

CAPÍTULO 03

PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO
DE LA REPÚBLICA APROBACIÓN, LIQUIDACIÓN,
CONTEXTO Y RETOS

PRESUPUESTO ORDINARIO Y
EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA
APROBACIÓN, LIQUIDACIÓN, CONTEXTO Y
RETOS. 2017-2018²³

1. Aspectos puntuales de la legislatura 2017-2018

En materia presupuestaria la Asamblea Legislativa, a través de la Comisión Permanente Especial para el Control del Gasto e Ingreso Públicos y la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, tramitó durante la legislatura 2017-2018 los siguientes expedientes:

- a) Expediente N.º 20370: Liquidación del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico de 2016
- b) Expediente N.º 20341: Modificación a la Ley N.º 9411, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico de 2017 y Primer Presupuesto Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico de 2017
- c) Expediente N.º 20506: Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2018

a) Liquidación del Presupuesto de la República para el 2016

La Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, integrada por nueve diputados y diputadas se aboca, luego de su nombramiento en mayo,

al análisis de la liquidación del presupuesto del año anterior.

La liquidación del presupuesto nacional de 2016 se tramitó bajo el expediente N.º 20370. La comisión emitió dos dictámenes (uno de mayoría de 26 de julio de 2017 y otro de minoría de 8 de agosto de 2017), ambos solicitando la improbación de la liquidación del presupuesto de 2016. Los mencionados dictámenes se trasladaron al Plenario y aún está pendiente su conocimiento.

Para la realización de su informe la comisión tuvo a su disposición informaciones como:

- Liquidaciones de ingresos y egresos del presupuesto nacional de 2016 elaboradas por la Contabilidad Nacional del Ministerio de Hacienda.
- Memoria Anual 2016 de la CGR.
- Informe de resultados físicos del presupuesto nacional 2016 elaborado por la Dirección General de Presupuesto Nacional.

La recomendación de la comisión para improbar la liquidación presupuestaria del ejercicio económico de 2016 estuvo basada en los siguientes aspectos:

- Persistencia de los problemas ya detectados en liquidaciones de años anteriores.
- Incumplimiento del artículo 6 de la Ley N.º 8131: en el 2016 los gastos corrientes financiados con ingresos no corrientes fueron por \$1.505.630,6 millones, de

²³ Elaborado por Mauricio Porras León. Departamento de Servicios Técnicos y José Rafael Soto González Departamento de Análisis Presupuestario.

PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA

APROBACIÓN, LIQUIDACIÓN, CONTEXTO Y RETOS

los cuales ¢1.443.818,8 millones (95,9%) estaban incorporados en el MEP.

- Ausencia de análisis de costo unitario y de evaluación del gasto público. Desde años anteriores la CGR ha señalado que los esfuerzos por cumplir con el artículo 52 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos son insuficientes, desarticulados y descoordinados, de forma que no han arrojado resultados positivos.
- Dineros girados de más por el MEP: la cifra pagada de más en el 2016 fue de ¢3.180,0 millones, suma que si bien es cierto disminuyó en un 28,7% respecto al año anterior (¢4.262,0 millones) sigue mostrando una magnitud significativa.
- Ingresos que no crecen por esfuerzos de mejora recaudatoria: el aumento en ingresos es producto de casos fortuitos ajenos a las actuaciones del Gobierno de la República, y más como reflejo de la realidad económica internacional y doméstica.
- Egresos que no se controlan: las remuneraciones siguen creciendo por encima de la inflación y se direccionan más recursos a transferencias.

El dictamen de mayoría incorpora recomendaciones al Plenario, la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda, Mideplán, al MEP y a la CGR.

b) Presupuestos extraordinarios y modificaciones

En la legislatura recién finalizada se tramitó y aprobó, en el 2017, un presupuesto extraordinario y modificación (expediente N.º

20341). El proyecto fue aprobado como Ley N.º 9461 en julio de 2017.

El proyecto fue presentado al trámite legislativo el 7 de abril de 2017 y en el trámite en la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios recibió un total de 70 mociones, de las cuales fueron aprobadas 30. El proyecto fue aprobado por la mayoría de los miembros de la comisión el 31 de mayo de 2017, presentándose además un dictamen de minoría.

En el Plenario se presentaron al proyecto 86 mociones vía artículo 137 del RAL, de las cuales la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios aprobó 22 y rechazó 64.

El proyecto fue aprobado en primero y segundo debate los días 4 y 6 de julio de 2017 respectivamente, y se publicó en el Alcance 176 de La Gaceta 137, de 19 de julio de 2017.

En resumen, este presupuesto extraordinario y modificación conllevó un aumento neto del presupuesto nacional de ¢90.013,7 millones al presentarse una disminución de ingresos por ¢1.151,0 millones y un aumento de los mismos en ¢91.164,7 millones, con los correspondientes ajustes en los egresos. Adicionalmente, esta ley incorporó una modificación presupuestaria por un total de ¢20.683,5 millones y la incorporación de 38 normas presupuestarias, principalmente para el cambio de destino de proyectos municipales aprobados en leyes de presupuesto de años anteriores.

c) Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico de 2018

Entre setiembre y noviembre de 2017, la Asamblea Legislativa realizó el trámite de discusión y aprobación del proyecto de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la

República para el Ejercicio Económico de 2018.

El proyecto se tramitó bajo el expediente N.º 20506 y, según corresponde, fue presentado a la Asamblea Legislativa el 1.º de setiembre de 2017. Durante este mes, el proyecto fue analizado por la subcomisión de presupuesto la cual, al no encontrar un consenso, emitió cinco informes de minoría.

Ya en la comisión y durante setiembre y octubre, se recibió un total de 24 audiencias de los jefes de los ministerios e instituciones. Además, en total se presentaron al proyecto 47 mociones, de las cuales se aprobaron 31, se rechazaron 14 y se retiraron 2. Al final del análisis y la discusión, los integrantes de la comisión rindieron dos dictámenes afirmativos, uno de mayoría y uno de minoría.

Según lo establece el artículo 179 del RAL, el 1.º de noviembre se inició la discusión del proyecto en el Pleno legislativo, el cual fue aprobado el 23 de noviembre. Al proyecto se le asignó la Ley N.º 9514 y se publicó en el Alcance 301 de La Gaceta 237, de 14 de diciembre de 2017.

El financiamiento total del presupuesto para el 2018 es por la suma de $\$9.377.012,8$ millones, de los cuales los ingresos corrientes alcanzaron la suma de $\$5.184.333,3$ millones (55,3%), los ingresos de capital $\$3.017,9$ millones (0,03%) y $\$4.189.661,7$ millones corresponden al financiamiento (44,7%), incluyendo $\$69.328,0$ millones de financiamiento externo.

En el lado de los egresos y según el clasificador institucional, el título presupuestario al que se le asigna la mayor cantidad de recursos es el Servicio de la Deuda Pública con $\$2.983.349,0$ millones (31,8% del total), seguido por el MEP con $\$2.666.047,8$ millones (28,4%), ambos títulos representan un 60,2% del presupuesto total.

En la Tabla 1 y para efectos ilustrativos, se comparan los recursos ya ejecutados de 2017 de cada título presupuestario con el monto asignado como presupuesto para el 2018. Si bien estos aspectos no son comparables, al ser unos el resultado final del año y otros solo una propuesta inicial, se incluyen para que se pueda tener una visión global del comportamiento del presupuesto nacional.

Si se utiliza el clasificador por objeto del gasto, el cual divide el presupuesto en partidas y subpartidas, se tiene que la partida que absorbe la mayor cantidad de recursos es la de Transferencias Corrientes con $\$2.855.004,8$ millones (30,4%), seguida por la de Remuneraciones, la cual se utiliza para el pago de los sueldos y salarios de los funcionarios públicos incluidos en el presupuesto nacional, con $\$2.638.802,5$ millones (28,1% del total). En el pago del servicio de la deuda pública, el cual está englobado en dos partidas, se presupuestaron $\$2.983.688,9$ millones (31,8% del total) distribuidos en $\$1.596.237,1$ millones para el pago de amortización y $\$1.387.451,8$ millones para el pago de intereses. Como se observa, estos tres aspectos que involucran cuatro partidas absorben el 90,3% del presupuesto total para el 2018.

CAPÍTULO 3

PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA

APROBACIÓN, LIQUIDACIÓN, CONTEXTO Y RETOS

Tabla 1
PRESUPUESTO NACIONAL
Comparativo 2018-2017 por título presupuestario
Millones de colones y porcentajes

Descripción	Devengo 2017	Pto 2018	Diferencia 18-17	% Crec 18/17	% Part 2018
101 Asamblea Legislativa	31.281,5	36.715,0	5.433,5	17,4	0,39
102 Contraloría Gral. de la República	19.981,3	21.765,0	1.783,7	8,9	0,23
103 Def. de los Hab. de la República	5.633,7	6.361,0	727,3	12,9	0,07
201 Presidencia de la República	14.410,7	16.420,0	2.009,3	13,9	0,18
202 M. de la Presidencia	8.982,9	10.266,0	1.283,1	14,3	0,11
203 M. de Gobernac. y Policía	39.889,8	49.146,3	9.256,5	23,2	0,52
204 M. de Relac. Exter. y Culto	23.656,2	28.865,0	5.208,8	22,0	0,31
205 M. de Seguridad	221.068,1	258.595,0	37.526,9	17,0	2,76
206 M. de Hacienda	102.387,7	119.812,0	17.424,3	17,0	1,28
207 M. de Agricultura y Ganadería	42.583,4	39.598,5	-2.984,9	-7,0	0,42
208 M. Economía. Indust. y Comercio	20.890,7	23.228,8	2.338,0	11,2	0,25
209 M de Obras Públ. y Transportes	422.077,2	474.116,0	52.038,8	12,3	5,06
210 M. de Educación Pública	2.381.670,5	2.666.047,8	284.377,2	11,9	28,43
211 M. de Salud	287.200,6	325.856,1	38.655,4	13,5	3,48
212 M. de Trabajo y Seguridad Social	423.861,3	474.428,0	50.566,7	11,9	5,06
213 M. de Cultura y Juventud	43.047,2	50.400,7	7.353,6	17,1	0,54
214 M. de Justicia y Paz	113.634,0	144.566,0	30.932,0	27,2	1,54
215 M. de Vivienda y Asent. Humanos	9.435,0	7.413,4	-2.021,5	-21,4	0,08
216 M. de Comercio Exterior	6.795,7	65.149,0	58.353,3	858,7	0,69
217 M. de Planificación Nal. y Pol Económica	9.453,1	10.292,0	838,9	8,9	0,11
218 M. de Ciencia y Tecnología	7.097,9	8.851,2	1.753,3	24,7	0,09
219 M. de Ambiente y Energía	51.021,3	57.000,0	5.978,7	11,7	0,61
230 Serv. de la Deuda Pública	2.418.515,1	2.983.349,0	564.833,9	23,4	31,82
231 Regímenes de Pensiones	854.030,8	953.756,0	99.725,2	11,7	10,17
232 Partidas Específicas	2.486,6	2.000,0	-486,6	-19,6	0,02
301 Poder Judicial	437.528,6	474.792,0	37.263,4	8,5	5,06
401 Trib. Supremo de Elecciones	37.171,2	68.223,0	31.051,8	83,5	0,73
TOTAL	8.035.792,1	9.377.012,8	1.341.220,7	16,7	100,0

Fuente: elaborado por el DAP con datos de la Liquidación 2017 y la Ley N.º 9514

2. Presupuesto de la República 2018 Elementos de contexto

La discusión del proyecto de ley de Presupuesto de la República para el Ejercicio Económico 2018, estuvo marcada por los resultados fiscales derivados de la propuesta y su impacto en el crecimiento de la deuda pública, así como por las características de la composición del gasto que, en criterio de los proponentes, impide realizar los ajustes necesarios para estabilizar la situación de las finanzas públicas. Esta circunstancia llevó al Poder Ejecutivo a invocar un “estado de necesidad”, para justificar la imposibilidad de atender en su totalidad las obligaciones, especialmente las de carácter constitucional y legal. Dentro de este estado de necesidad y de imposibilidad material, el Poder Ejecutivo decidió atender en forma parcial las obligaciones correspondientes a la asignación para la educación pública, el PANI, y al incremento en la cuota estatal para el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte decretada por la CCSS, entre otras.

A continuación, se hace referencia a la situación financiera resultante de la propuesta de gastos incluida en el presupuesto nacional 2018, y las principales características de este gasto frente a la posibilidad de cambiar de manera significativa su composición mediante modificaciones al mismo presupuesto.

2.1. Situación financiera

En el siguiente cuadro se presenta un resumen de la evolución de las principales variables

incluidas en los proyectos de presupuesto para el periodo 2014-2018, así como una estimación del déficit inicialmente presupuestado.

Tal y como se observa, para el 2018 se presupuestaron inicialmente $\$5.187.316,65$ millones por concepto de ingresos propios (corrientes y de capital) y $\$9.313.932,42$ millones por gasto. Si de este último se excluye el monto presupuestado para el pago de amortización de la deuda pública, se tiene que el déficit financiero para este año alcanzaría los $\$2.530.378,67$ millones. Este déficit representaría un 7,0%²⁴ del PIB estimado, aunque por la usual subejecución presupuestaria se esperaría que fuera un punto porcentual menor al cerrar el periodo²⁵. Los intereses crecen en un 26,4% y se estiman en un 3,8% del PIB, por lo que el déficit primario implícito estaría alcanzando $\$1.153.573,84$ millones, un 3,2% del PIB.

En los últimos años los presupuestos ordinarios y extraordinarios han sido deficitarios, tanto en lo que respecta al déficit primario como al déficit financiero, lo que se ha traducido en mayores niveles de endeudamiento para atender las actividades propias de la administración. Al respecto, se estima que la deuda del Gobierno central se ubique en 53,0% del PIB al cierre de 2018, nivel que se encuentra por encima del denominado límite natural de la deuda para Costa Rica²⁶, lo cual ha generado revisiones a la baja por parte de las calificadoras internacionales de riesgo, encendiendo las señales de alerta para la comunidad financiera internacional.

24 De acuerdo con el Ministerio de Hacienda dicha estimación parte de un escenario pasivo que no contempla el impacto de medidas administrativas para elevar la recaudación y desacelerar el gasto.

25 Tal es el caso de los años 2014, 2015 y 2016, cuando los déficits implícitos de los presupuestos actuales llegaron a 6,1%, 6,7% y 6,4%, mientras que los déficits reales observados fueron inferiores, 5,6%, 5,7% y 5,2%, respectivamente.

26 El umbral de sostenibilidad definido para Costa Rica para la deuda del Gobierno central es del 49,3% del PIB. Consultado en: http://www.bccr.fi.cr/publicaciones/politica_monetaria_inflacion/Informe_de_Inflacion_dic_2017.pdf

CAPÍTULO 3

PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA

APROBACIÓN, LIQUIDACIÓN, CONTEXTO Y RETOS

Tabla 2
PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA
2014-2018

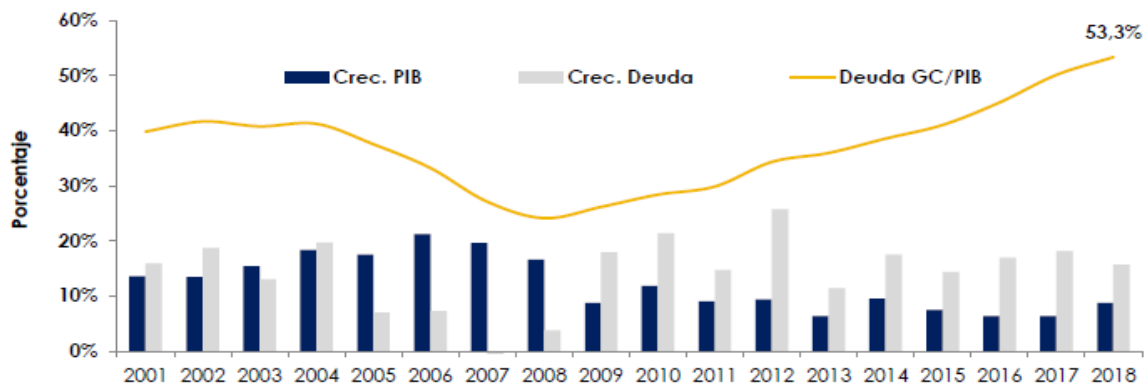
Datos financieros en términos absolutos y
como porcentaje del PIB
Millones de colones y porcentajes

Variable	2014	2015	2016	2017	2018
Ingresos totales ^{1/}	3.810.005,00	4.200.593,00	4.349.300,89	4.838.967,00	5.187.316,65
Variación porcentual	4,2%	10,3%	3,5%	11,3%	7,2%
Gastos totales	6.649.338,00	7.959.345,53	8.002.122,00	8.943.201,50	9.313.932,42
Variación porcentual	3,2%	19,7%	0,5%	11,8%	4,1%
Amortización	1.158.611,86	1.758.965,62	1.555.768,79	1.836.181,40	1.596.237,09
Variación porcentual	-22,1%	51,8%	-11,6%	18,0%	-13,1%
Gasto total sin amortización	5.490.726,14	6.200.379,91	6.446.353,21	7.107.020,10	7.717.695,32
Variación porcentual	10,8%	12,9%	4,0%	10,2%	8,6%
Intereses	774.212,18	921.357,90	938.239,12	1.089.360,98	1.376.804,82
Variación porcentual	21,8%	19,0%	1,8%	16,1%	26,4%
Gasto primario	4.716.513,96	5.279.022,01	5.508.114,09	6.017.659,12	6.340.890,50
Variación porcentual	9,1%	11,9%	4,3%	9,3%	5,4%
Déficit primario	-906.508,96	-1.078.429,01	-1.158.813,20	-1.178.692,12	-1.153.573,84
Variación porcentual	36,4%	19,0%	7,5%	1,7%	-2,1%
Déficit financiero	-1.680.721,14	-1.999.786,91	-2.097.052,32	-2.268.053,10	-2.530.378,67
Variación porcentual	29,2%	19,0%	4,9%	8,2%	11,6%
PIB	26.889.266,90	29.743.358,50	30.341.569,00	33.631.064,00	35.983.451,00
Variación porcentual	8,7%	10,6%	2,0%	10,8%	7,0%
PORCENTAJE RESPECTO AL PIB					
Ingresos totales	14,2%	14,1%	14,3%	14,4%	14,4%
Gastos totales	24,7%	26,8%	26,4%	26,6%	25,9%
Amortización	4,3%	5,9%	5,1%	5,5%	4,4%
Gasto total sin amortización	20,4%	20,8%	21,2%	21,1%	21,4%
Intereses	2,9%	3,1%	3,1%	3,2%	3,8%
Gasto primario	17,5%	17,7%	18,2%	17,9%	17,6%
Déficit primario	-3,4%	-3,6%	-3,8%	-3,5%	-3,2%
Déficit financiero	-6,3%	-6,7%	-6,9%	-6,7%	-7,0%

^{1/} Incluye ingresos corrientes y de capital
Fuente: Proyectos de Presupuesto 2014-2018, Ministerio de Hacienda²⁷

²⁷ <http://www.hacienda.go.cr/contenido/424-leyes-de-presupuestos>

Gráfico 1
GOBIERNO CENTRAL: COMPORTAMIENTO DE LA DEUDA, 2001-2018



Fuente: CGR. Informe Técnico. Proyecto de ley de Presupuesto de la República 2018

De acuerdo con un estudio de riesgos fiscales realizado por el órgano contralor se concluye que los indicadores fiscales de nivel y evolución son negativos para el Gobierno, pues marcan una tendencia cierta de insostenibilidad e insolvencia²⁸. En este mismo sentido se pronuncia el BCCR cuando indica que *“la razón deuda del Gobierno a PIB continuaría con la trayectoria creciente y no sostenible, caracterizada por la recurrencia de déficit primario y una tasa de interés real implícita superior al crecimiento real del producto”*²⁹.

Más allá de la magnitud de la deuda, se llama la atención sobre su tendencia, siendo que, desde el 2013 se aprecia un crecimiento acelerado del volumen acumulado, alcanzando un nivel crítico en 2015-2017: de 2015 a 2016 la razón deuda/PIB se incrementó en 4,2 puntos porcentuales, al pasar del 41,0% del PIB al 45,2%, mientras que de 2016 a 2017 el incremento fue de 4,0% puntos, para situarse en 49,2%. Valga indicar que para el 2008, la relación deuda a

PIB representaba un 24,1% del PIB (mínimo en las últimas dos décadas).

A partir de la información consignada en el documento Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017-2021 elaborado por el Ministerio de Hacienda, se calcula que de no tomarse medidas que impacten significativamente la composición del gasto o la recaudación de ingresos, el monto de la deuda podría alcanzar el 60,99% en el 2021, en cuyo caso el FMI estima que se necesitaría un ajuste fiscal de alrededor del 3,0% del PIB, aplicado principalmente en 2018-2020, para estabilizar la deuda en un nivel inferior al 50% del PIB.

2.2. Restricciones en la composición del gasto

En la presentación del proyecto de presupuesto, el Poder Ejecutivo llama la atención sobre la existencia de obligaciones originadas en disposiciones constitucionales y legales que, en muchos casos, se crearon sin una fuente de

28 CGR. Informe Técnico. Proyecto de ley de Presupuesto de la República 2018

29 Banco Central. Certificación de capacidad de endeudamiento del sector público y posibles efectos sobre la economía nacional. Emitida con ocasión de la presentación del presupuesto nacional 2018

PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA

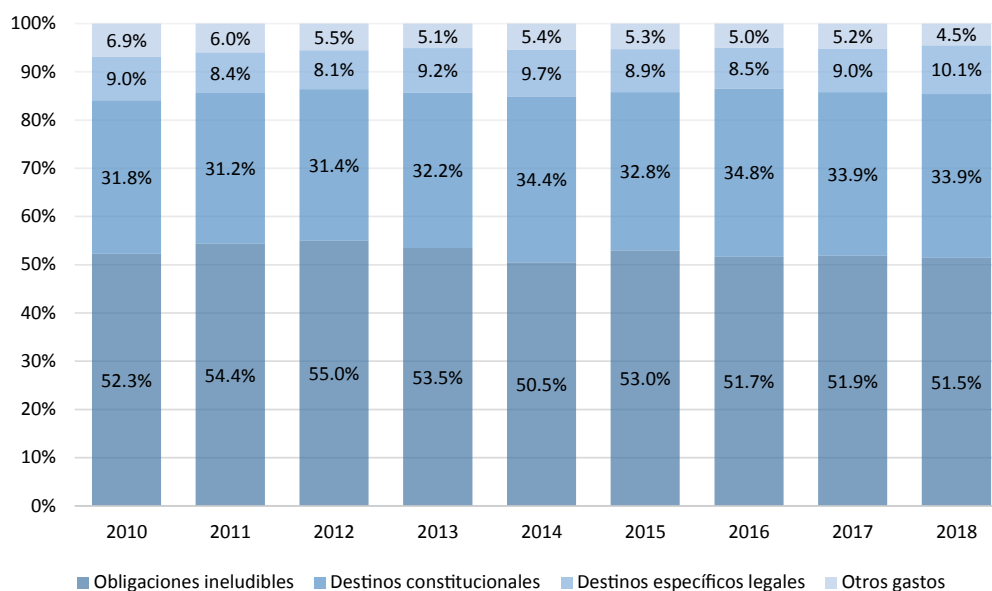
APROBACIÓN, LIQUIDACIÓN, CONTEXTO Y RETOS

ingreso propia o con una fuente limitada. A estos destinos específicos se suma una serie de obligaciones ineludibles que corresponden a rubros que por su naturaleza no pueden dejar de presupuestarse, tales como el pago del servicio de la deuda pública y las remuneraciones.

Históricamente, las obligaciones ineludibles y los destinos específicos constitucionales y legales

que debe atender el Gobierno, han llegado a representar aproximadamente el 25,8% del PIB, siendo mayores que la carga tributaria proveniente de la recaudación de impuestos que ronda en promedio el 13,2% del PIB en los últimos diez años; lo que ha provocado que se deba recurrir a fuentes de endeudamiento para afrontar los faltantes necesarios para cubrir la totalidad de obligaciones.

Gráfico 2
PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA
COMPOSICIÓN SEGÚN FUENTE DE RIGIDEZ DEL GASTO
2010-2018
Como porcentaje del total del Presupuesto



Fuente: Exposición de Motivos. Presupuesto Nacional 2018

Tal y como se visualiza, los destinos específicos constitucionales y legales y los gastos ineludibles corresponden a casi la totalidad del presupuesto nacional, siendo que la proporción de los mismos ha venido aumentando en los últimos años.

a) Destinos específicos constitucionales

Los principales mandatos constitucionales que generan rigidez al presupuesto se encuentran en los artículos 78, 85, 96 y 177, que define montos

que deben ser presupuestados para atender principalmente los temas de educación, justicia y materia electoral. Estas obligaciones han representado durante los últimos 8 años, en promedio, el 32,9% del total del presupuesto.

Específicamente el artículo 78 establece una asignación del 8% del PIB para educación estatal, que incluye desde la enseñanza preescolar hasta la superior; que se complementa con el artículo 85 que establece la obligatoriedad de dotar de recursos a las universidades estatales

(UCR, ITCR, UNA y UNED) para lo cual el Estado suscribe un convenio que anualmente es ajustado por la inflación.

El artículo 96 señala que se destinará un 0,19% del PIB a sufragar los gastos de los partidos políticos, valor que para el proceso de elecciones presidenciales 2018 se redujo a un 0,11% del PIB según lo dispuesto en la Ley N.º 9407. Por su parte el artículo 177 establece la obligación de asignar al Poder Judicial una suma no menor al 6% de los ingresos ordinarios.

Adicionalmente, el artículo 170 indica que en el presupuesto de la República se deberá destinar

para las municipalidades una suma no inferior a un 10% de los ingresos ordinarios, siendo que la transferencia se realizaría de forma incremental partiendo de un 1,5% hasta llegar al porcentaje indicado.

En el cuadro siguiente se presenta un detalle de los destinos constitucionales y el porcentaje que representan dentro del presupuesto nacional para el periodo 2010-2018; lo correspondiente a las municipalidades se incorpora en el acápite siguiente pues inicialmente no se consideraba como un destino constitucional ya que la vigencia de la ley que así lo establece ocurre a partir del 1 de enero del 2016³⁰.

Tabla 3
PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA
2010-2018
DESTINOS CONSTITUCIONALES
Como porcentaje del presupuesto total

Concepto / Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Destinos Constitucionales	31,1%	31,2%	31,2%	32,7%	34,2%	33,5%	34,8%	33,6%	33,9%
Sector Educación art. 78	26,2%	26,4%	26,3%	27,3%	29,0%	28,3%	29,6%	28,4%	28,6%
MEP	21,8%	21,8%	21,7%	22,4%	23,6%	23,0%	24,0%	23,1%	23,2%
FEES Art 85	4,5%	4,6%	4,6%	5,0%	5,4%	5,3%	5,5%	5,3%	5,3%
PJ art. 177	4,9%	4,9%	4,8%	4,9%	5,3%	5,2%	5,2%	5,1%	5,1%
Gasto electoral art. 96		0,00%	0,00%	0,39%	0,00%	0,09%	0,08%	0,04%	0,23%

Fuente: Exposición de Motivos. Presupuesto Nacional 2018

b) Destinos específicos legales

En relación con los destinos legales, destacan los recursos correspondientes al Fodesa provenientes del impuesto sobre las ventas, al Conavi y a las municipalidades relacionados con el impuesto a los combustibles, a las universidades estatales,

juntas de educación y administrativas, Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, PANI y Banca para el Desarrollo provenientes del impuesto sobre la renta, entre otros. Estos destinos específicos legales contemplan aproximadamente el 10,0% de los recursos del presupuesto, según el siguiente detalle:

³⁰ Para estos efectos, en la Ley N.º 8801, Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, se definen las condiciones para el traslado de las competencias y mediante la Ley N.º 9239, Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, se trasfiere esta competencia y se le dota de recursos provenientes del impuesto a los combustibles según la reforma a la Ley N.º 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias.

CAPÍTULO 3

PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA

APROBACIÓN, LIQUIDACIÓN, CONTEXTO Y RETOS

Tabla 4
PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA
2010-2018
DESTINOS LEGALES
Como porcentaje del presupuesto total

Concepto /Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Destinos específicos legales	8,8%	8,4%	8,0%	9,3%	9,7%	9,1%	8,5%	8,9%	10,1%
Fodesaf	3,3%	3,2%	3,1%	3,4%	3,4%	3,0%	3,0%	2,8%	2,7%
Conavi	2,3%	2,2%	2,1%	2,0%	2,2%	2,0%	2,0%	2,1%	2,0%
Municipalidades	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	1,0%	1,3%
PANI	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,4%	0,5%	0,4%	0,9%
CCSS Tabaco	-	0,0%	0,0%	0,4%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%
CCSS Régimen No Contributivo	1,1%	1,1%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,8%	0,9%
Fonafifo	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Consejo Nacional Desarrollo a la Comunidad	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Fodesaf -Pronae	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%
Aviación Civil (salidas al exterior)	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%
IMAS (Seguridad Alimentaria)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Junta Administrativa (varios migración)	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Banca de Desarrollo	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%
Otros destinos	0,5%	0,4%	0,4%	1,1%	1,1%	1,0%	0,5%	0,6%	1,1%

Fuente: Exposición de Motivos. Presupuesto nacional 2018

c) Obligaciones ineludibles

Los rubros que se consideran Obligaciones Ineludibles consumen aproximadamente la mitad del presupuesto de la República, considerando como ineludible aquel gasto que no puede evitarse y, por tanto, no debe

dejar de presupuestarse. Se consideran en esta clasificación: las remuneraciones (incluye salarios y contribuciones sociales), los aportes del estado a la CCSS, las pensiones con cargo al presupuesto nacional y el Servicio de la Deuda Pública (incluye intereses y amortizaciones).

Tabla 5
PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA
2010-2018
OBLIGACIONES INELUDIBLES
Como porcentaje del presupuesto total

Concepto / Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Obligaciones ineludibles	51,2%	54,4%	54,5%	54,2%	50,1%	54,2%	51,7%	51,5%	51,6%
Remuneraciones	8,7%	8,5%	8,2%	8,4%	9,0%	8,0%	8,0%	7,3%	7,3%
CCSS	1,2%	1,1%	2,3%	1,7%	1,7%	1,7%	2,0%	1,9%	2,1%
Pensiones	10,9%	11,1%	10,4%	10,8%	10,6%	10,1%	10,6%	9,8%	10,2%
Servicio de la deuda	30,5%	33,7%	33,6%	33,3%	28,9%	34,4%	31,2%	32,4%	31,9%
<i>Intereses</i>	<i>10,1%</i>	<i>8,7%</i>	<i>8,9%</i>	<i>10,0%</i>	<i>11,6%</i>	<i>11,8%</i>	<i>11,7%</i>	<i>12,1%</i>	<i>14,8%</i>
<i>Amortización</i>	<i>20,3%</i>	<i>25,0%</i>	<i>24,7%</i>	<i>23,4%</i>	<i>17,3%</i>	<i>22,6%</i>	<i>19,5%</i>	<i>20,3%</i>	<i>17,1%</i>

Fuente: Exposición de Motivos. Presupuesto Nacional 2018

El servicio de la deuda, que contempla el pago de la amortización e intereses, es la obligación que más recursos consume del presupuesto, con un promedio en los últimos 8 años del 32,3%, lo que ha representado un crecimiento en el rubro de intereses debido al endeudamiento al que ha tenido que recurrir el Gobierno para financiar los faltantes de años anteriores.

En el caso de las remuneraciones, es importante considerar que aproximadamente el 67,0% del monto de esta partida se destina al MEP y al MSP, para el pago de educadores y policías, así como del personal administrativo que soporta la operación de ambos ministerios. A continuación, se presenta el desglose de las plazas incorporadas en el presupuesto nacional.

Tabla 6
PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 2018
DESGLOSE DEL RECURSO HUMANO POR TÍTULO PRESUPUESTARIO
Como porcentaje del presupuesto total

TÍTULO PRESUPUESTARIO	CANTIDAD DE PLAZAS	PORCENTAJE DEL TOTAL
Ministerio de Educación Pública	85.140	59,8%
Ministerio de Seguridad Pública	18.421	12,9%
Poder Judicial	12.579	8,8%
Ministerio de Justicia y Paz	6.471	4,5%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	3.895	2,7%
Ministerio de Hacienda	3.173	2,2%
Ministerio de Salud Pública	2.468	1,7%
Tribunal Supremo de Elecciones	2.033	1,4%
Ministerio de Gobernación y Policía	1.314	0,9%
Asamblea Legislativa	983	0,7%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	941	0,7%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	764	0,5%
Contraloría General de la República	705	0,5%

CAPÍTULO 3

PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA

APROBACIÓN, LIQUIDACIÓN, CONTEXTO Y RETOS

Ministerio de Cultura y Juventud	651	0,5%
Ministerio de Ambiente y Energía	539	0,4%
Presidencia de la República	423	0,3%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	413	0,3%
Ministerio de la Presidencia	347	0,2%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	242	0,2%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	220	0,2%
Defensoría de los Habitantes de la República.	185	0,1%
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	155	0,1%
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	128	0,1%
Ministerio de Comercio Exterior	86	0,1%
TOTAL	142.276	100,0%

Fuente: Proyecto de ley de Presupuesto de la República 2018

Dentro del pago de las remuneraciones, en los distintos títulos presupuestarios, están establecidos ciertos rubros de pago, adicionales al salario base, y que se denominan “pluses salariales”, siendo los más importantes el pago de Aumentos Anuales, la Dedicación Exclusiva o la Prohibición al

Ejercicio Profesional. Para ver la importancia de estos pluses tórnese en consideración que solo en el caso del MEP se ha calculado que existen 68 tipos de pluses salariales y en el caso del MSP 37³¹. El siguiente cuadro ilustra sobre la existencia de los pluses salariales en cada título presupuestario.

Tabla 7
PLUSSES GOBIERNO CENTRAL

Institución	Rubros de Remuneraciones Adicionales ^{1/}
Ministerio de Comercio Exterior	4
Ministerio de Econ. Ind y Comercio	5
Ministerio de Ciencia Tecnología y Telecomunicaciones	6
Ministerio de de Govern. y Polic.	6
Ministerio de Planif. Nac y Pol. Eco	6
Ministerio de Agricult. y Ganad.	7
Ministerio de Justicia y Gracia	7
Ministerio de Relac. Exter y Culto	7
Ministerio de Vivienda y Asent. Humanos	8
Presidencia de la República	8
Ministerio de Ambiente y Energía	10
Ministerio de Salud	10
Ministerio de Cult. Juvent. y Dep.	11
Ministerio de Trab. y Segur. Soc.	11
Ministerio de la Presidencia	15
Ministerio de Hacienda	22
Ministerio de Obras Publ. y Transp	24
Ministerio de Seguridad	37
Ministerio de Educación Pública	68
Total Incentivos^{2/}	121

Fuente: Elaboración CGR a partir de los datos del sistema INTEGRA.
1/ Corresponde a la cantidad de rubros de Remuneraciones Adicionales para cada institución.
2/ Corresponde al total de rubros de Remuneraciones distintas entre las instituciones.

31 Departamento de Estudio, Referencias y Servicios Técnicos. Informe Económico al proyecto de ley N.º 20580, Fortalecimiento de Las Finanzas Públicas Título III Adición a la Ley de Salarios Públicos.

Dentro del rubro de Pensiones se incluyen los montos correspondientes a los 14 regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional que para el 2018 abarcan aproximadamente 68.000 beneficiarios (as).

Finalmente, se incluyen aquellos pagos destinados a cubrir el aporte estatal ante la CCSS que cubre a los (as) trabajadores (as) independientes, centros penales, convenios estatales, cuotas estatales de ministerios, entre otros.

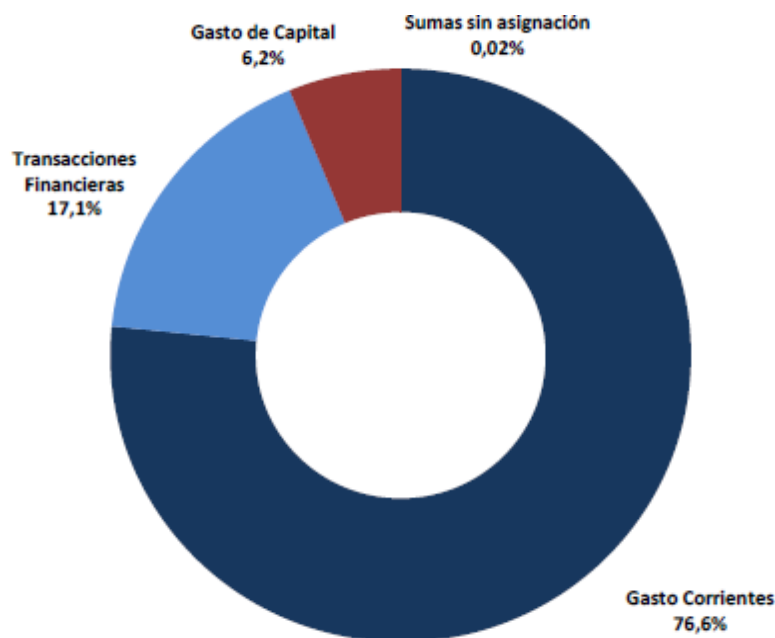
Por diferencia se tiene que el porcentaje de gasto del presupuesto nacional ajeno a las obligaciones constitucionales, legales e

ineludibles ronda en promedio el 5,0% en los últimos 8 años y para el 2018 se estima en un 4,5%, con lo cual el margen de acción en el corto plazo en materia de gasto es sumamente limitado.

d) Importancia relativa del gasto corriente

Si se analiza el proyecto de presupuesto a partir de la Clasificación Económica del Gasto, la cual permite diferenciar el gasto según la finalidad económica, ya sea por gasto corriente, de capital y transacciones financieras³², se observa que en los últimos años el “Gasto Corriente” ha mantenido una participación mayor en el total del presupuesto.

Gráfico 3
PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 2018
PRINCIPALES COMPONENTES SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
Como porcentaje del total del presupuesto



Fuente: Exposición de Motivos. Presupuesto Nacional 2018

32 Dentro de la partida “Transacciones financieras”, se incluye la amortización, que para el 2018 se estima en \$1.596.237,09 millones (17,1% del presupuesto de egresos)

PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA

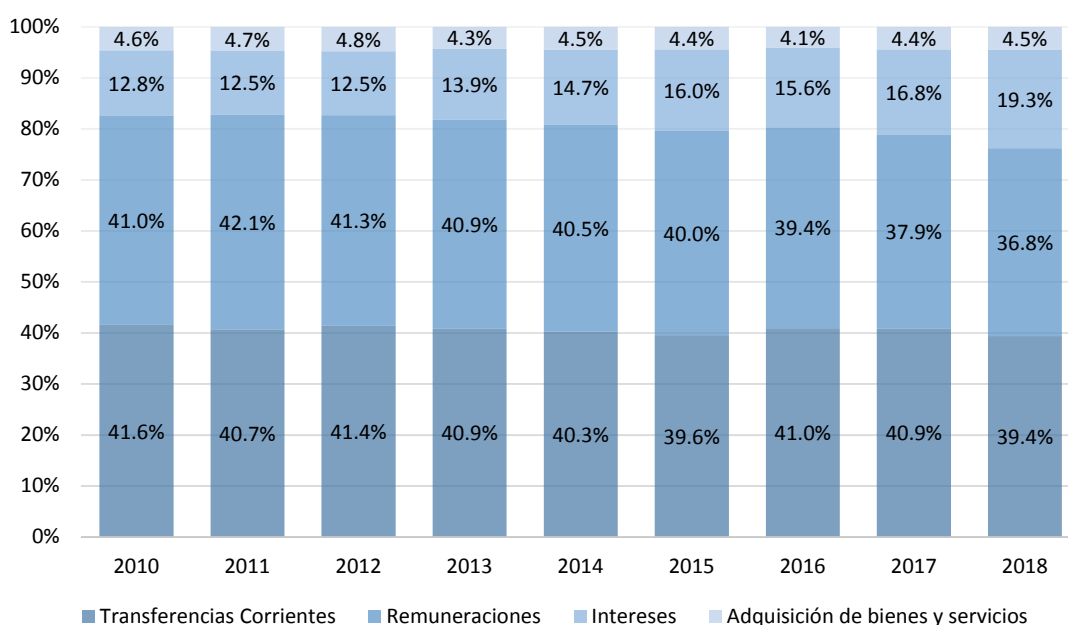
APROBACIÓN, LIQUIDACIÓN, CONTEXTO Y RETOS

Producto de lo anterior, el comportamiento del gasto total está determinado en gran medida por la dinámica del gasto corriente, el cual desde 2009 (con excepción de 2011, 2015 y 2016) ha crecido a un mayor ritmo que los ingresos corrientes, lo que profundiza el desequilibrio fiscal e incrementa el uso del financiamiento para hacer frente a las obligaciones, generando un mayor gasto en intereses y por ende un considerable gasto corriente que obliga a incrementar el endeudamiento, en una

dinámica de bola de nieve que se alimenta a sí misma.

En el gráfico siguiente se detallan los principales componentes del Gasto Corriente y su evolución en los últimos años, siendo que, a partir del 2016, las Transferencias Corrientes (39,5% en 2018) han pasado a ocupar la mayor participación desplazando a las Remuneraciones (36,8% en 2018), en tanto que el gasto por intereses representa un porcentaje cada vez mayor.

Gráfico 4
PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA
2010- 2018
PRINCIPALES COMPONENTES DEL GASTO CORRIENTE
Como porcentaje del total



Fuente: Exposición de Motivos. Presupuesto Nacional 2018

Específicamente para el 2018, las Transferencias Corrientes es la partida con mayores recursos asignados, alcanzando la suma de $\$2.816.380,1$ millones (30,2%) del total del presupuesto, con un crecimiento del 6,5%. Si se considera la asignación de recursos por entidad, se observa

que tan solo cuatro títulos concentran el 92,8% del total de la partida (Pensiones, MEP, MTSS y Salud).

En lo que corresponde a Pensiones, el 99,9% del total presupuestado por $\$953.756,0$ millones,

corresponde a Transferencias Corrientes y se utilizan para cubrir el pago de los 62.273 beneficiarios (as) de los 14 regímenes que se sufragan con el presupuesto de la República.

En el caso del MEP, las principales transferencias corresponden a los recursos que se giran para el FEES por la suma de ¢496.266,7 millones (52,6% del total del presupuesto de transferencias del MEP), así como ¢35.947,3 millones para el financiamiento de gastos operativos de las universidades estatales (ITCR, UCR, UNA, UNED, UTN), los aportes a la Junta de Pensiones del Magisterio Nacional, y los recursos girados a las juntas de educación y administrativas.

Por su parte, el monto presupuestado para esta partida en el MTSS por ¢451.761,9 millones, corresponde al 95,2% del presupuesto total de la entidad, siendo las principales transferencias

las correspondientes al Fodesaf (¢252.736,6 millones), al PANI (¢87.160,3 millones) y al IMAS (¢7.177,2 millones).

Para el 2018, el Ministerio de Salud es el que presenta el mayor crecimiento en la partida de Transferencias Corrientes debido, principalmente, a los montos presupuestados en favor de la CCSS, por concepto de seguro de salud, en diferentes regímenes, los cuales pasaron de ¢164.863,5 millones en 2017 a ¢186.664,1 millones en 2018.

e) Concentración del gasto institucional

Finalmente, si se considera la Clasificación institucional del gasto se observa que el 75,5% se concentra en cuatro títulos: Servicio de la Deuda Pública, MEP, Regímenes de Pensiones y P.J.

Tabla 8
PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 2018
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SEGÚN CLASIFICADOR INSTITUCIONAL

Título presupuestario	Monto	Porcentaje	Acumulado
Servicio de la Deuda Pública	2.983.349,00	31,82%	31,82%
Ministerio de Educación Pública	2.666.047,76	28,43%	60,25%
Regímenes de Pensiones	953.756,00	10,17%	70,42%
Poder Judicial	474.792,00	5,06%	75,48%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	474.428,00	5,06%	80,54%
Ministerio de Obras Públicas Y Transportes	474.116,00	5,06%	85,60%
Ministerio de Salud	325.856,07	3,48%	89,07%
Ministerio de Seguridad Pública	258.595,00	2,76%	91,83%
Ministerio de Justicia y Paz	144.566,00	1,54%	93,37%
Ministerio de Hacienda	119.812,00	1,28%	94,65%
Tribunal Supremo de Elecciones	68.223,00	0,73%	95,38%
Ministerio Comercio Exterior	65.149,00	0,69%	96,07%
Ministerio de Ambiente y Energía	57.000,00	0,61%	96,68%
Ministerio de Cultura y Juventud	50.400,75	0,54%	97,22%
Ministerio de Gobernación y Policía	49.146,30	0,52%	97,74%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	39.598,54	0,42%	98,16%

CAPÍTULO 3

PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA

APROBACIÓN, LIQUIDACIÓN, CONTEXTO Y RETOS

Asamblea Legislativa	36.715,00	0,39%	98,56%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	28.865,00	0,31%	98,86%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	23.228,78	0,25%	99,11%
Contraloría General de la República	21.765,00	0,23%	99,34%
Presidencia de la República	16.420,00	0,18%	99,52%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	10.292,00	0,11%	99,63%
Ministerio de la Presidencia	10.266,00	0,11%	99,74%
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	8.851,20	0,09%	99,83%
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	7.413,45	0,08%	99,91%
Defensoría de los Habitantes de la República	6.361,00	0,07%	99,98%
Obras específicas	2.000,00	0,02%	100,00%
TOTAL	9.377.012,84	100,00%	

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2018

Es importante considerar que dentro del título del Servicio de la Deuda Pública se incluyen intereses por la suma $\$1.376.804,82$ millones (14,8% del total de egresos presupuestados). Como porcentaje del PIB, los intereses se ubicaron en 2,0% en 2012, y a partir de ahí han crecido ininterrumpidamente hasta alcanzar un 3,9% (casi el doble) en el presupuesto de 2018, desplazando con ello las posibilidades de gasto en otras partidas. Respecto al presupuesto ajustado de 2017 se observa un preocupante incremento del 26,4%. Este aumento de los intereses es producto del desbalance fiscal sistemático, dado que, ante mayores requerimientos de financiamiento, mayor será el costo financiero de la nueva deuda colocada.

A raíz de lo expuesto, es que se ha considerado que los déficits fiscales tienen origen en elementos estructurales (destinos legales y constitucionales sin fuente de ingresos para su financiamiento, transferencias a instituciones públicas que se crean sin fuente de recursos para su sostenimiento, pensiones con cargo al presupuesto de la República sin un fondo de pensiones que las ampare, incrementos en la planilla estatal, asunción de nuevas obligaciones provenientes de la seguridad

social, etc.), los cuales son difíciles de controlar en el corto plazo, especialmente en el marco de un presupuesto nacional definido para un año específico. Esta situación ha llevado a que año con año los faltantes presupuestarios se atiendan con endeudamiento, monto que ha crecido, ya que, como se mencionó, hoy en día el servicio de la deuda representa cerca de una tercera parte del presupuesto total.

f) Criterios de la Sala Constitucional

Es importante considerar que la Sala Constitucional ha mostrado un papel ambivalente en relación con la prevalencia que pueda tener la necesidad de salvaguardar el equilibrio fiscal, frente a las obligaciones de gasto establecidas en las distintas normas. Los criterios al respecto de la Sala son explicadas en el voto N.º 3691-2013, según se sintetiza a continuación.

Hasta 1995 la postura de la Sala Constitucional consideraba que en materia de gasto (límites y destino), la ley presupuestaria podía modificar el derecho objetivo precedente; además que las autorizaciones de los gastos contenidas en una ley de presupuesto, no conllevaban la

obligación para el Poder Ejecutivo de ejecutar el total autorizado. Dentro del marco de sus potestades de administración, correspondía al Poder Ejecutivo decidir el monto de los recursos económicos que comprometería de conformidad con sus prioridades y la situación económica del país.

Esta posición fue cambiada por la Sala Constitucional en el voto N.º 1999-009317 al disponer que el legislador presupuestario no puede variar el destino de los fondos a los que el legislador ordinario señaló un destino previamente. Y con base en el principio de caja única, que se desprende del artículo 185 de la Constitución Política, tales recursos deben ser incluidos en el presupuesto ordinario de la República. Se fija así un nuevo criterio, diametralmente opuesto al anterior, que tiene serias implicaciones no solo de naturaleza jurídica sino económica.

Para el 2002, en una votación dividida se mantiene la tesis de la constitucionalidad de los impuestos con destino específico para ingresos de naturaleza fiscal; sin embargo, vuelve a la tesis original al establecer que la autorización legislativa de un gasto no conlleva que la previsión presupuestaria tenga que agotarse íntegramente y que la administración, de acuerdo con sus prioridades, comprometerá únicamente los recursos con que efectivamente cuente. Lo que implica una visión más allá del deber del Poder Ejecutivo de presupuestar los destinos específicos no estrictamente en el quantum establecido por ley, sino ajustándolo a la realidad nacional actual y buscando una buena gobernabilidad.

En este caso introdujo un matiz, al aclarar que cuando se trata de los programas sociales que ya han sido gestados, debían continuar funcionando de acuerdo con las prioridades del Estado y al razonable uso de los recursos

públicos. En resumen, aceptó la tesis de que el legislador presupuestario no estaba vinculado por el ordinario, salvo en los casos de fondos "atados" constitucionalmente y aquellos que se destinan a los programas sociales.

En sentencia N.º 2003-8471 de agosto de 2003 señala la Sala que en los casos en que los destinos específicos contemplados en la ley ordinaria se encuentren ligados al disfrute de los derechos fundamentales, la omisión de asignar en la ley de presupuesto de la República la partida correspondiente o de girar los montos previstos en ella, debe ser conocida por el Tribunal Constitucional, con el fin de tutelar el goce efectivo de los derechos reconocidos en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos vigentes en la República.

Posteriormente, vuelve a la tesis de que el legislador presupuestario queda sujeto a lo dispuesto por el legislador ordinario, por lo que no puede variar el destino asignado por este a los recursos (véase el voto N.º 2004-011165 de las 9:56 hrs de 8 de octubre de 2004). Finalmente, en la resolución N.º 2004-014247 de las 14:10 hrs de 15 de diciembre de 2004 (opinión consultiva), el Tribunal ha seguido esta postura, adicionando la tesis de la licitud constitucional de los destinos específicos vinculados al desarrollo progresivo de los derechos fundamentales. "Bajo esta inteligencia, en la medida que los destinos tributarios específicos estén orientados a desarrollar, fortalecer y actuar los derechos fundamentales, sobre todo los de prestación, resultan sustancialmente conformes con el Derecho de la Constitución".

Dicho lo anterior, la postura del Tribunal es que el legislador presupuestario no está vinculado por el ordinario, salvo en los casos de fondos "atados" constitucionalmente y aquellos que se destinan a financiar los programas sociales.

En relación con los primeros, por imperativo constitucional, en cuanto a los segundos, porque el constituyente originario optó por un Estado social de derecho, lo que conlleva una vinculación de los poderes públicos a esta realidad jurídica y social. Ergo, en este último caso, el Poder Ejecutivo, en la medida que los ingresos así lo permitan, tiene la obligación de financiar los programas sociales para mantener y profundizar el Estado social de derecho.

Esta tesis se ha mantenido inalterable, puesto que aún en el voto N.º 2011-015760 se declaró sin lugar, porque se consideró que los fondos del impuesto de ventas destinados al IFAM para financiar los gobiernos locales, no eran fondos "atados" constitucionalmente, ni tampoco tenían un destino social. No obstante, en el voto N.º 3691-2013 considera que los fondos destinados al PANI, corresponden a fondos que tienen un destino social prioritario, pues se destinan a la protección de determinados riesgos y contingencias de las personas menores de edad y la familia, propios de un Estado de bienestar. Por lo anterior, considera que la omisión del Ministerio de Hacienda de girar las sumas contempladas en la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, N.º 7648, vulnera los derechos fundamentales de los menores de edad y las madres, ya que el mandato constitucional establece que es la institución llamada a su protección, quienes

son los destinatarios finales de tales recursos, por lo que no contar con los dineros que el legislador le proveyó en su ley orgánica, artículo 34, imposibilita cumplir sus fines y desarrollar programas de manera óptima.

Retos a futuro en el trámite presupuestario

El 7 de marzo de 2018 se promulgó la Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central, N.º 9524, la cual fue tramitada mediante el expediente legislativo N.º 20203. Con esta norma se pretende disminuir la dispersión existente en materia de aprobación presupuestaria.

Al respecto, se debe considerar que para el ejercicio 2018 las instituciones públicas presupuestaron recursos por $\text{Q}25.662.946$ millones (73,3% del PIB), siendo que la ejecución de este presupuesto estará a cargo de 238³³ instituciones (y fideicomisos) del sector descentralizado y 27 entidades del Gobierno central³⁴.

Debido a lo anterior, el presupuesto del Gobierno central comprende tan solo el 36,5% del presupuesto inicial del sector público para el 2018, en tanto que el sector descentralizado abarca el restante 63,4%.

33 Se refiere a 36 Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNE), 20 Empresas Públicas no Financieras (EPNF), 92 Instituciones de Gobiernos Locales (GL), 35 Instituciones Públicas Financieras (IPF), y 55 Órganos Desconcentrados(OD).

34 Poder Ejecutivo (Presidencia de la República y ministerios), Poder Legislativo (Asamblea Legislativa, CGR y DHR), Poder Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones y títulos especiales: Servicio de la Deuda Pública, Regímenes de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional y Partidas Específicas.