División de Alimentación y Nutrición para Escolares y Adolescentes (DANE) del Ministerio de Educación Pública (ME) es responsable por estandarizar, planificar, evaluar y dirigir el programa. DANE también prepara el Plan Operativo Anual (PAO) y calcula los montos que deben transferirse a cada escuela. También administra los fondos para equipamientos y mantenimiento y, con apoyo del Ministerio de Salud, prepara menús que reflejan los gustos regionales y la disponibilidad de alimentos. El segundo nivel de administración está en los 20 Departamentos Regionales del ME, donde sus respectivas juntas supervisan las compras. En el nivel local, el director de la escuela es responsable por el personal y las operaciones cotidianas, mientras que el consejo educativo administra los recursos para la compra de comida y la contratación temporal de personal de servicio. También hay servidores contratados por el ME.
- 3.39** El principal servicio de PANEA es proveer de alimentación suplementaria, por lo general almuerzos, a través de pagos a las escuelas para que éstas compren la comida y contraten cocineros o subcontraten la provisión de comidas. PANEA también provee fondos para equipar y mantener los comedores de las escuelas. Además, PANEA promueve una dieta sana entre los estudiantes, en parte al proveer comidas nutritivas y reforzar la buena higiene y buen comportamiento en las comidas diarias. En este sentido, promueve también la educación en nutrición. Además, el programa también apoya las huertas al proveer los insumos agrícolas a las escuelas primarias y materiales de enseñanza y entrenamiento para los planes de estudios agrícolas en estas escuelas. Por último, alienta la educación en salud para todos los niveles escolares.

- 3.40** El artículo 2 de la Ley de Asignaciones Familiares prevé que “los beneficiarios de este fondo son costarricenses de bajos ingresos”. La vaguedad de este enunciado abre las puertas para que muchos costarricenses puedan ser beneficiarios. De hecho, de acuerdo con las directivas de trabajo de PANEA los beneficiarios del programa incluyen a todos los estudiantes de preescolar, primaria y secundaria, así como algunos estudiantes inscritos en la educación especial y la educación para adultos. El programa se concentra en escuelas primarias y en un diseño básicamente universal en estas escuelas, en un intento de evitar la estigmatización de los niños pobres y la dificultad de hacer comprender a niños de menos de 12 años por qué algunos pueden tener almuerzos y otros no.
- 3.41** El programa de alimentación escolar combina fondos públicos y participación de la comunidad. El financiamiento público depende de la ubicación de la escuela, ya que las escuelas ubicadas en distritos más pobres reciben recursos adicionales. Si bien la focalización de este programa es bastante pobre (todos los estudiantes se benefician sin importar los niveles de ingreso), puede corregir deficiencias de consumo de calorías. Como el financiamiento no alcanza para ofrecer comidas al total de la población estudiantil, desde mediados de los años '80 PANEA ha buscado garantizar que todos los estudiantes de escuelas primarias y secundarias en zonas de extrema pobreza reciban el subsidio, a excepción de las escuelas de PROMECUN y aquellas de horarios extendidos. Otras escuelas son consideradas como de más baja prioridad, en las que menores porcentajes de estudiantes reciben el subsidio. El subsidio por estudiante sigue siendo el mismo: 183 colones diarios (unos 40 centavos de dólar). Sea el maestro a cargo o el comité de nutrición, la selección de los estudiantes se fundamenta en los siguientes criterios: (i) prioridad 1, estudiantes que son pobres, tienen deficiencias nutricionales, y se encuentran en situación de riesgo psico-social; (ii) prioridad 2: estudiantes pobres con deficiencias nutricionales; (iii) prioridad 3: estudiantes con problemas nutricionales y en situación de riesgo psico-social; (iv) prioridad 4: estudiantes con deficiencias nutricionales, y (v) prioridad 5: estudiantes que sólo están en situación de riesgo psico-social.
- 3.42** Dado que casi el total de las escuelas (98 por ciento) están bajo la cobertura de este programa y el mínimo de cobertura de estudiantes en cualquier primaria es del 76 por ciento, este programa claramente no está restringido a los pobres o siquiera los grupos de menores ingresos. De hecho, el programa permite que los almuerzos escolares sean ofrecidos también a quienes no reúnen ninguna de las condiciones señaladas anteriormente a condición de que hagan un pequeño pago. Muchas escuelas se esfuerzan por recolectar fondos en la comunidad para servir a todos los estudiantes si la capacidad instalada lo permite.
- 3.43** A raíz de la ausencia de una sistematización en la información, los datos disponibles acerca de los beneficiarios tienden a incluir sólo a aquellos que están autorizados a recibir el servicio y no al total de la población que efectivamente lo recibe. La situación ha empeorado desde 2003, cuando el programa dejó de enviar informes a FODESAF al interpretar que la reforma de 1998, al asignar un porcentaje del fondo a Comedores Escolares (CE), lo autorizaba a no presentar informes. La información, cuando existe, no es presentada por tipo de centro

o prioridad y niveles educativos, incluso pese a que la escuela tiene esta base de datos para sus fines organizativos. Así y todo, el programa parece haber crecido. Entre 2000 y 2006, el número de escuelas creció en un 10 por ciento, el número de beneficiarios en un 23 por ciento y la porción de estudiantes atendidos en los centros, en un 12 por ciento. El promedio de estudiantes atendidos por comedor era de 143.

- 3.44** Los fondos del programa de comedores escolares provienen de dos fuentes públicas y una fuente privada. Por mucho, la principal fuente es FODESAF, que ha provisto el 93 por ciento de los fondos públicos en promedio entre 2000 y 2006 (Cuadro 3.7). Para 2006, estos recursos ascendieron a 12.700 millones de colones y, hasta 2005, eran la única fuente pública de financiación para las compras de alimentos, subsidios para el pago de sueldos al personal contratado localmente y mantenimiento. La asignación de recursos de FODESAF se realiza de acuerdo con la Ley 7763, de 1998, que asigna entre 10 y 15 por ciento del Fondo al programa de comedores escolares, del cual un máximo de 30 por ciento puede ser gastado en salarios. La Ley 7097, de 1988, asigna un extra de 0,5 por ciento de los recursos de FODESAF al equipamiento y mantenimiento de los comedores escolares.

Cuadro 3.7: Gastos del Programa CE por Origen e Ítem, 2000 2006
(en colones a valor constante de 2000)

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Prom.
Gasto (millones)	7.325	6.491	6.482	5.290	6.950	6.508	5.834	6.411,4
Índice 2000 = 100	100,0	88,6	88,5	72,2	94,9	88,9	79,7	
Variación porcentual		-11,4	-0,1	-18,4	31,4	-6,4	-10,4	-3,7
Estructura relativa								
Por origen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Presupuesto nac.	1,5	2,4	2,2	17,5	8,8	6,5	13,1	7,4
FODESAF	98,5	97,6	97,8	82,5	91,2	93,5	86,9	92,6
Por Ítem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Admin. central	1,5	2,4	2,2	2,5	1,4	1,6	1,7	1,9
Ejecución local	98,5	97,6	97,8	97,5	98,6	98,4	98,3	98,1
Salarios	26,4	27,7	26,6	22,5	14,8	12,9	7,8	19,8
Comida	71,5	69,2	71,0	75,0	79,3	81,1	89,4	76,6
Otros	0,7	0,7	0,2	0,0	4,4	4,5	1,1	1,7
De ejecución local	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Salarios	26,8	28,4	27,2	23,1	15,0	13,1	7,9	20,2
Comida	72,6	70,9	72,6	76,9	80,5	82,3	90,9	78,1
Otros	0,7	0,7	0,2	0,0	4,5	4,5	1,2	1,7
Gasto total por beneficiario	15.548	13.791	13.749	11.254	13.125	11.195	10.061	12.675
Índice 2000 = 100	100,0	88,7	88,4	72,4	84,4	72,0	64,7	
Variación porcentual		-11,3	-0,3	-18,1	16,6	-14,7	-10,1	-7,0
Gasto en comida por beneficiario	11.115	9.541	9.764	8.444	10.410	9.075	8.990	9.620
Índice 2000 = 100	100,0	85,8	87,8	76,0	93,7	81,6	80,9	
Variación porcentual		-14,2	2,3	-13,5	23,3	-12,0	-0,9	-3,5

Fuente: UCR, datos de DANEA

- 3.45** Una segunda fuente de financiamiento es el Ministerio de Educación Pública. Esto corresponde a los costos de DANEA y al pago de salarios del personal contratado por el ME para que trabaje en el programa de CE, más precisamente cocineros. En 2006, el ME transfirió 1.300 millones de colones de su presupuesto para financiar la compra de comida y el presupuesto de 2007 incluyó una asignación adicional de 11.300 millones de colones, doblando así los recursos disponibles para el programa en usos tradicionalmente financiados por FODESAF. La transferencia puede haber sido motivada por el deseo de estar más cerca del 6 por ciento del PIB que, estipula la ley, debe ser utilizado para la educación pública, algo que no se ha cumplido históricamente.
- 3.46** La tercera fuente de recursos proviene de actividades de la comunidad. Estas incluyen las actividades de la Junta Educativa de cada escuela para recolectar fondos para el programa de CE, así como trabajo voluntario y el apoyo del sector privado al programa. Si bien no hay cifras

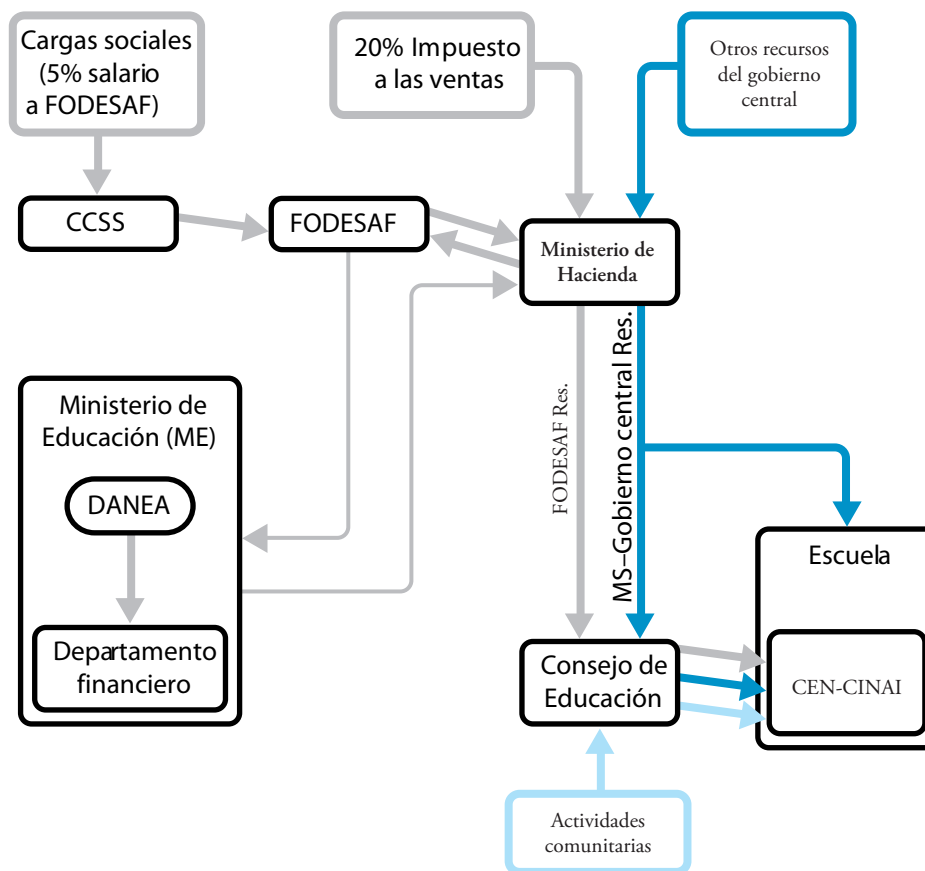
oficiales que reflejen las contribuciones privadas al programa, hay una posición común en las juntas educativas de realizar las actividades necesarias para extender el programa de almuerzos escolares a todos los estudiantes en lugar de seleccionar a los beneficiarios por prioridades socioeconómicas o nutricionales. Así, es probable que estas actividades privadas financien una parte significativa del programa.

- 3.47** A partir de ciertos supuestos, este estudio encuentra que entre 2000 y 2006 tuvo lugar una disminución real de 20 por ciento en los gastos y de 35 por ciento en los gastos públicos por beneficiario. Lo que no queda claro es si esto se debió a una mayor eficiencia, a una falta de datos o a mayores contribuciones de las comunidades. La porción de la financiación del presupuesto regular también creció y otro tanto habrá ocurrido en 2007 si los montos presupuestados son entregados y gastados. Los gastos de la administración central son de apenas 2 por ciento del total, mientras que los consejos escolares realizan la mayor parte de los gastos.
- 3.48** Los gastos locales en salarios como proporción del total de los costos públicos cayó del 27 por ciento en 2000 a apenas el 8 por ciento en 2006. Esto sugiere que la decisión de transferir este ítem a los Consejos Escolares, que subcontrata esta actividad, resultó en ahorros, posiblemente porque los contratos laborales firmados por los consejos son temporales y se pagan sólo cuando el comedor opera. Los aumentos automáticos que gozan los empleados públicos no se aplican. Esto también significa que la comida es ahora el ítem más importante y que es allí donde debe buscarse una mayor eficiencia en el gasto. Sin embargo, la eficiencia en las compras y uso de la comida puede depender de la calidad del personal que realiza las compras y en la preparación de la comida, de manera que una mayor atención respecto del recurso humano, incluida la posibilidad de incrementos salariales, no puede ser ignorada.

Flujo de Recursos y Análisis de las Pérdidas en el Programa de Comedores Escolares

- 3.49** Como ya hemos visto, los fondos de FODESAF son asignados al programa PANEA como indica la Ley 5662 y representan una importante fuente de financiamiento público del programa de comedores escolares. Sin embargo, los fondos vuelven al Ministerio de Hacienda en lugar de regresar al Ministerio de Educación Pública, aunque este último es responsable por el manejo de estos fondos a través de DANEA. Otros actores son la CCSS, el Ministerio de Hacienda, los Consejos Educativos y las asociaciones comunitarias. El Gráfico 3.2 muestra el flujo de los recursos al programa de almuerzos escolares.

Gráfico 3.2: Flujo de Recursos al Programa de Comedores Escolares



Fuente: UCR.

3.50 Los recursos del Ministerio de Educación Pública pueden ser divididos en dos categorías: para la operación del programa (comida, mantenimiento y subsidios a las escuelas para que paguen a los cocineros contratados) y para salarios (cocineros contratados bajo el régimen del ME). Al igual que con FODESAF, el ME administra sus recursos a través de DANEA y el departamento de recursos humanos, pero el Ministerio de Hacienda retiene los recursos y hace los desembolsos. La cobertura depende de la prioridad asignada a cada escuela y decrece a medida que el número de alumnos matriculados crece. Una vez que la suma asignada a cada escuela es determinada, el departamento de finanzas del ME autoriza al Ministerio de Hacienda que transfiera los fondos a la cuenta del Consejo Educativo.

3.51 El PETS estimó las deficiencias y pérdidas en el programa de comedores escolares a partir de los mismos cinco factores presentados en la sección B. El análisis de las deficiencias del programa debidas a la no disponibilidad de ingresos fue restringida a los recursos de FODESAF, ya que los recursos de las otras dos fuentes –el presupuesto del Ministerio de Educación Pública y los

recursos privados- no son relevantes. Esto es así porque los fondos presupuestarios del ME están asignados desde el momento en que son presupuestados por el Gobierno Central, y no hay ninguna obligación de que el sector privado provea fondos. Desde 2000, los recursos de FODESAF para el programa de comedores escolares que no fueron transferidos ascendieron a 57 por ciento de los fondos efectivamente transferidos, principalmente debido a problemas relacionados con la recolección y asignación de la proporción correspondiente al impuestos de ventas y a la plantilla.

3.52 Deficiencias originadas en la ejecución interna. Pueden provenir de DANEA o de los mismos Consejos Escolares. Como no hay información disponible que permita distinguir entre ambas, las pérdidas de ejecución estimadas resultan de la sumatoria de ambas. Más aún, como se vio anteriormente, DANEA dejó de proveer información sobre la ejecución de fondos de FODESAF a partir de 2003. En el análisis de datos de 1992 a 2003 no se identificaron pérdidas graves producto de deficiencias en la ejecución. En casi todos los años la tasa promedio de ejecución fue del 98 por ciento o más. Incluso para los 19 centros que eran parte del PETS las tasas de desembolsos fueron del 95 por ciento.

3.53 Pérdidas resultantes de dificultades en el control administrativo. Como en el caso de CEN-CINAI, el foco de los cálculos fueron las pérdidas asociadas con contradicciones en los registros de personal, específicamente cocineros, y con las variaciones de precios en la compra de productos específicos. En ninguno de los dos casos fue posible cuantificar las pérdidas, pero algunos indicadores ofrecen una evaluación del problema. De las 67 escuelas estudiadas en el PETS-2007, once (16 por ciento) muestran contradicciones en los registros de personal con: (i) personal que figuraba en la lista de pagos de salarios del Ministerio de Educación Pública pero no acudían a trabajar a las escuelas, cosa que ocurría sobre todo en las escuelas de zonas urbanas; (ii) personal que estaba en los registros de las escuelas pero no del ME para esa escuela en particular, cosa que ocurría sobre todo en áreas rurales. Se desconoce aún el motivo de estas contradicciones. Pareciera que se hacen pagos a personas que no trabajan, y que las escuelas desvían fondos para pagar a personal que no figura en los listados del ME. El problemas también podría surgir de errores al ingresar los datos de ubicación del personal en el sistema del ME. Sin embargo, esta es igualmente una pérdida para el programa. En el primer caso, recursos que han sido asignados no son utilizados en el programa, y en el segundo, al programa no se le han asignado los recursos para pagar a su personal. Sería deseable la realización de una cuidadosa revisión cruzada de los registros de personal, lo que permitiría realizar ahorros a partir de la reducción o eliminación de pagos incorrectos.

Cuadro 3.8: Variación de Precios en Productos comprados por Comedores Escolares

Producto	Unidad	Escuela	Precio máx.	Precio mín.	Precio prom.	Desviación estándar	Coefficiente de variación = 100
Sal	Kg.	18	167,0	100,8	130,1	26,6	20,4
Zanahoria	Kg.	10	400,0	184,0	268,2	68,4	25,5
Repollo	Kg.	19	400,0	250,0	305,5	56,8	18,6
Leche	Litro	7	453,0	295,0	390,9	62,2	15,9
Papas	Kg.	11	698,0	253,0	404,1	115,2	28,5
Arroz	Kg.	7	564,0	217,4	405,2	76,9	19,0
Azúcar	Kg.	18	596,3	360,4	424,3	65,4	15,4
Tomates	Kg.	12	600,0	325,0	472,7	84,7	17,9
Cebollas	Kg.	6	600,0	300,0	490,0	85,4	17,4
Atún	Lata	10	945,0	800,0	866,8	43,8	5,1
Queso	Kg.	10	2150,0	1200,0	1705,4	291,8	17,1
Carne vaca	Kg.	10	2600,0	1800,0	2198,0	309,5	14,1

Fuente: PETS-07.

3.54 Pérdidas originadas en diferencias en precios de compra. El análisis de las pérdidas derivadas de un rango de precios para 12 alimentos frecuentemente comprados fue estimado (Cuadro 3.8). De acuerdo con el coeficiente de variación, los precios más uniformes son los de: atún (5,1), carne vacuna (14,1), azúcar (15,4) y leche (15,9). Las mayores variaciones de precios fueron en: papas (28,5), zanahorias (25,5), sal (20,4) y arroz (19,0). Estas diferencias se explican por los precios estándar en algunos productos y por las diferencias regionales. Si bien el precio del arroz es fijo en todo el país, varía según la calidad y cantidad en el paquete. Aquí también el uso contratos a largo plazo de proveedores y la consolidación de las compras podría generar ahorros.

3.55 Pérdidas resultantes de robos. Como en el caso de los centros de cuidado infantil, se preguntó a los directores si habían sufrido robos o daños en alimentos, materiales y equipamiento. La pregunta era aplicable a la generalidad de los bienes de las escuelas y no sólo del programa de comedores escolares, de modo que la interpretación de los resultados es aplicable sólo a los bienes bajo la categoría de materiales y equipamiento. Los resultados mostraron que cerca de la mitad de los centros examinados habían sufrido algún tipo de pérdida o robo. Los porcentajes son similares para las escuelas de áreas urbanas y rurales. La frecuencia de los hechos es de menos de una vez al año (0,7), y el valor promedio es de unos 300 dólares por centro. Las áreas rurales se ven más afectadas tanto en términos absolutos como relativos. La incidencia de las pérdidas en las tres categorías de bienes fue relativamente homogénea, sobre todo en zonas rurales. En las áreas urbanas, la incidencia de las pérdidas de comida y materiales fue de aproximadamente la mitad de la correspondiente a equipamientos. Si bien las pérdidas son una pequeña parte de los gastos, puede valer la pena explorar algunas opciones para reducir estas

pérdidas. Por último, respecto de los desperdicios de comida, directores y representantes tienen distintos puntos de vista: los directores afirman que no hay desperdicios, mientras que algunos representantes indicaron que éstos son entregados a otras personas.

- 3.56** Por último, los beneficios otorgados a niños que no provienen de familias del 40 por ciento más pobre fueron estimados en el 35 por ciento. Esto no sorprende, ya que si bien el programa establece criterios de elegibilidad, incluida la pobreza, deficiencias nutricionales y vulnerabilidad psico-social, la realidad es que se considera un programa universal con un costo compartido por las comunidades. Aunque no se ha realizado ningún estudio para indagar en la voluntad de la comunidad de aportar recursos para el programa como necesidad para su cobertura, funcionarios del ME creen que si se focalizaran las comidas subsidiadas (o gratis) sólo en los estudiantes de hogares pobres y los demás debieran pagar, ello podría afectar negativamente las contribuciones. Se recomienda un estudio pormenorizado de los posibles ahorros del programa si se focalizaran mejor los subsidios, tomando en consideración los costos adicionales que esto ocasionaría en términos de evaluación de los estudiantes y el posible efecto negativo sobre las contribuciones de la comunidad.

D. Evaluación de Organización y Desempeño

- 3.57** Esta sección intenta evaluar la calidad de la administración de ambos programas a fin de determinar las fortalezas y debilidades que afectan directamente la calidad del servicio. Cinco áreas principales son evaluadas: (i) planificación, presupuesto y ejecución; (ii) controles administrativos; (iii) administración de las instalaciones; administración de los materiales, y (iv) administración del personal.

Planificación, Presupuesto y Ejecución

- 3.58** La planificación y el presupuesto operan bajo parámetros presupuestarios fijados por el Gobierno Central, en este caso FODESAF y ministerios individuales. Por lo tanto, las entidades responsables del manejo de cada programa asignan los recursos entre las diferentes unidades de ejecución dependiendo del número de beneficiarios y otros criterios como el tipo de servicio ofrecido o su prioridad socioeconómica. De ahí en adelante, los directores y miembros de la asociación comunitaria desarrollan un plan anual de trabajo, con un presupuesto correspondiente que es presentado a las más altas autoridades administrativas para su probación antes de que los recursos puedan ser enviados. Este proceso está mucho más estandarizado y regulado en el programa de comedores escolares que en el programa CEN-CINAI, en parte debido a la simplicidad con que opera el primero.
- 3.59** Ambos programas alcanzan un alto grado de ejecución de sus recursos, sobre todo en los últimos años y especialmente en CE, que tiene una organización más consolidada. Como se ha visto, problemas recientes de ejecución de CEN-CINAI posiblemente fueron causados por

dificultades en la implementación del modelo organizacional establecido en 2005, de acuerdo con el cual las transferencias de fondos están condicionados a la entrega de una amplia serie de documentos. Sin embargo, debido a que estos problemas eran importantes –tuvieron lugar en 25 por ciento de los centros infantiles examinados en la muestra- sería conveniente examinar cómo son transferidos estos fondos a los centros, sobre todo en el primer semestre.

- 3.60** En CEN-CINAI, el 75 por ciento de los directores entrevistados consideró que su participación en el proceso de planificación era alta. De manera poco usual para programas como este, 30 por ciento de los beneficiarios afirman haber participado de la planificación y del proceso presupuestario mediante recomendaciones. La mayoría de los centros preparan un presupuesto y plan de trabajos anuales; sin embargo muchos directores, sobre todo de zonas urbanas (44 por ciento), dijeron que los mismos no responden a las necesidades de los centros. El 24 por ciento de los directores admitió haber hallado contradicciones, y cerca de la mitad dice haber sufrido demoras en la aprobación. El 12 por ciento de los directores de CEN-CINAI declaró haber enfrentado dificultades para lograr que sus planes de trabajo recibieran aprobación, y pese a que no todos explicaron las causas, algunos apuntaron hacia problemas de organización en ADPCC y la falta de la documentación necesaria. La mayoría de los directores (55 por ciento) dijeron que los centros sufrían demoras en el envío de los recursos, sobre todo en zonas urbanas (69 por ciento). Esto derivó en la falta de pago a proveedores y, en menor grado, en menos servicios.
- 3.61** Si bien la mayoría de los directores de programas de comedores escolares consideró que su presupuesto era adecuado, 31 por ciento dijo que el presupuesto no estaba en línea con las necesidades del centro, 22 por ciento dijo haber experimentado incoherencias internas y 21 por ciento había sufrido demoras en las aprobaciones. Unos pocos directores de comedores escolares dijeron no contar con un presupuesto. Aunque las demoras en transferencias de fondos no fueron un problema tan serio como en CEN-CINAI, 28 por ciento de los directores de comedores escolares admitió haber sufrido demoras causadas sobre todo por DANEA. Y si bien esto no había ocasionado la cancelación de servicios, había provocado demoras en los pagos a proveedores, reducciones en la cantidad de servicios de comida y demoras en el pago de los salarios.
- 3.62** Ambos programas argumentan tener una amplia variedad de controles operativos, incluidos registros de inventarios, ingresos, gastos, compras, equipamiento y mobiliario, así como de los beneficiarios. Sin embargo, los controles materiales de CEN-CINAI y los controles de comida de CE no son tan estrictos. Los directores y representantes de ambos programas coinciden en la necesidad de mejorar el sistema de supervisión de la administración central mediante procesos más frecuentes de auditoría. Otra deficiencia observada en ambos programas está relacionada con el procesamiento de la información en el nivel central de las estadísticas e informes contables enviados por los centros locales. Esto mismo ocurre con los informes contables de los centros de CEN-CINAI, al igual que los informes de los beneficiarios reales del programa de comedores escolares. Sería recomendable armar bases de datos con los registros individuales de cada centro, alimentadas por los propios centros en tiempo real, utilizando las redes informáticas.

Administración de las Instalaciones

3.63 La capacidad y estado de las instalaciones tanto de los centros infantiles como de los comedores escolares son esenciales para garantizar un servicio seguro. El 35 por ciento de los directores de CEN-CINAI y cerca de la mitad de los directores de comedores escolares y representantes de las juntas escolares consideran que las instalaciones eran inadecuadas o muy inadecuadas para el número de beneficiarios. Para los centros de cuidado infantil y comedores escolares de zonas urbanas el problema parecía ser la capacidad, más que el equipamiento o las facilidades, pero en las áreas rurales el problema eran las instalaciones, sobre todo por la falta de lugares de juego bajo techo, esenciales en un país en que la temporada de lluvias puede durar 9 o 10 meses. Los centros infantiles rurales también señalaron la disconformidad con la falta de equipamiento. Muchas escuelas también reportaron problemas de mantenimiento. Este parece ser un área prioritaria y en la cual el Gobierno Central probablemente debería asignar más recursos.

Administración de Materiales

3.64 A los fines de este análisis, los materiales fueron divididos en tres categorías: comida, materiales (de oficina, para la enseñanza y elementos de cocina) y equipamiento (aparatos eléctricos, computadoras, televisión, etc.). La administración de los materiales incluye la selección y contratación de proveedores y materiales robados o perdidos. En el programa de comedores, el estudio identificó casos aislados de anomalías en la contratación de vendedores. En algunos casos los contratos se otorgaban directamente por recomendación del director pese a que las regulaciones exigen un proceso competitivo. Cerca de 30 por ciento de los directores y representantes admitió haber sufrido la pérdida de comida, materiales o equipamiento.

3.65 En cuanto al proceso de compras, ambos programas presentan grandes variaciones en los precios de los más importantes productos comprados por los centros, con artículos que exhiben diferencias de hasta el 100 por ciento entre un centro y otro. Como se verá en el capítulo 6 esto no es algo corriente y, particularmente en el caso de la comida, podría deberse enteramente a diferencias en precios locales más que a razones siniestras.

Administración de personal

3.66 Las necesidades de personal en ambos programas son diferentes. Además de los directores y representantes de la comunidad requeridos en ambos programas, el programa de CE necesita cocineros y porteros, mientras que el programa CENCINAI requiere personal administrativo, personal con habilidades para enseñar, así como personal especializado en terrenos de la salud como la nutrición. En este programa se detectó una leve insatisfacción entre los representantes en relación con la motivación y profesionalismo del personal. Se necesita más personal de servicio y administrativo, y el trabajo comunitario tanto en zonas urbanas como rurales debe ser estimulado. En el programa de CE, la satisfacción general fue expresada en motivación personal, profesionalismo y cumplimiento, pero se señaló la escasez de personal administrativo.

E. Evaluación de Calidad e Impacto

3.67 El objetivo de la presente sección es mejorar la información disponible relacionada con la calidad de los servicios de los programas, así como el impacto de estos servicios en la población de beneficiarios. El análisis se apoya en datos de gastos del programa, así como en los ingresos y egresos del programa y en comentarios de representantes de hogares beneficiados investigados por el PETS.

Calidad

3.68 En el programa CEN-CINAI, la calidad fue evaluada para los tres tipos de servicio: distribución de comida (extramuros), cuidado infantil (cuidados integrales) y comidas (servicio de comidas). La mayor insatisfacción era en relación con la distribución de comida, con el 26 por ciento de los hogares beneficiarios insatisfechos porque afirmaban que era insuficiente para satisfacer las necesidades de sus hijos. Había unas pocas quejas referidas a irregularidades en la distribución, mientras que los mayores índices de satisfacción tenían que ver con los cuidados integrales: 85 por ciento de los hogares beneficiarios respondieron que el servicio era provisto en forma regular y 66 por ciento consideró su calidad como “buena” o “muy buena”. Las recomendaciones incluyeron expandir los horarios, incrementar el personal y alentar una mayor participación de los padres.

3.69 También había satisfacción con los talleres ofrecidos por algunos CEN-CINAI, tanto para padres como para niños. Si bien algunos no respondieron, la mayoría de los usuarios (62 por ciento) consideraron que su calidad era “buena” o “muy buena” (77 por ciento), sobre todo en cuanto a la calidad de la comida y la frecuencia del servicio, seguido por “regular” (19 por ciento). Por último, 96 por ciento de las madres consultadas expresaron su interés en seguir recibiendo el servicio.

Impacto

3.70 Pese a la falta de datos, fue posible algún análisis sobre el impacto de los dos programas. Se utilizaron dos abordajes: (i) calcular hasta qué punto los programas se focalizan en los hogares pobres utilizando las encuestas de hogares y gastos de INEC y (ii) preguntar a los beneficiarios acerca de su grado de satisfacción con los programas. A continuación, un resumen de los resultados para cada programa.

3.71 Para el programa de cuidados infantiles, los resultados fueron agrupados en tres categorías correspondientes a los tres principales objetivos: (i) reducir la malnutrición entre los niños durante el embarazo, la lactancia o antes de asistir a la escuela; (ii) facilitar las oportunidades laborales para sus madres, y (iii) mejorar la calidad de vida entre los niños mediante la atención de la salud y de las necesidades socioeconómicas de sus familias a través de talleres.

- 3.72 En cuanto a la malnutrición, el estudio halló pocos casos de malnutrición severa pero encontró que el porcentaje de beneficiarios con malnutrición leve varía entre 19 y 37 por ciento, lo que sugiere que el programa está bien focalizado y parece prevenir la malnutrición severa. Sin embargo, no había información suficiente para determinar hasta qué punto fue el CEN-CINAI quien previno la malnutrición severa o redujo la incidencia de la malnutrición leve. Sobre la efectividad respecto a permitir que las madres trabajen, el programa pareció ser bastante exitoso. El 65 por ciento de las madres dijo que el programa las ayuda a mantener u obtener trabajo, pese a que la tasa de desempleo entre las mujeres de áreas rurales era aún elevado (36 por ciento), lo que reflejaba la combinación de un mercado laboral limitado con una cobertura limitada del servicio de cuidados integrales en zonas rurales. Si bien los servicios crecieron en los últimos tres años, las opiniones estaban divididas en cuanto a su calidad. La mayoría (53 por ciento) citó mejorías, y otras afirmaron que se mantenía estable (35 por ciento). Por último, si bien la mayoría de los directores y representantes sentían que la participación ciudadana no había variado (48 y 42 por ciento, respectivamente), otros consideraron que había caído (21 y 24 por ciento, respectivamente). Esto explica por qué padres y representantes quisieran una mayor participación de los padres en las actividades de CEN-CINAI.
- 3.73 El impacto del programa de comedores escolares fue evaluado en términos de la percepción de directores y representantes de la comunidad acerca del grado en que el programa alcanza sus tres objetivos fundamentales: (i) mejorar la nutrición de los niños; (ii) incrementar la asistencia a las escuelas, y (iii) mejorar la capacidad de aprendizaje. Debido a que no había información sobre grupos de estudiantes, no fue posible realizar una evaluación objetiva sobre si el programa de CE mejoró la nutrición. Los directores y representantes comunitarios no percibían que lo hiciera. La mayoría de los beneficiarios sentía que la asistencia y el aprendizaje mejoraron como resultado del programa. Sin embargo, 26 por ciento de ellos señaló que el programa no era indispensable para el bienestar de su familia, lo que coincide con el hecho de que el programa de comedores escolares ofrece una cobertura amplia e incluye a muchos no pobres. En cuanto al grado en que ha mejorado la calidad en los últimos tres años, si bien la mayoría de los directores (65 por ciento) opinó que la calidad había mejorado, cerca de la mitad de los representantes indicaron que se había mantenido estable.
- 3.74 Por ultimo, a fin de decidir la conveniencia de proceder con la próxima fase de los programas, es crucial realizar una continua evaluación de los efectos sobre los beneficiarios de ambos programas, así como de los efectos sobre la asistencia a clases y el desempeño académico en el caso de los comedores escolares, y del desarrollo psico-motor en los niños y la inserción laboral de padres beneficiarios en el caso del programa CEN-CINAI.



Capítulo 4

LOGRANDO UNA BUENA RED CAMINERA

- 4.1** Este capítulo analiza la situación actual de la red caminera de Costa Rica y concluye que ha sufrido de largos años de desatención y escasa inversión. El gasto público en infraestructura vial como porcentaje del PIB disminuyó significativamente desde su máximo de 1984, de 2,1 por ciento a alrededor del 0,6 por ciento entre 1999 y 2005. Las razones de esta caída han sido asignaciones presupuestarias incompletas o transferencias de fondos con mandato, una situación que el Gobierno ha comenzado a corregir desde 2006. Un análisis de simulación de estos recursos para los próximos 14 años mostró que su uso completo por parte de las agencias viales podría en teoría cubrir las necesidades de mantenimiento y rehabilitación. Sin embargo, aún bajo esta suposición se necesitaría financiamiento adicional para nuevas construcciones y ensanchamiento de caminos, así como para puentes y proyectos urbanos.
- 4.2** Además de limitaciones presupuestarias, persisten las limitaciones administrativas, técnicas y de recursos humanos, que impiden a las agencias viales gastar en su totalidad los fondos asignados o utilizarlos de manera efectiva. A los efectos de resolver esto para las carreteras nacionales, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT) podría utilizar las habilidades técnicas de CONAVI y el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANMME), así como asistencia externa, para desarrollar una estrategia de mantenimiento de caminos en base a estándares actualizados de la industria y las mejores prácticas internacionales. Podría hacerse un mayor uso de los contratos basados en desempeño para el mantenimiento de caminos. Las municipalidades, responsables por los caminos locales, podrían beneficiarse mucho del entrenamiento y asistencia en: (i) la planificación, implementación y supervisión de las obras; (ii) presupuesto y administración financiera; (iii) preparación y procesamiento de pedidos de financiamiento, y (iv) contrataciones con el sector privado.
- 4.3** El marco legal para las asociaciones público-privadas en Costa Rica es bastante avanzado y ofrece una base efectiva para la participación privada en el sector vial. Pese a esto, no ha comenzado aún la implementación de concesiones camineras o de contratos de largo plazo para el mantenimiento y rehabilitación basados en desempeño. Esto se debe a la ausencia de un apoyo sostenido y de consenso político y a la falta de capacidad y pericia para manejar acuerdos de asociación público-privada. La asociación público-privada en el sector podría ser promovida a partir de la determinación del liderazgo político, mediante el diseño de procesos, estímulos a partir de las experiencias de otros países y mediante una más clara definición de los roles institucionales y los mecanismos de coordinación. Algunas modificaciones legislativas adicionales, ya delineadas y consideradas en el Congreso, podrían mejorar aún más las perspectivas de la participación privada.

A. Visión general de la red vial

Marco institucional

- 4.4 Costa Rica reformó la estructura organizacional del sector caminero en 1998 como parte de su reforma del MOPT. La reforma creó varias entidades administrativas bajo el auspicio del ministerio. Estas incluyeron: (i) el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), responsable de la construcción y mantenimiento de las carreteras de la red vial nacional, (ii) el Consejo de Seguridad Vial (COSEVI), a cargo de la seguridad en las rutas, y (iii) el Consejo de Transporte Público (CTP), que define regulaciones y políticas⁶³. El diseño y capacidad de planificación de carreteras permaneció en el MOPT. La intención era establecer un marco institucional que focalizara más claramente las necesidades del sector y con poderes ejecutivos para acelerar los procesos e incrementar la eficiencia en áreas clave, como las ofertas y contrataciones para el mantenimiento vial.
- 4.5 Pese a esta especialización institucional, la calidad de los caminos no mejoró. Las reformas no lograron cumplir con el objetivo de mantener una red sustentable, segura y estructuralmente apta. En particular, continuaron los problemas con la ejecución de contratos al fracasar la reforma en la creación de mecanismos para imponer la rendición de cuentas⁶⁴. No había instrumentos legales o financieros para demandar o exigir una mayor eficiencia en los servicios, en parte porque CONAVI es en esencia un departamento gubernamental. Por ejemplo, pese a una larga serie de informes de auditoría que mostraban el desempeño deficiente de CONAVI, no se inició ninguna acción para que CONAVI y MOPT fueran hechos responsables.

Clasificación de la red vial

- 4.6 La extensión total de la red vial de Costa Rica es de 35.709 kilómetros (Cuadro 4.1)⁶⁵. Los caminos pavimentados suman el 26 por ciento de la red, mientras que 74 por ciento son caminos sin pavimentar (de tierra o grava). Las carreteras de Costa Rica fueron clasificadas en dos categorías: (i) la “red vial nacional”, que consiste en 7.435 kilómetros, de los cuales 62 por ciento son pavimentados, y (ii) la “red vial regional”, que cubre 28.274 kilómetros, 88 por ciento de los cuales no son pavimentados. La red nacional pavimentada está bajo la administración de CONAVI, mientras que la responsabilidad por la red regional corresponde a las municipalidades. El rol de la red nacional no pavimentada no está bien definido: la responsabilidad por su mantenimiento no es clara, no hay un inventario de los caminos, y su mantenimiento pareciera mayormente desatendido.

63 Además del consejo de aviación civil (CETAC) y el consejo nacional de concesiones (CNC).

64 Ver, por ejemplo, Mrawira (2006) para más detalles.

65 LANAMME (2006b).

Cuadro 4.1: Red vial, 2005

Descripción	Extensión (km.)
Total	35.709
Pavimentada	8.994
No pavimentada (tierra y grava)	26.715
Red Vial Nacional (administrada por CONAVI)	7.435
Pavimentada	4.643
No pavimentada (tierra y grava)	2.792
Red Vial Regional (admin. por municipalidades)	28.274
Pavimentada	4.351
No pavimentada (tierra y grava)	23.923

Fuente: MOPT (2006).

4.7 Las carreteras nacionales incluyen la red troncal, que conecta la áreas urbanas, mientras que la red regional incluye los caminos secundarios, así como los urbanos. Por razones de orden práctico y de incentivos, las carreteras nacionales están bajo la responsabilidad de CONAVI, mientras que los caminos secundarios y urbanos son responsabilidad del municipio local. Durante los últimos 20 años, la expansión urbana y la creciente urbanización del sector rural, sumado al surgimiento de nuevas actividades, condujo a que muchas de las rutas fueran mal clasificadas. El Gobierno está realizando una reclasificación de los caminos. Esto debería mejorar la planificación de inversiones, identificar prioridades, facilitar una coordinación más efectiva de la administración de la red vial y facilitar la identificación de las necesidades de asistencia técnica.

Calidad de la red vial

4.8 Hasta el año 2002, no había un criterio técnico sólido para evaluar la calidad de los caminos, lo que limitaba las posibilidades de una planificación efectiva y la programación de inversiones. Desde 2002, LANAMME,⁶⁶ que es responsable por el control de calidad, ha desarrollado estudios científicos para determinar la calidad de los caminos en base a metodologías internacionales establecidas y a estándares técnicos. Sin embargo, estas evaluaciones de la calidad de los caminos se han concentrado sobre todo en las rutas pavimentadas de la “red nacional”. En base a estándares de capacidad estructural,⁶⁷ solo 11,6 por ciento de la red nacional pavimentada se encuentra en buenas condiciones, mientras que 64 por ciento de la red está en condiciones estructurales pobres o muy pobres (Gráfico 4.1).⁶⁸ Más aún, más de dos tercios de las carreteras

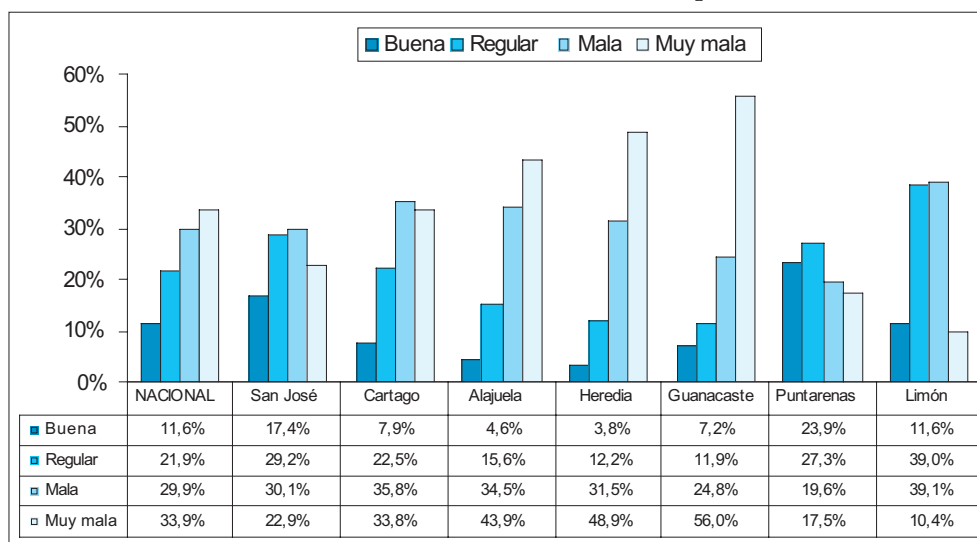
66 LANAMME es el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la UCR.

67 Capacidad estructural se refiere a la posibilidad de la carretera de aguantar el paso de vehículos pesados (indicador FWD). Este es el principal indicador de largo plazo par el estado de la infraestructura vial y es clave para determinar costos y cronogramas de mantenimiento.

68 LANAMME (2006b).

nacionales pavimentadas fueron clasificadas como “mediocres” o “muy pobres” de acuerdo con su grado de rugosidad o con el Índice Internacional de Rugosidad. Este último es crucial en la determinación de la velocidad de los vehículos y costos operativos, y por lo tanto de los costos del transporte.

Gráfico 4.1: Calidad de Rutas Nacionales Pavimentadas, por Provincia (2006)



Fuente: LANAMME (2006b).

- 4.9** Costa Rica se queda detrás de otros países de América Latina en cuanto a la calidad de su red vial principal. Por ejemplo, en 2005, los caminos pavimentados en malas condiciones eran sólo el 21 y 8 por ciento en México y Colombia respectivamente. Sin embargo, es posible realizar rápidos avances. En 1994, el 57 por ciento de los caminos de México se encontraban en malas condiciones.
- 4.10** De acuerdo con LANAMME, en los últimos años hubo escasos progresos en la calidad de las rutas. Entre 2004 y 2006, el porcentaje de caminos en buenas condiciones creció sólo 0,8 por ciento, mientras que los caminos en condiciones regulares crecieron 0,5 por ciento, según una evaluación de aproximadamente el 81 por ciento de la red vial (Cuadro 4.2). Sin embargo, si se incluyen también aquellos caminos que no pudieron ser evaluados por el avanzado estado de deterioro, el porcentaje de caminos en malas o muy malas condiciones crece más o menos en la misma proporción. Estos caminos representaron alrededor de 15 por ciento del total evaluado en 2006.

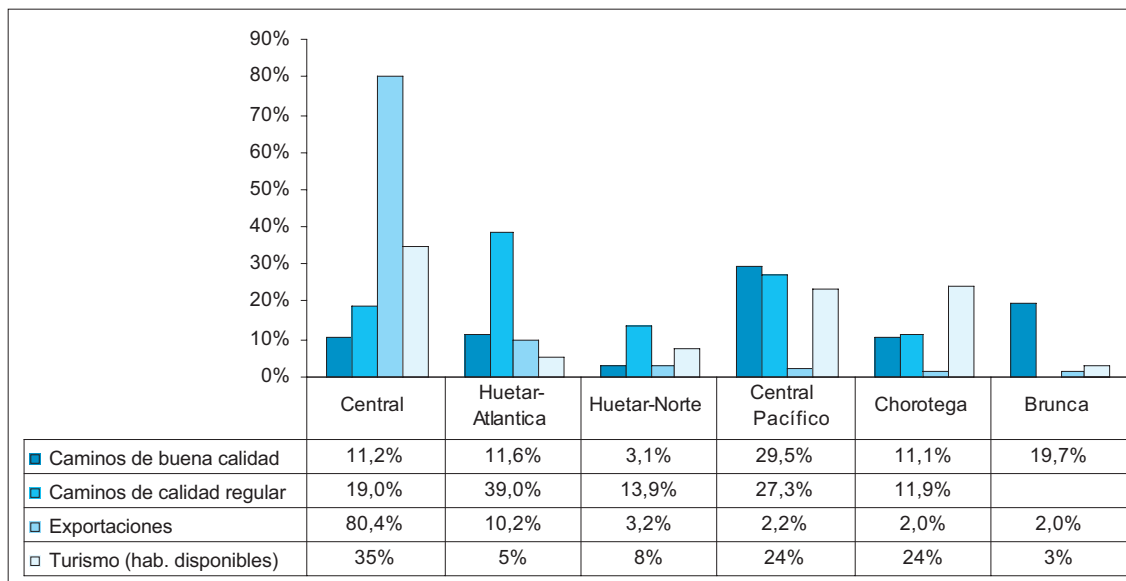
Cuadro 4.2: Comparación de Calidad Estructural de Caminos Nacionales Pavimentados, 2004 2006

	Extensión de rutas evaluada (km.)	Calidad de las rutas				
		Buena	Regular	Mala	Muy mala	No evaluable por deterioro
2004	3.776,8	13,6	22,1	29,5	34,8	0
2006	3.776,8	14,4	21,6	29,8	34,2	1,5

Fuente: LANAMME (2006b).

- 4.11** Entre las provincias, Alajuela, Heredia y Guanacaste son las que tienen las peores rutas. Menos del 10 por ciento de sus caminos pavimentados está en buenas condiciones, pese a la importancia de Alajuela y Heredia como zonas de procesamiento de exportaciones y de Guanacaste como destino turístico. El crecimiento del turismo y la competitividad exportadora de Guanacaste, en particular, se verían seriamente afectadas por una mala infraestructura vial. Desde el punto de vista regional, sólo 11,2 por ciento de las rutas pavimentadas en la región central del país son de buena calidad estructural, pese a que esta región generó más del 80 por ciento de los ingresos por exportaciones del país en 2006 (Gráfico 4.2). La región de Chorotega padece limitaciones viales similares para el desarrollo de su potencial turístico. En cambio, 57 por ciento de las carreteras en la región del Pacífico Central, otra zona prioritaria para el turismo, son de buena o regular calidad.
- 4.12** La calidad de la red vial regional es más difícil de evaluar. De acuerdo con datos disponibles, sólo 8,6 por ciento de las carreteras regionales está en buenas condiciones, mientras que 47 por ciento están en un estado malo o muy malo (Cuadro 4.3). Sin embargo, si se considera la importante cantidad de caminos en condiciones regulares, la red regional parece estar en mejores condiciones que la nacional. Más aún, la calidad de las rutas regionales pavimentadas parece ser bastante mejor que las rutas pavimentadas de la red nacional, con un 25 por ciento en buen estado y 64 por ciento en condiciones regulares.

Gráfico 4.2: Calidad de las Rutas Nacionales Pavimentadas, Exportaciones y Turismo, por Región (2006)



Fuente: LANAMME (2006a), PROCOMER (2007) e ICT (2006).

4.13 Sin embargo, la comparación entre las redes nacional y regional es engañosa, ya que la información sobre la calidad de los caminos regionales es muy inferior a aquella de las carreteras nacionales pavimentadas. Las mediciones de calidad en las rutas regionales, salvo las más importantes, no son confiables. Los métodos de medición no siempre se ajustan a las estrictas normas internacionales como en el caso de la red nacional pavimentada, y muchas municipalidades carecen del equipo y los recursos humanos para desarrollar de manera satisfactoria la evaluación de calidad. La calidad de la red vial regional probablemente sea bastante inferior a lo que indica el Cuadro 4.3. Seguramente la porción de los caminos no pavimentados que se encuentra en malas y muy malas condiciones es mucho mayor. Esta conclusión es respaldada por información incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, que sugiere que en la actualidad sólo alrededor de 13.350 kilómetros, o 47 por ciento, de la red vial regional recibe mantenimiento con cierta regularidad.

Cuadro 4.3: Costa Rica, Calidad de los Caminos Regionales (2006)

Condición	Total		Pavimentada		No pavimentada	
	Km.	Porcentaje	Km.	Porcentaje	Km.	Porcentaje
Buena	2.436,6	8,6	1.076,2	24,7	1.360,4	5,7
Regular	12.579,0	44,5	2.766,0	63,6	9.813,0	41,0
Mala	9.669,7	34,2	467,5	10,7	9.202,2	38,5
Muy mala	3.589,0	12,7	41,3	1,0	3.547,7	14,8
Total	28.274,2	100,0	4.350,9	15,4	23.923,3	84,6

Fuente: MOPT (2006).

B. Gastos en Caminos y Asuntos Institucionales

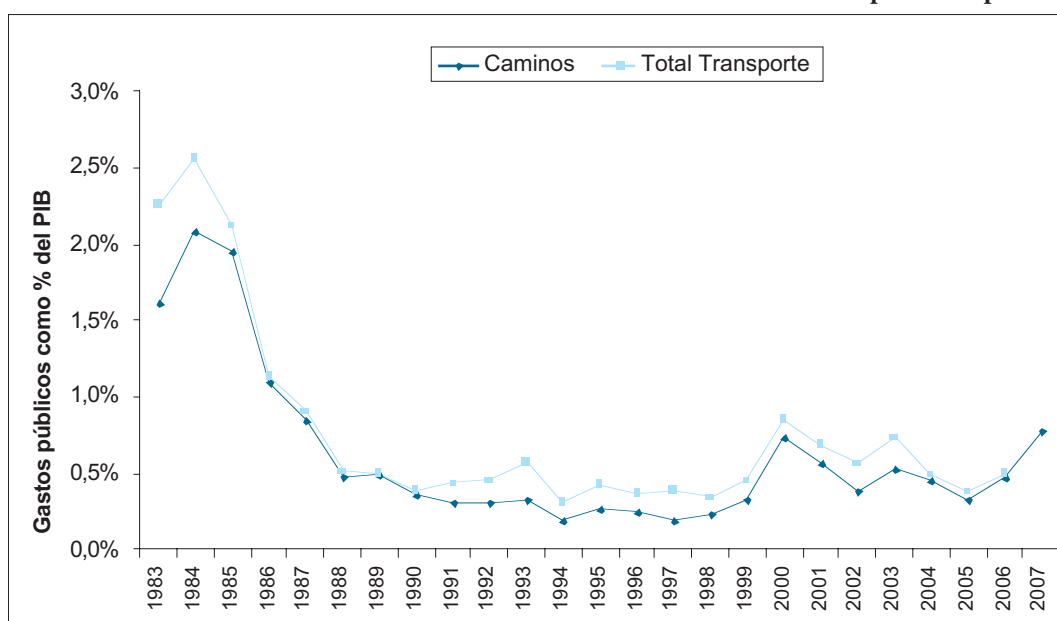
Dimensión y evolución del gasto en caminos

4.14 El gasto público en infraestructura caminera como porcentaje del PIB ha caído significativamente desde su máximo de 1984, de alrededor del 2,1 por ciento, para mantenerse por debajo de 0,5 por ciento a lo largo de los años '90 y aumentar levemente de ahí en más, con una fluctuación de alrededor de 0,6 por ciento desde 1999 (Gráfico 4.3). Entre 1990 y 2005, el gasto anual en caminos promedió los 52 millones de dólares.⁶⁹ Sin embargo, ha crecido desde entonces y se estima que en 2007 alcanzó el 0,75 por ciento del PIB. Si bien estas cifras son por ahora proyecciones, este nivel de gasto tiene buenas posibilidades de ser alcanzado ya que las asignaciones del presupuesto 2007 incluyeron, esta vez sí, fondos para CONAVI (140 millones de dólares) y para las municipalidades (32 millones de dólares), como establece la ley.⁷⁰ Para el presupuesto 2008 el Gobierno propuso nuevamente una asignación plena de recursos, incluidos 160 millones de dólares del impuesto a los combustibles, y se propone complementar estos fondos con un crédito con el BCIE por 80 millones de dólares. Esto representa una clara diferencia respecto de años recientes en que las asignaciones presupuestarias no alcanzaron el monto que por ley debía destinarse al área.

⁶⁹ Estimaciones de Ecoanálisis, en base a datos del Ministerio de Hacienda.

⁷⁰ La ley estipula que parte del impuesto a combustibles y automóviles vaya a la red vial.

Gráfico 4.3: Costa Rica: Evolución del Gasto Público en Infraestructura para Transporte



Fuente: elaborado por Ecoanálisis con datos del Ministerio de Hacienda.

4.15 Entre 1998 y 2006, CONAVI gastó 622 millones de dólares en construcción y mantenimiento de la infraestructura de rutas nacionales, esto es, unos 69 millones anuales (Cuadro 4.4). Cerca de 57 por ciento de estos gastos fueron a mantenimiento de caminos, y el resto a nuevas obras. Según la información sobre los gastos en caminos regionales, que solo está disponible desde 2002, las inversiones ascendieron a 76,5 millones de dólares (unos 15 millones anuales) entre 2002 y 2006. La mayor parte fue utilizada en tareas de mantenimiento de rutas no pavimentadas.

Cuadro 4.4: Gastos en Caminos de CONAVI (Red Nacional Pavimentada, 1998-2006)
(en miles de dólares)

Año	1998-2000 (prom.)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Mantenimiento	86.261	59.244	27.814	56.978	44.235	39.503	43.262
Construcción	34.456	53.099	33.528	30.078	31.179	42.335	40.495
Total	120.717	112.343	61.342	87.055	75.414	81.838	83.758

Fuente: CONAVI.

Fuentes de financiamiento y otros asuntos

- 4.16** Los gastos en infraestructura vial son financiados principalmente por medio de impuestos a los combustibles, que representan el 70 por ciento del presupuesto para caminos, seguido por impuestos a los vehículos (20 por ciento) y peajes (10 por ciento). Una ley de combustibles de 2001 (Ley 8114) estipula que el 30 por ciento de los impuestos al combustible debe ser destinado para financiar las carreteras, de los cuales el 75 por ciento es asignado al fondo de caminos, principal fuente de recursos de CONAVI.⁷¹ El restante 25 por ciento es asignado a las municipalidades para el mantenimiento de la red regional. Además, la Ley 7798, que creó CONAVI en 1998, y la Ley 7088, de 1987, exige que el 50 por ciento del monto recolectado por el impuesto a los vehículos sea transferido a CONAVI, que también recibe el 100 por ciento de los ingresos por peajes.⁷² El fondo de caminos, el fondo de caminos regionales y el fondo de peajes son simplemente cuentas a través de las cuales se destinan recursos a CONAVI y las municipalidades para las obras viales. Los fondos no son entidades legales con una administración independiente y estructura de supervisión, como ocurre en otros países.
- 4.17** Entre 1998 y 2006, CONAVI recibió menos de tres cuartas partes de los recursos fiscales asignados para el fondo de caminos: 658 millones de dólares de un total de 894 millones de dólares recolectados (Gráfico 4.4)⁷³ El Gobierno retuvo el resto. Si esto no hubiese sido así, CONAVI podría haber invertido un muy necesario monto adicional de 25 millones de dólares anuales en mantenimiento de caminos, equivalente a un incremento de 37 por ciento. La falta de estos fondos ha sido un obstáculo importante para el desarrollo de la infraestructura vial. En esencia, cuando se vieron apremiados por limitaciones fiscales, los sucesivos gobiernos han encontrado más fácil reducir las asignaciones para la infraestructura caminera que para otras actividades. Parece haber un cambio en las prioridades, marcado por el actual gobierno, que incrementó las asignaciones del presupuesto para el sector en 2006 y anunció que todos los recursos del fondo de caminos serían transferidos a CONAVI en 2007. De acuerdo con la información disponible, pareciera que esto fue así.⁷⁴ El Gobierno también se propone incrementar los ingresos por peajes en el futuro, mediante la incorporación del cobro electrónico.

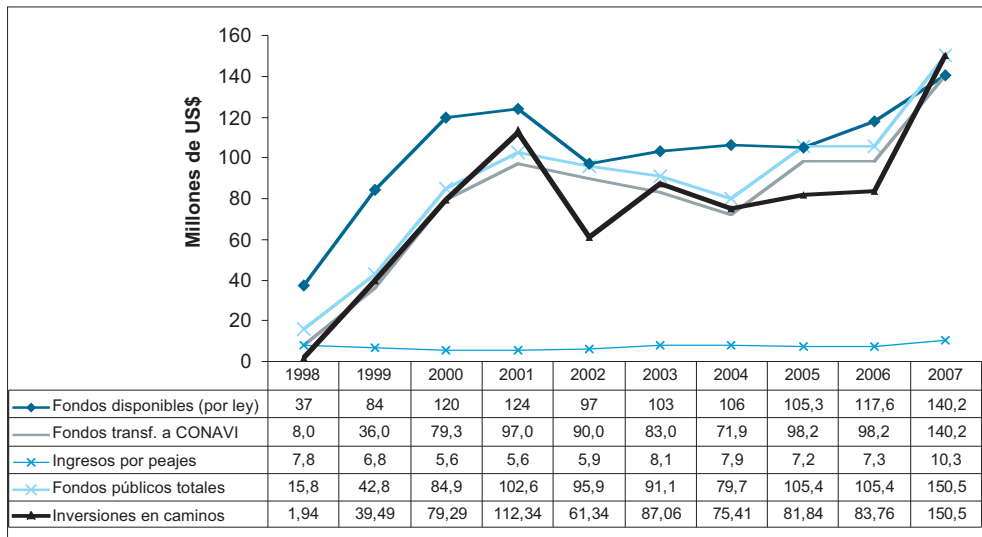
71 Seis por ciento de los recursos del fondo vial van a las cortes de justicia y tres por ciento a LANAMME.

72 Además de los fondos fiscales, CONAVI recibe ingresos no fiscales, pero son muy menores, de apenas 200.000 dólares en 2006.

73 Ecoanálisis, en base a datos de CGR y CONAVI.

74 Ver www.mopt.go.cr.

Gráfico 4.4: Ingresos y Gastos de CONAVI, 1998-2007



Nota: (1) En 2005, CONAVI recibió transferencias adicionales por 33 millones de dólares.

(2) Las cifras para 2007 son estimadas en base a lo que indica la ley.

Fuente: Ecoanálisis, en base a datos de CGR y CONAVI.

4.18 Sería un paso importante para revertir el deterioro de la red vial de Costa Rica si el Gobierno se comprometiera a asignar la parte de ingresos fiscales de los impuestos a los combustibles y a los vehículos y el total de los peajes tal como exigen las leyes 7798, de 1998, y 8114, de 2001. Varios países, tanto desarrollados como en desarrollo, han creado o consideran crear fondos viales para mitigar los problemas del mantenimiento de los caminos a raíz del financiamiento insuficiente. Estos incluyen las Filipinas y Laos en el este asiático, Benín, Etiopía, Gana y Kenya en África; Uzbekistán en Asia Central, y Guatemala, El Salvador y algunos estados de Brasil en América Latina. Entre los países desarrollados, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelanda han establecido este tipo de esquemas. Estos fondos buscan que los caminos sean parte del mercado, al establecer servicios basados en pagos, incorporar una disciplina de mercado adicional y administrar los caminos como un negocio. Los así llamados fondos viales de segunda generación operan a partir del principio de que el mantenimiento de los caminos debe ser financiado por quienes los utilizan. Están diseñados para que tengan un impacto neutral sobre el presupuesto.

4.19 Otra ventaja de estos fondos camineros es que por lo general tienen una estructura administrativa y funciones de supervisión que incluyen la participación de los usuarios, además del Gobierno. Una agencia vial independiente permitiría que las decisiones de rehabilitación y mantenimiento de caminos se tomen a partir de consideraciones técnicas y económicas en lugar de políticas, lo que garantizaría una mayor transparencia y un uso más efectivo de los recursos. Esta es una opción que Costa Rica podría explorar. Se requerirá asistencia técnica para evaluar la posibilidad de llevar esta propuesta a la práctica, para recomendar el tipo de estructura organizacional conveniente y para evaluar en qué medida CONAVI podría integrarse a la misma.

Limitaciones institucionales y operativas de CONAVI

- 4.20** La insuficiente asignación de fondos es sólo una de las razones del mal desempeño de la red nacional de caminos pavimentados. Igualmente importantes, o más, son las limitaciones operativas, institucionales y administrativas. No tiene justificación económica incrementar los gastos del sistema vial sin resolver estas limitaciones.
- 4.21** A primera vista, CONAVI parece bastante eficiente. Entre 1998 y 2006, gastó sólo 3 por ciento de sus ingresos en gastos administrativos, manteniéndose bastante por debajo del techo de 5 por ciento indicado por ley. En este período, CONAVI gastó un promedio de 86 por ciento de sus asignaciones presupuestarias. Sin embargo, la calidad de las rutas nacionales pavimentadas, en términos de su rugosidad, se ha deteriorado desde la creación de CONAVI y no ha mejorado la calidad estructural de la red vial pavimentada. Esto se debe en parte a decisiones administrativas inapropiadas en la elección de los gastos, así como a problemas institucionales que abordamos más abajo.
- 4.22** Un informe reciente de la Contraloría General también llegó a la conclusión de que CONAVI no ha alcanzado su principal objetivo declarado, que es administrar de manera eficiente los recursos del fondo de caminos y diseñar e implementar un programa comprensivo de desarrollo caminero. El informe (CGR 2006) identificaba las siguientes razones para este fracaso:
- Falta de una clara política oficial para el desarrollo de la infraestructura vial;
 - Escasa planificación y falta de un inventario caminero actualizado: el plan de 2003-2007 no fue implementado, ni se lo utilizó para tomar decisiones.
 - Insuficiente coordinación entre MOPT, CONAVI y otras organizaciones públicas como COSEVI;
 - Carencia de sistemas de información modernos para la efectiva administración y rendición de cuentas;
 - Un esquema de sueldos al personal desigual y contradictorio;
 - Interferencias políticas en los proyectos de desarrollo y las decisiones de asignaciones de recursos, y
 - Sistemas ineficientes de controles internos, con limitada utilización de evaluaciones externas.
- 4.23** Decenas de informes técnicos realizados por LANAMME desde 2001 también identificaron una serie de factores que contribuían al deterioro de la red vial nacional de caminos pavimentados:
- Falta de rendición de cuentas: CONAVI parece ser inmune a las directivas ejecutivas que le exigen mejores caminos;
 - Cambios frecuentes en el personal y la ausencia de una masa crítica con el conocimiento necesario: luego de cada elección, cambian el liderazgo y las prioridades de CONAVI, lo que

hace difícil la planificación y continuidad de los programas;

- Un control burocrático excesivo, que lleva a valores no competitivos, ineficiencias contractuales y un mal desempeño en los proyectos.
- Inapropiadas divisiones de roles y funciones entre CONAVI, que sólo se ocupa del mantenimiento y construcción de caminos, y COSEVI, que se ocupa de la seguridad del transporte, pero fracasa en la instalación de señales en las rutas y la promoción de otras herramientas para mejorar la seguridad y eficiencia.

4.24 Así, más allá de las limitaciones presupuestarias que prevalecieron en los últimos años, los principales problemas que afectan el manejo de la red nacional pavimentada son la ausencia de los indicados criterios técnicos para las inversiones y la planificación de obras de mantenimiento en CONAVI. Preguntas esenciales, como qué tipo de mantenimiento o reparación se requiere para qué tipo de pavimento, o en qué sección del camino se debe invertir y en qué momento en particular, son atendidas en base a consideraciones no técnicas y, por lo tanto, económicamente menos eficientes. Como observó Mrawira (2006), la mayor parte del gasto en caminos en Costa Rica se fue en la rehabilitación y reconstrucción de caminos en muy mal estado, mientras que pavimentos no tan deteriorados pero en estado estructural deficiente recibieron sólo capas muy finas, insuficientes para detener el deterioro de la calidad de las rutas. Los actuales métodos de mantenimiento no responden a los principios básicos de la conservación de pavimentos que configuran las buenas prácticas internacionales.

4.25 Por lo tanto, a la par de resolver el inadecuado y volátil financiamiento para el mantenimiento de caminos, deben atenderse los asuntos vinculados a la capacidad institucional y las necesidades administrativas. Bajo el liderazgo de MOPT, CONAVI podría desarrollar una estrategia de mantenimiento caminero basada en estándares de la industria actualizados y las mejores prácticas internacionales. LANMME, cuyo trabajo para el mejoramiento del diseño y las prácticas administrativas del sector vial debe ser utilizado de manera más efectiva, podría cumplir un papel útil en la formulación de esta estrategia. El diseño, viabilidad, calidad de los materiales y durabilidad de las construcciones podrían ser mejorados si las obras de mantenimiento y rehabilitación se realizaran en base a criterios técnicos apropiados y buenos principios de eficiencia económica. Además, la capacidad de CONAVI para contratar empresas privadas podría ser mejorada para una mayor utilidad, con un particular énfasis en la introducción y uso amplio de contratos de mantenimiento y manejo basados en desempeño. Por último, MOPT debe poner la lupa en la red de caminos no pavimentados y asignar claras responsabilidades para su manejo y mantenimiento.

Limitaciones operativas y municipalidades

4.26 Los caminos regionales sufren algunos de los mismos problemas presupuestarios de la red nacional pavimentada. Primero, el presupuesto asignado está bastante por debajo de lo previsto por los acuerdos del fondo de caminos: entre 2002 y 2006, recibieron menos de cuatro quintas partes

(Cuadro 4.5). Segundo, no todo el monto les fue transferido. Durante la crisis presupuestaria de 2002, sólo se les envió 55 por ciento del monto presupuestado; otros años varió entre 93,5 por ciento y 96,8 por ciento. Tercero, las municipalidades no pudieron gastar siquiera aquello que les fue enviado. Esto se debió sobre todo a que las municipalidades no tenían la capacidad de implementación; a menudo no pueden preparar estudios de viabilidad, necesarios para pedir la transferencia de recursos del presupuesto para inversiones más importantes.

Cuadro 4.5: Financiamiento de la Red Regional de Caminos, 2002-2007
(en millones de dólares, salvo donde se indica)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ^a
Recursos fiscales para la red regional de caminos	27,29	28,85	26,97	26,99	28,27	31,77
Asignaciones presupuestarias para las municipalidades	21,27	15,21	25,80	26,70	19,06	31,77
Transferencias para las municipalidades	11,6	14,22	24,59	25,99	18,45	n.d.
Relación de dinero enviado y presupuesto asignado	54,7%	93,5%	95,3%	97,4%	96,8%	n.d.
Gastos reales ^b	7,7	8,6	11,6	n.d.	n.d.	n.d.

a. Proyectados.

b. Las cifras de gastos de origen exclusivamente presupuestario para 2005 y 2006 no estaban disponibles.

Fuente: CGR (2006) y oficina de administración municipal de MOPT.

4.27 Parece justificarse el envío de menos recursos que los asignados. Debido a estas limitaciones técnicas y administrativas, los gastos municipales en caminos no parecen haber sido realizados de manera eficiente. Sólo un tercio de las municipalidades tiene un inventario de caminos actualizado basado en criterios científicos apropiados y un continuo monitoreo. En las municipalidades es escasa la capacidad en ingeniería y no está lo suficientemente especializada. Pese a estas limitaciones, los municipios llevan a cabo el 80 por ciento de los trabajos en los caminos regionales; sólo alrededor de 20 por ciento son asignados por contrato a empresas del sector privado, según el estudio de la CGR (CGR 2006). El mismo estudio identificó obstáculos administrativos y operativos para un más efectivo manejo de los caminos. Estos incluyen:

- Limitada comprensión de lo estipulado por la Ley 8114 sobre las reglas presupuestarias.
- Planificación presupuestaria y capacidades administrativas inadecuadas;
- Insuficiente capacidad y experiencia en la preparación de pedidos de fondos;
- Falta de recursos humanos y financieros para una planificación vial de largo plazo;
- Capacidad de valuación técnica y de control de calidad limitadas; e
- Insuficiente capacidad para el manejo de contrataciones privadas.

- 4.28 Sería muy útil una mayor asistencia técnica para fortalecer la capacidad de los municipios para hacer frente a algunos de los asuntos mencionados arriba. Las municipalidades podrían recibir entrenamiento y asistencia en: (i) planificación, implementación y supervisión de las obras, (ii) manejo financiero y presupuestario, (iii) preparación y procesamiento de pedidos de fondos, y (iv) contrataciones con el sector privado.
- 4.29 Los caminos regionales han recibido una reciente inyección de fondos provenientes del banco de desarrollo alemán (KfW), a fin de rehabilitar caminos rurales y no pavimentados. Un conjunto de municipalidades con altos índices de pobreza fueron focalizados, con un total de 1.109 kilómetros de caminos a ser mejorados. Dado que el préstamo de la banca KfW es de 23,3 millones de dólares y es cofinanciado por MOPT (siete millones), fondos municipales (3,8 millones) y la participación comunitaria (1,9 millones, el promedio del costo por kilómetro es de 32.529 dólares. Además, un proyecto financiado por el BID ofrecerá asistencia a las municipalidades en las áreas identificadas anteriormente para mejorar los caminos regionales.

C. Participación Privada en Caminos

- 4.30 Desde hace más de una década, Costa Rica intenta atraer la financiación y la capacidad de contratación del sector privado para acelerar el desarrollo de corredores logísticos clave. Para ello, se aprobaron varias leyes dirigidas a promover la participación privada en las inversiones de infraestructura vial y su administración. Esto incluye: la ley de compras públicas, que permite la contratación privada, aprobada en 1994, y la ley de concesiones, de 1994 y enmendada en 1998, que especifica el marco para las asociaciones público-privadas y permite y regula explícitamente el uso de varias alternativas para el financiamiento privado, como los fondos de inversiones, los peajes sombra o lo que en inglés se conoce como second-floor banking (Recuadro 4.1).⁷⁵ Otra ley define una autoridad reguladora. Las leyes mencionadas fueron apuntaladas por la Ley de Competencia, para proteger a los consumidores contra el comportamiento anticompetitivo, y la ley de expropiaciones, para proteger a los inversores contra la arbitraria expropiación de bienes.

⁷⁵ Second-floor banking significa que las organizaciones financieras internacionales o bancos de desarrollo hacen de síndicos de bancos locales y asignan recursos para proyectos de inversión en caminos.

Recuadro 4.1: Marco legal para la participación privada en infraestructura/caminos

1994	Ley de Concesión de Obra Pública.
1995	Ley de Contratación Administrativa (LCA).
1995	Ley de Promoción de la Competencia.
1995	Ley de Expropiaciones.
1996	Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
1998	Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos (LGCOP).
1998	Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI).
2006	Preparación de reformas para LCA y LGCOP.
2007	Aprobación de la reforma de LCA; la reforma de LGCOP, pospuesta.

Fuente: Ecoanálisis.

4.31 Pese a los esfuerzos señalados, aun no se han implementado contratos privados de largo plazo para la rehabilitación y el mantenimiento vial. La participación privada en el sector de los caminos se ha limitado a los tradicionales contratos de obras públicas con MOPT, CONAVI y las municipalidades para tareas de mantenimiento, conservación y construcción. Ni CONAVI ni las municipalidades ha realizado esfuerzos para realizar contratos de largo plazo y en base a rendimiento para el mantenimiento de los caminos. Ninguna asociación público-privada ha logrado obtener financiación privada para la modernización de una parte de la red vial. Incluso muy pocos proyectos han sido diseñados para que el estado y los privados compartan riesgos en caminos y ninguno ha comenzado a ser implementado, pese a que se espera que dos proyectos (San José-Caldera y San José-San Ramón) podrían comenzar en 2008 (Cuadro 4.6). Aún así, habrá llevado a estos dos proyectos siete y cinco años respectivamente llegar al punto de inicio de las obras desde el momento en que se enviaron las invitaciones para participar. A menos que el proceso de concesiones sea acelerado y abaratado, este no será una opción atractiva ni confiable para reunir los recursos adicionales para financiar inversiones en caminos y su mantenimiento.

Cuadro 4.6: Concesiones Privadas de Caminos en Costa Rica

Proyecto	Extensión (Km.)	Período de concesión (años)	Inversiones (millones de US\$)	Estado actual
Ruta San José-Caldera	78	25	140	Invitación a participar, 1998. La obra comienza en 2008
Ruta San José-San Ramón	65,8	25	170	Invitación a participar, 2002. La obra comienza en 2008
Ruta San José-Cartago	20,5	30	86	Invitación a participar, 2007
Ruta San José-Limón	156	25	Alternativa 1: 95 Alternativa 2: 102 Alternativa 3: 259	Invitación a participar, 2004.
Circunvalación San José	24	25	No disponible	Estudio de viabilidad, 2004

Fuente: Consejo Nacional de Concesiones (CNC).

- 4.32** El marco legal para las asociaciones público-privadas es bastante moderno y provee, en principio, una base efectiva para la participación privada en el sector vial. Luego de que algunas desventajas de la ley de 1994 sobre concesiones se hicieran evidentes, la Ley General de Concesión de Obras Públicas con servicios públicos (LGCOP), de 1998, estableció el Consejo Nacional de Concesiones (CNC), con responsabilidad sobre la preparación de proyectos (por ejemplo, estudios de viabilidad, definición de estructuras de tarifas, evaluaciones de impacto medioambiental), estipula la subasta como mecanismo de selección, señala los contenidos de los documentos para la subasta, permite el uso de los ingresos por concesiones y las contribuciones del Gobierno como garantía financiera y provee las reglas y los mecanismos de compensación en el caso de modificaciones contractuales o cancelaciones.
- 4.33** La principal explicación para el escaso progreso en las asociaciones público-privadas en el sector no ha sido, por lo tanto, el marco legal, sino la ausencia de un apoyo político sostenido a un determinado impulsor de las iniciativas. Esto ha impedido que instituciones viales de Costa Rica como MOPT, CONAVI y CNC pudieran desarrollar la capacidad y preparación para manejar de manera efectiva una serie de arreglos de asociación público-privada desde su concepción hasta la firma de los contratos, su implementación y supervisión. En muchos casos las instituciones carecen de la capacidad para comprender cabalmente el marco legal, y mucho menos para lanzar iniciativas que lo utilicen para la construcción y el mantenimiento de caminos. Esto condujo a una pobre preparación de los proyectos, con cambios a mitad de camino que suponían importantes incrementos en los costos, el resultado poco deseable de atraer a un sólo oferente y un flojo desempeño del Gobierno como socio en las negociaciones cuando se enfrentaba a cuestiones como cambios de consorcio de última hora, compensaciones en casos de competencia de nuevas carreteras y garantías de renta mínima. La falta de coordinación entre las mencionadas instituciones viales y otras agencias gubernamentales, como la Contraloría General y el Ministerio de Medio Ambiente, planteó problemas adicionales. Juntos, estos factores perpetuaron la impresión entre inversores y operadores de un clima adverso a la participación privada en el sector caminero, lo que a su vez impidió que el país pudiera competir de manera efectiva en este mercado.
- 4.34** Como en términos generales el marco legal para las asociaciones público-privadas es bastante bueno, el foco debe ser puesto en la construcción del apoyo político y en crear consenso acerca del papel positivo que podría desempeñar el sector privado en el mejoramiento de la infraestructura vial. Un impulsor, tal vez de la CNC o de MOPT, debería recibir un fuerte apoyo y la autoridad en representación del Gobierno para coordinar los procesos de concesión y guiarlos a través de las complejas etapas de evaluación y decisión. El impulsor también podría ayudar a divulgar la experiencia de las asociaciones público-privadas en América Latina. Sería útil realizar un viaje de reconocimiento a Chile y Brasil, que han tenido una participación importante del sector privado en caminos mediante concesiones y contratos de administración en base al desempeño, sobre todo si las conclusiones del viaje tuvieran buena cobertura periodística. El viaje de reconocimiento debería incluir tanto a quienes definen políticas como a personal técnico de MOPT, las municipalidades y CNC. Los participantes aprenderían como se maneja

la participación privada en estos países y que mejoras en los procedimientos serían convenientes en casa. Podrían además sacar provecho de las oportunidades que ofrece la legislación en Costa Rica y asesorar sobre la adaptación de los procesos y las regulaciones para favorecer una más efectiva participación privada. Un más efectivo proceso de administración no sólo requiere que se definan mejor las responsabilidades y una mejor coordinación, sino también la incorporación e implementación de reglas más claras por debajo del nivel legislativo. Esto implica especificar los criterios de asignación de riesgos en los documentos de la subasta y una guía frente a casos complejos, como cambios en el diseño, modificaciones en los consorcios oferentes o que no se alcance un cierre financiero.

4.35 Más allá de las mejoras esenciales en los procesos señaladas más arriba, la experiencia indica que son necesarias ciertas modificaciones legislativas en áreas específicas, incluidas las responsabilidades conjuntas y otras en la estructura financiera del proyecto, garantías parciales para los inversores y/o prestamistas, transferencia de las concesiones, racionalización de la documentación y los procedimientos de la subasta, expropiaciones, régimen impositivo y la estructura administrativa y el rol de CNC. Estas modificaciones han sido reconocidas como falencias legislativas y ya se han preparado y enviado al Congreso proyectos de ley para incorporar muchos de estos cambios en una reforma a la LGCOP.

4.36 Por ultimo, un uso mayor de los contratos de mediano y largo plazo basados en desempeño podría mejorar considerablemente la administración y el mantenimiento vial. Se los utiliza cada vez más y con éxito en muchos países para mejorar la eficiencia y reducir los costos de mantenimiento de caminos. Por ejemplo, Argentina, Uruguay, Chile, Brasil, Guatemala y Perú los han utilizado con éxito. Para promover esto y garantizar su éxito, MOPT debería liderar un esfuerzo para entrenar al personal de instituciones relevantes del sector en cuestiones como interpretación de las leyes de compras, preparación de modelos de acuerdos y divulgación entre contratistas privados.

D . Necesidades de Gastos del Sector Vial y Requerimientos Financieros

4.37 El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, preparado en forma conjunta por el Departamento de Planificación Sectorial de MOPT y CONAVI, fijaba tres metas para 2010 en relación con la infraestructura caminera:

- El 30 por ciento de la red nacional pavimentada debía estar en buenas condiciones.
- Otros 5.000 kilómetros de la red regional debían ser mantenidos regularmente.
- La porción de los gastos públicos en infraestructura para el transporte como porcentaje del PIB debía crecer del 1 al 2 por ciento.

4.38 Para alcanzar estos objetivos, el Plan preveía gastos en caminos de 1.001 millones de dólares

(Cuadro 4.7). El Plan asume que los ingresos fiscales del fondo de caminos podían financiar menos de la mitad de los gastos. Dos quintas partes debían provenir de las concesiones privadas y el resto de préstamos externos al Gobierno.

Cuadro 4.7: Metas en Infraestructura Vial del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010

Acciones estratégicas	Metas para 2007-2010	Presupuesto estimado
Concesión privada de las carreteras San José-Caldera, San José-San Ramón y San José-Cartago	100% de la construcción de tres proyectos	US\$270, US\$126 y US\$76 millones, respectivamente
Rehabilitación y mantenimiento de la red estratégica nacional de caminos	5.700 Km. en mantenimiento 475,5 Km. en rehabilitación 49 nuevos puentes construidos	US\$230 millones US\$99 millones US\$38 millones
Mejoramientos en la calidad de la red regional	890 Km. rehabilitados 18.346 Km. en mantenimiento 6,7 Km. de puentes en mantenimiento	US\$24 millones US\$118 millones US\$20 millones

Fuente: MIDEPLAN (2006)

4.39 El plan es ambicioso. Propone fuertes incrementos en los gastos en caminos en comparación con lo gastado en las últimas dos décadas. Los gastos en caminos por parte de CONAVI y las municipalidades fueron de algo más de 100 millones de dólares en el primer año del Plan, bastante menos de la mitad del promedio anual previsto por el Plan. Esto se debió a: (i) asignaciones de fondos más bajas que lo estipulado por ley; (ii) demoras en las inversiones privadas de concesiones que se iniciaban, y (iii) obstáculos institucionales que no permitieron que CONAVI y las municipalidades utilizaran el total de sus presupuestos para caminos. Sin embargo, el Gobierno tomó recientemente medidas decisivas para remover al menos las tradicionales limitaciones financieras al presupuestar para 2007 el total de los fondos que la legislación prevé para el sector vial. Esto llevó el total de recursos disponibles para 2007 a unos 180 millones de dólares, una cifra mucho mayor que la de 2006, aunque aun por debajo de la meta de 250 millones como promedio anual prevista para el período del Plan. Debido a las cuestiones institucionales descritas anteriormente, será difícil gastar de manera efectiva esta suma. Si bien es clave resolver los problemas institucionales para poder avanzar hacia los objetivos del Plan, estos objetivos parecen en sí inalcanzables ahora por el atraso en el inicio de las concesiones privadas, y porque lleva tiempo resolver las cuestiones institucionales.

Logrando Buenos Caminos: Estimaciones de los Gastos Necesarios

4.40 Sólo 11 por ciento de la red nacional pavimentada y 9 por ciento de la red regional se encuentra en buenas condiciones estructurales. El estado de los caminos no pavimentados es mucho peor. Es interesante calcular qué demandaría en términos de gastos lograr que el 100 por ciento de la red vial esté en buenas condiciones. Esta es una meta poco realista y posiblemente ni siquiera sea alcanzable o deseable técnicamente por las limitaciones institucionales, el tráfico insuficiente en algunas rutas y otras necesidades de financiamiento público. Sin embargo, este ejercicio académico podría ofrecer una cifra máxima de las necesidades generales de gastos.

- 4.41 Se trata de un ejercicio difícil e impreciso, sobre todo porque no existe un plan de largo plazo que ofrezca una perspectiva realista de los gastos necesarios y porque los datos acerca de la calidad de los caminos es incompleta. Más aún, tampoco hay un modelo de planificación de largo plazo para las inversiones viales y su mantenimiento; en la actualidad, la planificación no va más allá del mandato de cuatro años del gobierno de turno. Como resultado, se utilizaron los gastos históricos en dólares. Para lograr que un camino pavimentado alcance condiciones estructurales “buenas”, el costo por kilómetro varió en torno a los 35.000 dólares en mantenimiento y los 1,5 y 4,0 millones de dólares para la reconstrucción estructural (Cuadro 4.8).

**Cuadro 4.8: Costos Estimados de Construcción, mantenimiento y rehabilitación vial
(en miles de dólares por kilómetro)**

Tipo de intervención	Mínimo	Máximo
Mantenimiento de rutina (reparaciones de superficie y reposición parcial de superficie)	35	
Mantenimiento periódico (repavimentación periódica)	90	
Rehabilitación (mejoras estructurales)	150	
Reconstrucción, rural (reconstrucción estructural)	350	500
Reconstrucción, urbana (reconstrucción estructural)	1.500	4.000
Construcción de nuevos caminos (incluyendo gastos de expropiaciones)	1.700	9.000

Fuente: ACCCR (2006).

- 4.42 Sobre la base de esta estructura de costos y las más recientes mediciones de calidad hechas por LANAMME, este estudio estima que los gastos necesarios para que toda la red pavimentada del país esté en “buenas” condiciones, de acuerdo con indicadores FWD, es de entre US\$838 y US\$1.065 millones de dólares de 2006, equivalentes a entre 3,8 y 4,9 por ciento del PIB de ese año (Cuadro 4.9). Se asume que todos los trabajos podrían ser realizados en el corto plazo. Si hubiera demoras los costos crecerían a raíz del deterioro mayor de la red vial.

Cuadro 4.9: Gastos Necesarios para Mejorar la Red Nacional Pavimentada, Desagregada por Condición de los Caminos

Calidad de caminos actual	Buena	Regular	Mala	Muy mala	Total
Extensión (en km.)	516,1	979,2	1.335,7	1.517,6	4.388,4
% del total de la red	11,6	21,9	29,9	33,9	
Intervención necesaria	Mantenimiento de rutina	Mantenimiento periódico	Rehabilitación	Reconstrucción	
Vida estimada (en años)	5	5	7	Más de 10	
Costo mínimo unitario (en miles de dólares/km.)	35	90	150	350	
Costo máximo unitario (en miles de dólares/km.)				500	
Gastos mínimos totales (en miles de dólares)	18.063,5	88.128	200.355	531.160	837.707
Gastos máximos totales (en miles de dólares)	18.063,5	88.128	200.355	758.800	1.065.347

Fuente: ACCCR (2006) y LANAMME (2006b).

4.43 Desde una perspectiva provincial, San José, Alajuela y Guanacaste necesitan la mayor parte de los gastos (Cuadro 4.10). Desde el punto de vista de la actividad económica o las exportaciones, San José y Guanacaste merecen la prioridad en la asignación de recursos públicos que son escasos para los gastos viales. Sin embargo, otros objetivos no económicos, como la integración entre regiones, el acceso rural a los mercados o el nivel de desarrollo humano también podrían ser utilizados como indicadores para la asignación de los recursos. De hecho, el Gobierno ya asigna fondos para la red regional en base a dos criterios: (i) la extensión del camino, y (ii) el inverso de un índice de desarrollo social. Históricamente, municipalidades de Alajuela se han beneficiado con esta metodología (CGR, 2006).

Cuadro 4.10: Gastos Necesarios por Provincia para Mejorar la Red Nacional Pavimentada

Provincia	Extensión (km.)	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
		En miles de dólares		Porcentaje de los gastos	
San José	791,7	125.293	152.578	15,0	14,3
Cartago	392,8	76.589	96.494	9,1	9,1
Alajuela	1.131,1	253.470	328.950	30,3	30,9
Heredia	239,4	57.286	75.496	6,8	7,1
Guanacaste	715,7	176.431	236.550	21,1	22,2
Puntarenas	695,6	97.404	118.104	11,6	11,1
Limón	382,3	51.247	57.202	6,1	5,4
TOTAL		837.719	1.065.373		

Fuente: ACCCR (2006) y LANAMME (2006b).

4.44 El mismo ejercicio se realizó luego para la red regional pavimentada, utilizando la misma estructura de costos e información sobre el estado de las rutas de MOPT. Según estos cálculos, los costos mínimo y máximo eran de US\$371 y US\$377 millones respectivamente, equivalentes a 1,7 y 1,73 por ciento del presupuesto de 2006 si era realizado en el corto plazo (Cuadro 4.11). Por último, el ejercicio se realizó también para los caminos regionales no pavimentados, a partir del costo promedio por camino de 32.500 dólares indicado previamente. Asumiendo que la mayoría de estos caminos están en mal o muy mal estado, esto produjo una cifra de US\$741,5 millones, equivalentes a 3,4% del PIB de 2006.

Cuadro 4.11: Cálculo de Gastos Necesarios para Mejorar la Calidad Estructural de los Caminos Regionales Pavimentados

Calidad del camino	Buena	Regular	Mala	Muy mala	Total
Extensión (Km.)	1.076,2	2.766,0	467,5	41,3	4.351
% del total de la red	24,7	63,6	10,7	0,9	
Costo mínimo unitario (en miles de dólares)	35	90	150	350	
Costo máximo unitario (en miles de dólares)				500	
Gastos mínimos totales (en miles de dólares)	37.667	248.940	70.125	14.455	371.187
Gastos máximos totales (en miles de dólares)	37.667	248.940	70.125	20.650	377.382

Fuente: ACCCR (2006) y LANAMME (2006b).

4.45 En resumen, los gastos necesarios para que todas las rutas (menos las nacionales no pavimentadas) estén en buenas condiciones estructurales es de entre US\$1,95 y US\$2,18 miles de millones (Cuadro 4.12). Estas cifras no incluyen los costos de rutas nuevas o gastos en los caminos nacionales no pavimentados, sobre los que hay muy pocos datos disponibles.

Cuadro 4.12: Resumen de los Cálculos de Gastos Necesarios para Mejorar la Calidad de Toda la Red Vial

	Rutas nacionales pavimentadas	Rutas nacionales no pavimentadas	Caminos regionales pavimentados	Caminos regionales no pavimentados	Total
Mínimo, en miles de dólares	837.707	ND	371.187	741.500	1.950.394
Máximo, en miles de dólares	1.065.347	ND	377.382	741.500	2.184.229

Fuente: ACCCR (2006) y MOPT (2006).

Necesidades de gastos sectoriales – estimaciones dinámicas

4.46 Si bien los cálculos puntuales son útiles para obtener magnitudes generales de las necesidades de gastos, las estimaciones dinámicas pueden captar, de manera más práctica y realista, la distribución intertemporal de los gastos, las necesidades de reinversión y mantenimiento, la posible disponibilidad de fondos y la capacidad institucional de implementación. La evaluación

más completa de las necesidades de gastos en caminos fue llevada a cabo por la Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica (ACCCR) en 2006. Para el ejercicio, ACCCR consideró seis categorías: autopistas principales, corredores principales, carreteras nacionales pavimentadas, rutas nacionales no pavimentadas y la red de caminos regionales. Tomando en cuenta las limitaciones de capacidad de financiamiento, ACCCR estima que Costa Rica necesitará invertir US\$3.731 millones (a valores constantes de 2006) a lo largo de los próximos 15 años para poner su red de caminos en buenas condiciones (Cuadro 4.13). Los cálculos incluyen los fondos necesarios para adaptar la red vial a las necesidades de los patrones de tránsito mediante la extensión, el ensanchamiento y la administración eficiente de los caminos y el tránsito. Esta suma equivale al 17,1 por ciento del PIB de 2006.

Cuadro 4.13: Estimaciones de ACCCR de Gastos Necesarios para Mejorar la Red Vial Nacional a lo largo de 15 Años

Descripción	Extensión (km.)	Gastos necesarios (en millones de	
		dólares)	Fuente de financiación
Autopistas con acceso a GAM ^a	346	973	Concesión privada
Reconstrucción de corredores principales	899	376	Préstamo externo
Otros proyectos	781	202	CONAVI (impuestos)
Mantenimiento rutas nacionales pavimentadas	2.474	1.523	CONAVI (impuestos)
Mantenimiento rutas nacionales no pav.	2.838	12	CONAVI (impuestos)
Mantenimiento red regional de caminos	27.000	450	Impuestos
Mantenimiento y construcción de puentes	ND	120	CONAVI (impuestos)
Proyectos urbanos	ND	75	CONAVI (impuestos)
TOTAL	34.338	3.731	

a. Gran Área Metropolitana.

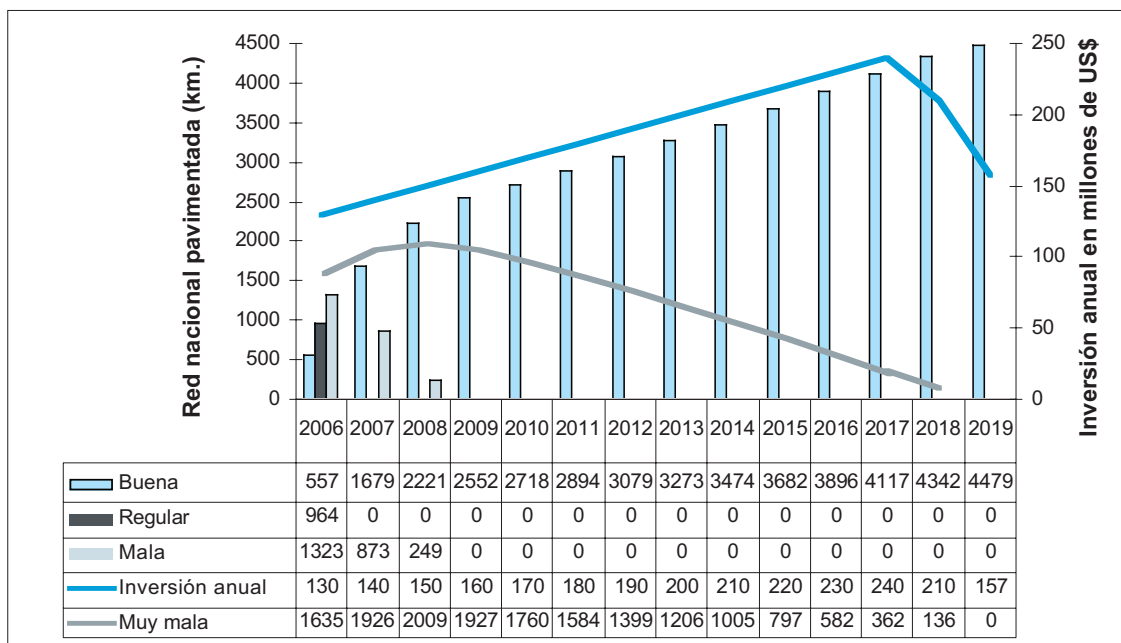
Fuente: ACCCR (2006).

- 4.47** Si este monto fuera gastado en partes iguales cada año, ello implicaría un gasto de 1,1 por ciento del PIB de 2006, con una caída a menos de 0,6 por ciento del PIB hacia 2020, asumiendo un crecimiento anual de 5 por ciento y un tipo de cambio constante en términos reales (en los últimos años, el Colón se ha apreciado contra el dólar en términos reales). Esto es bastante realista dado que Costa Rica ya ha comprometido recursos públicos por alrededor del 1 por ciento del PIB en 2007 y dadas las importantes inversiones privadas que, se espera, fluyan hacia el sector a partir de 2008.
- 4.48** Sin embargo, debido a la gran demanda acumulada de una rehabilitación y mejoramiento de la red, ACCCR cree que serán necesarios unos 320 millones de dólares anuales durante los primeros seis años del programa, para bajar luego a 225 millones durante los siguientes tres años y a 176 millones durante los últimos seis. Si bien las cifras parecen ser técnicamente apropiadas, implican un incremento en los fondos para caminos a alrededor de 1,5 por ciento

del PIB en los primeros años. Si se considera que los fondos provenientes de impuestos y los peajes son equivalentes al 1 por ciento del PIB, esto implica que cerca de una tercera parte de la financiación debe provenir de inversiones privadas y préstamos externos.

- 4.49** De hecho, el estudio de ACCCR asumió que más de una tercera parte de los fondos provendrían de una combinación de inversiones privadas (27,5 por ciento) y préstamos externos (10,5 por ciento). Se estimó que alrededor del 62 por ciento de los recursos provendrían del sector público. Sin embargo, en la actualidad esto no es realista debido a las demoras en el inicio de la operación de las concesiones privadas. Más aún, las limitaciones institucionales no permitirán que se alcance la total implementación del presupuesto, incluso si CONAVI y las municipalidades reciben todos los fondos públicos estipulados por la constitución.
- 4.50** A partir de un enfoque técnicamente más detallado, LANAMME (2006a) realizó un ejercicio similar al de ACCCR pero limitado al mejoramiento de la calidad de los más importantes 4.478 kilómetros de la red nacional pavimentada. El gasto estimado fue de 2.587 millones de dólares a lo largo de 14 años y a valores constantes del dólar de 2006 (Gráfico 4.5). Las inversiones debían crecer en forma gradual desde 30 millones de dólares en 2006 a 240 millones en 2017, mientras que todas las rutas clasificadas como “malas” y “regulares” debían alcanzar el nivel de “buenas” en cuatro años.
- 4.51** El financiamiento público podría sin duda cubrir este nivel de inversión; sin embargo, quedaría muy poco excedente para rutas regionales, carreteras nuevas y la red nacional de caminos no pavimentados. Tomando esto en consideración, LANAMME llegó a la conclusión, al igual que ACCCR, de que el financiamiento público no sería suficiente para cubrir las necesidades del sector: se necesitaría también la inversión privada, a través de acuerdos de asociación público-privada, y el financiamiento externo, sobre todo para las nuevas rutas.

Gráfico 4.5: Cálculo de Gastos Necesarios para Mejorar la Red Nacional Pavimentada, a lo largo de 14 años (por LANAMME)

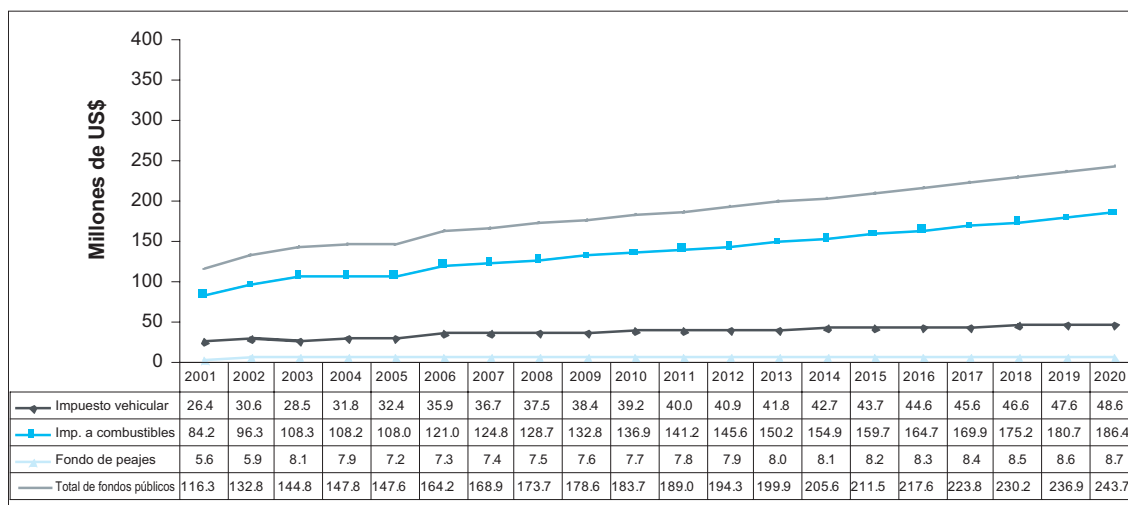


Fuente: LANAMME (2006a).

Necesidades de fondos y opciones de financiamiento

4.52 Para evaluar en qué medida los fondos públicos podrían financiar los gastos en caminos necesarios para mejorar su calidad estructural, este estudio hizo una proyección de los ingresos fiscales en el período 2007-2020 por impuestos a los combustibles y a los vehículos, así como por el cobro de peajes, y asumiendo que todos los impuestos asignados van al sector y que el ritmo de crecimiento en la recolección de estos impuestos en ese período será similar a la del período 2001-2006 (6,1 por ciento anual) (Gráfico 4.6). A las cifras se les descontó luego el 3 por ciento de incremento anual en el valor del dólar. Esto dio como resultado un acumulado total de 3.712 millones de dólares (a valores constantes de 2006), cifra que es prácticamente igual a los 3.731 millones calculados por ACCCR.

Gráfico 4.6: Fuentes de Financiamiento Público en Infraestructura Vial, 2001-2020



Fuente: CGR y CONAVI.

4.53 Puede ser tentador concluir que los fondos públicos podrían cubrir las necesidades del sector caminero en su totalidad. Sin embargo, esto sería incorrecto. Las limitaciones institucionales descritas anteriormente no permitirían que el sector público alcanzara la total ejecución del presupuesto. Ni CONAVI ni las municipalidades han logrado gastar todo el dinero que se les asignó. Además, el Gobierno podría no enviar el total de los recursos a CONAVI y las municipalidades, como ha hecho en el pasado, para dar otra prioridad a recursos que son escasos y en caso de que las condiciones macroeconómicas requieran un ajuste fiscal. Además, estas suposiciones ignoran las necesidades de gastos en puentes y proyectos urbanos, así como construcciones nuevas y el ensanchamiento de rutas por el crecimiento del tránsito y los cambiantes patrones de tránsito. Tampoco compensa las negligencias en la rehabilitación y el mantenimiento periódico de los caminos: si estos gastos no se hacen, partes de la red probablemente se deterioren aún más, algunas con bastante rapidez, lo que incrementará aun más las necesidades futuras de gastos. Este deterioro en las carreteras podría afectar de manera negativa la actividad económica, sobre todo en materia de ingresos por exportaciones y turismo, lo que conduciría a un círculo vicioso de impuestos más bajos, gastos más bajos en caminos y menor actividad económica. Para reducir este riesgo, los gastos en caminos podrían ser mayores en un inicio, tal como recomendó ACCCR. Sin embargo, esto hace que sea menos probable aun que el financiamiento exclusivamente público pueda ser suficiente para hacer frente a las necesidades o que exista la capacidad institucional necesaria para implementar un programa más ambicioso de inversiones.

4.54 Por estas razones, sería conveniente implementar las medidas abordadas anteriormente, tendientes a alentar la participación del sector privado en rutas a través de concesiones a largo

plazo y de contratos de administración basados en desempeño. El potencial es enorme. El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 prevé concesiones con un volumen total de inversiones de 500 millones de dólares. Otros 500 a 900 millones de dólares de proyectos de concesión han superado la fase de viabilidad y la propuesta de ACCCR sugiere 1000 millones de dólares. Sin embargo, estas inversiones en gran escala del sector privado van a ser posibles sólo si antes se resuelven las cuestiones relacionadas con el necesario apoyo político y los cambios en reglas y regulaciones ya abordadas. A la par, la capacidad tanto de CONAVI como de las municipalidades debe ser reforzada tanto para asignar y supervisar las iniciativas público-privadas como para implementar los proyectos que llevarán a cabo. La capacidad de CONAVI de contratar empresas privadas debe ser mejorada, con especial énfasis en la introducción de un más amplio uso de contratos de administración y mantenimiento de caminos sobre la base de los resultados. Por último, además de un mayor financiamiento con ingresos fiscales para el mantenimiento de caminos, podría ser explorada la viabilidad de incrementar los ingresos por peajes. El cobro electrónico de peajes, considerado por el Gobierno como una posibilidad, es prometedor.

Capítulo 5

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL PROCESO PRESUPUESTARIO: REGLAS, ACTORES E INCENTIVOS

- 5.1 En los últimos años Costa Rica ha actualizado sustancialmente el marco legal que sienta las reglas del sistema nacional de presupuesto. El proceso presupuestario está bien documentado, los controles internos son efectivos y existen adecuados mecanismos de rendición de cuentas sustentados en una Contraloría General de la República independiente y profesional. Sin embargo, el sistema presupuestario aun padece algunas limitaciones estructurales, procedimientos inadecuados y carencias de capacidades técnicas. Este capítulo identifica estas falencias y sugiere posibles vías para superarlas. Comienza con una descripción de las reglas constitucionales y actores involucrados en el proceso presupuestario, seguido por un análisis de las dinámicas de la política económica y los resultados fiscales que son consecuencia de esta interacción. Concluye que la excesiva rigidez presupuestaria constituye una barrera crucial para la formulación estratégica de políticas públicas. La misma ha conducido a una pérdida de participación de la inversión pública en el presupuesto, a un mayor endeudamiento y a conflictos políticos y legales debido a que el Ejecutivo ha debido violar sistemáticamente los mandatos legales y constitucionales a fin de mantener la estabilidad macroeconómica. Esto ha impedido reformas y a menudo ha llevado a intervenciones de la Corte Constitucional.
- 5.2 El presente capítulo a continuación analiza las diferentes fases del proceso presupuestario –preparación, aprobación, control y evaluación- y sugiere varias opciones de políticas. **En el nivel ejecutivo**, el Ministerio de Hacienda podría mejorar la planificación y estimación presupuestaria mediante la formulación de un presupuesto de tres años y un plan de inversiones en concordancia con el plan de desarrollo de cinco años. También podría requerir que todas las entidades utilicen el mismo sistema certificado de contabilidad y aseguren la consistencia respecto de las cifras aprobadas del presupuesto y sistemas de compras. **En el nivel legislativo**, la Asamblea Legislativa podría mejorar su capacidad técnica para cumplir con su obligación de evaluar de manera independiente las propuestas presupuestarias y llevar adelante su propia valoración y evaluación de la ejecución presupuestaria. También podría exigir que las principales entidades descentralizadas envíen actualizaciones anuales sobre la ejecución presupuestaria, utilizando un sistema contable estándar y vinculando los gastos a los objetivos de las políticas. Además, el Congreso podría estar mejor informado acerca de las instituciones descentralizadas si dedicara algunas sesiones plenarias cada año a revisar los informes de la CGR y la Defensoría de los Habitantes. Por último, se fomentaría la transparencia y la rendición de cuentas si las decisiones de voto en el Congreso se llevaran a cabo en forma nominal (lo que permite conocer quiénes votaron a favor de qué leyes o artículos).
- 5.3 Por su parte, la CGR podría brindar asistencia técnica a los departamentos de auditoría interna. Podría también prestar más atención a los controles ex post en lugar ex ante y hacer públicas

ciertas etapas del proceso presupuestario de las entidades descentralizadas ahora ocultas al examen público. También se podría considerar la firma de acuerdos de desempeño con los directorios de algunas entidades descentralizadas, para mejorar los procedimientos de compras, evaluar la capacidad técnica de administrar los fondos públicos que le son asignados y favorecer una mayor participación de la sociedad civil en el control de la ejecución presupuestaria y su evaluación. Estas medidas contribuirían a aumentar la calidad del proceso presupuestario en el país, su transparencia y orientación hacia los resultados.

A. Instituciones del Presupuesto, Actores y Resultados Fiscales

5.4 En las últimas dos décadas, los presupuestos públicos de Costa Rica se caracterizaron por su creciente rigidez, la represión de la inversión pública a fin de alcanzar las metas fiscales y una débil vinculación entre la formulación del presupuesto y los objetivos explícitos de las políticas públicas. Recientes mejoras en los ingresos fiscales del Gobierno Central, gracias a una más firme y eficiente recolección de impuestos, permitieron disminuir las restricciones fiscales y aliviar las limitaciones al gasto y la inversión en empresas e instituciones públicas. Sin embargo, estas mejoras no han sido suficientes como para financiar los mandatos legales y constitucionales. Más aun, si bien la situación más holgada ha permitido reducir el déficit fiscal del Gobierno en los últimos dos años y atemperado el impacto de algunos gastos (como pérdidas del Banco Central y servicios de la deuda pública), la mejora es frágil: el cobro sostenido de altos ingresos fiscales depende en parte de un buen crecimiento económico, que podría disminuir en los próximos años como resultado de la crisis internacional.

5.5 En los últimos años, los presupuestos de Costa Rica se ven cada vez más limitados por mandatos y reglas del tipo de las directivas sobre gastos y asignaciones mínimas legal y constitucionalmente establecidas. Para favorecer una mayor disciplina fiscal, la constitución también exige que los gastos no sean mayores a los ingresos esperados y obliga al Legislativo a que se asegure de que todo nuevo mandato o pedido de incremento en los gastos tengan plena financiación. Los artículos de la constitución se aplican a los gobiernos Central y municipal, así como a las entidades descentralizadas consistentes en instituciones descentralizadas, empresas públicas, entidades autónomas y semiautónomas y a instituciones financieras públicas (Cuadro 5.1).

Cuadro 5.1: Estructura del Gobierno y Reglas Constitucionales		
	No. de Instituciones	Reglas constitucionales
Gobierno Central	161	Art. 176: Los gastos totales no pueden superar los ingresos esperados Art. 184: Todos los gastos requieren aprobación de la CGR
Poder Ejecutivo ¹	156	Art. 177: El Ejecutivo debe preparar el presupuesto del Gobierno Central y el Presidente es quien sella las disputas entre ministerios Art. 180: El presupuesto de gastos limita las acciones
Poder Legislativo ²	3	Art. 124: El Congreso debe aprobar el presupuesto del Gobierno Central Art. 179: El Congreso no puede incrementar los gastos sin identificar la correspondiente fuente de ingresos Art. 183: La CGR, si bien bajo el Poder Legislativo, debe tener una total independencia operativa y administrativa del Gobierno
Poder Judicial	1	Art. 177: Debe recibir al menos 6% de los ingresos del Gobierno Central
TSE (autoridad electoral)	1	Art. 177: El Ejecutivo no puede objetar el presupuesto electoral
Entes descentralizados³	114	Art. 176: El gasto total no puede ser mayor a los ingresos esperados Art. 184: Todos los gastos requieren aprobación de la CGR Art. 73: Porción de contribuciones a la seguridad social asignadas a determinadas agencias descentralizadas Art. 85: Aplica recursos a un fondo específico de educación superior
Municipalidades⁴	95	Art. 176: El total de gastos no puede superar los ingresos probables Art. 184: Todos los gastos requieren aprobación de la CGR
TOTAL	370	
<p>1. Incluye 19 ministerios y 136 cuerpos subordinados, programas, proyectos, fondos y directorios creados por ley. 2. Incluye la Asamblea Legislativa, la CGR y el la Defensoría de los Habitantes. 3. Incluye empresas públicas, instituciones autónomas y semiautónomas y entes públicos no gubernamentales. 4. Incluye 81 municipalidades y sus cuerpos subordinados. <i>Fuente:</i> Programa Estado de la Nación, 2003.</p>		

5.6 Algunas leyes especifican mínimos adicionales de gastos en varias áreas. El presupuesto debe asignar: (i) seis por ciento del PIB a educación, (ii) diez por ciento de los ingresos para las municipalidades, (iii) tres por ciento para subsidios de viviendas, y (iv) dos por ciento para desarrollo de comunidades. Otras leyes específicas estipulan que ciertas actividades e instituciones deben recibir una porción de los impuestos y tarifas, como por ejemplo FODESAF, que recibe 20 por ciento del impuesto a las ventas para programas de lucha contra la pobreza; CONAVI, que recibe 50 por ciento del impuesto a los vehículos; 30 por ciento del impuesto a los combustibles dividido entre CONAVI (75 por ciento) y las municipalidades (25 por ciento) va al sector vial; y el fondo forestal recibe 3,5 por ciento del impuesto a los combustibles. Para no exceder los límites de gastos y dada esta rigidez, el Gobierno ha decidido con frecuencia recortes en la inversión pública, lo que pone presión sobre la calidad de los servicios. Uno de los más evidentes resultados de las restricciones a la inversión es el deterioro en la calidad de la mayoría de los servicios de infraestructura de Costa Rica.

5.7 La rigidez presupuestaria es un subproducto de la dinámica política del país, en la cual se destaca la dificultad crónica que ha encontrado el Ejecutivo para realizar una reforma fiscal ambiciosa, el bloqueo recíproco entre fuerzas y actores políticos y el uso de normas legales y constitucionales que

restringen el gasto público como medio para imponer objetivos de políticas públicas al Ejecutivo. En algunos momentos distintos gobiernos necesitaron recurrir a préstamos para poder cumplir con los mandatos constitucionales. El nivel de la deuda pública, por encima del 50 por ciento del PIB entre 2002 y 2005, es en parte resultado de esa dinámica. Los servicios de deuda han puesto presión sobre la inflación y las tasas de interés, llevando ambos índices a cifras de dos dígitos durante la mayor parte de la última década, si bien mejorando desde 2006 a la fecha.

- 5.8** Otra consecuencia de los mandatos constitucionales es el conflicto político y legal que se genera al intentar llevar racionalidad a los gastos. En varias ocasiones durante los últimos 15 años, el Ejecutivo incumplió los mandatos legales y constitucionales en su esfuerzo por alcanzar o mantener la estabilidad macroeconómica. Esto, a su vez, endureció posiciones en el Congreso, donde algunos legisladores exigen aun más asignaciones presupuestarias. El resultado ha sido a menudo que el Ejecutivo y el Legislativo quedaron en un punto muerto, llevando este conflicto institucional a la instancia de la Sala IV.

El Régimen Político de Costa Rica y sus Implicancias en el Proceso Presupuestario

- 5.9** Para comprender mejor la dinámica del proceso presupuestario, incluidos los poderes formales e informales, esta sección describe con mayor detalle algunas de las reglas y actores constitucionales involucrados en el mismo.⁷⁶ El punto de partida de la Constitución de 1949 para la organización del Estado es lo que Bruce Ackerman llama La Nueva Separación del Poder (Ackerman, 2006). Bajo este modelo, una fuerte dinámica horizontal de rendición de cuentas evita que un sector o poder del Estado se convierta en el gran administrador del poder. En el caso de Costa Rica, la nueva separación del poder fue la solución constitucional para conflictos endémicos hasta 1949. El diseño constitucional resultante, ante la presencia de un sistema bipartidista durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo, contribuyó a la aplicación de políticas públicas efectivas a la vez que se reducía la conflictividad política y se promovía un estilo consensual de toma de decisiones (BID, 2007)

- 5.10** En línea con esta división del poder, el Poder Ejecutivo tiene una autoridad limitada bajo la constitución, sobre todo en comparación con otros países de América Latina.⁷⁷ Por ejemplo, el Ejecutivo: (i) debe acatar leyes aprobadas por mayoría simple en el Legislativo, mientras que se requieren dos terceras partes del Congreso para otorgar al Ejecutivo poderes extraordinarios; (ii) no puede vetar los presupuestos aprobados por el Congreso; (iii) influye, aunque no se requiere que apruebe, la mayoría de los gastos públicos, y (iv) está obligado a firmar las leyes aprobadas por el Legislativo. Su herramienta más poderosa es su poder de vetar parcialmente leyes aprobadas por el Congreso. Un veto sólo puede ser anulado por una mayoría de dos tercios del plenario (38 de los 57 legisladores). El Ejecutivo también está sujeto a una “rendición de

⁷⁶ Ver “Revisión integral del Gasto Público en Costa Rica,” Informe RS-T1027, BID 2007.

⁷⁷ Ver Carey 1997 y Urcuyo 2003 para más detalles.

cuentas horizontal”, controlado por la Contraloría General de la República.

- 5.11** El Congreso, por otro lado, tiene escasos poderes políticos para controlar los gastos públicos, sea del Gobierno Central o de las instituciones descentralizadas. El Poder Judicial tiene un mayor poder de influenciar los resultados presupuestarios, a través de un sector especializado de la Corte Suprema, la Sala Constitucional, que conoce los casos en que se han violado los derechos constitucionales de los ciudadanos de toda índole, no solamente asuntos que afecten los presupuestos. La Corte Constitucional ejerce un control activo de las políticas públicas en general y de los gastos públicos en particular por medio de: (i) la clarificación del rol de los poderes Legislativo y Ejecutivo en la formulación y aprobación del presupuesto y (ii) la resolución de disputas entre organismos públicos en torno a las asignaciones presupuestarias, así como entre ciudadanos e instituciones públicas. Por último, la CGR juega un papel fundamental en el control de la implementación de las políticas públicas. Además de realizar una revisión de antemano del presupuesto, la CGR es responsable de la aprobación de la mayoría de los gastos públicos, incluidas todas las adquisiciones públicas (ver próximo capítulo). Varias leyes han expandido sus poderes a lo largo de la última década.
- 5.12** Tanto el Ejecutivo como el Legislativo tienen una capacidad limitada de influir sobre las políticas y los gastos de las entidades descentralizadas, que se autogobiernan. Estas representan dos terceras partes de los gastos no consolidados del sector público (Cuadro 1.11) y generan superávit para el sector público (Cuadro 1.15) por las ganancias que obtienen por la venta de sus servicios y por la porción de ingresos fiscales, asignados por ley, que reciben. Sus presupuestos son aprobados por la oficina del Contralor General, sin intervención alguna ni supervisión del Congreso y con apenas una intervención indirecta del Ejecutivo. El hecho de que el sector descentralizado sean tan importante, como es el caso en Costa Rica, es bastante único, y es clave para comprender la economía política del proceso presupuestario.⁷⁸
- 5.13** Los intentos de reformas también se ven frenados por la relativa debilidad de los liderazgos que impulsan las reformas tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo. Muchas iniciativas de este tipo requieren de un tiempo hasta que se construye el consenso y además demandan experiencia. La conjunción de ambos factores ha sido difícil de lograr en los últimos años en Costa Rica, ya que la reelección consecutiva estaba prohibida en ambos poderes y, hasta 2005, cuando la ley fue modificada, el presidente sólo podía cumplir un mandato. Si bien los miembros del Congreso pueden buscar un segundo mandato mientras este no sea consecutivo, la gran mayoría está en funciones por sólo un mandato.⁷⁹ Esta falta de experiencia se ve afectada, además, por el corto período de cuatro años simultáneos de

78 La constitución de 1949 consideraba que ciertas áreas de la administración pública deberían ser excluidas de la aprobación presupuestaria, siempre y cuando hubiera un control ex ante por parte de un cuerpo independiente, como la oficina del Contralor General.

79 Entre 1953 y 1994, 90 por ciento de los integrantes del Congreso fueron elegidos una sola vez (Carey, 1996), y para el período 2006-2010, sólo 7 de los 57 miembros tenían experiencia previa en el Congreso.

todos los cargos electivos. Las reformas a menudo requieren del toma y daca, pero esto se hace difícil en un medio en el que todos se vuelven patos cojos (lame ducks), sobre todo en los últimos dos años antes de las elecciones. Por último, la progresiva fragmentación del régimen bipartidista en los últimos 20 años ha exacerbado esta situación, lo que hace que sea prácticamente imposible la aprobación de reformas.

- 5.14** El estrecho espacio político que dejan los mandatos constitucionales, legales y administrativos limita la capacidad del Ejecutivo de ampliar la base impositiva y de esta forma incrementar los ingresos de una manera más justa, o de asignar esos nuevos recursos potenciales a actividades o sectores específicos. Los centros dispersos del poder y los múltiples puntos en que los actores podrían vetar de manera efectiva cambios en políticas dan forma a una dinámica en las políticas públicas que hace difícil cambiar el statu quo. Como resultado, históricamente la estrategia tanto del Ejecutivo como del Legislativo para asegurar recursos para los objetivos deseados ha sido imponer asignaciones legales y constitucionales, así como niveles mínimos de gasto para las áreas deseadas. Esta dinámica contribuyó, por un lado, a la estabilidad y coherencia de las políticas públicas del país. Por el otro lado, como se describe más adelante en este capítulo, los mandatos legales y constitucionales están en el centro de la rigidez presupuestaria que le ha impedido al Ejecutivo –y al Legislativo– destinar recursos según objetivos estratégicos.

Tres Arenas Presupuestarias

- 5.15** Costa Rica tiene tres procesos presupuestarios diferenciados, cada uno con sus propias reglas, actores y economía política. El primero determina el presupuesto del Gobierno Central, que incluye los poderes Ejecutivo y sus agencias, Legislativo y Judicial, representa alrededor de una tercera parte de los gastos públicos no consolidados. El segundo determina el presupuesto del sector descentralizado, que representa alrededor de dos terceras partes de estos gastos. El tercero comprende a los presupuestos de los municipios y es de menos del 2 por ciento del total de los gastos públicos no consolidados (Cuadro 1.11).

Presupuesto del Gobierno Central

- 5.16** El Poder Ejecutivo prepara, implementa y evalúa el presupuesto del Gobierno Central, mientras que el Poder Legislativo lo aprueba. De los tres procesos presupuestarios este es el único sobre el cual el Ejecutivo tiene un control fuerte y directo. Sin embargo, tiene una discrecionalidad limitada, dada su obligación de pagar servicios de deuda y cumplir con los mandatos legales cuando la recolección impositiva, con un promedio inferior al 14 por ciento del PIB en los últimos años, es muy modesta para el tipo de Estado de bienestar por el que la sociedad costarricense ha optado históricamente. La preparación del presupuesto es un proceso de varios pasos, pero el que está a cargo de manera efectiva es el Ministerio de Hacienda. Pese a que cada entidad del Gobierno Central, incluidos los ministerios, prepara su propio presupuesto, todas

deben seguir los lineamientos fijados por el Ministerio de Hacienda, que es en última instancia el que decide las partidas y envía el proyecto de ley al Congreso para su aprobación.

- 5.17** La Comisión de Hacendarios⁸⁰ del Congreso es un jugador clave en la aprobación del presupuesto. Revisa los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo y tiene la capacidad de hacer los cambios que sean necesarios, pero al final el plenario del Congreso tiene derecho de aprobar o rechazar los informes de esta comisión.⁸¹ El Congreso tiene poder para incrementar los gastos presupuestados por el Ejecutivo, pero para ello debe identificar los ingresos a utilizar, sujetos a verificación de la CGR. Sin embargo, dada la rigidez descrita anteriormente, es bastante limitada la posibilidad de que el Congreso reasigne partidas presupuestarias. Por último, el Congreso también tiene una función de supervisor a través de una comisión especial investigadora y evalúa los informes anuales de la CGR y la autoridad presupuestaria.

Presupuesto del Sector Descentralizado

- 5.18** El segundo de los procesos presupuestarios tiene que ver con el sector descentralizado. Como hay más de cien entidades, existen también más de cien procesos presupuestarios independientes. Sin embargo, seis entidades descentralizadas son responsables por más de 80 por ciento de los gastos del sector público.⁸² Este proceso presupuestario es importante porque las entidades descentralizadas representan alrededor de dos tercios de los gastos del sector público, equivalentes a más o menos un tercio de del PIB.
- 5.19** Cada entidad descentralizada prepara y ejecuta su propio presupuesto. Estos son aprobados directamente por la CGR, sin una intervención formal del Poder Legislativo, aunque con influencias indirectas del Ejecutivo. No obstante, el Ministerio de Hacienda indica los lineamientos generales y provee las previsiones macroeconómicas que luego son utilizadas por las entidades en la preparación de sus presupuestos. La CGR basa su aprobación en un examen de la legalidad de los ingresos y los gastos, tanto durante la preparación del presupuesto como en su ejecución. Se concentra en cómo cada entidad prepara y ejecuta sus gastos, sobre todo en relación con la interacción con otros actores institucionales y con contratistas y vendedores.
- 5.20** En teoría, la constitución no permite a la CGR modificar presupuestos, ya que violaría así el principio de autonomía de las instituciones descentralizadas. En la práctica, sin embargo, los analistas presupuestarios de la CGR tienen un considerable poder informal para modificar los presupuestos, dado que pueden rechazar gastos que consideren excesivos o injustificados.

80 Tradicionalmente, la mayoría legislativa intenta obtener mayoría en la comisión (6 a 11 miembros), ya que esto permite su control. Una subcomisión a cargo del análisis del presupuesto consiste de 5 o 6 legisladores. Salvo en el período 2002-2006, el partido en el Gobierno ha dominado la subcomisión, con o sin el apoyo de los integrantes de minoría.

81 La subcomisión recibe apoyo técnico de la unidad de análisis presupuestario del Congreso, el Ministerio de Hacienda y la oficina del Contralor General.

82 ICE, CCSS, INS, RECOPE, BNCR y BCR.

Las resoluciones de la CGR deben cumplirse y sólo son apelables ante el Contralor General en persona. Cuando la CGR rechaza un presupuesto, se aplica el del año anterior mientras la institución hace las correcciones indicadas. En términos generales, este proceso está muy regulado, con vencimientos, informes acordados y formularios preestablecidos y requiere de la interacción bilateral entre la CGR y cada institución. Además, según el artículo 184 de la constitución, la CGR participa directamente en la ejecución presupuestaria y su evaluación. Aprueba las enmiendas y todas las compras de bienes y servicios. Las compras de las entidades descentralizadas representan la porción mayoritaria de las compras públicas (92 por ciento). Su foco está puesto casi exclusivamente en la legalidad de estos gastos y sus evaluaciones ex post por lo general están impulsadas por quejas o por auditorias externas. Si bien la CGR ha ampliado sus funciones evaluadoras, alrededor del 70 por ciento de su trabajo todavía está concentrado en los controles ex ante o aprobaciones y en la ejecución presupuestaria.

- 5.21** Si bien la máxima autoridad de una entidad descentralizada es la persona responsable por la preparación del presupuesto, su Consejo de Directores debe aprobarlo antes de que sea enviado a la CGR. Los Consejos también aprueban todas las compras importantes. La selección del gerente general y de los integrantes del Consejo es por lo tanto fundamental en la economía política de este proceso presupuestario. El Poder Ejecutivo tiene a su cargo la responsabilidad de hacer estos nombramientos, lo que le da importantes poderes formales que puede utilizar para nombrar a miembros leales del partido. Sin embargo, una vez nombrados, el Ejecutivo puede hacer poco si el nombrado decide no seguir la línea partidaria o tomar una dirección contraria en materia de gastos. Los miembros no deben reportar al Ejecutivo, ocupan sus cargos por un período mayor al de los presidentes de la nación y no pueden ser removidos sin causa justa. Esto constituye una salvaguarda contra la concentración del poder en manos de un solo partido y a favor de cierta estabilidad en la estructura organizacional y el funcionamiento de las entidades.
- 5.22** En el Poder Ejecutivo, el Ministerio de Hacienda es el que tiene mayor capacidad de influir en el proceso presupuestario del sector descentralizado. Puede controlar el gasto en un nivel macro mediante la fijación de objetivos de crecimiento y pautas de reinversión de superávit y mediante la fijación de límites a las líneas de crédito para las entidades públicas no financieras. Esto limita efectivamente la capacidad de las entidades de realizar ciertos gastos. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda no tiene el poder legal para recomendar o aprobar gastos, algo que es responsabilidad exclusiva del liderazgo de las instituciones y de la CGR. Esta dinámica ha llevado en el pasado a conflictos entre ICE, CCSS y el Poder Ejecutivo por los gastos y niveles de inversión.

Presupuesto de las Municipalidades

- 5.23** El tercer proceso presupuestario tiene que ver con el presupuesto de las municipalidades, que representa menos de 2 por ciento de los gastos del sector público. En un sentido, es similar al proceso de las entidades descentralizadas, ya que la aprobación involucra a las municipalidades y a la CGR, en un proceso en el que la CGR sólo verifica la legalidad de los gastos propuestos. Sin embargo, desde otro punto de vista el proceso municipal es similar al del Gobierno Central, porque supone la interacción del Poder Ejecutivo (alcalde) y el Legislativo (consejo municipal). Al igual que en el procedimiento del Gobierno Central, el escrutinio y la participación pública varía mucho. Además, dado que gran parte del presupuesto municipal tiene su origen en transferencias del Gobierno Central, los presupuestos municipales deben tener aprobación del Congreso como parte del proceso de aprobación del presupuesto nacional.
- 5.24** La constitución y el Código Municipal de 1998 prevén la autonomía presupuestaria de las municipalidades. Sin embargo, por la débil base impositiva (cerca al 1 por ciento del PIB), las municipalidades, sobre todo en las áreas menos desarrolladas, dependen de las transferencias del Gobierno Central. Estas transferencias, reguladas por la Ley 7755, aseguran que las necesidades básicas locales, comunales o regionales, en términos de proyectos de inversión o programas de interés social, sean satisfechas. Esta ley ha prevenido que los legisladores ejercieran un dominio político. También es una herramienta útil para que los líderes del Congreso aseguren la disciplina partidaria y negocien con partidos minoritarios mediante la aprobación de proyectos o programas de su interés (Carey, 1996). La ley fija una serie de indicadores objetivos para la asignación de gastos en relación inversa al grado de desarrollo del municipio. Pero los legisladores del oficialismo igualmente tienen el poder de añadir transferencias a un presupuesto, aunque esto requiere negociar con el Ministerio de Hacienda tanto la inclusión de un rubro en el presupuesto como el posterior desembolso.

Modernizando el Marco Legal

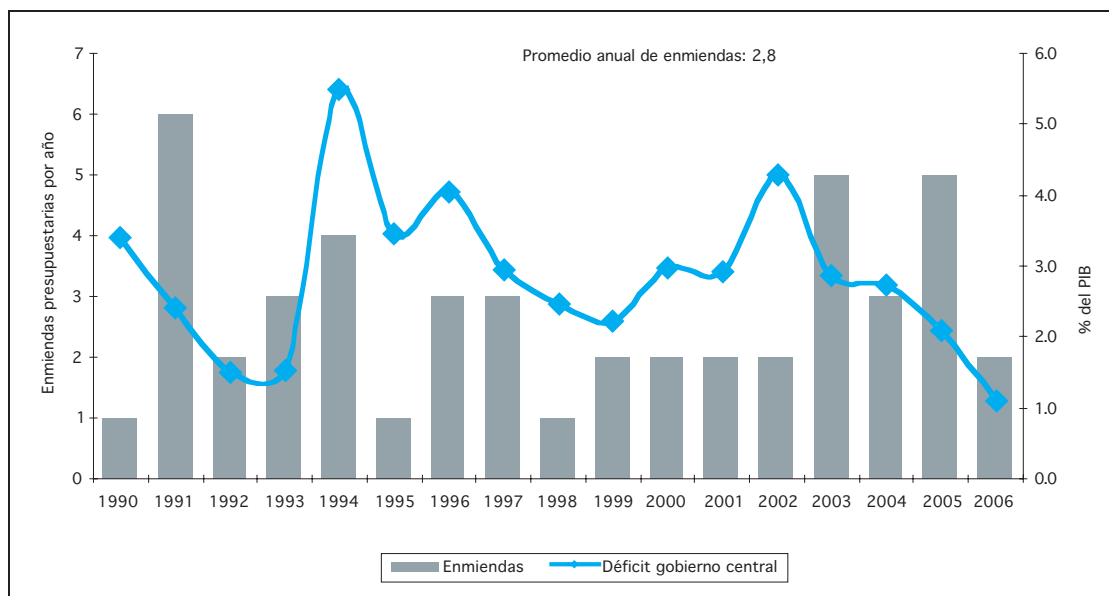
- 5.25** El marco legal de los tres procesos presupuestarios ha sido actualizado en la última década, con el objetivo de incorporar controles más firmes y hacer un mayor uso de criterios técnicos en la toma de decisiones. Al Poder Ejecutivo se le otorgaron nuevos instrumentos para influenciar el proceso presupuestario general, y la CGR recibió más poderes para controlar los gastos en función de su legalidad. En general, el Ejecutivo, y más precisamente el Ministerio de Hacienda, ahora tiene un mayor control de todos los presupuestos del sector público en general que una década atrás, pero menos posibilidades de exceder sus límites legales y constitucionales recurriendo a sus poderes informales.
- 5.26** En el nivel nacional esto fue ideado así sobre todo por pedido del Ministerio de Hacienda, que reclamaba mejores controles presupuestarios y vías para imponer disciplina en los gastos, dada su incapacidad para elevar la carga fiscal de manera significativa y dadas las obligaciones por servicios

de deuda. Así, una nueva Autoridad Presupuestaria (AP) fue creada en 1982 por Ley 6821, con enmienda en 2001 a través del artículo 21 de LAFRPP. Presidida por el ministro de Hacienda, la función central de la AP es desarrollar los lineamientos de política presupuestaria del sector público, incluidas cuestiones relacionadas con las inversiones, el endeudamiento y los salarios. Sin embargo, CCSS, las universidades públicas y algunas otras entidades descentralizadas están excluidas. El artículo 21 excluye del control de la AP las “entidades públicas cuyos ingresos, por legislación especial, provengan de contribuciones del sector productivo que representan”. Un mayor acceso y control sobre la información presupuestaria le otorga a la AP una ventaja evidente en la toma de decisiones respecto de otros actores, incluido el Congreso.

Economía Política del Proceso Presupuestario y sus Resultados Fiscales

- 5.27** El Gobierno Central de Costa Rica ha generado déficit fiscales crónicos aunque moderados en la última década. Debido al alto crecimiento económico y un duro combate a la evasión impositiva, los datos de 2006 y el primer semestre de 2007 muestran un pequeño superávit en el balance del Gobierno Central (Cuadro 1.4). A excepción de 1998, en las últimas dos décadas los años electorales tendían a producir mayores déficit fiscales, lo que sugería que los funcionarios con cargos ejecutivos tendían a incrementar los gastos hacia el final de su mandato y/o que los gobiernos nuevos incrementaban los gastos en concordancia con las promesas electorales.
- 5.28** Además de las asignaciones por ley y los mandatos de financiamiento mínimo que están garantizados por la constitución, el Congreso ha contribuido al déficit fiscal por vía de enmiendas al presupuesto a lo largo del año. Estas enmiendas guardan algún correlato con los crecientes desequilibrios fiscales en el período 1994-2003 (ver la sección sobre ejecución presupuestaria, en este capítulo). En los últimos cuatro años, si bien el número de modificaciones ha sido mayor que en los anteriores cinco años, los montos pedidos han sido menores, lo que contribuyó a mejorar el equilibrio fiscal (Gráfico 5.1).

Gráfico 5.1: Presupuestos Extraordinarios, Modificaciones Aprobadas por el Poder Legislativo y Déficit Fiscal 1990-2006



Fuente: Ministerio de Hacienda.

5.29 Como se vio en el Capítulo 1, el Ministerio de Hacienda ha tomado una serie de medidas en los últimos años para mejorar el equilibrio fiscal, lo que condujo a un superávit general en 2006 y a un pequeño superávit en los primeros seis meses de 2007. Estas medidas incluyeron: (i) una mejor administración de impuestos y aduanas,⁸³ lo que elevó los ingresos como porción del PIB de 13,2 por ciento entre 2001 y 2004 a 14,2 por ciento en 2006, con una proyección aun más elevada en 2007; (ii) un mejor manejo de la deuda, que condujo a una mejor relación deuda/PIB, aunque un dólar más débil probablemente también contribuyó, y (iii) controles en los gastos, aunque estos recayeron de manera desproporcionada sobre las inversiones de capital y los gastos de protección social.

5.30 En línea con la política oficial de lograr una mejor relación de activos y pasivos, el Gobierno ha reducido su deuda externa a expensas de un mayor endeudamiento interno. Para financiar esto ha obligado a entidades públicas descentralizadas con superávit a financiar las emisiones de deuda del Gobierno. Como resultado, los títulos del Gobierno en poder de estas entidades descentralizadas se triplicaron en valores nominales entre 1998 y 2006, mientras que la porción de la deuda interna en poder de las entidades descentralizadas –principalmente ICE, CCSS e INS– creció de 75 a 79 por ciento (Cuadro 5.2). Una consecuencia importante de este barrido

⁸³ Algunos ejemplos de esto son: la incorporación de la llamada Tecnología de Información para el Control Aduanero, o TICA. Exámenes cruzados de la declaración de impuestos al ingreso y un más amplio uso de sanciones para desalentar la evasión impositiva. La mejor recaudación impositiva permitió mayores gastos, sobre todo en inversiones, en 2007.

de los superávits de las entidades descentralizadas es que el Ministerio de Hacienda ha restringido de manera efectiva la capacidad de estas instituciones de utilizar estos recursos en otro tipo de gastos.

Cuadro 5.2: Porfolio de Inversiones del Sector Público al 31 de Diciembre, 1998 2006
(en miles de millones de colones, salvo aclaración en contrario)

	1998	2000	2002	2004	2006
PIB	3.627	4.915	6.061	8.127	10.213
Total de títulos del Gobierno emitidos	501	597	666	867	1.438
Compras públicas de títulos del Gobierno	377	471	534	631	1.138
Por parte de ICE, CCSS e INS	271	345	430	540	993
Títulos del sector público/PIB (%)	14	12	11	11	14
Compras de sector público/total títulos ^a (%)	75	79	80	73	79
Porción de ICE, CCSS, INS (%)	72	73	80	86	87

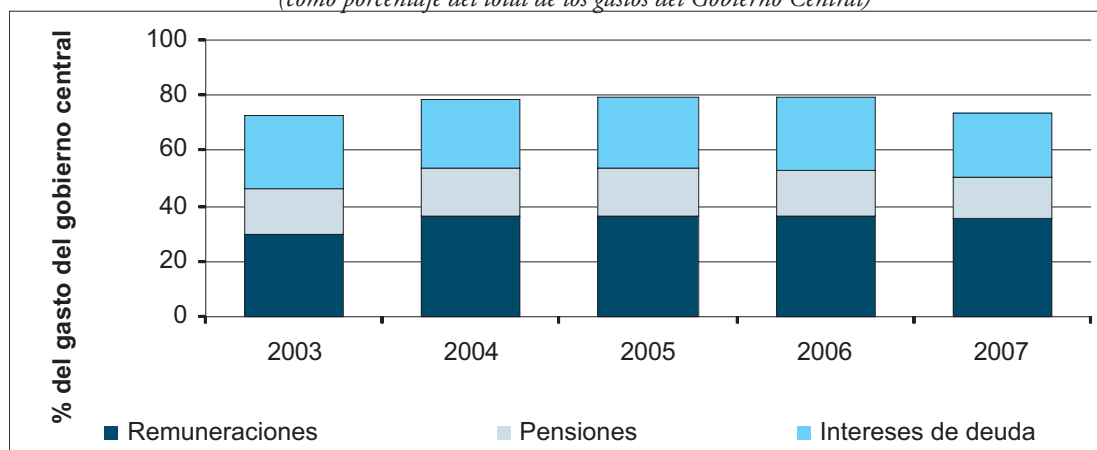
a. Incluye títulos del Ministerio de Hacienda y el Banco Central, pero excluye títulos emitidos por bancos estatales.
Fuente: estimaciones de personal del BID en base a datos de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

5.31 A fin de mantener el equilibrio fiscal, en las últimas dos décadas el Gobierno central ha reducido la inversión pública a niveles inferiores a los necesarios para sostener algunos sectores estratégicos (sobre todo en infraestructura). En consecuencia, como se analizó en detalle en capítulos anteriores, la infraestructura vial se ha deteriorado y los niveles de inversión social per capita han caído bastante por debajo de los que había ante de 1980-1982, cuando Costa Rica atravesó una crisis económica. En 2003-2006, los rubros del presupuesto que sufrieron las mayores caídas fueron las transferencias corrientes y los gastos de capital. Pese a que la mayor recaudación impositiva de 2006 y 2007 permitieron un crecimiento de las inversiones públicas, la recaudación es todavía insuficiente para financiar las asignaciones indicadas por ley.

Economía Política de la Rigidez Presupuestaria

5.32 Como en muchos países, el presupuesto del Gobierno Central es muy inflexible. Pensiones, salarios y servicios de deuda representan tres cuartas partes de los gastos del Gobierno Central (Gráfico 5.2). Estos son esencialmente rubros no discrecionales, dada la naturaleza de los servicios de deuda, las obligaciones en materia de pensiones y la rigidez del régimen de empleo público en Costa Rica.⁸⁴ Como se vio en el Capítulo 1, el empleo público es mucho más elevado que en otros países de América Latina, en parte debido a que Costa Rica provee muchos servicios que usualmente son provistos, al menos parcialmente, por el sector privado. En 2006 representaba alrededor de 13 por ciento de la fuerza laboral, casi el doble del promedio de América Central (7,1 por ciento) y bastante más elevado que el 4,3 por ciento que se observa en otros países de ingreso medio.

Gráfico 5.2: Importancia de los Gastos No Discrecionales del Gobierno Central
(como porcentaje del total de los gastos del Gobierno Central)



1. Excluye montos por amortizaciones.
 2. Incluye contribuciones de la seguridad social.
- Fuente: Ministerio de Hacienda.

5.33 Como se vio anteriormente, la economía política asociada con el sistema de rendición de cuentas horizontal del país ha llevado a la Asamblea Legislativa a establecer mandatos de gastos y asignaciones de fondos constitucionales y legales para ciertas actividades, como una forma de garantizar la financiación en el mediano y largo plazo a ciertas prioridades. Estos mandatos de gastos mínimos y asignaciones han aparecido por varias razones e históricamente han tenido un impacto variable sobre el presupuesto. Los mandatos de gastos mínimos garantizan que el

⁸⁴ El régimen del servicio civil, que cubre a todos los empleados del Poder Ejecutivo, pone serias barreras a los despidos de empleados, lo que hace difícil que baje el proyecto de sueldos (Vargas Cullell, 2006). Que un grupo tripartito fije el salario (Gobierno, empleados y empleadores) es un escollo más hacia la flexibilidad laboral.

presupuesto del Gobierno refleje los deseos del Congreso (en última instancia, del electorado) en cuanto a prioridades de gastos. Sin embargo, su fuente de financiación no siempre es identificada y el Ejecutivo debe encontrar los recursos para financiar estas actividades. Las asignaciones impositivas, por el otro lado, han surgido como resultado de negociaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, en las cuales el Congreso accede a subir los impuestos en la medida en que los recursos adicionales son utilizados para atender prioridades identificadas por el Congreso. En principio, las asignaciones son neutrales en su efecto sobre los ingresos, mientras que los mandatos de gastos mínimos no lo son. Sin embargo, las asignaciones son significativas. De acuerdo con el proyecto de presupuesto enviado por el Ministerio de Hacienda para 2006 y 2007, éstas representaban, en promedio, alrededor de la mitad de todos los ingresos fiscales.

- 5.34** La evaluación del impacto de los mandatos de gastos y asignaciones debe ser abordado con cuidado. Por un lado, desde una perspectiva de mediano y largo plazo, fueron útiles en la consideración política de excluir de las pujas políticas algunas prioridades de política social que fueron definidas por consenso y en forma democrática. En este sentido, debe elogiarse a Costa Rica por sus logros sociales de los últimos 50 años, gracias en parte a varios fondos sociales garantizados por mandatos de gastos y asignaciones (FODESAF es, como se ve en los capítulos 2 y 3, posiblemente la mejor expresión de esto, además del 6 por ciento para educación establecido en la constitución). Además, como se señala en el Capítulo 4, Costa Rica tiene uno de los más extensos sistemas viales de la región en relación con la superficie del país y su población, lo que se debe en parte a asignaciones presupuestarias del pasado.
- 5.35** Esta evaluación positiva de los mandatos de gastos y las asignaciones fue alterada en la pasada década debido a las presiones fiscales que enfrentaron sucesivos gobiernos. Quienes están en contra de las asignaciones y los mandatos de gastos los señalan como una causa de rigidez en el manejo de los fondos públicos, ya que restringen la capacidad de asignar recursos hacia donde los resultados son más necesarios, y como un obstáculo para la definición de buenas políticas públicas en diferentes sectores. En el caso de la infraestructura para el transporte, por ejemplo, los críticos de las asignaciones las citan como una barrera para un mayor uso de las asociaciones público-privadas para financiar la rehabilitación de caminos y ofrecer mejores incentivos para el mantenimiento de rutas.
- 5.36** En el contexto de las presiones fiscales que prevalecieron entre 1997 y 2005, el envío efectivo de fondos asignados y el cumplimiento de los mandatos de gastos mínimos se convirtió en el eje de álgidas discusiones políticas. Diferentes administraciones parecen haber elegido la línea de “menor resistencia”, cumpliendo sólo con aquellos mandatos que de otro modo posiblemente hubieran conducido a problemas graves. En los últimos diez años, el seis por ciento del presupuesto que obligatoriamente debe ser asignado al Poder Judicial ha sido, de hecho, superado (Programa Estado de la Nación, 2005), lo que permitió evitar confrontaciones con el poderoso sector judicial. Del mismo modo, el Ministerio de Hacienda está muy cerca de cumplir con el mandato por el cual el seis por ciento del PIB debe ir a educación. Sin embargo, como se vio en los capítulos 2, 3 y 4, no

se acercó siquiera a cumplir con sus mandatos para la asignación de impuestos al sector vial o a la protección social.

- 5.37** Muchos de los afectados han recurrido a cuestionar la legalidad del no cumplimiento por parte del Ministerio de Hacienda de estos mandatos y asignaciones de impuestos. De los 33 casos atendidos por la Corte Constitucional entre 2003 y 2006, 20 fueron decididos a favor del demandante. Por lo general, la corte tendió a rechazar las causas en contra del Ejecutivo por su fracaso en la aplicación plena o parcial de una ley o decreto ejecutivo, pero favoreció aquellas referidas a presuntas violaciones en alguna acción pública específica. En un caso que cabe destacar, la corte ordenó al Ejecutivo que incluyera rubros en el presupuesto para cubrir asignaciones específicas indicadas por ley, pero también aceptó que el Gobierno es responsable por garantizar la disciplina fiscal y que los gastos deben ser limitados para no poner en riesgo la solvencia del Gobierno.

B. Preparación y Aprobación del Presupuesto

- 5.38** Esta sección analiza el proceso de preparación y aprobación del presupuesto en Costa Rica, distinguiendo entre la aprobación legislativa en el caso del presupuesto del Gobierno Central y la aprobación por parte de la CGR de los presupuestos de las entidades descentralizadas y los municipios.

Preparación y Aprobación del Presupuesto del Gobierno Central

- 5.39** El Poder Ejecutivo es el que prepara el presupuesto del Gobierno Central, y los dos actores más relevantes son el presidente y el ministro de Hacienda. Su principal función es definir las partidas presupuestarias y consolidar los presupuestos para todas las instituciones del Gobierno Central, incluidos los ministerios y sus agencias, los poderes Judicial y Legislativo, y el TSE en un único proyecto de ley que es enviado al Congreso para su aprobación. Un tercer actor principal es el ministro de Planificación (MIDEPLAN), responsable del Plan Nacional de Desarrollo (PND), de cinco años.
- 5.40** La LAFRPP, de 2001, expandió aun más el mandato del MIDEPLAN al requerir a todas las instituciones del sector público que crearan un vínculo entre el PND y los planes institucionales y sus presupuestos. Si bien el PND debe servir como guía para la preparación y evaluación del presupuesto (CGR, 2004, 2005, 2006), históricamente se han encontrado dificultades para cumplir con este rol, principalmente porque no contiene suficiente información para la efectiva preparación y evaluación del presupuesto. El PND (2006-2010) fue el primer plan publicado que contenía indicadores de desempeño (Recuadro 5.1). En general, ni el Ministerio de Hacienda ni el Legislativo utilizan el PND en la forma prevista por LAFRPP. Por ejemplo, recién una vez que los recursos son asignados éstos son cotejados con el PND, y el Legislativo no realiza ninguna supervisión que conecte las acciones o decisiones al PND.

Recuadro 5.1: Contratos con la ciudadanía bajo el PND, 2006-2010

Presentado en enero de 2007, el PND 2006-2010 gira en torno de cinco grandes áreas –política social, productiva, medioambiental, reforma institucional y política exterior- y 16 sectores.

El presidente y la mayoría de sus ministros firmaron contratos con la ciudadanía para 2007-2010, bajo los cuales se comprometieron en una serie de acciones, todas en el ámbito del Poder Ejecutivo y sin necesidad de una decisión legislativa. Por ejemplo, el contrato con el sector de la salud fija los objetivos en cinco áreas principales. Un objetivo por lo general especifica una meta cuantitativa, como: “Expandir la cobertura de seguro por enfermedad y maternidad al 60,2 por ciento de la fuerza laboral”, designando al ministro de Salud como responsable por garantizar que el resto del sector se ajuste a estos objetivos.

Sin embargo, el diseño e implementación de estos contratos, al igual que para el PND, enfrenta obstáculos importantes. Primero, requiere la total cooperación de otras instituciones, lo que ha menudo puede ser todo un desafío. Por ejemplo, alcanzar los objetivos del Ministerio de Salud depende en mucho en el accionar de CCSS y AyA. El grado de control del Ministerio de Salud sobre una institución más fuerte, grande e independiente como CCSS y AyA es mínimo. Segundo, el diseño de la evaluación, por el cual los mismos que son responsables por alcanzar los objetivos son responsables por la evaluación de los mismos, no parece muy conveniente. Tercero, los objetivos en sí mismos son en algunos aspectos cuestionables. En el ejemplo anterior, 61 por ciento de la población ya estaba cubierto por seguros en 2005, una cifra más elevada que la del objetivo declarado en el contrato. Y cuarto, como el propio MIDEPLAN reconoce, la capacidad técnica de muchos ministerios y MIDEPLAN ha declinado, lo que lleva a cuestionar la sensatez de los objetivos o la capacidad de los responsables por alcanzarlos.

- 5.41** Los lineamientos establecidos por el Ministerio de Hacienda en el inicio del proceso presupuestario han sido su principal herramienta para asegurar la disciplina fiscal en las últimas dos décadas. Los lineamientos de políticas, presentados anualmente, contienen topes obligatorios para cada uno de los ministerios, poderes y agencias, así como previsiones macroeconómicas, incluyendo crecimiento del PIB, inflación de precios y de salarios y el tipo de cambio. Como es esperable, los resultados finales en ocasiones difieren de los pronósticos. En los últimos años, si bien estas diferencias algunas veces han sido significativas, no pareció haber una inclinación hacia una dirección en particular. Para cada uno de los principales indicadores, además del tipo de cambio, las variaciones han sido tanto positivas como negativas. Mientras que los pronósticos de tipo de cambio fueron quizá demasiado conservadores entre 2003 y 2005, en 2006 el pronóstico acertó perfectamente (Cuadro 5.3).

Cuadro 5.3: Comparación entre Determinadas Previsiones Macroeconómicas y los Resultados Finales, 2003-2006

		Inflación (%)	Aumento anual de salarios (%)	Crecimiento real de PIB (%)	prom. cambio (Col/US\$)
2003	Prevista	9,0	7,0	4,0	392,7
	Real	9,9	7,0	4,4	417,9
	Diferencia	0,9	0,0	0,4	25,2
2004	Prevista	10,0	7,0	4,2	437,3
	Real	13,1	8,5	2,2	457,8
	Diferencia	3,1	1,5	-2,0	20,5
2005	Prevista	10,0	4,0	2,9	479,9
	Real	14,1	8,0	5,9	496,2
	Diferencia	4,1	4,0	3,0	16,3
2006	Prevista	11,0	12,5	6,8	516,0
	Real	9,4	8,5	8,2	517,9
	Diferencia	-1,6	-4,25	1,4	1,9

Fuente: personal del BID, en base a proyecto de presupuesto, PEN 2006, programa macroeconómico del BCCR (2007) y decretos ejecutivos 33515, 33287, 32480, 2184, 31580, 32005, 32025, 31580 y 31268.

- 5.42** Pese a los esfuerzos en esa dirección, Costa Rica todavía no cuenta con un sistema nacional de inversiones públicas (SNIP) que consolide las inversiones del sector público para todo el sector público. Sin embargo, el actual Gobierno está trabajando bajo el Programa de Mejoramiento de la Eficiencia del Sector Público, o PRODEV, del BID, para desarrollar un sistema nacional de inversiones públicas.
- 5.43** Una vez que el proyecto de presupuesto es presentado, el Congreso lo puede modificar, pudiendo mover recursos de un rubro a otro, solicitar la asignación de ciertos impuestos a determinados programas o actividades y/o cambiar gastos, pero sólo luego de identificar el origen de los fondos. En la práctica, el Congreso encuentra dificultades para incrementar las partidas debido a tres artículos de la constitución: (1) el artículo 179, que señala que el Congreso debe identificar los ingresos para cubrir cualquier incremento presupuestario, (2) el artículo 176, que exige que la propuesta de gastos no debe superar los ingresos estimados, y (3) artículo 180, que trata al monto presupuestado como un límite superior pero no obliga al Ejecutivo a desembolsar los montos. Desde la aprobación de estos artículos, las mociones en el Congreso –que pedían una reasignación de recursos de un rubro a otro– han disminuido en forma dramática de 2713 en 1992 a 300 en 2006. Aunque poco utilizado en la actualidad, el Congreso todavía puede autorizar al Ministerio de Hacienda a emitir deuda interna para cubrir rubros adicionales o los incrementos de partidas añadidos por el Congreso a la propuesta original.

- 5.44 Estas restricciones no implican que los legisladores han perdido su influencia por completo. El mecanismo más utilizado en la actualidad es el conocido como “etiquetas de ejecución”, que son mociones presentadas en un subcomité (ver más abajo), donde no quedan registros ni minutas. Las etiquetas no cambian los montos pero determinan su destino, lo que refleja los intereses de algunos miembros del Congreso, a menudo de la oposición. Por ejemplo, un rubro en el presupuesto de 2007 pedido por el Ministerio de Hacienda para CONAVI fue etiquetada: “La suma incluye 3 por ciento de transferencia a LANNAME”. Esta etiqueta obliga al Ministerio de Hacienda a asignar esos recursos. Las etiquetas de ejecución pueden también hacer fluir recursos hacia el distrito de un legislador en particular.
- 5.45 La Comisión de Asuntos Hacendarios es el subcomité del Congreso que emite un primer juicio sobre el despacho del Ministerio de Hacienda. Controlada tradicionalmente por el partido mayoritario en el Congreso, sus integrantes variaron mucho durante la década de 1990, lo que sugiere que hay pocos incentivos para que los legisladores quieran permanecer allí. Últimamente, sin embargo, la situación ha cambiado: muchos de los integrantes actuales han ocupado ese lugar en el pasado y algunos asesores especializados fueron asignados al mismo congresista durante la duración de su mandato. Si bien la Comisión de Asuntos Hacendarios puede consultar a funcionarios de la Contraloría General de la República, la Oficina Presupuestaria y el Banco Central, su capacidad técnica es bastante limitada en comparación con la del Ministerio de Hacienda. Por ejemplo, la unidad del Congreso de análisis del presupuesto tiene dificultades para sistematizar de manera adecuada la información del presupuesto, en parte porque sólo cuenta con cuatro asesores y un espacio físico limitado. Como resultado, rara vez puede cuestionar la propuesta del Ejecutivo, más allá de que en la mayoría de los casos los legisladores eligen mantener la disciplina partidaria.⁸⁵ La aprobación del presupuesto depende de una mayoría simple, tanto en la comisión como en el Plenario (6 y 29 votos, respectivamente), y el Ejecutivo no lo puede vetar.
- 5.46 Rara vez ciudadanos o grupos de interés intentan influir sobre los miembros de la Comisión de Finanzas, pese a que no hay impedimentos legales para que esto ocurra. Durante el último período legislativo, la participación ciudadana en el proceso presupuestario cayó a su nivel más bajo, de acuerdo con el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2006. Sin esta presión del público y con las limitaciones constitucionales y técnicas descritas anteriormente, el Congreso introduce pocas modificaciones al proyecto de ley del Ministerio de Hacienda.
- 5.47 Hasta 1998, los legisladores tenían margen de acción para asignar y desembolsar recursos para sus electores con mínimos controles. Pero luego de una serie de casos de malversación de fondos, el Congreso aprobó la Ley 7755 (1998), que determina que las transferencias a las municipalidades se basen en indicadores de desarrollo, de manera de favorecer a los

85 En años recientes hubo sólo un conflicto serio entre el Partido Oficial, que controla la Comisión de Finanzas, y el Ministerio de Hacienda: en 2005, la unidad de análisis de Legislativo detectó el pago de intereses de deuda excesivos por parte del Ministerio de Hacienda, y los fondos fueron transferidos a programas sociales (Valerio, 2007).

municipios menos desarrollados, detallándose un procedimiento por el cual el Ministerio de Hacienda es el encargado de realizar estas transferencias. Como resultado de estos controles, las partidas específicas del Congreso han sido limitadas en los últimos años a menos de una décima parte del uno por ciento.

- 5.48** Desde 1992, todos los acuerdos de préstamos firmados entre el Ejecutivo y otros países u organizaciones multilaterales están sujetos a la aprobación legislativa. Dado que la constitución de Costa Rica exige presupuestos anuales, el Congreso no puede aprobar presupuestos de varios años o dar una aprobación general dentro de un máximo específico de endeudamiento. El Congreso debe examinar y aprobar toda nueva iniciativa de endeudamiento, a excepción de las operaciones en el mercado abierto del Banco Central o el Ministerio de Hacienda, siempre y cuando estén dentro de los límites de gastos fijados por el Congreso. Se requiere una mayoría de dos tercios para ratificar este tipo de préstamos, lo que obliga a llegar a acuerdos entre partidos. Los legisladores no pueden modificar el documento del préstamo, sino que sólo pueden aprobarlo o desaprobarlo y añadir controles administrativos como especificar la agencia ejecutadota o requerir informes bianuales. En ocasiones, el Congreso ha pedido la reestructuración de préstamos que no cumplían con lo exigido por ley o no tenían un objetivo muy claro. Por ejemplo, la ley prohíbe que se financien gastos corrientes con endeudamiento exterior. Las discusiones en la comisión a menudo incluyen una evaluación del impacto de la deuda, para verificar si el pedido de un préstamo externo no puede realizarse por los canales administrativos normales, y un análisis de las ventajas y desventajas de financiar consultorías y tarifas por asesoramiento.
- 5.49** Entre 2000 y 2006, la Asamblea aprobó 15 préstamos bilaterales y multilaterales por un total de 669 millones de dólares. La ratificación de la mitad de ellos tomó menos de tres meses, lo que mostró una clara estacionalidad. En el primer y segundo año, la agenda legislativa está dominada por los proyectos del anterior gobierno, que el nuevo Gobierno puede no estar interesado en aprobar. Las negociaciones de préstamos y los acuerdos para proyectos prioritarios de un nuevo gobierno pueden tomar hasta dos o tres años del período, con la mayoría de las aprobaciones en los últimos dos años. Sin embargo, desde 2004 el Congreso bloqueó o se demoró en ratificar préstamos debido a las posiciones polarizadas asumidas por los partidos rivales en torno a la polémica reforma fiscal y a cuestiones vinculadas con el CAFTA . Como resultado, fracasaron varios acuerdos de préstamos importantes, lo que llevó a atrasos en la implementación de algunas iniciativas estratégicas.

Preparación y Aprobación del Presupuesto para Entes descentralizados y Municipios

- 5.50** Si bien los presupuestos para las entidades descentralizadas y los municipios deben ser aprobados por la CGR, los principales actores en el proceso de preparación de los presupuestos son las entidades descentralizadas y los gobiernos locales. El Ministerio de Hacienda es otro actor importante ya que, bajo la LARFP, es quien fija los lineamientos obligatorios del presupuesto,

incluidos los topes de gastos y los parámetros macroeconómicos, para todas las entidades, salvo CCSS, las universidades públicas y, más recientemente, ICE. Además de estos lineamientos, el Ministerio tiene el poder de intervenir en el proceso presupuestario de instituciones descentralizadas y municipios.

5.51 El titular y el consejo de las entidades descentralizadas hacen el borrador de la propuesta de presupuesto, asegurándose de que se ajusta a la legislación pertinente, antes de enviarlo a la CGR para su aprobación. En el nivel municipal, el alcalde y el consejo municipal desempeñan estos mismos roles, respectivamente. Los procesos varían mucho de acuerdo con la institución, según su tamaño. Por ejemplo, ICE tiene cientos de funcionarios y su Departamento Presupuestario tantos como la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Pese a estas variaciones entre entidades descentralizadas y la naturaleza autónoma de estas instituciones, el Ejecutivo, como se dijo antes, logra influenciar el proceso a través de la nominación tanto de los jefes de las instituciones como de los integrantes de sus consejos. Una vez que los entes descentralizados y los consejos municipales envían sus propuestas de presupuesto, la CGR hace una revisión legal y contable, para asegurarse de que se ajustan a las normas de la CGR. Los topes de gastos, combinados con fuertes controles institucionales y legales, dejan poco espacio para los cambios. En consecuencia, las entidades a menudo recurren en la fase de la ejecución a las reasignaciones de recursos a través de modificaciones presupuestarias. La CGR puede emitir su opinión respecto de la relación entre el presupuesto y el PND, o puede sugerir mejoras, pero ello no determina la aprobación o rechazo del presupuesto. Los criterios técnicos y legales utilizados por la CGR para la aprobación no contemplan evaluar si los gastos son o no apropiados, salvo en casos de obvia malversación.⁸⁶

5.52 Dado que cada entidad descentralizada prepara su presupuesto de manera independiente y dado que la CGR sólo determina su legalidad general, no hay mecanismo que garantice que las decisiones adoptadas por cada entidad son compatibles con los objetivos de la política pública general o que no ha duplicaciones o falta de recursos para los servicios. Como se vio en el Capítulo 2, los gastos en protección social, en particular, presentan varios de estos desafíos. Dado que este tipo de gastos representan cerca de un tercio de los gastos públicos consolidados, es necesario garantizar que existe la información apropiada para el análisis y coordinación. En términos generales, la información de las entidades descentralizadas tiende a estar menos disponible que la del Gobierno Central.

⁸⁶ Por ejemplo, si determina que una entidad está asignando recursos para programas que no están bajo su órbita la CGR puede exigir clarificaciones y correcciones, y hasta podría rechazar ese rubro. Por otra parte, la CGR tiene limitaciones internas para la aprobación de presupuestos. Por ejemplo, el equipo de la CGR responsable de la aprobación del presupuesto de CCSS consiste de sólo tres técnicos expertos de la CGR pese a que el presupuesto incluye gastos de todos los hospitales y clínicas públicos.

C. Ejecución Presupuestaria

Presupuesto del Gobierno Central

- 5.53** Los contratos y compras del Gobierno Central operan bajo el principio de cuenta única, que apunta a administrar todos los ingresos del Gobierno desde una sola cuenta, de manera de evitar la sub-utilización y garantizar la liquidez. Este principio se aplica no sólo a los ministerios y agencias del Gobierno Central, sino también a alrededor de 160 entidades descentralizadas, las transferencias a los municipios, las juntas educativa y otros. Además de ser una herramienta estratégica de planificación financiera para el Gobierno Central, este principio de cuenta única es un instrumento político poderoso en manos del Ministerio de Hacienda. El Tesoro Nacional administra la cuenta única del Gobierno Central y, por lo tanto, es el principal actor en la fase de ejecución. Los presupuestos públicos son autorizaciones de gastos, no obligaciones. Esto es, el Ejecutivo no está obligado a realizar los gastos previstos por una ley, a excepción de los mandatos constitucionales y legales. Los decretos del Ejecutivo pueden cambiar algunas asignaciones presupuestarias. Sin embargo, la discrecionalidad del Ejecutivo está limitada por los controles de la CGR previos a la ejecución del presupuesto.
- 5.54** Las ejecuciones presupuestarias están sujetas a modificaciones, en algunos casos bajo la forma de transferencias internas (decretos) y en otros bajo la forma de mayores recursos, o recursos adicionales (presupuestos suplementarios o extraordinarios). La Presidencia utiliza estos decretos para transferir recursos no utilizados a fin de año al presupuesto del año siguiente. El número de decretos con enmiendas al presupuesto ha crecido en los últimos años, de 23 anuales en 2004-2005 a 70 en 2006. Según la CGR, esto es preocupante porque refleja las deficiencias de la técnica presupuestaria (CGR, 2006). Entre 1990 y 2006, el Congreso aprobó al menos dos presupuestos extraordinarios por año. Sin embargo, los montos adicionales pedidos han caído en los últimos años. Entre 1995 y 2000, los presupuestos extraordinarios añadían un promedio de 48 por ciento por año al presupuesto originalmente aprobado, pero este porcentaje cayó al 15 por ciento en los siguientes cinco años. La ejecución presupuestaria de todos los gastos aprobados, ordinarios y extraordinarios, varió entre el 85 y el 98 por ciento en la última década.
- 5.55** Una revisión de los presupuestos extraordinarios aprobados entre 1990 y 2006 revela una serie de gastos atendidos mediante los mismos: desde incrementos salariales, servicios de deuda internos y proyectos de infraestructura, a fondos adicionales para programas de educación y vivienda. El Ejecutivo también utiliza fondos extra presupuestarios para financiar fundaciones o asociaciones, y otros gastos que de otra manera posiblemente no serían aprobados en el presupuesto. Una parte importante del presupuesto es gastada en los últimos meses antes del cierre del año fiscal. Esto ocurre haya o no una elección a inicios del año siguiente y probablemente se debe a que las instituciones elevan su nivel de ejecución para evitar pérdidas en los balances de fin de año y reducir así las posibilidades de un recorte presupuestario al año siguiente.

Presupuestos de las Entidades Descentralizadas y los Municipios

- 5.56** Los directores de las entidades descentralizadas y sus respectivos consejos son responsables por la ejecución de sus respectivos presupuestos. A diferencia de los entes del Gobierno Central, las entidades descentralizadas pueden utilizar sus propios recursos, generados a través de la venta de servicios, por ejemplo. Para estas entidades, la CGR no fija topes de gastos ni determina como deben ser realizados los gastos, y si bien los presupuestos aprobados por la Contraloría General fijan plazos de ejecución, éstos son flexibles. Las decisiones, por lo tanto, son confiadas a los directores de las instituciones y/o a sus departamentos financieros y juntas directivas. Los lineamientos de la CGR dictan sólo cómo deben presentarse los datos en los informes financieros trimestrales y anuales.
- 5.57** Sin embargo, la CGR cuenta con una poderosa herramienta para controlar la ejecución presupuestaria: la contrafirma de los contratos. Cada contrato de compras debe ser revisado y contrafirmado por la CGR. Durante el período presupuestario, la CGR también debe aprobar modificaciones a los presupuestos aprobados. El director de la entidad puede hacer las así llamadas modificaciones “internas” sin la aprobación de la CGR.⁸⁷ En la actualidad, la CGR acepta sólo cinco modificaciones o presupuestos extraordinarios por año. Si bien no hay información publicada acerca del número de modificaciones y su destino que incluya a todas las instituciones, este estudio seleccionó algunas para realizar una revisión. Se encontró que la CCSS, por ejemplo, excedió de manera reiterada este límite de cinco modificaciones, una sola de las cuales fue rechazada. Las entidades más pequeñas tienden a presentar menos cambios. Regulaciones recientes de la Contraloría General buscan reducir y organizar el constante flujo de pedidos de modificaciones, que, como se dijo, se han incrementado. En general, la CGR tiende a dar su aprobación o aprobación parcial de manera que las instituciones pueden ejecutar una parte de los gastos y reducir el número de pedidos de modificaciones rechazados.
- 5.58** Las modificaciones se utilizan en las instituciones descentralizadas para “corregir” las porciones del presupuesto no aprobadas por la CGR. Por ejemplo, los presupuestos originales de 2004 y 2005 del ICE fueron rechazados porque la CGR creía que los cálculos de ingresos estaban sobreestimados. ICE revisó y reenvió el presupuesto como presupuesto extraordinario. Las instituciones de servicios públicos también recurren a estas modificaciones para incorporar las ganancias por incrementos en las tarifas. Según la CGR, los cálculos de estos incrementos no pueden ser incluidos en los presupuestos de ingresos hasta que la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) los apruebe.
- 5.59** Sin tener que seguir un plan sectorial de mediano o largo plazo, los directores de las entidades descentralizadas son libres de decidir en qué gastar los recursos, dentro de los parámetros

⁸⁷ Las modificaciones internas en un programa o entre programas puede ser hecha bajo sub-ítems del mismo grupo, si no alteran el total general. En instituciones sin presupuestos basados en programas, la asignación de recursos específicos no puede ser cambiada en manera alguna sin aprobación de la CGR.

generales del presupuesto. Dado el gran peso de entidades como ICE, CCSS, RECOPE e INS en los gastos públicos, los directores controlan efectivamente una porción importante del presupuesto del sector público. Como se verá en el próximo capítulo, el peso de estas instituciones en las compras públicas es mucho mayor aún que su peso en los gastos públicos.

La Corte Constitucional como Arbitro en Conflictos por Ejecuciones Presupuestarias

5.60 En Costa Rica, los presupuestos nacional o de instituciones descentralizadas pueden ser modificados luego de la aprobación si se recurre a la Sala Constitucional. Los ciudadanos que sienten que sus derechos han sido violados en el proceso presupuestario, pueden pedir protección o presentar recursos ante esta Corte. Por ejemplo, la Sala ordenó a CCSS la compra de medicación contra el HIV sida para pacientes luego de que CCSS se hubiera negado a comprarla por su elevado costo. Las pensiones son otro buen ejemplo: la Sala Constitucional ha ordenado al Ministerio de Trabajo que facilite y acelere solicitudes de pensión. En ambos casos, la Sala intervino para instruir al Ejecutivo sobre montos y destinos de ítems del presupuesto (Recuadro 5.2).

Recuadro 5.2: Intervenciones de la Corte Constitucional en asignaciones específicas

Julio de 1998: la oficina del Fiscal General de la República presentó un recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional en contra de asignaciones específicas, aduciendo que violaban el principio de “cuenta única” establecido en el artículo 185 de la Constitución. En julio de 1999, la Corte rechazó la apelación y declaró que la ley de presupuesto (que determina cómo se gastan los impuestos) estaba subordinada a la ley ordinaria (que establece asignaciones específicas).

Abril y mayo de 2001: la Corte Constitucional emitió tres resoluciones por las que ordenaba el desembolso de asignaciones específicas: 14 mil millones de colones para el Patronato Nacional de la Infancia, 400 millones para escuelas técnicas y profesionales, y 5.100 millones de colones para otras varias instituciones.

Octubre de 2001 – Mayo de 2002: publicación de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. En uno de sus artículos indica que el Gobierno debe desembolsar los fondos a medida que están disponibles. En diciembre de 2001, el Ministerio de Hacienda consultó al Fiscal General acerca de las implicancias de esta nueva ley. Respondió que el Ministerio no podía subordinar asignaciones a la posibilidad de contar con fondos y que debía en vez armar un cronograma. En mayo de 2002, en base a una consulta del Centro Nacional de Estudios de Educación y Capacitación Cooperativa, la Corte Constitucional decidió que el principio de cuenta única y las limitaciones de fondos permitían al Gobierno no desembolsar asignaciones específicas.

Abril de 2003: la Corte Constitucional ordenó al Gobierno que desembolse determinadas asignaciones, señalando que la Constitución detalla los derechos intrínsecos de las personas, incluido el derecho al desarrollo.

Octubre de 2004: la Corte Constitucional ordenó al Ministerio de Hacienda que asigne fondos a los municipios para la reparación de caminos locales. A su entender, el ministerio estaba violando derechos fundamentales de los habitantes de los municipios.

Fuente: Leitón, 2004.

5.61 La Corte Constitucional evitó involucrarse en aprobaciones de préstamos al señalar que ese no es un asunto constitucional y que es competencia del Legislativo. Sin embargo, como se dijo anteriormente, la Corte Constitucional si se involucra en casos en que entidades o sectores no han recibido el total de sus asignaciones presupuestarias. FODESAF, IMAS, INAMU, CONAVI y los ministerios de Educación y Salud han sido los más afectados en este sentido. La Corte ha intervenido cuando se ven afectados los programas sociales, a fin de restablecer la financiación; pero a menudo el Ministerio de Hacienda no accedió con el argumento de que debe velar por el equilibrio fiscal.

D. Control y Evaluación del Presupuesto

5.62 Esta sección aborda la fase de control y evaluación del proceso presupuestario en Costa Rica. Comienza con el análisis de las responsabilidades de las instituciones de control vertical y horizontal y luego aborda la evaluación del presupuesto, con el acento puesto en la capacidad de medición y monitoreo de los resultados físicos y financieros de las diferentes entidades a partir de los objetivos y resultados programados.

Control Horizontal

5.63 La CGR es el principal vehículo del control horizontal del presupuesto y se la reconoce como una de las más fuertes instituciones de su tipo en América Latina (CFAA, BID-BM, 2006). Su presupuesto es considerablemente mayor al de sus contrapartes de América Central y goza de un fuerte prestigio en la opinión pública. Entre 2004 y 2006, la CGR fue una de las pocas instituciones que no sufrieron una caída de la confianza ciudadana, sino que mantuvo su nivel en 64 por ciento.

5.64 A partir de una decisión adoptada por la Corte Constitucional en 1998, la CGR debe contrafirmar todos los acuerdos y contratos del sector público. En promedio, la CGR revisa unos 3.000 contratos cada año, en su mayoría vinculados a la provisión de servicios públicos. Para ilustrar el trabajo que esto significa, sólo en 2004 la CGR revisó 678 acuerdos o contratos, de los cuales casi tres cuartas partes tenían que ver con compras directas de CCSS. Esta institución sola fue responsable por una cuarta parte del número total de acuerdos revisados ese año.⁸⁸ La CGR también realiza controles ex post, o evaluaciones de gastos ya realizados, para determinar si se ajustaban a las leyes y procedimientos debidos. Esto se hace principalmente a través de estudios de seguimiento y supervisión (Recuadro 5.3).

⁸⁸ Ver el informe anual de la CGR 2005.

Recuadro 5.3: instrumentos de la CGR para el control presupuestario

Informes de supervisión: son por lo general resultado de una investigación de auditoría o son estudios especiales dirigidos a identificar recomendaciones específicas para mejorar la efectividad de una institución o un programa. Pueden originarse en una queja de una parte interesada, un pedido del Congreso o por decisión del Contralor General. Si bien la División de Fiscalización Operativa y Evaluación de la CGR (DFOE) elige sus áreas de supervisión prioritaria, la decisión acerca de cuáles instituciones serán estudiadas es tomada luego de consultar con las autoridades ejecutivas.

Informes de seguimiento: estos estudios, que pueden ser un simple trabajo de escritorio o requerir una visita de campo, buscan verificar el cumplimiento de recomendaciones y directivas previas de la CGR. Son programadas anualmente en función de las zonas de fiscalización y los objetivos definidos por DFOE. Hay dos tipos de informes de seguimiento: (i) relato de hechos, para establecer una reacción causal entre una posible anomalía o irregularidad y las partes presuntamente culpables; (ii) comunicaciones escritas, que cumplen el propósito de presentar un descubrimiento por parte del Contralor General sin necesariamente incluir recomendaciones o directivas.

Fuente: Villarreal, 2003.

- 5.65** En los últimos años, la CGR aumentó sus evaluaciones ex post. En 1997 estos controles representaron solo el 8 por ciento de las operaciones, y hacia 2004 la cifra estimada ascendía a 34 por ciento. En gran medida, esto se debe a una creciente demanda por parte del Congreso. De hecho, también hay mayores posibilidades para que el público realice quejas directas y pida información.
- 5.66** Los controles presupuestarios ex post de la CGR han sido criticados sobre todo por su excesivo énfasis en las consideraciones legales.⁸⁹ También han sido criticados por un insuficiente seguimiento de las recomendaciones y directivas de la CGR, pese a los plazos otorgados a las entidades. La falta de seguimiento ha permitido al Poder Ejecutivo ignorar a menudo las recomendaciones de la CGR, pese a que la CGR exige un cumplimiento obligatorio por parte del Ejecutivo y a que puede imponer multas y sanciones por la falta de cumplimiento. Adicionalmente, pese a que la CGR debe liderar la supervisión del presupuesto, no siempre ha cumplido con este objetivo. Ha habido una escasa coordinación entre las diferentes instituciones involucradas en la supervisión, pero hay señales alentadoras de una mayor interacción entre la CGR y el Congreso.⁹⁰ Por último, la CGR ha sido criticada por el hecho de no contar con una estrategia transparente para la elección de los sectores o instituciones que supervisará.

89 Ver Villarreal Fernández, E. (2003). "Evolución de los mecanismos de rendición de cuentas en la década de los noventa en Costa Rica." Documento preparado para el Programa Estado de la Nación, Costa Rica.

90 Ver: Villarreal Fernández, E. (2003). "Informe Transparencia Presupuestaria en Costa Rica." Programa Estado de la Nación, Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

5.67 El control legislativo del presupuesto es más débil aún. Establecida por el artículo 190 de regulaciones legislativas, la Comisión de Ingresos y Gastos ha ido expandiendo el alcance de su supervisión del presupuesto del Gobierno Central en los últimos años, pero el trabajo recién comienza. En 2000 y 2001, la Comisión rechazó la auditoría contable del presupuesto, pero a partir de julio de 2007 no ha emitido su opinión sobre las auditorías de los tres últimos ciclos presupuestarios. Además, desde el punto de vista legal, las conclusiones no tienen consecuencias vinculantes sobre las respectivas entidades públicas y los funcionarios. Como parte de sus funciones de supervisión, la Asamblea Legislativa puede pedir asesoramiento sobre proyectos de ley, información adicional o audiencias, estudios de supervisión, convocar gente al Congreso o pedir apoyo técnico o asesoramiento para sus comisiones. Desde 1999, este tipo de solicitudes se ha casi triplicado, sobre todo por un incremento en los pedidos de información adicional, así como por las consultas en torno a proyectos de ley. Por otro lado, las investigaciones de presuntas irregularidades en el manejo de las finanzas públicas han disminuido en los últimos años, luego de su máximo de 2001 (Cuadro 5.4).

Cuadro 5.4: CGR: Pedidos Originados en el Congreso

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Consultas por proyectos de ley	43	53	70	64	74	50	82	88
Pedidos de información	54	69	100	125	256	374	202	158
Audiencias		14	15	16	17	23	41	28
Pedidos de estudios de control	35	47	51	13	41	44	37	36
Presentaciones		4	8	8	11	9	15	10
Asesoramiento a comisiones			1	5	6	7	6	5
Total	132	187	245	231	405	507	383	325

Fuente: CGR, 2006.

5.68 Dado el gran número de entidades del sector público, la CGR no puede realizar auditorías ex post de todos los gastos. Por lo tanto, se limita a ser una segunda instancia de control –la auditoría interna de las entidades constituyen el primer nivel de control de los gastos– bajo la cual el Contralor General supervisa el trabajo de los auditores, más que realizar una auditoría propia. Esta idea no se ha materializado en la práctica, una realidad señalada por la última Evaluación de la Gestión Financiera del País, preparado por el BID y el Banco Mundial en 2006.

Control Vertical

5.69 Los costarricenses tienen un excelente acceso a información sobre la ejecución presupuestaria, que puede obtenerse fácilmente, al menos en forma agregada, en el sitio en Internet de la CGR (www.cgr.go.cr). El público también tiene a su disposición información desagregada. La constitución protege el derecho al libre acceso a esta información. Sin embargo, no hay disponible información sobre los resultados. Más aun, pese a la obligación legal muchas instituciones públicas no presentan sus informes anuales a la Asamblea, aunque esta situación

ha mejorado en los últimos años.⁹¹ No existen estándares o requisitos formales o sustantivos que deban ser cumplidos por estos informes anuales, y por lo tanto es difícil hacer agregaciones y comparar la información a lo largo del tiempo.⁹²

- 5.70** La participación ciudadana en el control presupuestario está protegida por la constitución. Los ciudadanos también pueden presentar quejas ante la CGR y la Defensoría de los Habitantes. En 2005, 766 reclamos fueron presentados, más del doble de los recibidos cinco años antes, cuando los ciudadanos sólo podían hacer llegar sus reclamos a través del Congreso, y 45 de ellos ocasionaron informes de supervisión. La División de Fiscalización Operativa y Evaluación de la CGR, y más específicamente, su área de Denuncias, revisa los reclamos de los ciudadanos. Su propósito es, en primer lugar, asegurarse de que los pedidos de revisión entran bajo la jurisdicción de la CGR, y en segundo lugar, lidiar con los asuntos que pueden tener una fácil resolución. Luego transfiere a otro departamento aquellos asuntos que requieren mayores recursos que los disponibles o de importancia estratégica para el departamento. En algunos casos puede llevar el caso a una agencia externa.⁹³ En los últimos años, los medios de comunicación también han jugado un rol activo en el ejercicio del control sobre actos de gobierno, incluidas las alertas de irregularidades en el uso de recursos públicos por parte de altos funcionarios.

Evaluación de la Gestión Presupuestaria

- 5.71** Los principales actores en la evaluación del manejo del presupuesto son MIDEPLAN y la CGR. La LAFRPP estableció un vínculo obligatorio entre los planes de desarrollo del MIDEPLAN y la ejecución del presupuesto y estipuló que la CGR debe llevar a cabo una evaluación anual de cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo para determinar en qué medida se alcanzaban las metas. Además, en 2001-2002 se incorporó el Sistema Nacional de Evaluación (SINE), como una herramienta del Gobierno –a través del MIDEPLAN– para evaluar las acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo. No obstante estos avances destacables, el SINE tiene fallas de diseño y carece de capacidad técnica para cumplir con su cometido. Por ejemplo, depende de la información que provee cada entidad sobre los objetivos cumplidos y no verifica esta información de manera independiente.
- 5.72** Como parte del proceso de diseño e implementación de las metodologías de seguimiento y evaluación a ser aplicadas a los programas prioritarios y los proyectos del PND, el MIDEPLAN es responsable de promover actividades de entrenamiento entre los grupos institucionales

91 Ver: Programa Estado de la Nación 2002 y 2003.

92 Vargas-Cullell, J. y M. Gutiérrez Saxe, 1998. "Rendición de cuentas en Costa Rica." Documento preparado para el Programa Estado de la Nación, San José, Costa Rica.

93 Así, el proceso utiliza información suministrada por el demandante en el pedido de revisión o denuncia, que puede ser presentado por cualquier vía de comunicación. En general se da una respuesta dentro de los 10 días laborales; cuando el funcionario a cargo cree que puede tomar más tiempo, se entrega por escrito un recibo del reclamo y el demandante es informado de que el caso puede requerir una revisión más larga.

asociados al plan. Para ello realiza estudios de verificación de los resultados y planes de seguimiento de proyectos. También es responsable de la definición de los lineamientos técnicos y metodológicos para preparar los planes operativos anuales (PAO) de cada entidad descentralizada, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y la oficina del Contralor General. El vínculo entre el PND y las responsabilidades institucionales se establece a través de los planes operativos, y dura aproximadamente dos años entre el momento en que se emiten los lineamientos metodológicos para la preparación (primer año) hasta la evaluación final hacia el final del segundo año.

- 5.73** En 2002, se conformó una comisión de funcionarios de MIDEPLAN, CGR y el Ministerio de Hacienda para que trabajara en la compatibilidad del PND y el presupuesto nacional, de manera de verificar los avances y el cumplimiento del PND. Durante 2003-2006, la CGR no pudo certificar el cumplimiento de este requisito legal, dado que ni el plan de desarrollo ni el diseño del presupuesto público lo permite. La legislación vigente no ofrece incentivos para evaluar la administración del presupuesto en el nivel del Gobierno Central. LAFRPP no contempla procedimientos específicos para premiar el logro de objetivos de políticas públicas. Y tampoco ofrece recompensas a las entidades descentralizadas la Ley General de Administración Pública, de 1978 (aplicable a las instituciones descentralizadas).
- 5.74** Además, si bien las instituciones públicas publican varios informes, como el informe bianual y reportes financieros que están a disposición del público, no sirven para evaluar el cumplimiento del presupuesto en términos de los objetivos alcanzados. No hay un marco legal que requiera al Ejecutivo que publique informes parciales de progreso sobre la ejecución de programas y sobre el logro de metas tangibles. Ni siquiera existe el requerimiento de preparar declaraciones de ganancias o pérdidas o comparar los gastos reales con los previstos en el presupuesto aprobado (Villarreal et al, 2003).
- 5.75** Otro aspecto que limita la calidad del sistema de evaluación es la ausencia de una clara asociación entre el grado de cumplimiento de los objetivos y los recursos humanos y financieros necesarios para alcanzarlos, lo que limita la posibilidad de evaluar la eficiencia administrativa. Algunos de estos elementos son revelados en las conclusiones del informe general del presupuesto (2005). El informe señala la presencia de “deficiencias en la calidad, precisión y claridad de la información provista por las entidades en aspectos como los objetivos alcanzados, beneficios, acciones... (que) impiden tomar una posición relevante respecto de la administración institucional, lo que hace imposible ofrecer una visión completa, objetiva y confiable”.
- 5.76** Los Planes Nacionales de Desarrollo presentan abundantes objetivos programáticos, pero sin detallar los objetivos estratégicos, lo que hace difícil incluir sus hallazgos en el proceso de toma de decisiones en el nivel más alto del Gobierno. El PND de 2006-2010 intentó modificar esta situación al concentrarse en un número menor de objetivos y acciones estratégicos y asignar indicadores de resultados y costos (MIDEPLAN, 2007), pero aun es demasiado temprano para evaluar su éxito.

5.77 Para compensar estas debilidades en la evaluación del presupuesto, el Congreso a menudo confía en pedidos específicos para medir los resultados. Lo hace de dos maneras: a través de pedidos a la CGR de información sobre la ejecución del presupuesto y mediante la creación de comisiones investigadoras integradas por miembros de la Asamblea. Entre 1999 y 2002, el Congreso solicitó al Contralor General que investigue 838 casos, más de 200 por año, sobre asuntos diversos. En el mismo período estableció 38 comisiones para investigar posibles irregularidades en el uso de recursos públicos. Sin embargo, los informes finales de 23 de estos 38 casos no fueron entregados a tiempo y/o cuando las comisiones completaron sus informes, en la mayoría de ellos había opiniones divididas, con una evaluación distinta por parte de cada partido.

E. Opciones de Políticas

5.78 Pese a los desafíos del proceso presupuestario descritos más arriba, Costa Rica tiene un marco legal moderno para la formulación y ejecución del presupuesto, comparable al de países avanzados de ingresos medios. Si bien algunas de estas deficiencias pueden ser rastreadas en la rigidez en la Constitución y en las leyes, no es realista, ni necesario, plantearse un cambio radical en ellas. Un abordaje de este tipo ignoraría algunas de las razones que han hecho del Gobierno de Costa Rica un modelo de estabilidad y protección del interés público. Este modelo se apoya, entre otras cosas, en un efectivo sistema de pesos y contrapesos institucionales. Sin embargo, algunas medidas de reforma gradual, dentro del marco legal y con pocos cambios en las regulaciones, podría lograr importantes resultados. Estas reformas podrían ser agrupadas en tres categorías amplias: (i) las relacionadas con el Poder Ejecutivo; (ii) las relacionadas con el Legislativo, y (iii) las relacionadas con la Oficina del Contralor General.

Opciones de Políticas Relacionadas con el Poder Ejecutivo

5.79 El proceso presupuestario podría ser más efectivo mediante la adopción de una serie de medidas por parte del Ejecutivo, sin la necesidad de cambiar las leyes. Primero, durante su primer año en funciones, el ministro de Hacienda podría preparar un presupuesto plurianual para los últimos tres años de su mandato⁹⁴ y enviarlo a la Asamblea junto con el presupuesto anual. Esto obligaría al Ejecutivo a desarrollar un plan para su gestión, así como a alertar al Congreso acerca de la importancia y necesidad de adoptar una perspectiva intertemporal en el proceso presupuestario. El actual Gobierno ha comenzado a trabajar en esta dirección y en la propuesta de presupuesto para 2008 incluye una previsión fiscal de tres años.

94 En Costa Rica, las elecciones tienen lugar cada cuatro años, en febrero, y el nuevo Gobierno asume en mayo. Las elecciones tienen lugar en años pares que no son divisibles por cuatro.

- 5.80** Segundo, el Ministerio de Hacienda, en coordinación con MIDEPLAN, podría coordinar como parte del presupuesto plurianual un ejercicio para identificar inversiones para el sector público en su conjunto que incluya al Sistema Nacional de Inversión Pública. Esto podría ser parte del PND y serviría para garantizar que los recursos para las inversiones estarán disponibles. El Ministerio de Hacienda trabaja ya en este sentido bajo el Programa de Mejoramiento de la Eficiencia del Sector Público (PRODEV).
- 5.81** Tercero, el Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN podrían reforzar el vínculo entre el proceso de planificación presupuestaria y el PND, como prevé la ley. Esto podría incluir: (a) que el PND se extienda durante los primeros seis meses del nuevo Gobierno; (b) establecer requerimientos para cuantificar los objetivos del PND, con los costos de programas específicos y actividades, para que el PND esté en línea con los Planes Anuales Operativos (PAO) de las instituciones; (c) llevar el sistema nacional de inversiones públicas a la órbita del PND, y (d) desarrollar un sistema de evaluación de la ejecución presupuestaria basado en (b) y (c). Estas iniciativas no requerirían reformas legales sino un gran conocimiento técnico para asistir a MIDEPLAN.
- 5.82** Cuarto, el Ejecutivo debería asegurar que todas las entidades públicas utilicen el mismo sistema contable certificado. En la actualidad, muchas instituciones del sector público, sobre todo entre las entidades descentralizadas, utilizan diferentes criterios contables. Estas diferencias son costosas y hacen difícil la obtención de información confiable o hacer comparaciones entre entidades. A partir de la Ley 8131, el Ministerio de Hacienda debería solicitar a todas las instituciones del gobierno que preparen informes únicos globales utilizando datos consolidados de ingresos, gastos e inversión. La misma ley puede ser utilizada para buscar compatibilidad electrónica entre los números del presupuesto aprobado y el sistema público de compras. Esto requerirá la coordinación entre Hacienda y la CGR y alguna ayuda técnica externa.
- 5.83** Por último, el Ministerio de Hacienda podría complementar con su propio análisis la revisión legal que la CGR realiza de los presupuestos de las instituciones descentralizadas, vinculando las propuestas de gastos de las entidades descentralizadas con los objetivos de políticas públicas previstos en sus presupuestos. Se podría establecer un mecanismo de revisión formal para el sector descentralizado utilizando métodos que podrían ser ajustados con el tiempo y comenzando con las pocas instituciones que representan la mayoría de los gastos de los entes descentralizados.

Opciones de Políticas Relacionadas con el Poder Legislativo

- 5.84** Dado que Costa Rica tiene un marco legal moderno para el proceso presupuestario, la atención debe ser puesta más en su implementación que en los ajustes a las leyes. Primero, la Asamblea debe mejorar su capacidad técnica para cumplir de manera efectiva con sus obligaciones en la Comisión de Asuntos Hacendarios y en la Comisión Especial Permanente sobre Ingresos

Públicos y Control del Gasto. Esto se podría lograr a través de una combinación de mayor apoyo de la CGR y asistencia técnica para fortalecer la unidad de análisis presupuestario del Congreso, lo que permitiría al Congreso no sólo evaluar de manera independiente las propuestas de presupuesto, sino también realizar su propia apreciación de la ejecución y evaluación presupuestarias. Esta recomendación requiere una decisión del Legislativo y el acuerdo de la CGR.

- 5.85** Segundo, el Congreso podría pedir a las instituciones descentralizadas –o a menos a las principales- algún tipo de actualización periódica de la ejecución del presupuesto. Los informes deberían utilizar los sistemas contables uniformes ya mencionados y concentrarse en evaluar hasta qué medida los gastos están en línea con los objetivos de políticas públicas propuestos. En especial, las actualizaciones deberían indicar los cambios en el gasto del presupuesto desde la aprobación por parte de la CGR. Esta recomendación necesita la decisión política conjunta del Ministerio de Hacienda y la Asamblea Legislativa. No sería necesaria una reforma legal.
- 5.86** Tercero, el Congreso podría dedicar algunas sesiones plenarias cada año a analizar y discutir los informes de la CGR y la oficina de la Defensoría de los Habitantes. Esto le daría una mayor visibilidad a los informes, a la vez que ofrecería al Congreso información muy importante para la toma de decisiones. Una modificación de regulaciones y resoluciones legislativas podría garantizar un mínimo de sesiones dedicadas al análisis de informes.
- 5.87** Cuarto, la Asamblea Legislativa podría pedir una ronda anual de audiencias públicas con los directores de las principales entidades descentralizadas, en las que éstos pudieran presentar un informe y explicar el desempeño de la institución, y responder a las posibles preguntas de los legisladores. Se podrían publicar minutas de las reuniones y el Congreso podría utilizar estas resoluciones (no obligatorias) en los informes presentados. Esta sugerencia requiere una modificación de las regulaciones del Legislativo, y por lo tanto una aprobación del Congreso.
- 5.88** Por último, otras dos reformas adicionales podrían ser consideradas ya que, aunque controvertidas, podrían mejorar el proceso presupuestario. Primero, a fin de mejorar la experiencia y capacidad en cuestiones presupuestarias dentro del Congreso, debería considerarse la posibilidad de que los congresistas puedan ser reelectos, para uno o dos mandatos adicionales como máximo. Esto podría requerir una reforma constitucional. Segundo, para incrementar la transparencia del Congreso frente a sus votantes, las decisiones de voto de sus integrantes podrían hacerse públicas. Esta medida requeriría una reforma de las regulaciones legislativas.

Opciones de Políticas Relacionadas con la Contraloría General de la República

- 5.89** Primero, para que la CGR cumpla mejor con su mandato sobre el sistema de control interno como exige la ley, podría ofrecer mayor asistencia técnica a los departamentos de auditoría interna de las entidades descentralizadas. Esto no requiere cambios legales.

- 5.90** Segundo, la CGR podría dedicar más atención a los controles ex post y menos a los ex ante. Podría realizar auditorías profundas de entidades descentralizadas elegidas al azar. Tampoco en este caso se requieren cambios en la legislación.
- 5.91** Tercero, la CGR podría incrementar los incentivos hacia un proceso presupuestario abierto al ciudadano. Dos medidas prácticas para este fin serían: (a) especificar los parámetros de auditoría, para ser publicados en los informes anuales de las instituciones; (b) obligar a las entidades descentralizadas a presentar un informe anual al Congreso, en forma simultánea con la entrega de su presupuesto a la CGR. El informe debería incluir los objetivos de política y un resumen comparativo de las previsiones del presupuesto.
- 5.92** Cuarto, debería considerarse la posibilidad de pedir a los consejos de las entidades descentralizadas que firmen acuerdos de desempeño, cuyo cumplimiento sería evaluado por los poderes Ejecutivo y Legislativo. Hacer que esto sea obligatorio para las entidades descentralizadas requeriría de la aprobación legislativa.
- 5.93** Quinto, la CGR podría examinar los sistemas de compras públicas de Costa Rica para identificar posibles fallas en el marco legal y sugerir maneras para que este proceso sea más eficiente. Esto es abordado con profundidad en el próximo capítulo.
- 5.94** Sexto, la CGR podría evaluar la capacidad técnica de los municipios para administrar las transferencias del Gobierno Central, así como los recursos generados localmente. Esto podría contribuir en la preparación de una legislación mejor para la transferencia del poder a los gobiernos locales, prevista en la reforma constitucional de 2002 pero cuya implementación continúa pendiente.
- 5.95** Séptimo, la CGR podría alentar a la sociedad civil a participar en el monitoreo de la ejecución y evaluación del presupuesto, otorgándole toda la información necesaria y la documentación presupuestaria. Un paso útil podría incluir intercambios entre organizaciones de interés público con vasta experiencia en la materia (como CIPPEC, de Argentina) o diseminar la experiencia de otros países en el mejoramiento de la rendición de cuentas del sector público a través del monitoreo del público.⁹⁵

95 Peruzzotti y Smulovitz, 2000, y Malena, Forster, Singh, 2004 describen la experiencia de otros países en esta área.

Capítulo 6

GARANTÍAS DE AHORRO EN LAS COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO

- 6.1** En el Informe de Evaluación del Sistema de Compras Públicas de 2006 se hizo un análisis detallado de la política general de compras gubernamentales en Costa Rica.⁹⁶ Concluía que Costa Rica ha hecho importantes avances en materia de compras públicas en la última década. A pesar de ello, el sistema podría ser modernizado e incorporar nuevos y más efectivos métodos de compras de manera de fortalecer las políticas de integración económica y liberalización del mercado de Costa Rica. Al desempeñar la función fiduciaria en el proceso de adquisiciones, en paralelo con su rol supervisor presupuestario, la Contraloría General de la República (CGR) ha contribuido a que los progresos para el desarrollo de una visión integral de largo plazo y un marco conceptual coherente que incorpore de manera adecuada los objetivos de la política de compras estatales sean más lentos.
- 6.2** Las prácticas actuales de adquisiciones públicas no sacan todo el provecho posible de los procedimientos, prácticas y herramientas administrativas disponibles en el moderno marco legal y de regulaciones de Costa Rica. Por ejemplo, las compras públicas no consolidan las compras ni utilizan la estandarización de especificaciones, que podrían permitir importantes ahorros. El sector público no cuenta con precios de referencia, ni información sobre industrias proveedoras o referencias de costos por unidad para servicios estandarizados.
- 6.3** Basado en un análisis de los gastos en compras públicas mediante el uso de las herramientas de compra disponibles, este estudio estimó que es posible alcanzar un ahorro de entre el 13 y el 18 por ciento del presupuesto, dependiendo del nivel de agresividad de las reformas. El análisis se apoya en la revisión de cuatro grandes categorías de compras: (i) insumos de oficina; (ii) equipamiento en computadoras y software de oficina; (iii) vehículos, y (iv) servicios generales de mantenimiento, y en los gastos en compras realizadas de tres importantes entidades descentralizadas (RECOPE, ICE y CCSS), y de tres ministerios (Hacienda, Seguridad Pública y Obras Públicas y Transporte).
- 6.4** Para una completa implementación de las reformas dirigidas a mejorar la eficiencia, se podría incorporar un programa, de alto perfil y buena difusión, de reducción de costos que cuente con el pleno apoyo de los grandes participantes: el Ministerio de Hacienda, las principales entidades descentralizadas y la CGR. La estrategia de implementación puede ser estructurada en fases o serie de olas sucesivas, comenzando con programas piloto en algunas entidades públicas y renglones de compra de uso común, con especificaciones estandarizables y de baja complejidad técnica. Pese a ello, para obtener un impacto significativo hay dos abordajes posibles: (i) la elección de un sector con productos especializados, como medicinas, o de (ii) bienes y servicios

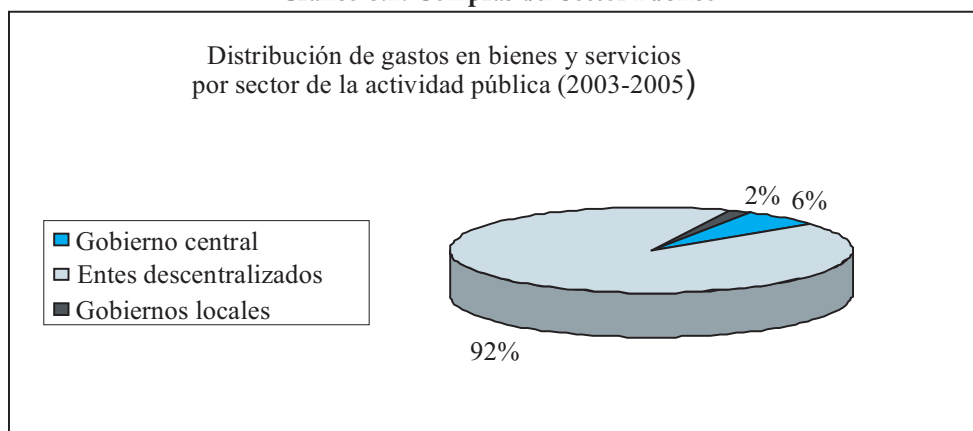
96 Informe No. 39594-CR Banco Mundial, 2006

generales, que incluiría una selección de las entidades públicas con los más altos volúmenes de compras y de al menos dos ministerios. Luego de implementar el programa de esas instituciones en la compra de renglones seleccionados, el sistema podrá ser replicado en otras instituciones.

A. Visión General de las Compras del Sector Público en Costa Rica

6.5 Entre 2003 y 2005, las compras oficiales de bienes y servicios (excluyendo salarios estatales) promediaron los 3.687 millones de dólares en Costa Rica⁹⁷, equivalentes a más del 20 por ciento del PIB.⁹⁸ Este monto fue sólo un 3,6 por ciento más elevado en términos reales que en el período 2001-2003. Sólo el 6 por ciento de estas compras fueron realizadas por organismos del Gobierno Central y menos del 2 por ciento por gobiernos locales. Las agencias autónomas y las empresas públicas fueron responsables del 92 por ciento de los gastos en compras oficiales. En primer lugar la CCSS, el ICE y RECOPE. En conjunto, estas tres entidades fueron responsables por el 62 por ciento del total de gastos en compras (Gráfico 6.1).

Gráfico 6.1: Compras del Sector Público



Fuente: Contraloría General de la República (CGR).

6.6 Dada la importancia de las compras en el gasto público, una estrategia oficial que reduzca los costos de las compras públicas y mejore la calidad de los bienes y servicios tendría grandes beneficios. Esto es de particular importancia ahora que el crecimiento económico de Costa Rica es considerablemente mayor. Este crecimiento está generando una demanda creciente de servicios públicos, infraestructura estatal y programas sociales, lo que a su vez conduce a una mayor demanda de compras públicas. Más aún, los avances en la tecnología de la información han creado nuevas oportunidades para un rendimiento más eficiente en estas compras. Costa Rica,

97 Utilizando un cambio promedio de 467,23 colones/1 US\$. Ver "Country Procurement Assessment Report" (CPAR). Banco Mundial y BID. Washington, DC: Noviembre de 2006.

98 El combustible comprado es contabilizado dos veces y explica por qué las compras públicas son una parte tan importante del gasto público.

que es considerado como un país líder en tecnología de la información en América Central, ya ha mejorado su sistema de administración financiera por vía de la informatización. Ahora puede hacer lo mismo con las compras oficiales.

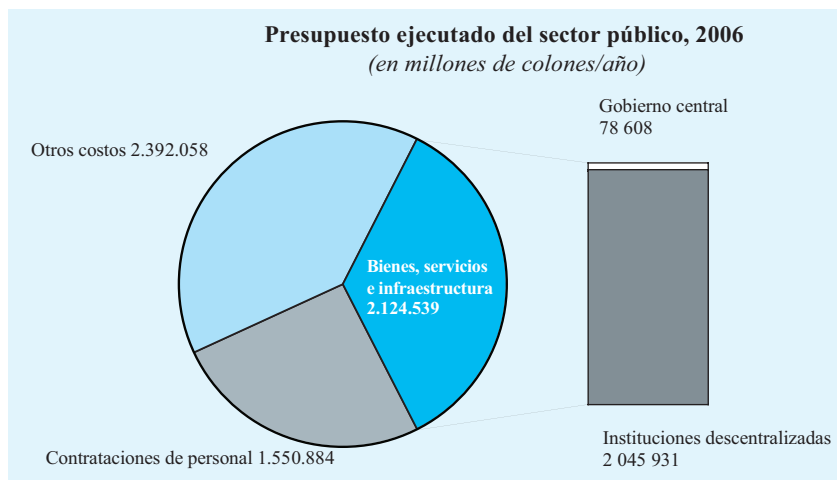
- 6.7** Los marcos legal e institucional para las compras públicas son fuertes y sus sistemas de control satisfactorios. La Ley de Adquisiciones se aplica a todas las adquisiciones de bienes, servicios y contratos laborales del sector público, incluidas las empresas que son de propiedad estatal y los gobiernos locales. No hay gastos públicos extra presupuestarios. Dos instituciones realizan la revisión y supervisión de las compras de las entidades públicas: (i) la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (DGABCA), creada en 2006 en la órbita del Ministerio de Hacienda y con responsabilidad sobre todas las agencias del gobierno central, y (ii) la CGR, que cubre el resto del sector público y es mucho más importante.
- 6.8** Dentro de este marco legal y de supervisión general, cada entidad del sector público puede fijar sus propias reglas y establecer sus procedimientos de compras. Según su tamaño y presupuesto, diferentes instituciones tienen también distintos criterios para decidir cuándo utilizar diferentes tipos de métodos de compras (por ejemplo, compra directa, licitación local, concurso internacional). Más aún, los procedimientos (como los modelos de pliegos de licitación, el número mínimo de licitantes, etc.) para los métodos de compra varían de una institución a otra. Esto lleva a una fragmentación de los contratos y a un uso excesivo de los contratos directos, lo que resulta en mayores costos. Además, la autonomía de que goza cada entidad pública en materia de compras hace difícil la planificación centralizada o la consolidación de las compras de diferentes instituciones.
- 6.9** Ni las entidades del sector público ni el gobierno hacen buen uso de la tecnología de la información disponible para planificar, administrar o controlar las compras. Si bien cada ente genera información sobre las compras que realiza, la calidad y confiabilidad de esta información varía. En muchos casos no hay disponibles estadísticas precisas de las compras y sólo existen débiles vínculos entre los planes de compras, el proceso presupuestario y aspectos diversos de la gestión financiera en la etapa de ejecución presupuestaria. Los datos utilizados en la actualidad para evaluar el desempeño de las compras pública se basan en las asignaciones presupuestarias más que en la ejecución del presupuesto. Esta ausencia de estadísticas completas sobre compras y métodos de compras hace muy difícil identificar patrones, aprender de los errores, llevar a cabo evaluaciones de desempeño y diseñar políticas de compras eficientes. Así, los esfuerzos para determinar si el sistema de gasto público está alcanzando sus objetivos de desarrollo de manera eficiente se ven obstaculizados.
- 6.10** Los progresos en el desarrollo de una visión y una estrategia de adquisiciones consistentes con los objetivos gubernamentales se ven limitados por el doble rol de la CGR, como responsable de ejercer controles externos donde su opinión tiene mucho peso en la interpretación legal, y como ente especializado de adquisiciones, aunque de alcance limitado. Esto explica por qué los esfuerzos para mejorar el sistema de compras se han centrado en aspectos técnicos y prácticos

específicos, en lugar de reformas sistémicas para hacer las compras más efectivas y eficientes. En este sentido, sería clave contar con una mayor transparencia en el proceso de adjudicación de los contratos y la aplicación de una variedad de prácticas para reducir los costos y aumentar la eficiencia de la compras. Estas incluyen una mayor estandarización de las especificaciones y el uso de compras consolidadas, así como un uso más eficiente y generalizado de herramientas electrónicas, como catálogos electrónicos y subastas inversas. La siguiente sección profundiza más en cómo generar una mayor eficiencia y ahorros en las compras públicas.

B. Tamaño y Estructura de las Compras Públicas

6.11 A lo largo de 2006, el Gobierno de Costa Rica gastó un total de unos 4.086 millones de dólares en la compra de bienes, servicios e infraestructura, lo que representó el 35 por ciento del total del presupuesto de compras del sector público (Gráfico 6.2), pese a que el Gobierno Central sólo representó el 3,7 por ciento de este monto. Las entidades descentralizadas y las empresas públicas fueron responsables por la mayor parte de las compras. Toda estrategia para mejorar las compras deberá por lo tanto contar con el respaldo de las autoridades de estas entidades.

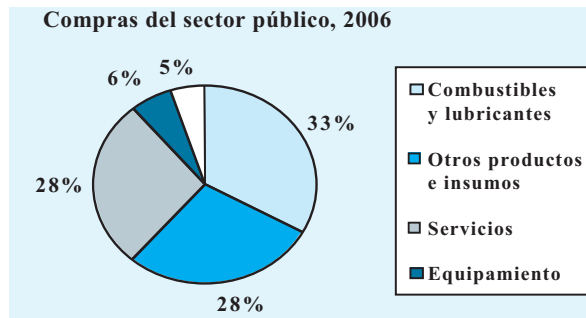
Gráfico 6.2: Distribución General de las Compras Pública en 2006



Fuente: CGR y Ministerio de Hacienda

6.12 Combustibles y lubricantes representaron una tercera parte de todos los gastos en compras públicas, haciendo de este rubro el más importante (Gráfico 6.3). Esto refleja en parte la reventa de derivados del petróleo a otros entes públicos por parte de RECOPE, que tiene el monopolio tanto en la importación como en la distribución de productos del petróleo. El petróleo comprado se contabiliza dos veces: primero, cuando es importado por RECOPE y cuando es vendido a otras entidades públicas.

Gráfico 6.3: Distribución de la Compra de Bienes, Servicios e Infraestructura en 2006

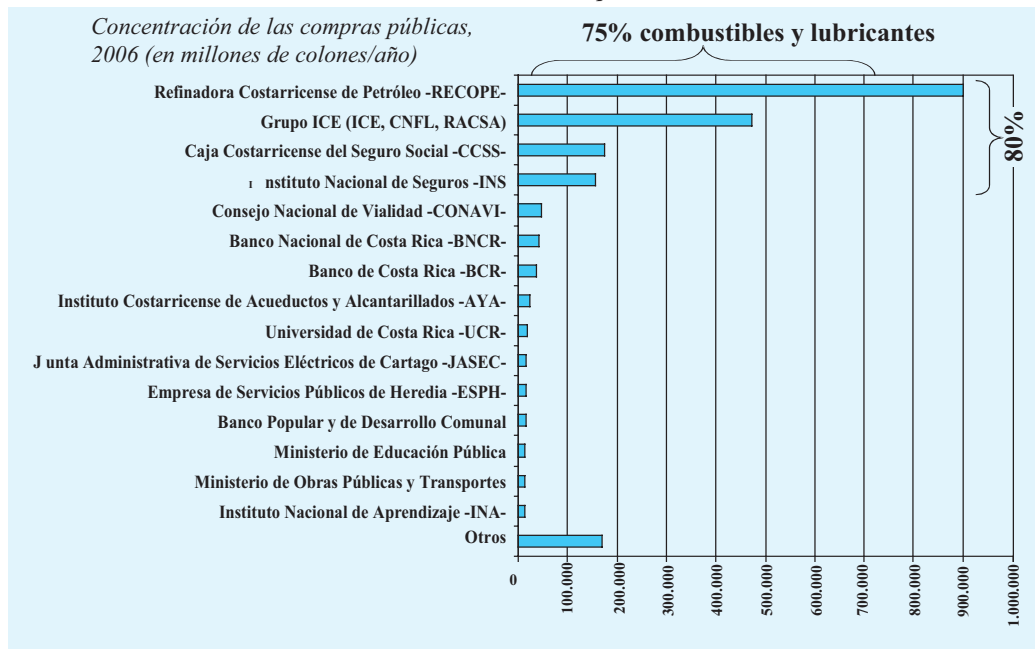


Fuente: CGR.

6.13 Las compras públicas se concentran en unas pocas entidades estatales. Apenas cuatro instituciones representan 80 por ciento de los gastos en adquisiciones, con RECOPE como principal comprador con mucho, seguido por la compañía de electricidad, la agencia de seguridad social y la compañía de seguro público (Gráfico 6.4). La participación de estas instituciones es crucial para el éxito de una estrategia de compras que busque reducir costos sin sacrificar calidad.

Gráfico 6.4: Concentración de las Compras en el Sector Público en 2006

(en millones de colones por año)

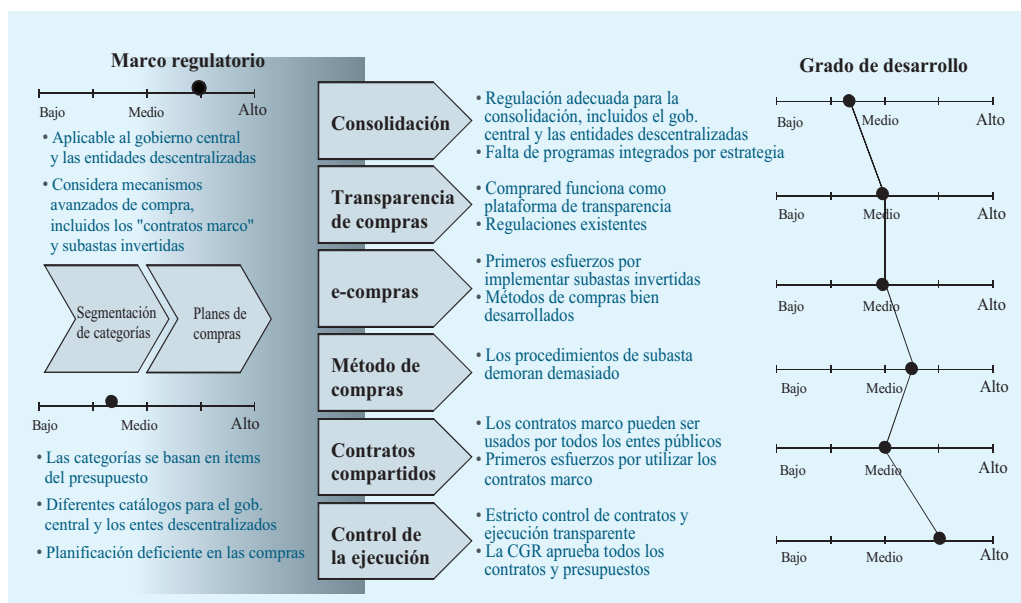


Fuente: CGR y Ministerio de Hacienda.

C. Medidas para una Mayor Eficiencia y Ahorro en las Compras

- 6.14** A fin de identificar una estrategia para reducir los costos de las compras, el resto de este capítulo analiza las prácticas de compras del sector público de Costa Rica. Esto incluye a los 18 ministerios y la Oficina del Presidente dentro del Gobierno Central, así como las entidades descentralizadas, las instituciones financieras públicas, las empresas públicas y los gobiernos locales. Con datos de compras de bienes y servicios de los presupuestos ejecutados de 2005 y 2006, este estudio estima los ahorros fiscales que podrían lograrse si se implementaran las medidas de reducción de costos identificadas.
- 6.15** El análisis se concentró en una muestra de compras en categorías comunes, examinando los procesos de compras en diferentes instituciones a lo largo de 2006. Además de utilizar datos publicados, para este estudio se revisaron documentos de compras y se hicieron entrevistas en el Ministerio de Hacienda, CCSS, ICE, RECOPE, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT), la Municipalidad de San José y la CGR.
- 6.16** En líneas generales, el marco de regulaciones de Costa Rica sigue las mejores prácticas internacionales, reflejadas en las reglas de compras de los países miembro de la OCDE. Prevé mecanismos tan avanzados como los “contratos marco”, para compras bien planificadas o recurrentes o de gran volumen, y subastas inversas, en las cuales son los proveedores los que hacen propuestas de precios, especificaciones y calidad al comprador. El marco para las compras públicas prevé estrictos controles de los gastos presupuestarios y de los contratos, con una transparencia que está por encima del promedio y con la CGR a cargo de la aprobación de todos los contratos. Más abajo se muestra una evaluación del lugar que ocupa Costa Rica en relación con países de economía similar.

Gráfico 6.5: Evaluación de los Elementos del Sistema Público de Compras de Costa Rica



Fuente: Estimaciones del staff del Banco Mundial

6.17 Las dos áreas más débiles en el sistema público de compras de Costa Rica son: la planificación y la consolidación de las compras, en las que las instituciones no están sacando partido de las oportunidades que ofrece el marco regulatorio. Pese a los esfuerzos iniciales del Ministerio de Hacienda, falta un liderazgo claro y es mínimo el proceso de consolidación de las compras públicas, que podría conducir a una importante reducción en los costos de las compras. Además, el sistema de compras carece de precios de referencia para bienes estándar o información sobre proveedores. Tampoco busca las mejores prácticas internacionales. El acento está puesto en cumplir con la legislación vigente, como la ley de compras públicas y los topes presupuestarios, más que en usar los mejores criterios internacionales para una mayor eficiencia y ahorro en las compras.

6.18 Más específicamente, Costa Rica podría aprovechar ciertas herramientas que tienen el potencial de reducir el costo de bienes y servicios. Pocas instituciones públicas las utilizan en la actualidad, según se desprende de las entrevistas realizadas y otra información provista al equipo a cargo de este estudio. En los países de la OCDE, de buenos resultados, son siete las herramientas que se utilizan más comúnmente:

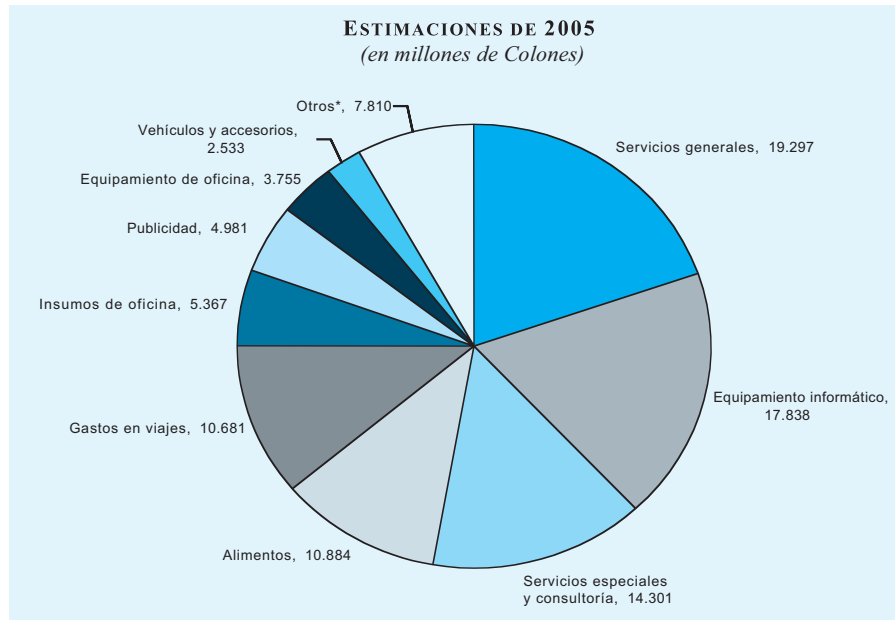
- (1) **Consolidación de la demanda:** Esto implica tener un volumen mínimo de compras entre varias instituciones, de manera tal que este volumen pueda ser utilizado para obtener un mejor precio por unidad. Esto puede lograrse por vía de subastas inversas, como en Brasil, o con el uso de sistemas electrónicos que faciliten una negociación transparente de menores precios.

- (2) **Economía de escala:** Ahorros de costo significativos son posibles mediante la consolidación y centralización de las compras, incluso dentro de una misma institución.
- (3) **Subastas internacionales:** Al invitar a las firmas internacionales a licitar por contratos, el Gobierno se puede beneficiar de una mayor competencia, además de inducir a las firmas locales a ser más eficientes.
- (4) **Especificaciones apropiadas:** A menudo las instituciones pueden reducir costos con solo asegurarse de que las especificaciones de aquello que compran responden a sus necesidades. Esto es así sobre todo con equipos de cómputo, que a menudo cuentan con funciones que nunca son utilizadas, o con vehículos, más grandes y poderosos de lo necesario.
- (5) **Estandarización:** La definición de estándares para la compra de bienes como computadoras y vehículos de manera tal de reducir la variedad de los productos puede reducir los costos por unidad.
- (6) **Catálogos de servicios:** La selección y publicación de referencias de costos por unidad para servicios estándar como el mantenimiento de vehículos, seguridad y servicios de limpieza puede ayudar a las entidades públicas a asegurarse un buen uso de su dinero.
- (7) **Posibilidades de reemplazo:** A menudo, un producto genérico o sin marca sirve como reemplazo absolutamente aceptable y de mucho menor precio (por ejemplo, los clones en el equipamiento informático).

D. Análisis de las Categorías Usuales del Gasto en Compras Oficiales

6.19 Esta sección analiza el potencial de ahorro en las compras públicas en determinadas categorías a través de la evaluación de los métodos de compras y las especificaciones de los productos y servicios. Las categorías fueron elegidas a partir de cuatro características: (i) son parte del actual presupuesto de compras; (ii) su especificación es relativamente simple, (iii) son compras genéricas que pueden ser hechas por todas las instituciones del sector público, y (iv) pueden ser adquiridos de manera independiente por las instituciones públicas (Gráfico 6.6).

Gráfico 6.6: Compras Públicas Agrupadas en Categorías Corrientes



Fuente: Estimaciones del staff del Banco Mundial.

6.20 Las categorías seleccionadas para un mayor análisis son: (i) insumos de oficina, (ii) equipamiento en computadoras y software, (iii) vehículos, y (iv) servicios de mantenimiento general. Pese a que los combustibles reúnen las cuatro características descritas arriba, fueron excluidas de un mayor análisis porque el Gobierno posee el monopolio de las compras de derivados del petróleo y también fija el precio de venta a las entidades del sector público. Como no todas las entidades tenían ahorros potenciales en todas las categorías, se eligió un subconjunto de categorías en función de su potencial para producir ahorros en compras en la entidad correspondiente, como se ve en el cuadro inferior (Cuadro 6.1).

Cuadro 6.1: Muestra de Agencias Seleccionadas y Categorías Analizadas

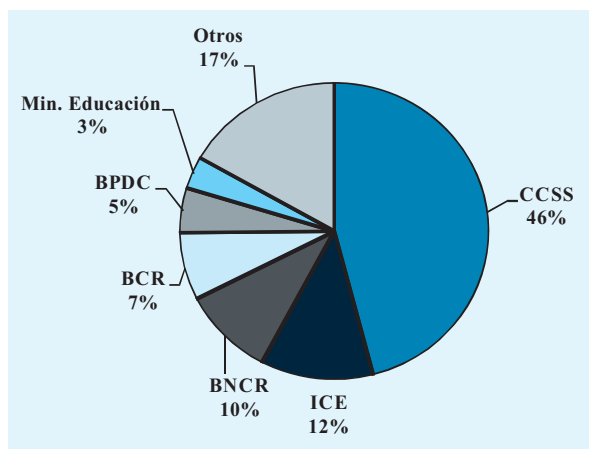
Institución	Categorías analizadas			
	Insumos de oficina	Equipamiento computación	Vehículos	Servicios generales
Ministerio de Hacienda	•	•		•
Ministerio de Seguridad	•	•	•	
Ministerio de Obras Públicas y Transporte	•	•	•	
Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	•	•	•	•
Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)	•			•
Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)		•	•	•

Fuente: Estimaciones del staff del Banco Mundial.

Categoría 1: insumos de oficina

6.21 Incluyendo la compra de muebles de oficina y equipamiento e insumos, bajo esta categoría se incurrió en gastos de compras públicas de más de 10 millones de dólares en 2005.⁹⁹ La CCSS fue responsable de casi la mitad de los gastos en esta categoría, seguida por ICE, BNCR y BCR (Gráfico 6.7). Esta categoría tiene un gran número de proveedores (104) registrados en Compered, la base de datos del Gobierno con los proveedores calificados.

Gráfico 6.7: Distribución de las Compras de Insumos de Oficina

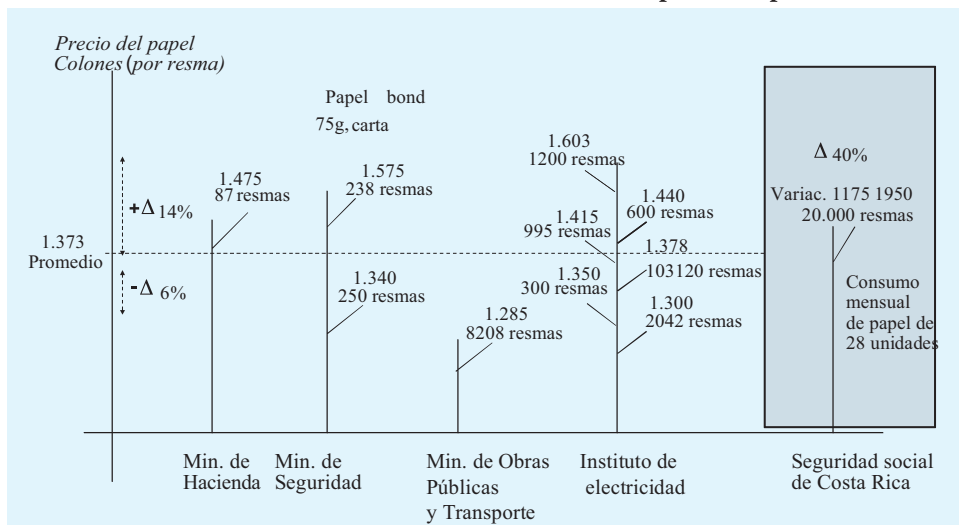


Fuente: Cálculos del staff del Banco Mundial.

99 En base a los gastos de 19 instituciones del gobierno central y 25 de las principales entidades descentralizadas.

- 6.22** Dentro del rubro insumos de oficina, el papel representó 65 por ciento de los gastos, principalmente el papel tipo bond para fotocopias e impresiones. Si bien existen otros tipos más específicos como el papel con sello de agua para facturaciones, que usualmente es comprado por vía de subastas, el papel bond por lo general es comprado en forma directa, en pequeñas cantidades y a diferentes proveedores, con lo cual se pierde la posibilidad de obtener descuentos por volumen. Las compras directas representaron la mitad del valor total de las compras del Gobierno Central. Para otras áreas del sector público, este porcentaje probablemente es mucho mayor. Por ejemplo, si bien la CCSS tiene un consumo mensual de 20.000 resmas de papel blanco tamaño carta, todas las compras son hechas en forma directa.¹⁰⁰
- 6.23** Algunas instituciones han comenzado a consolidar sus compras de papel estándar para sus oficinas, mediante un sistema de subastas competitivas que asegure la provisión para todo el año. Con este método, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte logró el menor precio unitario de todos los contratos analizados para este estudio. De manera similar, ICE obtuvo precios significativamente mejores haciendo compras de grandes volúmenes. Otras instituciones deberían seguir estos ejemplos, ya que pareciera haber un gran potencial de ahorros. Por ejemplo, el análisis de numerosas compras de papel bond (tamaño carta) muestra diferencias de hasta 20 por ciento entre instituciones y de hasta 40 por ciento dentro de una misma institución (Gráfico 6.8). Este es un claro indicio de que no existe ningún proceso formal para determinar precios o parámetros de referencia.

Gráfico 6.8: Distribución de Precios en Compras de Papel

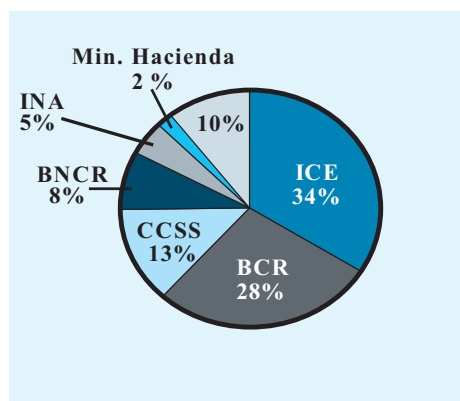


Fuente: Estimaciones del staff del Banco Mundial.

¹⁰⁰ La CCSS recientemente realizó un informe que recomienda la consolidación anual de las compras de papel para las 28 unidades dentro de CCSS, utilizando un proceso de subastas.

Categoría 2: equipamiento informático y software

Gráfico 6.9: Distribución de Compras de Computadoras y Software



Fuente: Estimaciones del staff del Banco Mundial.

- 6.24** Esta categoría para el procesamiento de datos incluye tanto el hardware (CPU, lectoras digitales e impresoras) como el software y las licencias. Las principales 25 entidades públicas autónomas y 19 instituciones del Gobierno Central gastan unos 34 millones de dólares anuales en esta categoría. ICE, BCR y CCSS fueron los principales responsables de este gasto (Gráfico 6.9).
- 6.25** Un gran número de proveedores de computadoras (306) están registrados en la base de datos de Comprared. Esto incluye a compañías con representación exclusiva de las principales marcas internacionales, así como pequeñas empresas que venden equipos de segundas marcas. La mayor parte de las compras de equipos fue realizada mediante subastas competitivas; tanto en el Gobierno Central como en las instituciones descentralizadas. Sólo 15 por ciento de las compras, en términos del monto, fueron adjudicadas de forma directa.
- 6.26** Si bien el método más usual ha sido el de licitación, la falta de estandarización en la configuración de la información hizo difícil poder obtener precios comparables y realizar compras consolidadas. La falta de estandarización del equipamiento abre la puerta a compras excesivamente especificadas en comparación con el uso requerido, resultando en precios más elevados en las compras de equipamiento de cómputo. Por ejemplo, computadoras con equipamiento completo (DVD, pantalla plana, procesadores 3+Ghz, etc.) fueron compradas y asignadas a diferentes usuarios sin ninguna consideración por la naturaleza de sus tareas. La asignación de equipos con diferentes configuraciones de hardware debe ser hecha de forma acorde con las necesidades del personal a fin de hacer ahorros. Sólo en ciertos casos se justifica la compra de equipos altamente especializados o muy específicos.
- 6.27** La comparación directa de compras de equipos para segmentos similares de aplicación demuestra que hay diferencias de precios de entre 20 y más de 40 por ciento (Cuadro 6.2) en los tres segmentos analizados: (i) Administrativo, para tareas diarias básicas, administrativas, contables

y secretariales; (ii) Operativo, para aplicaciones de programación, dibujo, ciencias informáticas y diseño, y (iii) Especializado, para aplicaciones especiales, como el diseño de planos, diseño asistido por computadora (CAD) y presentaciones.

Cuadro 6.2: Resultados de Precios en Compras de Computadoras y Software

Segmento de aplicación	Administrativo	Operativo	Especializado	
Especific. de compras	Procesador 26/3.0 Ghz 512 MB RAM, Hard Disk 60 GB, CD	Procesador 3.2/3.6 Ghz 512-1GB RAM, Hard Disk 60/120 GB, CD/ DVD	Notebook, procesador 1.3/1.7 Ghz 512-1GB RAM, Hard Disk 60/120 GB, CD/ DVD	c773.240 hs. 7 unidades
Min. de Hacienda			c746.035 / unidad 2 unidades	c555.560 hs. 30 unidades
Min. de Seguridad	c724.618 / unidad 25 unidades	c699.111 / unidad 26 unidad		c752.953 hs. 14 unidades
Min. de Obras Pub.		c806.619 / unidad 54 unidades		c900.403 hs. 10 unidades
Inst. de Electricidad	c604.990 / unidad 15 unidades	c612.165 / unidad average 150 unidades, 5 eventos	c950.273 / unidad 6 unidades	c567.083 hs. 95 unidades
Ref. de petróleo	c580.705 / unidad 265 unidades	c1. 069.822 / unidad 39 unidades	c1. 303.940 / unidad 13 unidades	
Utilización	Administrativo	Operativo	Operacional Administración	

Fuente: Estimaciones del staff del Banco Mundial.

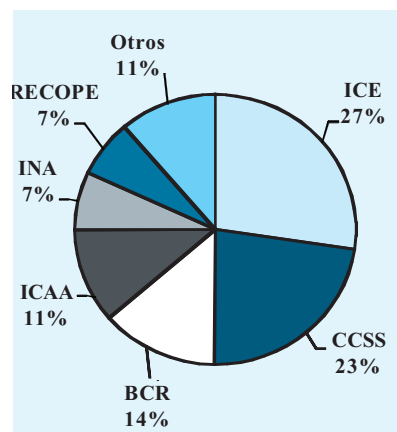
Categoría 3: Vehículos

6.28 Esta categoría corresponde a la compra de vehículos y los gastos estimados en este rubro son de C2535 millones (unos 4,9 millones de dólares) anuales.¹⁰¹ Las instituciones públicas con mayores gastos en equipos para transporte fueron ICE, CCSS, el Banco de Costa Rica y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (ICAA) (Gráfico 6.10).

¹⁰¹ Valor basado en el presupuesto ejecutado de 2005, que incluye 19 instituciones del gobierno central y las 25 instituciones descentralizadas con mayores recursos presupuestarios.

6.29 El número de empresas proveedoras en esta categoría es el menor de las cuatro categorías analizadas, con sólo 32 proveedores de vehículos en las bases de Comprared. Los vehículos más frecuentemente comprados por el sector público son automóviles, camiones livianos, buses, motocicletas y otros vehículos similares. Si bien la licitación competitiva fue el método más usado, la ausencia de consolidación de las compras por parte de las instituciones llevó a la pérdida de posibles ahorros al no aprovecharse las ventajas de las compras de gran volumen. La falta de una planificación apropiada provocó compras reiteradas (más pequeñas en términos de unidades) en un mismo período con diferentes precios para vehículos similares, y esto ocurrió dentro de una misma institución (Cuadro 6.3).

Gráfico 6.10: Distribución de la compra de vehículos



Estimaciones del staff del Banco Mundial

Cuadro 6.3: Variaciones de Precios en la Compra de Vehículos

Camionetas pick-up			
Segmento de aplicación	Unidades	Descripción	precio/unidad
Min. de Seguridad	3	Modelo 2006*, doble cabina, 4x4, diesel, 2.500cc, manual	9.917,019
Instituto de electricidad ¹	4	Modelo 2007**, doble cabina, 4x4, diesel, 2.500 cc, manual	18.787,961
Inst. de electricidad ²	5	Modelo 2007**, doble cabina, 4x4, diesel, 2.500 cc, manual	18.839,747
Inst. de electricidad ³	1	Modelo 2006*, doble cabina, 4x4, diesel, 2.500cc, manual	15.794,747
Refinería petróleo ¹	5	Modelo 2007*, doble cabina, 4x2, diesel, 2.500 cc, manual	14.370,615
Refinería petróleo ²	6	Modelo 2007*, doble cabina, 4x4, diesel, 2.500cc, manual	17.788,491

* Toyota Hilux ** Nissan Frontier

Dif: '06 vs '07 Δ 44 %
Dif: 4x4 vs 4x2 Δ 24 %

Fuente: Estimaciones del staff del Banco Mundial.

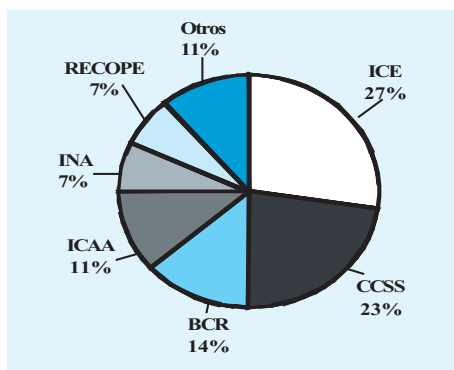
6.30 Las especificaciones del vehículo no parecieron reflejar su uso final; por ejemplo, no fueron claras las razones dadas para comprar camionetas 4x4 en lugar de 4x2, o de doble cabina en lugar de cabina simple. La falta de especificaciones en el uso de los vehículos comprados resultó en costos mayores y diferencias de precios de hasta 24 por ciento.

6.31 Todos los vendedores de automóviles ofrecen precios menores por los modelos del año anterior y por lo general mantuvieron las mismas especificaciones y garantías. Los ejemplos analizados sugieren posibles ahorros de hasta 44 por ciento del precio unitario si se hubiesen comprado modelos del año anterior.

Categoría 4: Servicios Generales

6.32 Esta categoría de gastos incluye la contratación de servicios de seguridad, limpieza, mantenimiento y reparaciones de edificios, facilidades y otros trabajos. Las instituciones públicas que contrataron el mayor volumen de servicios generales fueron CCSS, ICE, el Banco de Costa Rica y el Instituto Costarricense de Acueductos. El Gráfico 6.11 muestra la distribución porcentual de servicios generales contratados por diferentes agencias del sector público.

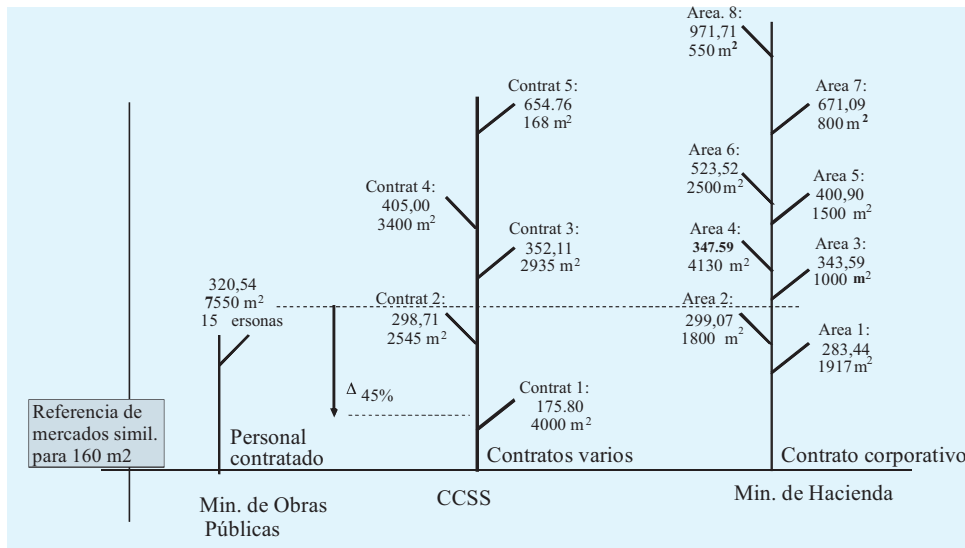
Gráfico 6.11: Distribución de la Contratación de Servicios Generales



Fuente: Estimaciones del staff del Banco Mundial.

- 6.33** La base de Comprared incluye 82 proveedores de servicios de limpieza y 103 proveedores de servicios de seguridad. Por lo general, tareas menores de mantenimiento como pintura y limpieza fueron realizadas por personal de las instituciones, mientras que los arreglos más especializados en edificios y el mantenimiento de los ascensores fueron hechos por empresas contratadas y proveedores de servicios. Sin embargo, algunas instituciones hicieron contratos de limpieza y de servicios de vigilancia adjudicados por un año y mediante proceso de licitación competitivo (84 por ciento en el caso del Gobierno Central). Algunas instituciones incluyeron varios departamento (por ejemplo, el Ministerio de Hacienda) pero con diferentes precios de contratación para cada departamento, mientras que otras instituciones realizaron contratos separados para cada departamento (por ejemplo, CCSS).
- 6.34** En los gastos analizados de los contratos de servicios, ningún contrato fue basado en medidas estándar de superficie de limpieza (metros cuadrados); tampoco había catálogos de los servicios utilizados, en los que los contratos de servicios y requisitos se valoricen en función de las horas de trabajo requeridas. Esta carencia de catálogos y precios unitarios de referencia (por ejemplo, costo por m²) condujo a precios altos en los servicios de limpieza contratados, por encima de los parámetros internacionales, y a menudo por encima del costo incremental de hacerlo con recursos propios (Gráfico 6.12).

Gráfico 6.12: Distribución de Precios por Servicios de Limpieza
(en colones/mes)



Fuente: Ministerio de Hacienda y estimaciones del staff del Banco Mundial.

- 6.35** Los contratos de servicios de seguridad son bastante recientes y ya son utilizados por algunas instituciones. Los contratos por lo general se otorgan por un período de un año y siguen procesos de licitación competitiva (62 por ciento, en el caso de las instituciones del Gobierno Central). El valor de los contratos fue determinado de acuerdo con el número de vigilantes necesarios por cada turno o cronograma.
- 6.36** En los contratos y gastos analizados, ningún contrato fue basado en precio unitario por puesto de vigilancia y en ningún caso fueron utilizados catálogos de servicios. Como resultado, se pagaron precios más elevados por los servicios. En el Cuadro 6.4, el análisis de los contratos de CCSS muestra diferencias significativas en los precios para los departamentos y clínicas. Los precios contratados son incluso más elevados que los costos incrementales de asignar un empleado público para hacer la tarea.

Cuadro 6.4: Servicios de Seguridad Contratados por CCSS

Institución	Total contrato (colones/año)	Núm. de puestos equiv. de 8 horas	Valor unitario por puesto (colones/año)
Clinica Dr. Carlos Duran	18.257.498	3	6.085.833
Clinica Oftalmologica	14.399.400	3	4.799.800
Clinica Santo Domingo	13.560.000	4	3.390.000
Area de Salud de Santo Domingo	13.560.000	4	3.390.000
Hospital Dr Max Teran	48.600.000	15	3.240.000
Area de Salud de Alajuelita	30.401.808	9,5	3.200.190
Area de Salud de Acosta	7.800.000	2,5	3.120.000

Δ 49%

*Promedio de salario de un empleado de seguridad del
Ministerio de Hacienda = 2.157.000 a 2414.250 colones anuales*

E. Determinación del Potencial de Ahorro

6.37 Sobre la base del análisis del presupuesto, la evaluación del sistema de compras públicas, ejemplos concretos de compras y la experiencia internacional, el potencial de ahorros anuales en el sector público de Costa Rica fue estimado en entre C160 mil millones y C225 mil millones (entre unos 300 y 430 millones de dólares, o un 13 a 18 por ciento de la ejecución presupuestaria), dependiendo de cuán agresiva sea la implementación de los procedimientos de compras públicas (Cuadro 6.5). Los ahorros provendrían de la utilización de las herramientas ya descritas, como la consolidación de las compras, la definición de estándares y el uso de catálogos de servicios y contratos marco. Estos ahorros pueden hacerse sin necesidad de reformar leyes o regulaciones, pero requieren del apoyo de la CGR y las principales entidades descentralizadas.

Cuadro 6.5: Ahorros Potenciales por Mejores Procedimientos de Compras

Presupuesto gastado para el sector público en 2600, en millones de colones/año		Potencial de ahorro [Colones Mill./año]			
		%		Valores	
Categoría	Total	Conserv.	Agres.	Conserv.	Agres.
Consultoría y trabajo temporario	14.301	5%	8%	715	1.144
Servicios	567.715	15%	20%	85.157	113.543
Productos e insumos **	577.320	10%	15%	57.732	86.598
Equipamiento	121.317	15%	20%	18.198	24.263
Total	1.280.652* (\$2463 mill)	12,6%	17,6%	161,802 (\$300 mill)	225,546 (\$430 mill)

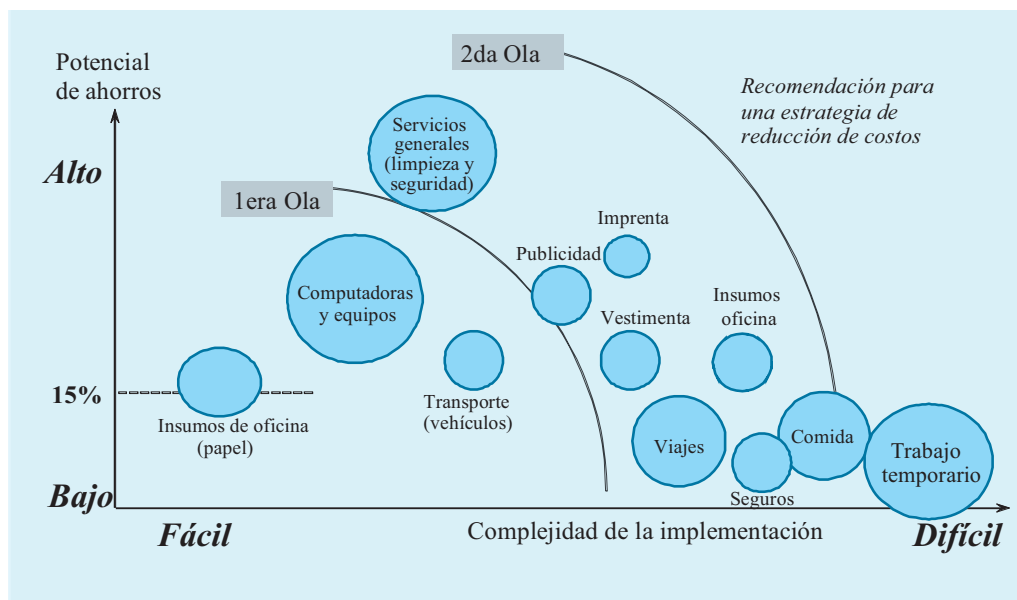
* no incluye gastos en infraestructura
**no incluye combustibles lubricantes

Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial.

F. Estrategia y Metodología para la Implementación de un Programa de Reducción de Costos

6.38 Para la capitalización total de los ahorros potenciales en las compras públicas se debe implementar un programa ambicioso, bien publicitado de reducción de costos con el pleno apoyo de los principales actores: el Ministerio de Hacienda, el conjunto de las entidades descentralizadas que representa la mayor parte de las compras públicas y la CGR. La estrategia de implementación puede ser estructurada en una serie de fases o en secuencia gradual para un aprendizaje más sistemático acerca de la organización del proceso, y para finalmente desarrollar una plataforma de ahorros continuos (Gráfico 6.13).

Gráfico 6.13: Estrategia de Implementación del Programa



Fuente: staff del Banco Mundial.

6.39 Sería recomendable comenzar sobre la base de un programa piloto con algunas pocas entidades públicas y categorías comúnmente usadas, con especificaciones estándar y baja complejidad técnica. Sobre esta base, se sugieren las siguientes tres categorías: (i) insumos para oficina; (ii) equipos de computadoras y software, y (iii) servicios generales. Para un impacto máximo será necesario incluir a las entidades que realizan las mayores compras y al menos dos ministerios. Se sugieren las siguientes entidades: CCSS, ICE, Banco de Costa Rica, Banco Nacional de Costa Rica y los ministerios de Hacienda y Educación. Los montos de compras de estas instituciones en estas áreas se indican en el Cuadro 6.6. Luego de establecer el programa de estas instituciones para las categorías seleccionadas y una vez que funcione como corresponde, el sistema podrá ser replicado en otras instituciones.

Cuadro 6.6: Presupuesto de Compras en las Categorías Elegidas

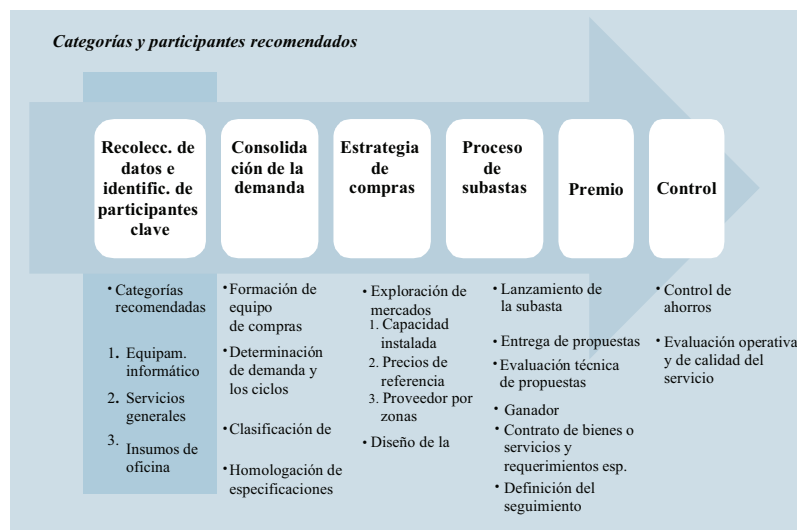
*Presupuesto utilizado del sector público en categorías escogidas
Valores estimados de enero a diciembre de 2005
(millones de colones/año)*

Institución Categoría	CCSS	ICE	BC	BNCR	Min. de Hacienda	Min. de Educación	Otros	TOTAL
Insumos de oficina	2.464	638	393	521	68	188	1.095	5.367
Computadoras y programas	2.350	6.019	4.993	1.413	396	317	2.350	17.838
Servicios generales	8.166	3.610	1.033	853	371	32	5.232	19,297
TOTAL	12.980	10.267	6.419	2.787	835	537	8.677	42.502

Fuente: Estimaciones del staff del Banco Mundial.

6.40 La secuencia del programa de compras puede ser llevada adelante en seis etapas, tal como se muestra más abajo en el Gráfico 6.14 y se describe luego con mayor detalle.

Gráfico 6.14: Secuencia del Programa de Implementación



Fuente: Staff del Banco Mundial

Fase 1: Recolección de Datos e Identificación de Participantes Clave

6.41 El objetivo de esta primera etapa es seleccionar las categorías y los participantes para la implementación del programa piloto. La experiencia sugiere un máximo de tres categorías para el programa piloto. Las instituciones participantes deben ser capaces de asumir ciertos compromisos a fin de desarrollar el marco efectivo para la consolidación de las compras y de trabajar a

partir de las regulaciones vigentes. El liderazgo se debe establecer de acuerdo con la prioridad que el gobierno de Costa Rica asigne a la ejecución de un programa de compras consolidadas. Tres escenarios diferentes fueron considerados en función del grado de agresividad con que se implemente el programa piloto, que son explicados en la última sección de este capítulo.

Fase 2: Consolidación de la demanda

6.42 El objetivo de esta etapa es consolidar la demanda de las diferentes instituciones participantes y asegurar que los compromisos presupuestarios la respalden. En esta etapa se deben definir las especificaciones de bienes y servicios a comprar, al igual que los volúmenes mínimos y dónde y cuándo serán consumidos estos bienes y servicios. En esta etapa debería debatirse el uso de una serie de herramientas, como la sustitución de productos, un uso más efectivo de tecnología y la simplificación de especificaciones. El liderazgo técnico para consensuar los montos mínimos de compras podría ser proporcionado por la institución con mayores volúmenes de compras en la categoría y deberá considerar además los precios de referencia y los arreglos logísticos. Para el éxito del programa, es clave la participación de las principales entidades descentralizadas.

Fase 3: Estrategia de Compras

6.43 La siguiente etapa involucra identificar los proveedores potenciales, evaluar su capacidad para entregar los bienes y servicios requeridos en forma oportuna. En esta etapa, los precios de referencia son actualizados y se hacen los arreglos de logística en función de las características de suministro y sus canales de distribución. Sería recomendable discutir aquí la forma como la política de compras públicas podría fomentar el desarrollo de pequeñas y medianas empresas, explorando diversos modelos de consolidación tanto de la demanda como de la oferta. El objetivo es reducir el riesgo de prácticas de colusión y de formación de carteles en casos en que el mercado esté en manos de unos pocos proveedores. El objetivo es no comprar a un único proveedor sino obtener reducciones de costos totales, asegurando además la participación de pequeñas y medianas empresas en licitaciones competitivas con contratos estandarizados. Una vez finalizada la estrategia de compras, el método de adquisición y los documentos de licitación deben ser diseñados.

Fases 4 y 5: Subastas y Otorgamiento de Contratos

6.44 En esta etapa, el proceso de la subasta es lanzado dentro del marco de la legislación vigente en materia de compras de Costa Rica. Si la legislación no permite la agregación de los presupuestos de varias instituciones en un mismo contrato, las instituciones participantes deberían poder adherirse al contrato con el oferente ganador del contrato original. Es importante decidir respecto de los parámetros relevantes para la evaluación de los contratos, tales como el costo por unidad y los niveles de servicio. Este tipo de información puede ser útil para evaluar el desempeño de posibles proveedores en nuevas licitaciones y comenzar a establecer una línea base para el desarrollo de “inteligencia de mercado.”

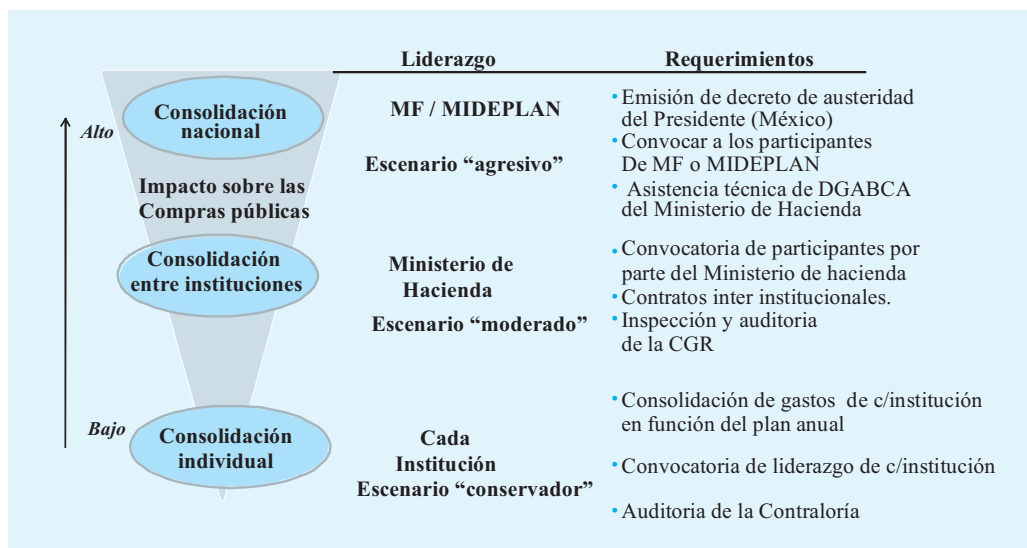
Fase 6: Monitoreo

6.45 Sobre la base de las metas definidas en la etapa anterior, esta etapa incluye el monitoreo de los parámetros de referencia establecidos en los contratos. Esto es crucial para poder generar una base de datos de mercados y proveedores, algo de particular importancia en contexto altamente descentralizado de Costa Rica. Se debería considerar además la creación de un equipo técnico responsable de desarrollar inteligencia de mercado y documentar las mejores prácticas, además de sistematizar las especificaciones y categorizar los bienes y servicios. Un buen punto de partida para esto último es el Código de Naciones Unidas.

G. Liderazgo y Plan de Acción

6.46 En el contexto altamente descentralizado de Costa Rica no será fácil lograr la cooperación de todas las entidades del sector público y cambiar de manera radical sus procedimientos de compras. Sin embargo, cuanto más profundas la reformas, tanto más probable será lograr ahorros en las compras. La decisión acerca del nivel de agresividad con que se modificarán las políticas de compras dependerá de las decisiones de los principales actores. Abajo se describen tres posibles escenarios (Gráfico 6.15).

Gráfico 6.15: Escenarios de la Implementación Propuesta



Fuente: staff del Banco Mundial.

6.47 **Escenario "agresivo"**. En este escenario, una entidad como el Ministerio de Hacienda y/o el Ministerio de Planificación debería proveer el liderazgo general al programa y la coordinación para la consolidación conjunta de las compras de las entidades del Gobierno Central y las en-

tidades descentralizadas. Se necesitaría contar con un fuerte apoyo institucional de la CGR y asesoramiento técnico del DGABCA, del Ministerio de Hacienda.

- 6.48** La participación de la CGR sería en este sentido importante por: (i) su acceso a información vital sobre las necesidades de compras para el diseño y ejecución de las compras consolidadas; (ii) su influencia para lograr que las principales entidades descentralizadas participen del programa, y (iii) su fuerte capacidad de control y responsabilidad en el manejo de las compras estatales. DGABCA podría colaborar con las entidades descentralizadas en áreas como la definición de códigos de clasificación para bienes y servicios, las bases para el desarrollo de herramientas informáticas y la estandarización de documentos para las subastas. En esto, Costa Rica estaría siguiendo el modelo de México, que recientemente emitió un decreto presidencial que ordena a las entidades públicas consolidar sus compras. Este abordaje requiere una fuerte voluntad política desde el más alto nivel del Gobierno.
- 6.49 Escenario “moderado”.** Este escenario representa la continuación de las actividades desarrolladas por el Ministerio de Hacienda, que han tenido escaso éxito hasta ahora, pero con una diferencia principal: la CGR asumiría el control de los procesos de consolidación y determinaría si los procesos fueron ejecutados bajo el principio del costo total más bajo. Este rol auditor iría un paso más allá de lo que la CGR hace en la actualidad, que simplemente evalúa la legalidad de los procesos. La CGR necesitaría incrementar su capacidad para desempeñar esta nueva función en el tiempo. En este escenario, el Ministerio de Hacienda necesitaría crear acuerdos entre instituciones que garanticen el compromiso con el proceso de consolidación de las compras. Este tipo de modelo no permitiría obtener las grandes ganancias previstas en el escenario agresivo, pero representaría un avance importante respecto de los esfuerzos actuales, basados únicamente en la participación voluntaria de las instituciones.
- 6.50 Escenario “conservador”.** En este escenario, las instituciones iniciarían un programa de compras consolidadas puertas adentro, pero las compras no serían consolidadas con otras instituciones. Este escenario genera los menores ahorros en las compras públicas, pero es un buen primer paso. En este escenario, la CGR supervisaría las unidades de compras de las instituciones en su esfuerzo por consolidar las compras.
- 6.51** El Ministerio de Hacienda y las principales agencias descentralizadas han confirmado su interés y compromiso en implementar la etapa piloto de un programa para obtener ganancias rápidas a partir de una nueva estrategia de compras. El diseño final de una estrategia de gobierno para la ejecución de un programa de ahorros de costos a una escala mucho mayor dependería de la evaluación de los resultados del plan piloto. Sobre la base de la experiencia de países comparables, el costo de diseñar e implementar la estrategia integral de compras se estima entre 400.000 y 450.000 dólares. El costo final dependerá del grado de la implementación y de las expectativas del Gobierno en términos de los ahorros esperados.

APÉNDICE ESTADÍSTICO
Gastos del Sector Público

Cuadro A.1.1: COSTA RICA – Ingresos del Sector Público por Área Institucional

(*neto de transferencias entre instituciones, en millones de colones*)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual
INGRESO TOTAL										
Gobierno Central	318.436,4	385.524,8	472.129,3	505.386,1	616.275,6	793.207,9	933.706,0	1.082.250,5	1.298.761,3	1.616.823,2
Instituc. Descentralizadas	216.498,4	262.000,7	310.065,9	357.234,8	409.751,4	397.779,4	431.980,2	503.366,1	614.832,8	814.530,4
Empresas Públicas	99.264,6	108.722,9	111.833,4	115.420,5	136.136,2	248.202,8	193.976,5	226.048,5	280.062,8	279.593,3
Intermediarios Financieros	68.766,6	16.233,3	81.214,1	51.965,0	56.910,3	132.226,9	138.083,2	196.208,7	206.369,1	246.162,5
Entid. Desconcentradas	57.979,4	65.701,7	78.425,9	111.400,2	123.794,7	64.455,3	93.523,4	85.819,4	107.782,9	126.287,8
Gobierno Local	19.141,8	19.800,9	23.342,1	32.227,2	39.179,8	49.184,9	58.981,7	64.264,7	74.439,8	100.338,9
TOTAL	780.087,2	857.984,3	1.077.010,9	1.173.633,8	1.382.048,0	1.685.057,2	1.850.251,0	2.157.957,9	2.582.248,7	3.183.736,2

Fuente: Ministerio de Hacienda y Baco Central de Costa Rica

Cuadro A.1.2 (a): COSTA RICA – Gasto del Sector Público por Área Institucional

(*neto de transferencias entre instituciones, en millones de colones*)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
GASTOS CORRIENTES	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual
Gobierno Central	349.976	425.958	516.311	585.631	695.100	822.467	926.324	1.063.955	1.210.508	1.387.146
Salarios	119.942	150.957	182.430	218.007	262.892	314.749	362.441	409.155	463.686	534.618
Bienes y Servicios	14.243	18.057	18.734	19.497	22.875	36.146	31.303	40.899	43.618	56.310
Transferencias Corrientes	120.313	157.750	174.556	198.164	225.590	212.156	235.313	280.840	309.407	359.515
Intereses de Deuda	95.477	99.194	140.591	149.963	183.743	259.417	297.267	333.061	393.797	436.702
Instit. Descentralizadas	178.222	215.739	259.682	304.396	357.645	476.564	543.263	622.511	712.686	862.820
Salarios	81.995	101.781	125.644	141.525	161.394	214.719	252.934	286.865	331.786	402.532
Bienes y Servicios	43.731	52.672	58.323	70.597	84.120	126.516	134.537	151.396	167.192	201.344
Transferencias Corrientes	52.418	61.184	75.477	91.799	111.158	134.232	155.038	183.517	212.923	257.400
Intereses de Deuda	79	102	239	475	973	1.097	755	733	785	1.544
Empresas Públicas	12.024	13.069	23.819	19.760	16.451	2.342	2.371	3.622	2.387	3.613
Salarios	7.471	9.611	11.814	14.195	14.359	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bienes y Servicios	0	0	0	0	0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Transferencias Corrientes	4.553	3.458	12.005	5.564	2.092	47.434	6.759	1.833	1.833	1.833
Intereses de Deuda	0	0	0	0	0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Intermed. Financieros	7.103	8.399	18.309	13.625	25.135	84.442	124.158	128.866	138.021	129.401
Salarios	5.907	7.023	8.444	9.537	10.865	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bienes y Servicios	0	0	0	0	0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Transferencias Corrientes	1.195	1.376	9.865	4.088	14.271	n.d.	6.447	7.328	13.939	10.122
Intereses de Deuda	0	0	0	0	0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Entid. Desconcentradas	39.959	42.076	50.628	61.900	64.990	57.933	57.228	58.857	74.451	80.026
Salarios	8.714	10.149	12.380	14.113	12.668	14.300	12.293	12.011	15.516	18.220
Bienes y Servicios	7.966	8.822	10.542	10.737	11.457	14.664	19.702	20.892	17.130	20.903
Transferencias Corrientes	23.278	23.098	27.675	36.963	40.815	28.923	25.173	25.793	41.774	40.873
Intereses de Deuda	0	6	31	87	50	45	61	161	31	29
Gobierno Local	16.107	17.249	21.011	23.883	33.746	41.573	40.598	56.966	70.433	68.605
Salarios	7.950	8.249	10.073	13.504	17.229	23.124	21.245	28.390	32.345	35.498
Bienes y Servicios	6.047	5.289	6.708	6.639	12.076	15.539	12.113	21.069	28.591	22.300
Transferencias Corrientes	1.642	3.010	3.427	2.874	3.605	1.605	6.175	6.467	7.880	9.695
Intereses de Deuda	468	701	802	866	837	1.304	1.065	1.040	1.617	1.112
TOTAL	603.390	722.489	889.760	1.009.196	1.193.068	1.485.320	1.693.942	1.934.777	2.208.485	2.531.610

Nota: n.d. se refiere a datos no disponibles.
Fuente: Ministerio de Hacienda y BCCR.

Cuadro A.1.2 (b): COSTA RICA - Gasto del Sector Público por Área Institucional

(*neto de transferencias entre instituciones, en millones de colones*)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual
GASTOS DE CAPITAL										
Gobierno Central	40.410	40.600	46.491	56.711	61.838	26.845	20.376	26.570	26.041	33.456
Inversiones de Capital	16.065	15.385	17.085	13.789	13.598	21.729	16.144	15.146	21.188	24.243
Inversiones Financieras	656	1.024	1.876	3.833	0	66	1.824	2.711	931	1.055
Transferencias de Capital	23.689	24.191	27.531	39.089	48.240	5.050	2.408	8.713	3.922	8.158
Insit. Descentralizadas	13.945	12.004	17.584	16.737	22.570	45.288	59.902	29.960	41.576	35.333
Inversiones de Capital	10.070	9.516	13.209	13.370	17.756	39.708	52.324	27.632	28.387	31.968
Inversiones Financieras	2.542	1.650	1.246	2.297	2.469	4.231	4.790	900	7.280	918
Transferencias de Capital	1.333	838	3.129	1.070	2.345	1.349	2.788	1.429	5.909	2.447
Empresas Públicas	56.870	74.097	82.302	74.602	91.738	166.611	175.605	197.098	208.880	220.808
Inversiones de Capital	55.409	70.613	75.996	72.483	88.692	160.168	173.431	193.110	199.511	200.123
Inversiones Financieras	907	1.413	933	1.236	2.323	4.900	1.554	3.065	8.160	2.553
Transferencias de Capital	554	2.071	5.373	882	723	1.542	620	923	1.209	18.132
Intermed. Financieros	11.226	18.075	11.765	15.831	27.908	22.701	27.576	31.113	49.389	59.886
Inversiones de Capital	9.739	17.490	5.886	13.035	26.082	20.933	24.202	26.161	22.577	30.267
Inversiones Financieras	1.077	114	5.259	1.853	293	738	2.697	n.d.	168	891
Transferencias de Capital	410	471	620	943	1.533	1.030	677	4.953	26.644	28.728
Entid. Desconcentradas	13.971	23.079	35.671	44.089	61.369	44.956	39.211	46.479	46.130	54.369
Inversiones de Capital	3.734	5.917	17.651	23.420	34.544	43.030	36.974	43.319	34.462	45.667
Inversiones Financieras	297	149	73	204	280	1.058	1.783	2.388	3.954	7.582
Transferencias de Capital	9.940	17.012	17.948	20.464	26.545	868	454	772		
Gobierno Local	3.572	4.262	7.207	6.151	3.554	5.166	11.751	7.215	10.048	
Inversiones de Capital	2.676	1.024	4.309	5.884	2.985	4.387	10.761	5.866	9.125	24.121
Inversiones Financieras	247	3.238	93	47	192	254	700	280	166	256
Transferencias de Capital	649	0	2.805	219	376	525	290	1.069	758	2.248
TOTAL	139.993	172.118	201.020	214.121	268.976	311.565	334.421	338.435	382.064	430.477

Nota: n.d. se refiere a datos no disponibles.

Fuente: Ministerio de Hacienda y BCCR

Cuadro A.1.2 (c): COSTA RICA - Gasto del Sector Público por Área Institucional

(neto de transferencias entre instituciones, en millones de colones)

PRESTAMOS NETOS	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual
Gobierno central	0,0	0,0	0,0	-4.600	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Instit. Descentralizadas	614,2	289,7	2.232,4	4.947,0	1.385,2	3.140,1	3.637,8	941,9	64,6	-2.616,1
Empresas Públicas	973,8	-395,3	804,4	1.184,2	1.700,0	1.026,3	507,8	2.228,3	723,6	292,2
Intermediarios Financieros	3.986,0	8.007,6	7.255,6	13.343,8	22.648,5	23.421,4	11.530,5	17.574,8	-3.986,2	5.391,6
Entid. Desconcentradas	208,9	0,0	41,5	0,0	42,0	98,0	85,7	108,9	-45,7	0,0
Gobierno Local	-2,9	53,2	89,6	15,4	-0,8	245,3	-18,6	575,7	35,3	-167,3
TOTAL	5.779,9	7.955,2	10.423,5	14.890,4	25.774,9	27.931,1	15.743,2	21.429,6	-3.208,4	2.900,4

Nota: n.d. se refiere a datos no disponible.

Fuente: Ministerio de Hacienda y BCCR.

Cuadro A.1.2 (d): COSTA RICA - Gasto del Sector Público por Área Institucional

(neto de transferencias entre instituciones, en millones de colones)

GASTO TOTAL	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual
Gobierno Central	390.385,3	466.557,8	562.801,9	637.742,8	756.938,0	849.311,6	946.699,1	1.090.524,9	1.236.548,7	1.420.601,9
Instit. Descentralizadas	192.780,9	228.033,1	279.498,8	326.080,3	381.599,9	524.991,1	606.803,3	653.412,4	754.326,5	895.536,4
Empresas públicas	69.868,3	86.770,5	106.925,9	95.545,9	109.889,4	169.979,1	178.484,1	202.947,6	211.990,5	224.712,9
Intermediarios Financieros	22.314,4	34.481,6	37.329,5	42.799,5	75.691,3	130.564,2	163.263,7	177.554,0	183.423,9	194.678,5
Entid. Desconcentradas	54.138,1	65.154,7	86.340,9	105.988,9	126.400,8	102.986,0	96.525,1	105.445,4	120.534,9	134.394,6
Gobierno Local	19.675,7	21.564,4	28.307,3	30.049,7	37.299,1	46.983,6	52.330,6	64.756,4	80.516,6	95.062,8
TOTAL	749.162,7	902.562,2	1.101.204,3	1.28.207,1	1.487.818,6	1.824.815,6	2.044.105,9	2.294.640,7	2.587.341,1	2.964.987,1

Nota: n.d. se refiere a datos no disponible.

Fuente: Ministerio de Hacienda y BCCR.

Cuadro A.1.3: COSTA RICA – Sector Público No Financiero¹

(en millones de colones)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual
Ingreso Total	673.366,9	809.140,1	898.918,7	1.058.260,7	1.242.250,5	1.376.639,5	1.594.303,9	1.833.957,4	2.222.288,2	2.757.858,5
Ingreso Corriente	672.363,6	810.153,5	889.053,3	1.056.793,9	1.237.954,2	1.374.915,1	1.574.662,5	1.832.562,2	2.218.903,5	2.754.039,2
Ingreso Fiscal	549.824,2	662.486,4	793.308,7	893.351,5	1.037.216,3	1.174.902,7	1.351.722,5	1.561.663,7	1.882.184,8	2.320.675,7
Ingreso no Fiscal ²	122.539,4	147.667,1	95.744,6	163.442,5	200.737,9	200.012,3	222.940,1	270.898,5	336.718,7	433.363,5
Ingreso de Capital	1.003,3	-1.013,4	9.865,4	1.466,8	4.296,3	1.724,4	19.641,4	1.395,2	3.384,7	3.819,3
Gasto Total	708.302,4	839.400,1	969.305,2	1.155.484,9	1.336.015,6	1.616.432,0	1.797.483,6	2.020.058,3	2.304.091,9	2.671.202,8
Gasto Corriente	580.463,4	689.714,3	787.637,8	959.526,2	1.130.051,9	1.337.003,2	1.493.288,4	1.711.048,5	1.961.290,1	2.312.074,4
Salarios	205.220,2	249.776,1	308.879,7	359.546,9	414.754,9	485.547,4	556.806,0	629.961,7	717.477,2	843.894,9
Seguridad Social	31,0	15,3	1.770,7	3.366,2	4.471,1	2.939,0	2.446,1	3.958,3	4.398,6	4.957,9
Bienes y Servicios	63.015,1	76.601,0	83.251,2	94.133,2	111.171,2	148.364,5	150.852,5	174.514,7	187.543,2	232.339,1
Intereses	113.6810,2	116.108,7	164.302,2	175.938,3	214.770,6	260.090,0	297.955,1	333.633,8	394.364,0	437.946,2
Transferencias	198.586,9	247.213,2	229.434,0	326.541,6	384.884,1	440.062,4	485.228,6	568.980,0	657.507,2	792.936,3
Gasto de Capital	125.911,6	149.467,1	178.363,1	194.465,9	202.481,7	275.403,1	299.893,7	306.310,8	342.704,5	361.114,5
Préstamos Netos	1.927,4	218,7	3.304,3	1.492,8	3.482,1	4.025,6	4.301,5	2.699,1	97,3	-1.986,1
Balance	-34.935,5	-30.260,0	-70.386,6	-97.224,2	-93.765,2	-239.792,5	-203.179,7	-186.100,9	-81.803,6	86.655,6

1. Consolidación del reducido sector público no financiero compuesto por el gobierno central y una muestra de entidades (incluidas CNP, FANAL, AYA, ICE, INCOR, JPSSJ, CCSS, CTAMS, FODESAF, ICT, IDA, INA, RECOPE, OCIS).

2. Incluye transferencias corrientes.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro A.1.4(a): COSTA RICA – Gasto del sector público por sector

(en millones de colones)

	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		
	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	
Servicios generales	36.879,5	38.113,4,6	36.562,4	43.219,7	49.780,8	72.505,7	57.915,6	69.082,5	70.889,7	98.484,1	137.213,7	157.267,5	177.362,9	177.362,9	177.362,9	177.362,9	177.362,9	177.362,9	177.362,9	177.362,9	177.362,9
Seguridad pública	38.024,5	51.479,0	61.921,3	73.174,5	87.996,1	109.389,6	121.029,1	137.213,7	157.267,5	177.362,9	177.362,9	177.362,9	177.362,9	177.362,9	177.362,9	177.362,9	177.362,9	177.362,9	177.362,9	177.362,9	177.362,9
Educación	117.060,6	146.691,1	170.512,5	213.169,9	257.416,5	314.266,7	361.609,1	415.747,5	476.583,0	553.375,4	553.375,4	553.375,4	553.375,4	553.375,4	553.375,4	553.375,4	553.375,4	553.375,4	553.375,4	553.375,4	553.375,4
Salud	122.391,3	157.683,7	188.800,7	226.197,7	263.385,5	311.581,6	355.224,2	395.754,5	447.202,0	543.011,3	543.011,3	543.011,3	543.011,3	543.011,3	543.011,3	543.011,3	543.011,3	543.011,3	543.011,3	543.011,3	543.011,3
Protección social	162.183,2	188.428,1	213.895,8	253.242,2	301.499,8	337.698,2	379.459,0	441.080,5	508.113,6	598.769,6	598.769,6	598.769,6	598.769,6	598.769,6	598.769,6	598.769,6	598.769,6	598.769,6	598.769,6	598.769,6	598.769,6
Vivienda y planificación urbana y rural	34.981,4	36.543,7	41.464,4	47.703,7	64.898,6	80.757,3	93.129,0	123.698,0	110.644,1	120.009,1	120.009,1	120.009,1	120.009,1	120.009,1	120.009,1	120.009,1	120.009,1	120.009,1	120.009,1	120.009,1	120.009,1
Actividades culturales y religiosas	4.334,9	4.859,4	5.348,7	6.371,5	8.956,3	8.268,6	9.294,6	10.752,5	11.684,8	13.109,7	13.109,7	13.109,7	13.109,7	13.109,7	13.109,7	13.109,7	13.109,7	13.109,7	13.109,7	13.109,7	13.109,7
Energía y petróleo	150.761,4	167.632,9	196.291,3	264.657,7	335.368,8	468.473,4	576.069,4	745.923,9	965.475,8	1.267.532,4	1.267.532,4	1.267.532,4	1.267.532,4	1.267.532,4	1.267.532,4	1.267.532,4	1.267.532,4	1.267.532,4	1.267.532,4	1.267.532,4	1.267.532,4
Agricultura, silvicultura y pesca	16.524,1	16.929,0	23.312,2	25.431,9	30.888,5	32.316,1	33.111,7	41.945,6	45.776,9	41.979,9	41.979,9	41.979,9	41.979,9	41.979,9	41.979,9	41.979,9	41.979,9	41.979,9	41.979,9	41.979,9	41.979,9
Minería y recursos minerales	4.065,8	5.392,1	7.628,8	6.484,8	6.429,2	3.095,6	2.849,3	3.696,3	3.871,9	4.510,8	4.510,8	4.510,8	4.510,8	4.510,8	4.510,8	4.510,8	4.510,8	4.510,8	4.510,8	4.510,8	4.510,8
Transporte y comunicaciones	41.115,4	52.062,9	72.986,4	82.101,3	129.958,2	135.259,2	175.034,3	184.696,0	208.035,6	236.420,3	236.420,3	236.420,3	236.420,3	236.420,3	236.420,3	236.420,3	236.420,3	236.420,3	236.420,3	236.420,3	236.420,3
Servicios económicos	157.853,5	255.206,9	318.978,5	343.985,3	336.691,0	399.940,8	481.498,4	548.679,8	690.059,5	811.253,8	811.253,8	811.253,8	811.253,8	811.253,8	811.253,8	811.253,8	811.253,8	811.253,8	811.253,8	811.253,8	811.253,8
No clasificado	158.556,5	175.973,8	241.203,3	267.952,6	334.795,8	392.794,6	441.127,0	477.562,6	581.079,4	635.896,9	635.896,9	635.896,9	635.896,9	635.896,9	635.896,9	635.896,9	635.896,9	635.896,9	635.896,9	635.896,9	635.896,9
TOTAL	1.044.732,2	1.297.017,3	1.578.906,3	1.853.692,9	2.208.045,2	2.666.347,3	3.087.350,7	3.595.833,5	4.276.683,9	5.100.934,2	5.100.934,2	5.100.934,2	5.100.934,2	5.100.934,2	5.100.934,2	5.100.934,2	5.100.934,2	5.100.934,2	5.100.934,2	5.100.934,2	5.100.934,2

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro A.1.4(b): COSTA RICA – Gasto del Sector Público por Sector
(en millones de colones)

	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual	
Servicios generales	3.599,4		2.958,9		3.241,2		2.733,7		3.205,2		4.869,8		4.098,5		3.104,6		5.234,6		5.296,3	
Seguridad pública	4.477,9		2.740,3		3.571,8		4.432,0		4.885,7		6.516,2		3.513,2		5.390,8		8.485,0		7.566,9	
Educación	7.569,1		9.887,0		6.764,7		10.074,0		10.849,7		16.510,4		19.252,8		20.941,8		20.061,0		19.653,9	
Salud	10.458,6		10.684,7		15.710,9		12.665,9		17.502,3		30.086,1		42.708,2		15.617,8		16.165,9		15.163,7	
Protección social	13.068,1		18.014,7		21.425,4		24.632,6		25.467,4		3.023,0		1.974,3		2.172,0		4.003,2		4.224,2	
Vivienda y planif. urbana y rural	10.423,2		14.370,1		17.782,9		14.342,0		11.267,7		15.023,9		21.166,5		15.942,9		41.254,4		61.587,0	
Actividades culturales y religiosas	1.225,1		1.352,1		583,0		473,6		843,7		1.260,9		1.143,7		597,5		2.140,3		1.723,4	
Energía y petróleo	31.887,3		38.651,1		42.972,6		39.136,0		47.918,5		74.928,0		78.895,2		100.760,7		101.583,4		114.837,7	
Agricultura, silvicultura y pesca	4.564,6		5.511,7		5.748,0		10.819,4		4.982,1		13.297,1		7.241,7		6.641,4		6.336,4		5.882,2	
Minería y recursos mineros	111,4		198,9		127,1		72,2		17,7		136,7		29,0		90,7		140,1		56,2	
Transporte y comunicaciones	39.877,6		50.017,8		74.459,7		76.704,0		114.897,1		120.248,2		134.220,1		140.659,9		150.401,4		161.376,9	
Servicios económicos	10.201,0		16.549,0		13.832,6		13.373,1		24.149,6		16.505,5		20.416,2		25.362,6		24.645,6		32.290,6	
No clasificado	4.566,2		2.330,6		2.425,8		6.085,4		6.402,5		5.167,1		6.057,2		3.009,2		1.820,1		1.233,7	
TOTAL	142.029,6		173.266,9		208.645,7		215.544,0		272.389,4		307.573,0		340.716,6		340.291,9		382.271,2		430.892,7	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro A.1.4(c): COSTA RICA – Gasto del Sector Público por Sector

(en millones de colones)

	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		
	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	
GASTO TOTAL	40.478,9	41.093,5	39.803,6	45.953,4	52.985,9	77.375,5	62.014,1	72.187,1	76.124,3	103.780,4	184.929,8	124.542,4	142.604,5	165.752,5	184.929,8	184.929,8	184.929,8	184.929,8	184.929,8	184.929,8	184.929,8
Servicios generales	42.502,4	54.219,3	65.493,1	77.606,5	92.881,8	115.905,8	124.542,4	142.604,5	165.752,5	184.929,8	184.929,8	124.542,4	142.604,5	165.752,5	184.929,8	184.929,8	184.929,8	184.929,8	184.929,8	184.929,8	184.929,8
Seguridad pública	124.629,8	156.578,2	177.277,1	223.243,9	268.266,2	330.777,1	380.861,9	436.689,4	496.644,0	573.029,2	573.029,2	380.861,9	436.689,4	496.644,0	573.029,2	573.029,2	573.029,2	573.029,2	573.029,2	573.029,2	573.029,2
Educación	132.849,9	168.368,4	204.511,6	238.863,6	280.887,8	341.667,7	397.932,4	411.372,3	463.367,9	558.175,0	558.175,0	397.932,4	411.372,3	463.367,9	558.175,0	558.175,0	558.175,0	558.175,0	558.175,0	558.175,0	558.175,0
Salud	175.251,3	206.442,8	235.321,1	277.874,9	326.967,3	340.721,2	381.433,3	443.252,5	512.116,7	602.993,8	602.993,8	381.433,3	443.252,5	512.116,7	602.993,8	602.993,8	602.993,8	602.993,8	602.993,8	602.993,8	602.993,8
Protección social	45.404,7	50.913,8	59.247,4	62.045,7	76.166,3	95.781,2	114.295,5	139.640,9	151.898,5	181.596,1	181.596,1	114.295,5	139.640,9	151.898,5	181.596,1	181.596,1	181.596,1	181.596,1	181.596,1	181.596,1	181.596,1
Vivienda, planificación urbana y rural	5.560,0	6.211,5	5.931,7	6.845,2	9.780,0	9.529,5	10.438,3	11.350,0	13.825,1	14.833,1	14.833,1	10.438,3	11.350,0	13.825,1	14.833,1	14.833,1	14.833,1	14.833,1	14.833,1	14.833,1	14.833,1
Actividades culturales y religiosas	182.648,7	206.284,0	239.263,9	303.793,7	383.287,4	543.401,4	654.964,6	846.684,6	1.067.059,3	1.382.370,1	1.382.370,1	654.964,6	846.684,6	1.067.059,3	1.382.370,1	1.382.370,1	1.382.370,1	1.382.370,1	1.382.370,1	1.382.370,1	1.382.370,1
Energía y petróleo	21.088,7	22.440,7	29.060,3	36.251,3	35.870,6	45.613,3	40.353,4	48.586,9	52.113,3	47.080,1	47.080,1	40.353,4	48.586,9	52.113,3	47.080,1	47.080,1	47.080,1	47.080,1	47.080,1	47.080,1	47.080,1
Agricultura, silvicultura y pesca	4.177,2	5.591,0	7.756,0	6.557,0	6.446,9	3.232,4	2.878,3	3.787,1	4.012,0	4.567,0	4.567,0	2.878,3	3.787,1	4.012,0	4.567,0	4.567,0	4.567,0	4.567,0	4.567,0	4.567,0	4.567,0
Minería y recursos minerales	80.993,0	102.080,7	147.446,0	158.805,4	244.855,4	255.507,4	309.254,3	325.355,9	358.437,0	397.797,2	397.797,2	309.254,3	325.355,9	358.437,0	397.797,2	397.797,2	397.797,2	397.797,2	397.797,2	397.797,2	397.797,2
Transporte y comunicaciones	168.054,5	271.755,9	332.811,1	357.358,4	360.840,6	416.446,3	501.914,5	574.042,4	714.705,1	843.544,4	843.544,4	501.914,5	574.042,4	714.705,1	843.544,4	843.544,4	843.544,4	843.544,4	843.544,4	843.544,4	843.544,4
Servicios económicos	163.122,7	178.304,4	243.629,0	274.038,0	341.198,3	397.961,7	447.184,2	480.571,8	582.899,5	637.130,6	637.130,6	447.184,2	480.571,8	582.899,5	637.130,6	637.130,6	637.130,6	637.130,6	637.130,6	637.130,6	637.130,6
No clasificado	1.186.761,8	1.470.284,2	1.787.552,0	2.069.236,9	2.480.434,5	2.973.920,3	3.428.067,3	3.936.125,3	4.658.955,1	5.531.826,9	5.531.826,9	3.428.067,3	3.936.125,3	4.658.955,1	5.531.826,9	5.531.826,9	5.531.826,9	5.531.826,9	5.531.826,9	5.531.826,9	5.531.826,9
TOTAL	1.186.761,8	1.470.284,2	1.787.552,0	2.069.236,9	2.480.434,5	2.973.920,3	3.428.067,3	3.936.125,3	4.658.955,1	5.531.826,9	5.531.826,9	3.428.067,3	3.936.125,3	4.658.955,1	5.531.826,9	5.531.826,9	5.531.826,9	5.531.826,9	5.531.826,9	5.531.826,9	5.531.826,9

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro A.1.5: COSTA RICA – Ingresos y Gastos del Gobierno Central

(en millones de colones)

	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual	
Ingreso total	377.500,0		459.703,8		563.227,2		610.137,8		725.563,5		808.802,0		973.273,2		1.107.684,7		1.321.384,6		1.638.352,7	
Ingreso fiscal	373.776,0		455.521,7		538.867,3		603.747,8		712.954,0		801.174,9		931.721,3		1.085.949,4		1.296.632,7		1.611.053,6	
Impuestos directos	89.804,0		117.505,0		159.861,0		167.140,5		201.607,4		230.745,5		281.740,2		323.257,8		385.995,2		464.803,4	
Impuestos indirectos	83.972,0		338.016,7		379.006,3		436.607,3		511.346,6		570.429,4		649.981,1		762.691,6		910.637,4		1.146.250,3	
Sobre exportaciones	n.d.		n.d.		n.d.		n.d.		250.086,1		256.012,1		281.714,8		326.463,5		402.089,1		519.715,2	
Sobre importaciones	n.d.		n.d.		n.d.		n.d.		2.125,6		1.516,3		2.434,7		1.811,7		2.279,8		1.284,2	
Ventas	n.d.		n.d.		n.d.		n.d.		130.385,1		145.538,5		155.628,0		199.391,8		241.950,8		306.955,2	
Consumo	n.d.		n.d.		n.d.		n.d.		28.336,5		12.116,7		12.875,9		12.772,2		16.206,3		17.316,6	
Otros	n.d.		n.d.		n.d.		n.d.		100.413,3		155.245,8		197.327,7		222.252,4		248.111,5		300.979,1	
Otros ingresos	3.724,0		4.182,1		24.359,9		6.390,0		12.609,5		7.627,1		41.551,9		21.735,3		24.751,9		27.299,0	
Gastos totales	465.482,0		584.936,0		663.077,1		756.705,5		882.271,5		1.068.113,5		1.173.060,7		1.329.851,9		1.521.590,0		1.759.410,4	
Gastos corrientes	416.328,6		498.235,3		603.109,2		685.954,5		812.013,5		984.724,8		1.097.278,4		1.237.978,9		1.414.605,2		1.647.555,1	
Salarios	142.682,0		176.572,0		213.099,0		255.353,0		267.036,9		314.748,7		362.440,9		409.155,1		463.686,1		534.618,3	
Bienes y servicios	16.943,7		21.120,8		21.883,1		22.837,4		26.625,1		36.146,0		31.303,0		40.899,3		43.617,5		56.310,1	
Intereses	113.579,4		116.025,5		164.225,9		175.652,8		213.865,8		259.416,6		297.267,2		333.060,5		393.796,9		436.702,1	
Internos	103.024,3		103.576,5		142.839,9		149.549,3		174.019,3		211.223,4		237.215,8		259.641,4		312.739,5		349.454,3	
Externos	10.555,1		12.449,0		21.386,0		26.103,5		39.846,7		48.193,2		60.051,4		73.419,1		81.057,4		87.247,8	
Transferencias	143.123,5		184.517,0		203.901,2		232.111,3		304.485,7		374.413,5		406.267,3		454.864,1		513.504,7		619.924,6	
Gastos de capital ¹	49.153,4		50.700,7		59.967,9		70.751,0		70.258,0		83.388,7		75.782,3		91.873,0		106.984,8		111.855,3	
Balance primario	25.597,4		26.793,3		64.376,0		29.085,1		57.157,8		105,1		97.479,1		110.893,3		193.591,4		315.644,3	
Balance general	-87.982,0		-89.232,2		-99.849,9		-146.567,7		-156.708,0		-259.311,5		-199.787,5		-222.167,2		-200.205,5		-121.057,8	
Items de Memo:																				
Balance general (% de PIB)	-2,9		-2,5		-2,2		-3,0		-2,9		-4,3		-2,9		-2,7		-2,1		-1,1	
PIB (en millones de colones)	2.984.019,8		3.626.830,0		4.512.763,3		4.914.498,2		5.394.595,4		6.060.878,2		6.982.287,6		8.142.428,2		9.542.858,0		11.365.816,0	

Nota: n.d. se refiere a datos no disponibles.

1. Incluye préstamos netos de 2000.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro A.1.6: COSTA RICA: Balance del Gobierno Central

(en millones de colones)

	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		
	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	
Ingresos totales	377.500,0	459.703,8	563.227,2	610.137,8	725.563,5	808.802,0	973.273,2	1.107.684,7	1.321.384,6	1.638.552,7											
Ingresos fiscales	373.776,0	455.521,7	538.867,3	603.747,8	712.954,0	801.174,9	931.721,3	1.085.949,4	1.296.632,7	1.611.053,6											
Ingresos no fiscales	3.724,0	4.182,1	24.359,9	6.390,0	12.609,5	7.627,1	41.551,9	21.735,3	24.751,9	27.299,0											
Gastos totales	465.482,0	548.963,0	663.077,1	761.305,5	882.271,5	1.068.113,5	1.173.060,7	1.329.851,9	1.521.590,0	1.759.410,4											
Gastos corrientes	416.328,6	498.235,3	603.109,2	685.954,5	812.013,5	984.724,8	1.097.278,4	1.237.978,9	1.414.605,2	1.647.555,1											
Salarios	142.682,0	176.572,0	213.099,0	255.353,0	267.036,9	314.748,7	362.440,9	409.155,1	463.686,1	534.618,3											
Bienes y servicios	16.943,7	21.120,8	21.883,1	22.837,4	26.625,1	36.146,0	31.303,0	40.899,3	43.617,5	56.310,1											
Intereses de deuda	113.579,4	116.025,5	164.225,9	175.652,8	213.865,8	259.416,6	297.267,2	333.060,5	393.796,9	436.702,1											
Deuda interna	103.024,3	103.576,5	142.839,9	149.549,3	174.019,3	211.223,4	237.215,8	259.641,4	312.739,5	349.454,3											
Deuda externa	10.555,1	12.449,0	21.386,0	26.103,5	39.846,5	48.193,2	60.051,4	73.419,1	81.057,4	87.247,8											
Transferencias corrientes	143.123,5	184.517,0	203.901,2	232.111,3	304.485,7	374.413,5	406.267,3	454.864,1	513.504,7	619.924,6											
Al sector público	50.388,9	64.256,0	61.390,5	83.674,7	150.366,4	191.788,4	198.489,7	206.406,8	246.494,3	306.955,1											
Al sector privado	92.180,0	118.762,1	141.497,5	147.244,0	152.714,9	180.683,5	206.372,1	247.243,3	265.528,0	310.872,7											
Al sector externo	554,6	1.498,9	1.013,2	1.192,6	1.404,4	1.941,6	1.405,5	1.214,0	1.482,4	2.096,8											
Gasto de Capital	49.153,4	50.700,7	59.967,9	75.351,0	70.258,0	83.388,7	75.782,3	91.873,0	106.984,8	111.855,3											
Inversiones fijas	20.339,1	20.491,2	24.456,8	23.413,8	16.100,5	21.794,7	17.967,7	17.857,6	22.118,6	25.297,9											
Transferencias de capital	28.814,3	30.209,5	35.511,1	51.937,2	54.157,5	61.594,0	57.814,6	74.015,4	84.866,2	86.557,4											
Al sector público	17.799,3	20.033,4	30.632,0	42.510,8	52.993,5	60.084,4	57.432,9	73.108,9	84.213,4	85.869,3											
Al sector privado	11.015,0	10.176,1	4.845,9	9.176,5	993,2	1.329,9	316,5	871,4	622,8	658,1											
Al sector externo	0,0	0,0	33,2	249,9	170,8	179,7	65,2	35,1	30,0	30,0											
Balance primario	25.597,4	26.793,3	64.376,0	24.485,1	57.157,8	105,1	97.479,7	110.893,3	193.591,4	315.644,3											
Balance general	-87.982,0	-89.232,2	-99.849,9	-151.167,7	-156.708,0	-259.311,5	-199.787,5	-222.167,2	-200.205,5	-121.057,8											
Financiamiento total	87.982,0	89.232,2	99.849,9	151.167,7	156.708,0	259.311,5	199.787,5	222.167,2	200.205,5	109.949,4											
Financiamiento neto externo	-24.792,0	49.608,3	64.475,7	74.072,2	77.211,0	59.147,0	61.934,1	84.423,5	-4.004,1	-45.079,2											
Financiamiento neto interno	112.774,0	39.623,9	35.374,2	77.095,5	79.497,0	200.164,5	137.853,4	137.743,7	204.209,6	155.028,6											

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro A.1.7 (a): COSTA RICA – Gasto del Gobierno Central por Institución

(en millones de colones)

	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		
	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	
GASTO CORRIENTE	3.623,0	4.491,1	5.425,7	7.071,1	9.330,5	9.647,8	10.461,6	10.795,8	12.994,9	12.994,9	12.994,9	12.994,9	12.994,9	12.994,9	12.994,9	12.994,9	12.994,9	12.994,9	12.994,9	12.994,9	12.994,9
Asamblea Legislativa	2.469,2	2.951,6	3.804,1	4.383,5	5.233,8	5.778,2	6.959,6	7.604,3	8.682,9	8.682,9	8.682,9	8.682,9	8.682,9	8.682,9	8.682,9	8.682,9	8.682,9	8.682,9	8.682,9	8.682,9	8.682,9
Contraloría General	1.370,5	1.589,6	1.702,5	2.249,2	3.434,3	4.611,4	4.808,3	5.316,5	5.856,9	5.856,9	5.856,9	5.856,9	5.856,9	5.856,9	5.856,9	5.856,9	5.856,9	5.856,9	5.856,9	5.856,9	5.856,9
Presidencia	833,2	1.186,3	1.531,7	1.625,3	1.707,4	2.055,8	2.524,2	3.018,6	3.345,8	3.345,8	3.345,8	3.345,8	3.345,8	3.345,8	3.345,8	3.345,8	3.345,8	3.345,8	3.345,8	3.345,8	3.345,8
Ministerio de la Presidencia	1.889,6	2.565,4	2.202,8	2.314,1	3.443,1	4.831,5	4.934,1	7.562,5	6.475,4	6.475,4	6.475,4	6.475,4	6.475,4	6.475,4	6.475,4	6.475,4	6.475,4	6.475,4	6.475,4	6.475,4	6.475,4
Ministerio del Interior	3.971,7	5.866,1	6.201,7	6.149,6	6.485,9	8.134,6	10.149,6	10.663,5	12.156,8	12.156,8	12.156,8	12.156,8	12.156,8	12.156,8	12.156,8	12.156,8	12.156,8	12.156,8	12.156,8	12.156,8	12.156,8
Ministerio de Rel. Exteriores	13.443,4	17.543,5	19.559,8	22.631,8	28.007,9	35.027,6	42.069,8	44.422,0	49.028,7	49.028,7	49.028,7	49.028,7	49.028,7	49.028,7	49.028,7	49.028,7	49.028,7	49.028,7	49.028,7	49.028,7	49.028,7
Ministerio de Seguridad	21.157,8	13.383,4	12.957,6	13.758,3	13.797,6	25.894,1	22.625,7	20.122,9	24.284,5	24.284,5	24.284,5	24.284,5	24.284,5	24.284,5	24.284,5	24.284,5	24.284,5	24.284,5	24.284,5	24.284,5	24.284,5
Ministerio de Hacienda	4.262,2	4.896,5	5.956,4	6.986,6	8.079,7	9.281,2	14.997,6	12.302,5	12.216,0	12.216,0	12.216,0	12.216,0	12.216,0	12.216,0	12.216,0	12.216,0	12.216,0	12.216,0	12.216,0	12.216,0	12.216,0
Ministerio de Agricultura	975,9	1.370,8	1.486,6	3.269,1	2.308,6	2.363,0	2.631,0	3.153,9	3.657,5	3.657,5	3.657,5	3.657,5	3.657,5	3.657,5	3.657,5	3.657,5	3.657,5	3.657,5	3.657,5	3.657,5	3.657,5
Min. de Comercio, Econ. e Ind.	4.409,1	4.865,4	5.498,8	6.367,0	6.893,9	9.279,5	10.249,5	15.810,7	19.111,4	19.111,4	19.111,4	19.111,4	19.111,4	19.111,4	19.111,4	19.111,4	19.111,4	19.111,4	19.111,4	19.111,4	19.111,4
Min. de Obras Pùb. y Transporte	108.969,5	136.108,5	163.445,3	195.982,3	237.374,1	288.396,8	386.157,0	448.264,9	528.220,5	528.220,5	528.220,5	528.220,5	528.220,5	528.220,5	528.220,5	528.220,5	528.220,5	528.220,5	528.220,5	528.220,5	528.220,5
Ministerio de Educación	5.541,0	13.853,0	11.410,0	18.138,2	20.222,9	25.374,0	32.194,6	38.780,9	44.475,8	44.475,8	44.475,8	44.475,8	44.475,8	44.475,8	44.475,8	44.475,8	44.475,8	44.475,8	44.475,8	44.475,8	44.475,8
Ministerio de Salud	13.046,9	14.940,5	10.063,6	15.910,2	14.215,0	21.902,0	13.731,5	12.041,0	23.916,7	23.916,7	23.916,7	23.916,7	23.916,7	23.916,7	23.916,7	23.916,7	23.916,7	23.916,7	23.916,7	23.916,7	23.916,7
Min. de Trabajo y Seg. Social	3.317,2	3.550,7	4.121,4	4.695,7	6.709,3	7.574,4	8.356,7	9.232,9	9.333,7	9.333,7	9.333,7	9.333,7	9.333,7	9.333,7	9.333,7	9.333,7	9.333,7	9.333,7	9.333,7	9.333,7	9.333,7
Ministerio de Cultura	5.751,8	7.730,0	9.476,1	11.275,0	13.983,0	16.626,3	19.784,8	22.886,6	26.586,0	26.586,0	26.586,0	26.586,0	26.586,0	26.586,0	26.586,0	26.586,0	26.586,0	26.586,0	26.586,0	26.586,0	26.586,0
Ministerio de Justicia	18.007,2	24.295,5	32.567,5	38.478,9	44.155,4	55.264,1	71.518,2	84.143,6	96.345,1	96.345,1	96.345,1	96.345,1	96.345,1	96.345,1	96.345,1	96.345,1	96.345,1	96.345,1	96.345,1	96.345,1	96.345,1
Poder Judicial	426,7	475,1	550,3	669,8	905,3	966,6	1.279,9	1.460,1	1.545,1	1.545,1	1.545,1	1.545,1	1.545,1	1.545,1	1.545,1	1.545,1	1.545,1	1.545,1	1.545,1	1.545,1	1.545,1
Defensoría del Pueblo	214,3	303,9	318,8	749,0	390,0	531,2	688,8	561,8	4.415,8	4.415,8	4.415,8	4.415,8	4.415,8	4.415,8	4.415,8	4.415,8	4.415,8	4.415,8	4.415,8	4.415,8	4.415,8
Ministerio de Vivienda	2.133,1	6.361,0	2.569,6	2.800,5	4.615,0	11.967,5	6.496,9	7.529,2	24.503,5	24.503,5	24.503,5	24.503,5	24.503,5	24.503,5	24.503,5	24.503,5	24.503,5	24.503,5	24.503,5	24.503,5	24.503,5
Corte Electoral Superior	19.261,9	28.750,6	37.902,6	25.437,5	13.412,8	1.897,0	1.314,1	1.600,4	1.697,2	1.697,2	1.697,2	1.697,2	1.697,2	1.697,2	1.697,2	1.697,2	1.697,2	1.697,2	1.697,2	1.697,2	1.697,2
Ministerio de Comercio	577,9	672,6	690,4	697,5	738,2	942,2	1.112,8	1.310,1	1.564,0	1.564,0	1.564,0	1.564,0	1.564,0	1.564,0	1.564,0	1.564,0	1.564,0	1.564,0	1.564,0	1.564,0	1.564,0
Min. de Planif. y Econ. Polit.	356,6	475,6	483,5	560,4	1.103,2	1.587,0	1.386,2	1.454,0	1.771,1	1.771,1	1.771,1	1.771,1	1.771,1	1.771,1	1.771,1	1.771,1	1.771,1	1.771,1	1.771,1	1.771,1	1.771,1
Min. de Ciencia y Tecnología	3.480,1	2.678,5	5.067,0	6.283,7	8.425,5	5.652,4	5.751,7	6.573,5	7.160,0	7.160,0	7.160,0	7.160,0	7.160,0	7.160,0	7.160,0	7.160,0	7.160,0	7.160,0	7.160,0	7.160,0	7.160,0
Min. de Energía y M. Ambiente	62.772,5	81.270,1	93.922,8	112.010,3	136.942,3	162.817,3	219.993,3	245.563,2	281.837,8	281.837,8	281.837,8	281.837,8	281.837,8	281.837,8	281.837,8	281.837,8	281.837,8	281.837,8	281.837,8	281.837,8	281.837,8
Pensiones	113.566,8	115.941,4	164.193,3	175.449,2	217.092,1	259.224,9	337.569,8	398.299,6	441.377,3	441.377,3	441.377,3	441.377,3	441.377,3	441.377,3	441.377,3	441.377,3	441.377,3	441.377,3	441.377,3	441.377,3	441.377,3
Servicios de Deuda Pública	499,8	118,8	0,0	11,0	47,7	81,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Propósitos Especiales	416.328,9	498.235,5	603.109,9	685.954,8	809.054,5	977.710,0	1.239.747,3	1.420.474,7	1.652.560,3	1.652.560,3	1.652.560,3	1.652.560,3	1.652.560,3	1.652.560,3	1.652.560,3	1.652.560,3	1.652.560,3	1.652.560,3	1.652.560,3	1.652.560,3	1.652.560,3
TOTAL	416.328,9	498.235,5	603.109,9	685.954,8	809.054,5	977.710,0	1.239.747,3	1.420.474,7	1.652.560,3	1.652.560,3	1.652.560,3	1.652.560,3	1.652.560,3	1.652.560,3	1.652.560,3	1.652.560,3	1.652.560,3	1.652.560,3	1.652.560,3	1.652.560,3	1.652.560,3

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Cuadro A.1.7(b): COSTA RICA – Gasto del Gobierno Central por Institución

(en millones de colones)

	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual
Asamblea Legislativa	235,9	131,0	462,5	377,1	189,6	171,6	297,7	180,5	396,9	561,9										
Contraloría General	135,5	309,7	38,9	202,6	276,5	139,6	596,3	240,7	161,8	208,3										
Presidencia	34,2	15,0	37,2	69,2	88,7	90,8	59,4	33,4	80,5	279,4										
Ministerio de la Presidencia	64,8	99,4	43,8	71,9	122,4	85,6	22,7	17,4	45,4	57,0										
Ministerio del Interior	1.662,5	931,9	1.146,4	1.218,8	720,2	533,6	307,1	433,8	2.386,0	1.457,6										
Ministerio de Rel. Exteriores	68,3	37,7	149,9	222,4	66,4	169,8	19,4	47,8	63,3	86,1										
Ministerio de Seguridad	639,2	143,6	168,8	752,4	833,6	861,9	670,2	927,1	983,3	596,5										
Ministerio de Hacienda	486,2	285,9	804,7	263,3	920,9	1.634,1	1.150,6	596,7	984,9	1.504,8										
Ministerio de Agricultura	1.957,1	1.247,5	794,9	976,6	840,0	876,0	682,3	932,0	1.612,5	947,7										
Min. de Comercio, Econ. Industr.	39,1	99,6	89,1	66,8	61,2	153,3	33,6	71,4	74,1	37,0										
Min. de Obras Pùb. y Transporte	18.116,7	19.239,1	29.430,2	38.481,4	42.922,6	52.245,8	46.695,2	60.082,1	73.945,5	75.811,6										
Ministerio de Educación	3.688,2	6.365,0	4.918,4	7.135,2	6.934,0	7.906,9	6.478,4	11.975,7	7.675,0	7.866,4										
Ministerio de Salud	4.720,0	6.008,6	4.645,6	3.130,5	3.715,9	4.184,7	7.325,0	2.346,0	405,3	534,1										
Min. de Trabajo y Seg. Social	5.241,4	6.277,6	3.890,1	6.413,1	5.374,7	8.340,8	232,9	341,8	69,8	60,8										
Ministerio de Cultura	1.122,2	1.299,7	297,3	307,1	567,7	791,8	288,3	228,8	718,6	1.739,9										
Ministerio de Justicia	621,9	374,1	1.128,6	574,1	1.101,6	1.076,5	1.315,3	1.278,6	2.062,8	1.348,3										
Poder Judicial	2.212,6	1.692,2	1.784,9	2.318,1	1.965,4	3.893,3	2.396,9	3.126,4	3.223,0	3.885,0										
Defensoría del Pueblo	162,4	16,2	8,3	17,0	472,3	74,4	27,8	25,4	131,3	26,5										
Ministerio de Vivienda	88,3	222,0	3.452,3	57,7	88,9	75,6	155,1	13,1	9,2	15,6										
Corte Electoral Superior	425,4	657,6	276,8	646,6	294,9	511,9	108,4	166,3	572,1	463,7										
Ministerio de Comercio	2,2	8,5	12,9	4,8	10,8	11,6	4,8	36,3	64,6	54,2										
Min. de Planif. y Econ. Polit.	1.475,9	313,1	510,5	168,7	172,4	495,1	212,0	239,4	762,5	600,6										
Min. de Ciencia y Tecnología	491,3	214,0	204,9	233,6	21,8	5,3	1,7	10,0	11,8	18,0										
Min. de Energía y M. Ambiente	301,6	3.482,2	3.630,9	8.705,1	1.854,6	4.219,0	5.391,4	6.753,9	4.675,0	8.689,3										
Pensiones	959,0	154,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0										
Servicios de Deuda Pública	0,0	0,0	0,2	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0										
Propósitos especiales	4.201,5	1.074,9	2.039,8	2.935,8	3.600,0	1.854,5	0,0	0,0	0,0	0,0										
TOTAL	49.153,4	50.700,7	59.967,9	75.351,0	73.217,1	90.403,5	74.472,5	90.104,6	101.115,3	106.850,1										

Fuente: Ministry of Finance and Public Credit.

Cuadro A.1.7 (c): COSTA RICA – Gasto del Gobierno Central por Institución

(en millones de colones)

	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual	
GASTOS TOTALES	3.858,9	4.622,1	5.888,2	7.448,2	9.520,1	9.819,4	9.595,1	10.642,1	11.192,7	13.556,8	2.604,7	3.261,3	3.843,0	4.586,1	5.510,3	5.917,8	6.745,1	7.200,3	7.766,1	8.891,3
Asamblea Legislativa	1.404,7	1.604,6	1.739,7	2.318,4	3.523,0	4.702,2	4.303,4	4.841,7	5.397,0	6.136,3	898,0	1.285,7	1.575,5	1.697,2	1.829,8	2.141,4	2.383,1	2.541,6	3.064,0	3.402,8
Contraloría General	3.552,1	3.497,3	3.349,2	3.532,9	4.163,3	5.365,1	6.991,1	5.367,9	9.948,5	7.933,0	4.040,0	5.903,8	6.351,6	6.372,0	6.552,3	8.304,4	8.721,0	10.197,4	10.726,8	12.242,8
Presidencia	14.082,6	17.687,1	19.728,6	23.384,2	28.841,5	35.889,5	37.143,5	42.996,9	45.405,2	49.625,2	21.644,0	13.669,3	13.762,3	14.021,6	14.718,5	27.528,2	18.994,1	23.222,4	21.107,8	25.789,4
Ministerio de la Presidencia	6.219,3	6.144,0	6.751,3	7.963,2	8.919,7	10.157,2	11.412,2	15.929,6	13.915,1	13.163,7	4.439,4	4.850,4	4.418,7	5.002,8	7.277,0	8.366,2	7.275,0	8.585,5	9.951,4	11.073,6
Ministerio del Interior	1.015,0	1.470,4	1.575,7	3.335,9	2.369,8	2.516,3	2.338,3	2.702,4	3.228,0	3.694,5	14.082,6	17.687,1	19.728,6	23.384,2	28.841,5	35.889,5	37.143,5	42.996,9	45.405,2	49.625,2
Ministerio de Rel. Exteriores	22.525,8	24.104,5	34.929,0	44.848,4	49.816,5	61.525,3	59.754,1	70.331,6	89.756,1	94.922,9	112.657,7	142.473,5	168.363,7	203.117,5	244.308,1	296.303,7	343.104,5	398.132,7	455.939,9	536.086,9
Ministerio de Seguridad	10.261,0	19.861,6	16.055,6	21.268,7	23.938,8	29.558,7	37.368,5	34.540,6	39.186,1	45.009,9	18.288,3	21.218,1	13.953,7	22.323,3	19.589,7	30.242,8	22.812,6	14.073,3	12.110,8	23.977,5
Ministerio de Hacienda	4.439,4	4.850,4	4.418,7	5.002,8	7.277,0	8.366,2	7.275,0	8.585,5	9.951,4	11.073,6	6.373,7	8.104,1	10.604,7	11.849,1	15.084,6	17.702,8	18.330,6	21.063,4	24.949,4	27.934,3
Ministerio de Agricultura	20.219,8	25.987,7	34.352,4	40.797,0	46.120,8	59.157,4	64.503,5	74.644,6	87.366,5	100.230,1	589,1	491,3	558,6	686,8	1.377,6	1.041,0	1.146,8	1.305,3	1.591,5	1.571,5
Min. de Comercio, Econ. Industr.	302,6	525,9	3.771,1	806,7	478,9	606,8	585,7	701,9	571,0	4.431,4	18.288,3	21.218,1	13.953,7	22.323,3	19.589,7	30.242,8	22.812,6	14.073,3	12.110,8	23.977,5
Min. de Obras Pùb. y Transporte	4.439,4	4.850,4	4.418,7	5.002,8	7.277,0	8.366,2	7.275,0	8.585,5	9.951,4	11.073,6	6.373,7	8.104,1	10.604,7	11.849,1	15.084,6	17.702,8	18.330,6	21.063,4	24.949,4	27.934,3
Ministerio de Educación	6.373,7	8.104,1	10.604,7	11.849,1	15.084,6	17.702,8	18.330,6	21.063,4	24.949,4	27.934,3	20.219,8	25.987,7	34.352,4	40.797,0	46.120,8	59.157,4	64.503,5	74.644,6	87.366,5	100.230,1
Ministerio de Salud	589,1	491,3	558,6	686,8	1.377,6	1.041,0	1.146,8	1.305,3	1.591,5	1.571,5	20.219,8	25.987,7	34.352,4	40.797,0	46.120,8	59.157,4	64.503,5	74.644,6	87.366,5	100.230,1
Min. de Trabajo y Seg. Social	302,6	525,9	3.771,1	806,7	478,9	606,8	585,7	701,9	571,0	4.431,4	18.288,3	21.218,1	13.953,7	22.323,3	19.589,7	30.242,8	22.812,6	14.073,3	12.110,8	23.977,5
Ministerio de Cultura	2.558,5	7.018,6	2.846,4	3.447,1	4.909,9	12.479,4	5.597,2	6.663,2	8.101,3	24.967,2	19.264,1	28.759,1	37.915,5	25.442,3	13.423,6	1.908,6	1.071,2	1.350,4	1.665,0	1.751,4
Ministerio de Justicia	2.053,8	985,7	1.200,9	866,2	910,6	1.437,3	1.194,7	1.352,2	2.072,6	2.164,6	2.053,8	985,7	1.200,9	866,2	910,6	1.437,3	1.194,7	1.352,2	2.072,6	2.164,6
Poder Judicial	847,9	689,6	688,4	794,0	1.125,0	1.592,3	1.456,7	1.396,2	1.465,8	1.789,1	2.053,8	985,7	1.200,9	866,2	910,6	1.437,3	1.194,7	1.352,2	2.072,6	2.164,6
Defensoría del Pueblo	3.781,7	6.160,7	8.697,9	14.988,8	10.280,1	9.871,4	10.465,1	12.505,6	11.248,5	15.849,3	63.731,5	81.424,7	93.922,8	112.010,3	136.942,3	162.817,3	188.518,0	219.993,3	245.563,2	281.837,8
Ministerio de Vivienda	113.566,8	115.941,4	164.193,5	175.450,3	217.092,1	259.224,9	301.249,6	337.569,8	398.299,6	441.377,3	113.566,8	115.941,4	164.193,5	175.450,3	217.092,1	259.224,9	301.249,6	337.569,8	398.299,6	441.377,3
Corte Electoral Superior	4.701,3	1.193,7	2.039,8	2.946,8	3.647,7	1.936,1	0,0	0,0	0,0	0,0	4.701,3	1.193,7	2.039,8	2.946,8	3.647,7	1.936,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Ministerio de Comercio	465.482,3	548.936,2	663.077,8	761.305,8	882.271,6	1.068.113,5	1.173.060,7	1.329.851,9	1.521.590,0	1.759.410,4	465.482,3	548.936,2	663.077,8	761.305,8	882.271,6	1.068.113,5	1.173.060,7	1.329.851,9	1.521.590,0	1.759.410,4
Min. de Planif. y Econ. Polit.																				
Min. de Ciencia y Tecnología																				
Min. de Energía y M. Ambiente																				
Pensiones																				
Servicios de Deuda Pública																				
Propósitos especiales																				
TOTAL	465.482,3	548.936,2	663.077,8	761.305,8	882.271,6	1.068.113,5	1.173.060,7	1.329.851,9	1.521.590,0	1.759.410,4										

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Cuadro A.1.8: COSTA RICA: Gasto de las Entidades Autónomas

(en millones de colones)

	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual	
FODESAF	41.014,3		42.139,4		54.463,6		66.329,8		69.363,2		53.213,4		53.512,2		59.766,5		67.886,0		72.718,3	
CONAVI					11.664,7		26.324,7		33.149,8		30.954,5		40.855,6		37.922,5		42.514,7		48.988,5	
Sistema de pensiones no contributivas	7.690,0		9.816,8		10.740,2		12.485,0		14.641,0		18.793,7		19.681,4		21.186,3		21.732,8		31.220,2	
COSEVI	4.502,2		5.187,1		6.918,4		5.808,7		4.808,6		5.659,7		6.952,2		7.944,5		8.498,0		11.286,4	
CTAC	2.243,5		10.766,2		7.979,4		4.443,5		9.277,4		5.422,7		9.304,2		5.914,6		8.384,6		7.560,2	
Registro	1.993,1		2.813,5		5.313,2		3.348,6		4.131,3		5.385,5		11.285,4		6.706,1		8.401,4		8.164,4	
FONAFIFO											4.940,2		3.892,1		5.302,2		7.403,8		3.300,1	
OCIS	3.344,8		3.261,6		3.760,9		4.795,2		4.324,5		5.939,1		4.066,5		3.699,3		3.441,1		4.476,9	
Resto de entidades autónomas	7.293,9		7.312,9		8.113,0		12.343,6		12.976,8		36.002,5		25.056,2		30.288,0		27.763,3		28.456,6	
Gasto total	64.737,0		78.035,9		105.192,5		131.083,9		148.348,1		160.372,1		170.539,4		175.030,7		196.025,6		216.171,6	

Nota: FODESAF (Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares); CONAVI (Consejo Nacional de Vialidad); COSEVI (Consejo de Seguridad Vial); CTAC (Consejo Técnico de Aviación Civil); FONAFIFO (Fondo Nacional de Financiamiento Forestal), y OCIS (Oficina de Cooperación Internacional de la Salud).

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Cuadro A.1.9: COSTA RICA: Gasto de las Instituciones Financieras Públicas

(en millones de colones)

	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual	
BCCR	1.421,4		9.260,1		12.160,9		14.821,7		15.406,8		74.706,6		112.835,0		106.740,0		134.582,1		130.809,6	
BANHVI	100,1		114,1		114,6		120,9		208,9		11.522,5		13.416,0		24.353,1		26.382,9		26.929,5	
BNCR	7.498,9		10.268,7		8.655,4		8.716,9		21.224,7		10.048,8		11.373,0		11.460,0		13.965,0		20.154,0	
BPDC	2.155,5		2.680,6		2.863,3		3.272,5		6.146,7		5.316,4		8.718,9		7.845,6		7.926,5		6.304,1	
INFOCOOP	291,9		396,8		118,0		128,3		896,7		2.070,8		-2.781,7		5.053,6		6.241,6		9.247,2	
BCR	4.373,2		5.285,1		6.412,6		7.629,4		11.214,3		8.133,1		7.035,1		16.202,1		5.443,3		13.921,3	
Resto de empresas públicas	10.249,1		12.398,0		13.522,1		15.647,1		29.849,2		39.718,4		39.232,7		31.188,8		14.374,1		17.442,4	
Gasto total	26.090,0		40.403,5		43.846,8		50.336,8		84.947,4		151.516,6		189.829,0		202.843,1		208.915,6		224.808,1	

Nota: BCCR (Banco Central de Costa Rica); BANHVI (Banco Hipotecario de la Vivienda); BNCR (Banco Nacional de Costa Rica); BPDC (Banco Popular y de Desarrollo Comunal); INFOCOOP (Instituto Nacional de Fomento Cooperativo), y BCR (Banco de Costa Rica).

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Cuadro A.1.10: COSTA RICA: Gasto de las Empresas Públicas

(en millones de colones)

	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual	
ICE	31.436,5		42.903,9		59.318,7		47.740,6		49.234,1		127.823,1		161.103,1		178.183,1		172.528,2		167.205,4	
RECOPE	24.166,0		28.377,9		31.800,1		39.343,0		43.074,3		7.574,1		9.579,2		10.501,2		31.307,1		30.512,9	
CNFL	10.533,1		13.387,0		15.777,7		12.086,8		15.190,7		29.160,7		6.763,3		16.445,1		13.140,8		15.418,2	
ICAA	4.639,6		6.446,7		6.760,2		5.567,0		5.325,9		9.226,1		8.025,6		6.865,0		7.898,8		11.949,5	
JPSSJ	6.536,2		6.990,3		8.033,1		6.681,0		7.080,0		3.808,8		1.876,3		2.287,6		5.740,9		5.400,3	
Correos	290,2		425,6		1.046,0		992,1		637,5		523,6		1.174,6		4.165,2		4.687,1		971,9	
CNP	1.252,0		1.636,0		2.972,4		2.208,5		2.351,2		3.702,9		3.099,5		6.256,8		4.184,6		3.906,5	
Resto de empresas públicas	5.599,9		7.254,9		9.082,3		8.831,7		6.574,1		11.870,8		15.426,7		10.756,9		12.964,1		32.593,5	
Gasto total	84.453,6		107.422,3		134.790,6		123.450,8		129.467,8		193.690,0		207.048,3		235.460,9		252.451,6		267.958,2	

Nota: ICE (Instituto Costarricense de Electricidad); RECOPE (Refinadora Costarricense de Petróleo); CNFL (Compañía Nacional de Fuerza y Luz); AYA (Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado); JPSSJ (Junta de Protección Social de San José), y CNP (Consejo Nacional de Producción).

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Cuadro A.1.11: COSTA RICA: Gasto de las Instituciones Descentralizadas

(en millones de colones)

	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual		Actual	
Seguridad social	162.917,9		198.826,9		251.486,0		291.595,5		342.065,1		401.916,6		461.501,1		497.049,7		565.142,8		683.142,1	
UCR	19.304,6		21.816,2		23.323,9		28.833,8		32.020,2		33.014,3		45.501,4		48.432,7		58.852,9		63.639,4	
INA	9.992,4		10.766,2		12.541,9		14.673,9		17.431,0		22.663,7		22.804,4		20.719,4		25.447,6		27.506,8	
IMAS	11.738,2		8.576,1		10.783,2		17.346,5		15.846,8		12.588,7		13.867,1		18.204,0		23.430,2		26.022,7	
UNA	7.082,8		7.987,8		8.582,7		10.522,8		12.412,0		10.669,6		15.549,6		20.688,2		19.602,5		23.775,4	
ITCR	3.874,7		4.658,1		4.663,6		6.203,3		6.845,3		7.335,4		8.038,7		9.178,0		10.382,9		13.070,5	
IDA	5.789,0		5.034,5		4.549,8		4.887,9		5.132,4		9.028,9		7.623,5		7.170,5		9.375,9		8.275,4	
Resto de instituciones descentralizadas	8.888,4		9.961,1		12.330,1		9.663,2		12.632,4		31.786,6		42.348,7		38.402,4		49.923,0		57.502,2	
Gasto total	229.588,0		267.626,9		328.261,2		383.726,9		444.385,3		529.003,8		617.234,6		659.844,8		762.157,6		902.934,6	

Nota: UCR (Universidad de Costa Rica); INA (Instituto Nacional de Aprendizaje); IMAS (Instituto Mixto de Ayuda); UNA (Universidad Nacional); ITCR (Instituto Tecnológico de Costa Rica), e IDA (Instituto de Desarrollo Agrícola).

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Cuadro A.1.12: COSTA RICA – Presupuesto del Gobierno Central: Aprobado y Ejecutado

(en millones de colones)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual
Presupuesto aprobado	570.823,8	659.885,4	780.609,5	1.163.597,1	1.119.455,3	1.314.638,9	1.655.007,2	2.045.393,4	2.309.690,5	2.770.329,2
Gasto ejecutado	465.482,3	548.936,2	663.077,8	761.305,8	882.271,6	1.068.113,5	1.173.060,7	1.329.851,9	1.521.590,0	1.759.410,4
Aprobado menos ejecutado	105.341,5	110.949,2	117.531,7	402.291,3	237.183,7	246.525,4	481.946,5	715.541,5	788.100,5	1.010.918,8
Memo:										
Presupuesto aprobado (% de PIB)	19,1	18,2	17,3	23,7	20,8	21,7	23,7	25,1	24,2	24,4
Gasto ejecutado (% de PIB)	15,6	15,1	14,7	15,5	16,4	17,6	16,8	16,3	15,9	15,5
Aprobado menos ejecutado (% de PIB)	3,5	3,1	2,6	8,2	4,4	4,1	6,9	8,8	8,3	8,9

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Cuadro A.1.13 (a): COSTA RICA – Presupuesto del Gobierno Central: Aprobado

(en millones de colones)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual
Asamblea Legislativa	4.286,0	10.440,2	7.215,4	8.265,0	9.850,6	11.323,1	10.378,9	11.482,3	13.225,4	16.685,0
Contraloría General	2.542,7	6.767,2	4.784,1	5.117,3	6.629,7	6.466,0	6.828,9	7.439,7	8.480,0	9.783,0
Presidencia	1.549,9	1.906,6	1.992,8	3.542,8	4.219,1	5.547,8	4.730,0	5.158,0	5.715,7	6.624,8
Ministerio de la Presidencia	1.075,9	1.466,0	1.813,6	2.063,6	2.275,6	2.415,7	2.668,9	2.687,4	3.291,9	3.860,5
Ministerio del Interior	4.047,4	4.691,1	3.567,8	4.161,8	5.708,9	5.206,3	9.050,9	12.375,3	11.355,5	9.629,9
Ministerio de Rel. Exteriores	4.400,9	6.925,3	6.124,5	6.502,1	7.177,2	9.879,5	8.918,9	11.028,7	11.268,7	13.410,2
Ministerio de Seguridad	14.813,5	18.635,1	21.509,3	25.865,5	29.307,4	33.954,4	39.384,5	46.055,5	47.094,5	50.702,3
Ministerio de Hacienda	22.049,1	9.709,3	9.983,4	27.658,6	23.790,2	24.013,9	20.496,9	28.024,1	24.503,6	32.721,1
Ministerio de Agricultura	6.623,0	6.516,2	7.666,1	8.429,9	9.025,7	9.865,4	12.009,7	17.439,5	13.387,8	13.397,9
Min. de Comercio, Econ. Industr.	1.422,8	1.545,8	1.867,2	3.609,8	2.760,5	2.449,9	2.548,7	2.858,8	3.463,7	3.915,3
Min. de Obras Púb. y Transporte	22.781,1	33.375,4	44.196,1	47.286,3	52.476,2	62.968,9	72.970,1	83.146,5	87.278,9	86.848,2
Ministerio de Educación	113.814,5	145.567,3	177.932,1	216.325,7	249.654,5	290.209,5	357.109,8	405.346,7	467.241,0	536.314,6
Ministerio de Salud	7.724,3	19.223,7	17.844,4	20.855,5	22.621,0	27.488,9	30.866,0	34.815,4	39.762,6	45.663,1
Min. de Trabajo y Seg. Social	2.799,1	38.298,9	35.569,3	47.196,5	55.181,5	61.192,9	32.849,2	34.277,6	20.708,8	24.530,1
Ministerio de Cultura	4.846,9	5.621,9	5.323,6	6.488,5	8.257,6	8.241,0	7.702,2	10.455,5	10.448,3	11.228,3
Ministerio de Justicia	7.351,8	9.492,8	10.535,0	13.341,9	15.217,6	16.988,0	19.881,3	22.079,3	26.460,0	29.204,2
Poder Judicial	19.753,6	57.350,6	37.819,1	41.830,5	51.190,8	62.735,8	67.424,9	76.061,1	87.416,6	104.040,5
Defensoría del Pueblo	424,8	1.000,6	623,7	1.139,1	986,6	1.107,4	1.190,7	1.408,1	1.583,2	1.803,9
Ministerio de Vivienda	1.642,4	1.871,4	3.886,4	974,9	607,8	713,3	717,3	820,5	814,0	673,6
Corte Electoral Superior	4.405,6	3.338,3	4.078,5	4.446,5	6.996,1	8.755,0	6.522,4	8.761,3	10.552,7	31.936,8
Ministerio de Comercio	540,3	29.069,1	34.282,0	28.266,0	9.284,5	2.028,2	1.638,7	1.934,5	1.970,0	2.107,9
Min. de Planif. y Econ. Polit.	654,0	753,7	815,2	832,6	853,8	1.045,1	1.105,8	1.644,3	1.827,4	2.004,1
Min. de Ciencia y Tecnología	655,3	669,2	811,2	1.162,6	1.389,1	1.546,2	1.508,6	1.614,3	1.592,7	1.899,3
Min. de Energía y M. Ambiente	2.811,6	7.317,6	11.032,3	15.416,4	11.843,9	9.863,8	10.080,8	10.969,9	9.512,6	14.114,4
Pensiones	67.834,0	87.396,0	101.423,0	116.291,6	136.282,3	175.749,3	210.015,3	238.696,0	256.491,8	287.698,8
Servicios de Deuda Pública	243.405,3	150.936,1	223.813,5	502.425,9	391.767,2	468.496,5	716.407,8	963.813,1	1.144.243,1	1.426.992,4
Propósitos especiales	6.568,1	0,0	4.100,0	4.100,0	4.100,0	4.387,0	0,0	5.000,0		2.539,0
TOTAL	570.823,8	659.885,4	780.609,5	1.163.597,1	1.119.455,3	1.314.638,9	1.655.007,2	2.045.393,4	2.309.690,5	2.770.329,2

Fuente: Ministerio de Hacienda

Cuadro A.1.13 (b): COSTA RICA – Presupuesto del Gobierno Central: Ejecutado

(en millones de colones)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual
Asamblea Legislativa	3.858,9	4.622,1	5.888,2	7.448,2	9.520,1	9.819,4	9.595,1	10.642,1	11.192,7	13.556,8
Contraloría General	2.604,7	3.261,3	3.843,0	4.586,1	5.510,3	5.917,8	6.745,1	7.200,3	7.766,1	8.891,3
Presidencia	1.404,7	1.604,6	1.739,7	2.318,4	3.523,0	4.702,2	4.303,4	4.841,7	5.397,0	6.136,3
Ministerio de la Presidencia	898,0	1.285,7	1.575,5	1.697,2	1.829,8	2.141,4	2.383,1	2.541,6	3.064,0	3.402,8
Ministerio del Interior	3.552,1	3.497,3	3.349,2	3.532,9	4.163,3	5.365,1	6.991,1	5.367,9	9.948,5	7.933,0
Ministerio de Rel. Exteriores	4.040,0	5.903,8	6.351,6	6.372,0	6.552,3	8.304,4	8.721,0	10.197,4	10.726,8	12.242,8
Ministerio de Seguridad	14.082,6	17.687,1	19.728,6	23.384,2	28.841,5	35.889,5	37.143,5	42.996,9	45.405,2	49.625,2
Ministerio de Hacienda	21.644,0	13.669,3	13.762,3	14.021,6	14.718,5	27.528,2	18.994,1	23.222,4	21.107,8	25.789,4
Ministerio de Agricultura	6.219,3	6.144,0	6.751,3	7.963,2	8.919,7	10.157,2	11.412,2	15.929,6	13.915,1	13.163,7
Min. de Comercio, Econ. Industr.	1.015,0	1.470,4	1.575,7	3.335,9	2.369,8	2.516,3	2.338,3	2.702,4	3.228,0	3.694,5
Min. de Obras Púb. y Transporte	22.525,8	24.104,5	34.929,0	44.848,4	49.816,5	61.525,3	59.754,1	70.331,6	89.756,1	94.922,9
Ministerio de Educación	112.657,7	142.473,5	168.363,7	203.117,5	244.308,1	296.303,7	343.104,5	398.132,7	455.939,9	536.086,9
Ministerio de Salud	10.261,0	19.861,6	16.055,6	21.268,7	23.938,8	29.558,7	37.368,5	34.540,6	39.186,1	45.009,9
Min. de Trabajo y Seg. Social	18.288,3	21.218,1	13.953,7	22.323,3	19.589,7	30.242,8	22.812,6	14.073,3	12.110,8	23.977,5
Ministerio de Cultura	4.439,4	4.850,4	4.418,7	5.002,8	7.277,0	8.366,2	7.275,0	8.585,5	9.951,4	11.073,6
Ministerio de Justicia	6.373,7	8.104,1	10.604,7	11.849,1	15.084,6	17.702,8	18.330,6	21.063,4	24.949,4	27.934,3
Poder Judicial	20.219,8	25.987,7	34.352,4	40.797,0	46.120,8	59.157,4	64.503,5	74.644,6	87.366,5	100.230,1
Defensoría del Pueblo	589,1	491,3	558,6	686,8	1.377,6	1.041,0	1.146,8	1.305,3	1.591,5	1.571,5
Ministerio de Vivienda	302,6	525,9	3.771,1	806,7	478,9	606,8	585,7	701,9	571,0	4.431,4
Corte Electoral Superior	2.558,5	7.018,6	2.846,4	3.447,1	4.909,9	12.479,4	5.597,2	6.663,2	8.101,3	24.967,2
Ministerio de Comercio	19.264,1	28.759,1	37.915,5	25.442,3	13.423,6	1.908,6	1.071,2	1.350,4	1.665,0	1.751,4
Min. de Planif. y Econ. Polit.	2.053,8	985,7	1.200,9	866,2	910,6	1.437,3	1.194,7	1.352,2	2.072,6	2.164,6
Min. de Ciencia y Tecnología	847,9	689,6	688,4	794,0	1.125,0	1.592,3	1.456,7	1.396,2	1.465,8	1.789,1
Min. de Energía y M. Ambiente	3.781,7	6.160,7	8.697,9	14.988,8	10.280,1	9.871,4	10.465,1	12.505,6	11.248,5	15.849,3
Pensiones	63.731,5	81.424,7	93.922,8	112.010,3	136.942,3	162.817,3	188.518,0	219.993,3	245.563,2	281.837,8
Servicios de Deuda Pública	113.566,8	115.941,4	164.193,5	175.450,3	217.092,1	259.224,9	301.249,6	337.569,8	398.299,6	441.377,3
Proósitos especiales	4.701,3	1.193,7	2.039,8	2.946,8	3.647,7	1.936,1	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	465.482,3	548.936,2	663.077,8	761.305,8	882.271,6	1.068.113,5	1.173.060,7	1.329.851,9	1.521.590,0	1.759.410,4

Fuente: Ministerio de Hacienda

Cuadro A.1.13 (c): COSTA RICA – Diferencia entre Presupuesto Aprobado y Gastos Ejecutados
(en millones de colones)

	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		
	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	Actual	
Asamblea Legislativa	427,1	5.818,1	1.327,2	816,8	330,5	1.503,7	783,8	840,2	2.032,7	3.128,2											
Contraloría General	-62,0	3.505,9	941,1	531,2	1.119,4	548,2	83,8	239,4	713,9	891,7											
Presidencia	145,2	302,0	253,1	1.224,4	696,1	845,6	426,6	316,3	318,7	488,5											
Ministerio de la Presidencia	177,9	180,3	238,1	366,4	445,8	274,3	285,8	145,8	227,9	457,7											
Ministerio del Interior	495,3	1.193,8	218,6	628,9	1.545,6	-158,8	2.059,8	7.007,4	1.407,0	1.696,9											
Ministerio de Rel. Exteriores	360,9	1.021,5	-227,1	130,1	624,9	1.575,1	197,9	831,3	541,9	1.167,4											
Ministerio de Seguridad	730,9	948,0	1.780,7	2.481,3	465,9	-1.935,1	2.241,0	3.058,6	1.689,3	1.077,1											
Ministerio de Hacienda	405,1	-3.960,0	-3.778,9	13.637,0	9.071,7	-3.514,3	1.502,8	4.801,7	3.395,8	6.931,7											
Ministerio de Agricultura	403,7	372,2	914,8	466,7	106,0	-291,8	597,5	1.509,9	-527,3	234,2											
Min. de Comercio, Econ. Industr.	407,8	75,4	291,5	273,9	390,7	-66,4	210,4	156,4	235,7	220,8											
Min. de Obras Púb. y Transporte	255,3	9.270,9	9.267,1	2.437,9	2.659,7	1.443,6	13.216,0	12.814,9	-2.477,2	-8.074,7											
Ministerio de Educación	1.156,8	3.093,8	9.568,4	13.208,2	5.346,4	-6.094,2	14.005,3	7.214,0	11.301,1	227,7											
Ministerio de Salud	-2.536,7	-637,9	1.788,8	-413,2	-1.317,8	-2.069,8	-6.502,5	274,8	576,5	653,2											
Min. de Trabajo y Seg. Social	-15.489,2	17.080,8	21.615,6	24.873,2	35.591,8	30.950,1	10.036,6	20.204,3	8.598,0	552,6											
Ministerio de Cultura	407,5	771,5	904,9	1.485,7	980,6	-125,2	427,2	1.870,0	496,9	154,7											
Ministerio de Justicia	978,1	1.388,7	-69,7	1.492,8	133,0	-714,8	1.550,7	1.015,9	1.510,6	1.269,9											
Poder Judicial	-466,2	31.362,9	3.466,7	1.033,5	5.070,0	3.578,4	2.921,4	1.416,5	50,1	3.810,4											
Defensoría del Pueblo	-164,3	509,3	65,1	452,3	-391,0	66,4	43,9	102,8	-8,3	232,4											
Ministerio de Vivienda	1.339,8	1.345,5	115,3	168,2	128,9	106,5	131,6	118,6	243,0	-3.757,8											
Corte Electoral Superior	1.847,1	-3.680,3	1.232,1	999,4	2.086,2	-3.724,4	925,2	2.098,1	2.451,4	6.969,6											
Ministerio de Comercio	-18.723,8	310,0	-3.633,5	2.823,7	-4.139,1	119,6	567,5	584,1	305,0	356,5											
Min. de Planif. y Econ. Polít.	-1.399,8	-232,0	-385,7	-33,6	-56,8	-392,2	-88,9	292,1	-245,2	-160,5											
Min. de Ciencia y Tecnología	-192,6	-20,4	122,8	368,6	264,1	-46,1	51,9	218,1	126,9	110,2											
Min. de Energía y M. Ambiente	-970,1	1.156,9	2.334,4	427,6	1.563,8	-7,6	-384,3	-1.535,7	-1.735,9	-1.734,9											
Pensiones	4.102,5	5.971,3	7.500,2	4.281,3	-660,0	12.932,0	21.497,3	18.702,7	10.928,6	5.861,0											
Servicios de Deuda Pública	129.838,5	34.994,7	59.620,0	326.975,6	174.675,1	209.271,6	415.158,2	626.243,3	745.943,5	985.615,1											
Propósitos especiales	1.866,8	-1.193,7	2.060,2	1.153,2	452,3	2.450,9	0,0	5.000,0	0,0	2.539,0											
Total	105.341,5	110.949,2	117.531,7	402.291,3	237.183,7	246.525,4	481.946,5	715.541,5	788.100,5	1.010.918,8											

Fuente: Ministerio de Hacienda

Bibliografía

- Academia Centroamérica. 2007. IV Jornada Anual de la Academia Centroamérica: Distribución del Ingreso en Costa Rica: 1988-2004. San José, Costa Rica.
- ACCCR (Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica). 2006. Propuestas para un Plan Vial Nacional 2006-2020. San José, Costa Rica. March 2006.
- Alfaro, R. 2004. Instituciones públicas en Costa Rica. Documento preparado para el Informe Estado de la Nación. San José, Costa Rica.
- Banco Central de Costa Rica. 2007. Programa Macroeconómico 2007-2008. San José, Costa Rica, Enero.
- Carey, J. 1997. "Strong Candidates for a Limited Office: Presidentialism and Political Parties in Costa Rica." In Mainwaring, S. y M. Shugart, Presidentialism and Democracy in Latin America New York: Cambridge University Press, 199-224.
- Carrizosa, Mauricio. 2007. Public Sectors in the Americas: How big are they? Washington, DC: World Bank. Procesado.
- Casas, K. 2002. Sistemas de financiamiento político en Centroamérica. Paper preparado para el Programa Estado de la Nación. San José, Costa Rica.
- 2003. Paying for Democracy in Latin America: Political Finance and State Funding for Parties in Costa Rica and Uruguay. Politics. Oxford: University of Oxford, St. Antony's College.
- CEPAL/ECLAC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2006. Panorama Social de América Latina 2005. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- Cerdas, R., M. Gutiérrez, et al. 2006. Perfil de gobernabilidad de Costa Rica: Informe final. BID. San José, Costa Rica.
- CGR (Contraloría General de la República). 2002. El Sistema Tributario Costarricense. Contribuciones al debate nacional (Libro Blanco). San José, Costa Rica.
- 2006a. Memoria Anual. San José, Costa Rica.
- 2006b. Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales. San José, Costa Rica.
- 2007. Datos de Contrataciones Públicas realizadas en 2005 y 2006. San José, Costa Rica.
- Dirección General de Presupuesto Nacional. 2006. Directrices técnicas y metodológicas para la formulación del presupuesto 2007. Ministerio de Hacienda. San José, Costa Rica.

- Esquivel, F. 2001. Costos de los programas de atención integral para niños y niñas menores de seis años. UNICEF-Costa Rica y Programa de la mano. San José, Costa Rica.
- 2006. Costos de los programas de atención integral de la primera infancia. UNICEF-Costa Rica. San José, Costa Rica.
- FUNDAR et al. 2003. Informe del Segundo Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. México DF.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2007. Revisión integral del Gasto Público en Costa Rica (Public Expenditure Review). RS-T1027. Términos de referencia. Washington, DC: BID.
- INAMU. 2007. Plan Anual Operativo 2007. San José, Costa Rica. 3 de mayo, 2007.
- Instituto Apoyo. 2002. Public Expenditure Tracking Survey: The Education Sector in Perú. Perú: Instituto Apoyo.
- Jurado, J. 2000. “El valor de la constitución y el desarrollo constitucional costarricense.” *Revista de Historia* (41): 51-73.
- LANAMME. 2006a. Gestión de Infraestructura Vial, Desarrollo Sostenible y Equidad en el 2006. Paper preparado para el proyecto Estado de la Nación.
- 2006b. Informe de Evaluación de la Red Nacional Pavimentada. Universidad de Costa Rica.
- 2007. El Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LanammeUCR) y la Ley 8114. San Pedro: Universidad de Costa Rica.
- Lehoucq, F. 2005. Policy Making, Parties and Institutions in Democratic Costa Rica. Paper presentado en la conferencia sobre “Reform of the State and the Policymaking Process (IPES 2005)” Departamento de Investigación, BID. Washington, DC.
- Lienert, I. 2005. Who controls the Budget: The Legislature or the Executive? Documento del FMI 05/115.
- Management Consultants of Guatemala. 2007. High-Level Review in Costa Rica of the Government’s Supply Strategy. Mayo.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación). 1997. Panorama Nacional 1996. San José, Costa Rica.
- 2006. Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón” 2006-2010. San José, Costa Rica.
- 2007. Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón.” San José, Costa Rica.
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica. 2005. Consolidación de cifras de ingresos y gastos del Sector Público Costarricense. Oficina de Presupuesto Nacional.

- 2006a. Presupuesto del Sector Público (2005) y (2006).
- 2006b. Clasificador Institucional del Sector Público. Oficina de Presupuesto Nacional. Abril.
- Ministerio de Salud. 2007a. Modelo conceptual y estratégico del Instituto de Nutrición y Desarrollo Infantil. Ministerio de Salud. San José, Costa Rica.
- 2007b. Programa de Nutrición y Desarrollo Infantil, Datos básicos 2006. Ministerio de Salud. Dirección de Centros de Nutrición y Desarrollo Infantil. Unidad de Información. San José, Costa Rica.
- MOPT (Ministerio de Obras Públicas y Transporte). 2006. Anuario Estadístico del Sector Transporte 2005. San José, Costa Rica.
- Mrawira, D. 2006. Transportation Infrastructure in Costa Rica is in a State of Collapse: A Call for Urgent Action. Informe preparado para LANAMME.
- Norton, A. y D. Elson. 2002. What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process. Londres: Overseas Development Institute. Junio.
- Perry, G., O. Arias, J. López, W. Maloney and L. Servén. 2006. Poverty Reduction and Growth. Virtuous and Vicious Circles. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Picado Gattgens, X. 1984. Análisis de las Políticas Públicas: El Subprograma de Comedores Escolares 1975-1982. Universidad de Costa Rica, Trabajo Final de Graduación. San José, Costa Rica.
- PNUD. 2006. Costa Rica: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. UNDP. San José, Costa Rica.
- PROCOMER. 2007. Anuario Estadístico de Exportaciones 2006. San José, Costa Rica.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004. Informe sobre el Desarrollo Democrático en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Chile: Quebecor.
- Programa Estado de la Nación. 2001. Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. San José, Costa Rica: Editorama.
- 2006. Duodécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica.
- Programa para la Alimentación y Nutrición del Escolar y Adolescente (PANEA). 2007. Lineamientos de Trabajo, Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente PANEA-AÑO 2007. Ministerio de Educación Pública, División de Programas de Equidad. San José, Costa Rica.

- Rodríguez, J. y A. Bonvecchi. 2004. El papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia de Argentina. Serie Macroeconomía del Desarrollo. CEPAL. Chile.
- Rosales, J. 2006. “Las finanzas públicas y el dilema de las medidas de contención aplicadas entre el año 2003 y 2005.” In Estabilidad y Solvencia Económica. Paper presentado para el Duodécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica.
- Saborío Valverde, R. 2004. “Rendición de cuentas en Costa Rica. Diagnóstico y propuesta de sistematización.” Editorial Juricentro.
- SANIGEST. 2005. Pobreza y Salud en Costa Rica: Avances, pendientes y opciones de política. Febrero.
- Sauma, P. y J.D. Trejos. 1998. Costa Rica. México: CEPAL.
- Secretaría Técnica Autoridad Presupuestaria. 2006. Directrices técnicas y metodológicas para la formulación del presupuesto nacional 2007. Ministerio de Hacienda. San José, Costa Rica.
- Spiller, P.E. Stein and M. Tommasi. 2003. Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes. An Intertemporal Transactions Framework. Documento del BID.
- Trejos, J.D. 2004. Evolución de la equidad de la inversión social pública desde los años noventa. Programa Estado de la Nación: 42. San José, Costa Rica.
- 2006a. ¿A quién beneficia el gasto público social en Costa Rica? Paper preparado para la IV Jornada Anual de la Academia de Centroamérica. Diciembre.
- 2007. Evolución del Gasto Público Social en Costa Rica en la última década: 1995-2005. Informe preparado para el Banco Mundial. Procesado.
- UNDP (United Nations Development Program). 2006. Human Development Report. http://hdr.undp.org/hdr2006/report_sp.cfm.
- Urcuyo, C. 2003. “Reforma política y gobernabilidad.” Editorial Juricentro. San José, Costa Rica.
- Valverde, J. L. 2007. Población percibe mejoría en la CCSS. Página web de CCSS, (<http://www.ccss.sa.cr/>). San José, Costa Rica.
- Vargas-Cullell, J. y M. Gutiérrez Saxe. 1998. “Rendición de cuentas en Costa Rica.” Documento preparado para el Programa Estado de la Nación para la Unión de Cámaras Costarricenses de la Empresa Privada. San José, Costa Rica.
- y M. Gutiérrez Saxe. 2006. Perfil de Gobernabilidad. Costa Rica.
- Villarreal Fernández, E. 2003. “Evolución de los mecanismos de rendición de cuentas en la década de los noventa en Costa Rica.” Paper preparado para el Programa Estado de la Nación. San José, Costa Rica.

- 2006. *Accountability System's Performance and Political Corruption: Beyond the 2004 Political Scandals in Costa Rica*. Latin American Studies. Oxford, University of Oxford: Trinity Term.
- Banco Mundial. 1998. *Public Expenditure Management Handbook*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- 2006a. *Brazil: Improving the Quality of Health Spending Resource Management in Brazil's Unified Health System*. Banco Mundial, Informe No. 36601-BR. Washington, DC.
- 2006b. *Costa Rica Country Economic Memorandum: the Challenges for Sustained Growth*. Informe No. 36180-CR. Región de América Latina y el Caribe. Banco Mundial. Washington, DC. Septiembre 20, 2006.
- 2006c. *Costa Rica Poverty Assessment: Recapturing Momentum for Poverty Reduction*. Report No. 35910-CR. World Bank. Washington, DC: June 30, 2006.
- 2006d. *Country Procurement Assessment Report (CPAR)*. Banco Mundial. Washington, DC: November 2006.
- y BID. 2006e. *Informe de Evaluación del Sistema de Contratación Pública del País (CPAR)*. Informe No. 39594-CR. Banco Mundial. Washington, DC. Noviembre.
- 2007a. *A Decade of Action in Transport. An Evaluation of World Bank Assistance to the Transport Sector*. Informe No. 35424-CR. Grupo Independiente de Evaluación. Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial. Washington, DC.
- 2007b. *Costa Rica Investment Climate Assessment*. Informe No. 35424-CR. Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial. Washington, DC.