

# El presupuesto público y los gastos sociales, en especial para el sector educación\*

Marta Eugenia Acosta Zúñiga\*\*

---

EXPLICA LA IMPORTANCIA DEL PRESUPUESTO PÚBLICO, TANTO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA COMO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO, HACIENDO ESPECIAL ÉNFASIS EN LOS RECURSOS DESTINADOS AL GASTO SOCIAL Y EN PARTICULAR AL SECTOR DE LA EDUCACIÓN,

PALABRAS CLAVES: PRESUPUESTO PÚBLICO / GASTOS SOCIALES / EDUCACIÓN / INVERSIÓN PÚBLICA / POLÍTICA ECONÓMICA / PLANIFICACIÓN

## Introducción

La Contraloría General de la República, CGR, se creó como un órgano fundamental dentro del esquema de pesos y contrapesos, que el sistema político y democrático costarricense adoptó a partir de 1949. Se fundó como un órgano

auxiliar de la Asamblea Legislativa para la fiscalización superior de la Hacienda Pública, con una serie de competencias muy particulares entre órganos de similar naturaleza.

Por ejemplo, la potestad de aprobación presupuestaria, que es una de las razones históricas que justifica el surgimiento de los parlamentos, los constituyentes de 1949 la bifurcan y le dan a la Asamblea Legislativa la competencia de aprobar el presupuesto del Estado, entendido como la Administración Central, de donde emanan todas las orientaciones políticas para el sector público descentralizado; mientras que le asigna a la CGR la aprobación del presupuesto de las instituciones autónomas y las municipali-

---

\* Conferencia dictada en el Taller de Capacitación sobre Gestión del Presupuesto Público y Educativo en Centroamérica, realizado del 21 al 23 de febrero del 2007, y organizado por la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt, de la República Federal de Alemania y el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

\*\* Subcontralora General de la República de Costa Rica.

Recibido: 12 de marzo del 2007.

Aceptado: 27 de abril del 2007.

dades, lo que refleja un intento de separar al régimen financiero presupuestario del sector institucional autónomo, de las discusiones políticas que se dan en la Asamblea Legislativa. Por otro lado, con disposiciones como esas, también se crea un sistema de rendición de cuentas horizontal (financiero-presupuestario), que obliga a todo el sector público a presentar la liquidación de su presupuesto ante la CGR, es decir, un informe sobre los dineros recibidos y los gastados, sin que exista necesariamente una adecuada explicación de los resultados logrados con esos recursos.

La necesidad de conocer los resultados logrados empieza a ser cada vez más un reclamo de la sociedad costarricense, según lo concluye el Informe sobre Calidad de la Democracia del Estado de la Nación del 2001,<sup>1</sup> por lo que es claro que este sistema de rendición de cuentas financiero-presupuestario, resulta insuficiente respecto de esa demanda, por lo que conocer cuáles son los resultados que el gasto está generando, y cómo esos resultados satisfacen las demandas sociales plasmadas en las políticas públicas, exige una Contraloría General con un enfoque diferente en su fiscalización y en la forma de hacer la misma.

---

1. Proyecto Estado de la Nación, 2001: p. 369 y siguientes. Este documento dedica un capítulo a evaluar la aspiración de la ciudadanía a la exigencia a las autoridades de gobierno sobre la rendición de cuentas.

### ***El presupuesto público y su importancia***

La Hacienda Pública como institución pretende la consecución de una serie de finalidades mediante la adopción de otra serie correlativa de decisiones, las que suponen elecciones sobre recursos escasos, que condicionan el logro de los fines, toda la forma de actuar de la Hacienda Pública, puede describirse como el desarrollo de un plan anual que va marcando las decisiones financieras que han de tomarse.

El uso de planes es común a todas las unidades de decisión económica, desde los más elementales, hasta el Estado. En ese contexto, cuando se habla en términos de la Hacienda Pública, el plan económico se presenta en un documento al que se le denomina "presupuesto", por lo que en una primera aproximación, el presupuesto público se concibe como la expresión contable del plan económico de la Hacienda Pública para un período determinado.

Bajo ese enfoque un presupuesto moderno hace énfasis en los propósitos y objetivos que persigue la organización, en el cumplimiento de las funciones que las leyes les encomiendan; en la programación del trabajo por realizar; en la compatibilización entre objetivos y metas; en la utilización eficiente de los recursos para alcanzarlos y, en la información adecuada que debe tenerse para medir los resultados.

Se constituye en un proceso en el que concluyen múltiples piezas, y cuyo horizonte temporal supera ya los límites de un solo ejercicio presupuestario.

De acuerdo con esta concepción, el presupuesto moderno se concibe como:

- Un instrumento de control que muestre en qué medida cada unidad administrativa es responsable de la correcta gestión de la parcela de gasto público que le corresponde.
- Un elemento de gestión de la administración pública, en tanto permita conocer el costo y los resultados esperados de la actividad financiera.
- Un instrumento de política económica, pues cumple las siguientes funciones:
  - a) Indica cuál va a ser la utilización de un importante porcentaje de recursos de la economía nacional, y fija los objetivos de crecimiento que ha experimentado la misma.
  - b) Promueve el equilibrio macroeconómico de la economía nacional, (empleo, precios, balanza de pagos).
  - c) Redistribuye la renta y la riqueza.

- d) Permite conocer y medir el impacto ocasionado por la actividad financiera de la economía nacional.

De acuerdo con lo anterior, resulta clara la relación existente entre el presupuesto y la economía nacional, y considerando que los cambios en la política económica requieren tiempo para su efectividad, el horizonte se amplía, pasando de uno anual a un horizonte de tiempo de más largo plazo. Ello ha permitido el surgimiento de nuevas técnicas, que permiten enfocar el proceso presupuestario desde una perspectiva de largo plazo, y a partir de la cual se deriva la formulación de los distintos presupuestos anuales. Otro factor sustancial asociado al presupuesto, y de gran importancia en las tendencias modernas, es la incertidumbre. Para ello, en el proceso presupuestario se ha comenzado a incluir métodos que reconozcan su existencia, que promuevan una planificación estratégica a varios niveles según los diferentes escenarios previsibles de la economía nacional, con el objeto de administrar los posibles riesgos.

El presupuesto, por tanto, se convierte en el principal instrumento de política económica, que implica necesariamente la compatibilidad entre la planificación y la programación económica y la presupuestación. En tal sentido, la planificación económica consiste en adecuar los recursos al entorno, y a la propia dinámica interna de la organización, con el propósito de alcanzar unos

determinados objetivos, tanto de política social como presupuestarios. Por su lado, la programación permite comparar las distintas alternativas y elegir la más correcta para alcanzar los objetivos previstos, con el menor consumo de recursos. Dentro del marco de la previsión económica y teniendo en cuenta los objetivos del plan, se relacionan el plan, el programa y el presupuesto.

Cabe señalar, que el resultado esperado es, sin lugar a dudas, un presupuesto público idóneo como instrumento de gestión y de información de las políticas públicas previstas para el corto y mediano plazo, y el grado de efectividad y eficiencia en su cumplimiento. Asimismo, lograr los resultados esperados significará un aporte relevante a la transparencia fiscal y de los actos del buen gobierno.

Por otra parte, a través del presupuesto público el Estado define el nivel y composición de la producción e inversión pública, la demanda de recursos reales que requiere la economía, las formas y magnitudes del financiamiento de sus actividades y los efectos que, a través del binomio ingreso-gasto, pretende alcanzar en las macro variables del sistema económico.

En el presupuesto del sector público y, especialmente, en el de cada una de las entidades que lo constituyen, los objetivos y los medios correspondientes se establecen con el grado de detalle y concreción

adecuada para la acción directa inmediata y cotidiana.

Así, el presupuesto público, hace posible materializar en el corto plazo, el cumplimiento de las políticas de desarrollo en el ámbito de la producción pública, a la vez que permite su compatibilización con las restantes políticas para la coyuntura. Le da, por lo tanto, carácter operativo a las orientaciones de la programación económica y social.

El presupuesto tiene que formularse y expresarse en una forma tal, que permita a cada una de las personas responsables del cumplimiento de los objetivos concretos y del conjunto orgánico de acciones correspondientes, encontrar en él una verdadera "guía de acción" que elimine o minimice la necesidad de decisiones improvisadas.

Si el presupuesto sirve de base al cumplimiento de los requisitos señalados, no cabe duda que es uno de los instrumentos de mayor importancia para cumplir la función de administración de un programa de gobierno.

### ***Principios presupuestarios***

El presupuesto se encuentra sujeto a una serie de principios de aceptación general, los que se encuentran incorporados en diferentes normas jurídicas, y en especial se incorporan en la Ley de la Administración Financiera de la República

y Presupuestos Públicos, constituyéndose en un marco de aplicación general, los que se citan a continuación:

- a) *Principio de universalidad e integridad.* El presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro; no podrán atenderse obligaciones mediante la disminución de ingresos por liquidar.
- b) *Principio de gestión financiera.* La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.
- c) *Principio de equilibrio presupuestario.* El presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos y las fuentes de financiamiento.
- d) *Principio de anualidad.* El presupuesto regirá durante cada ejercicio económico que irá del 1° de enero al 31 de diciembre.
- e) *Principio de programación.* Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios

para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo.

- f) *Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa.* Las asignaciones presupuestarias del presupuesto de gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios.
- g) *Principio de publicidad.* En aras de la transparencia, el presupuesto debe ser asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles”.

#### **Marco normativo que rige el presupuesto público en Costa Rica**

En Costa Rica, de conformidad con la normativa constitucional y legal, la aprobación de los presupuestos de las instituciones que conforman el sector público, se realiza por medio de dos instancias del Poder Legislativo. Por una parte, el Artículo 177 de la Constitución Política le confiere a la Asamblea Legis-

lativa, la aprobación de los presupuestos de las instituciones que conforman el Gobierno de la República (19 ministerios del Poder Ejecutivo, Legislativo y sus dependencias, Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones), estableciendo, además, qué corresponde al “Departamento Especializado”, hoy día la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda, la preparación del proyecto de presupuesto, el que debe ser remitido al Congreso a más tardar el 1º de setiembre de cada año, y la Ley de Presupuesto deberá estar aprobada antes del 30 de noviembre del mismo año, según lo establece el Artículo 178 de ese cuerpo normativo.

Cada año, al 30 de setiembre, la Contraloría General emite un informe técnico mediante el cual opina sobre este proyecto. Así por ejemplo, para el presupuesto del 2007 la Contraloría indicó a los señores diputados y diputadas, en relación con el sector social, que la clase que integra las funciones relacionadas con los servicios sociales, es la que presenta la mayor importancia relativa dentro del presupuesto total, al que se le asignan el 38.7% del total de recursos presupuestados (¢1.133.156,6), presentando una variación real con respecto al presupuesto autorizado del 2006 de 14,8% (¢238.397,1 millones), tal y como se muestra en el cuadro No.1.

**CUADRO No. 1**  
**PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA 2007**  
**CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO**  
**EN MILLONES DE COLONES**

Clases	Proyecto de presupuesto 2007	Composición
Gasto total	2.931.218,10	100,0
Funciones de servicios públicos generales	857.198,10	29,2
Funciones de servicios económicos	173.710,60	5,9
Funciones de servicios sociales	1.133.156,60	38,7
Transacciones no asociadas a programas	767.152,80	26,2

*Fuente: Contraloría General de la República para el 2007. Informe Técnico sobre el Proyecto de Presupuesto de la República 2007.*

Por otra parte, el Artículo 184 de la Carta Magna le asigna a la CGR, la función de examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas y fiscalizar su ejecución y liquidación, ámbito de aprobación que posteriormente, mediante la promulgación de la Ley Orgánica de la Contraloría General, así como de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos se amplía, al incorporarse otras instituciones con el siguiente detalle:

- Ley Orgánica de la Contraloría General (LOCGR), No. 7428
  - Artículo 5 Entidades Privadas
  - Artículo 18 Entidades y Órganos Públicos

- Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), No. 8131

- Artículo 14 Fideicomisos

Bajo esa distribución, corresponde a la CGR aprobar el presupuesto de más de 200 instituciones, el que en total ascendió en el 2007 a ¢6.230.269,37, lo que corresponde a aproximadamente un 68% del presupuesto público, tocándole a la Asamblea Legislativa aprobar el 32% restante, el cual durante ese mismo período ascendió a ¢2.935.789,42, cifras que equivalen a \$11 billones para el caso de los presupuestos aprobados por la CGR, y \$ 5 billones para el caso del monto aprobado mediante el presupuesto nacional.<sup>2</sup>

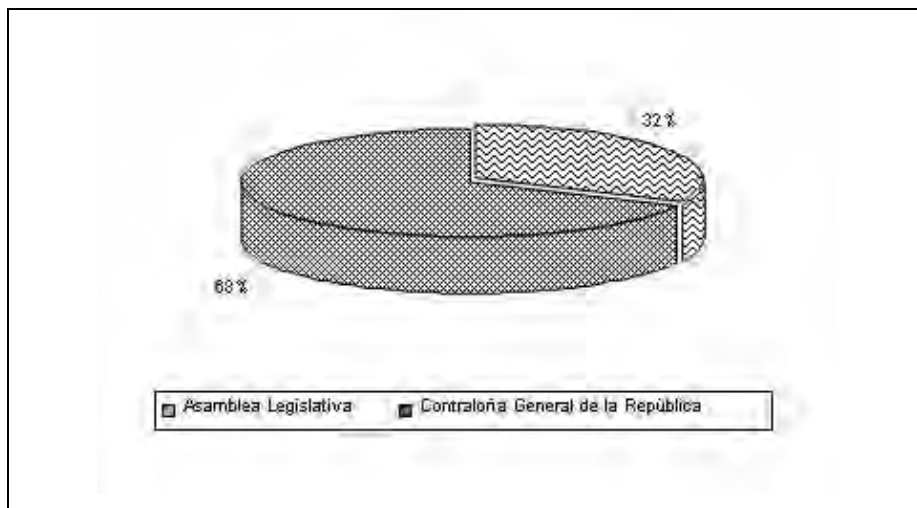
La distribución citada se muestra en el siguiente gráfico.

---

2. Se utilizó como referencia el tipo de cambio promedio de 545.0 por US\$ utilizado por el Ministerio de Hacienda para la formulación del presupuesto del 2007 (Circular No. DGPN- 233 -2006 del 7 de abril del 2006).

---

**GRÁFICO No. 1**  
**DISTRIBUCIÓN DE LA APROBACIÓN PRESUPUESTARIA**  
**EN COSTA RICA**



*Fuente: Contraloría General de la República, 2007.*

---

***Principales normas jurídicas aplicables al presupuesto público***

El proceso presupuestario en Costa Rica está normado por regulaciones que van desde las de carácter constitucional, hasta las referidas a los decretos ejecutivos y directrices relacionadas con esa materia, las que han sido emitidas por los

órganos competentes y rectores en la materia, como el Ministerio de Hacienda, la CGR, o el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, según corresponda a su ámbito de aplicación, constituyéndose por consiguiente, ese conjunto de normas en el bloque de legalidad que deben observar las instituciones del sector público, en el desarrollo y ejecución del proceso presupuestario.



Dentro de las normas legales de mayor trascendencia en los últimos años se citan:

- Ley de Planificación Nacional (LPN), No. 5525 del 2 de mayo de 1974.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR), No. 7428, del 7 de setiembre de 1994.
- Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), No. 8131 publicada en La Gaceta No. 198 del 16 de setiembre del 2001.
- Ley General de Control Interno (LGCI), No. 8292, publicada en La Gaceta No. 169 del 4 de setiembre del 2002.

Las normas citadas, en su conjunto, han tenido como propósito el establecimiento de mecanismos que permitan un uso eficiente y racional de los recursos públicos, con lo que, además, se redimensiona el rol de la planificación nacional y su relación con los presupuestos públicos (Artículo 4 LAFRPP), así como el sometimiento por parte de las instituciones públicas a los procesos de evaluación y de rendición de cuentas.

Se desprende de lo señalado, que la normativa jurídica que en el actual contexto rige la actuación del sector público costarricense en materia de planificación, presupuesta-

ción, evaluación y fiscalización de los recursos públicos, propician que en el Estado costarricense las acciones se orienten hacia un nuevo modelo de gestión pública, dentro del cual el énfasis en mejorar la calidad de los servicios prestados por las instituciones, y promover e incorporar cada vez mayores grados de eficiencia, eficacia y transparencia a lo interno de las instituciones, se convierte en uno de sus ejes centrales.

Bajo esta perspectiva, la búsqueda de mecanismos que permitan un uso racional y eficiente de los recursos públicos, se convierte en un elemento clave dentro de las instituciones que conforman el sector público costarricense, sobre todo, considerando la implicación que sobre ese actuar regula la modificación al Artículo 11 de la Constitución Política, la que exige que la Administración Pública, en un sentido amplio, se encuentre sometida a procesos de evaluación y control, dentro de un esquema orientado a la eficiencia.

### **Recursos del presupuesto público destinados a gastos sociales**

En este aspecto, antes de desarrollar la temática relacionada con el gasto público, se considera importante aclarar que en la delimitación de la identificación de los recursos destinados a gastos sociales, se ha utilizado el criterio establecido

en el clasificador funcional del gasto del sector público.<sup>3</sup> Dicho sea de paso, este clasificador oficializado en el 2006, viene a uniformar y a transparentar más la información en materia presupuestaria, es un logro muy positivo para nosotros. Conforme a esta clasificación, el gasto social se compone de cinco funciones a saber:

- a) Vivienda y otros servicios comunitarios.
- b) Salud.
- c) Servicios recreativos, deportivos, de cultura y religión.
- d) Servicios de educación.
- e) Protección social.

En cuanto al tema propiamente relacionado con la asignación de recursos públicos destinados a los gastos sociales, si bien es cierto, el comportamiento de los indicadores de pobreza, y de desigualdad en la distribución del ingreso, está determinado por diversos factores, la política social juega un papel muy importante en el mediano y largo plazo. En tal sentido la poca efectividad de las políticas económicas y

sociales de los últimos años para reducir la pobreza, sugiere que la implementación y evaluación de estrategias novedosas de política social, podrían coadyuvar a la superación de los flagelos de la pobreza y la desigualdad social, sobre todo en un país caracterizado por una fuerte inversión social y una amplia institucionalidad pública de larga data.<sup>4</sup>

En tal sentido, el tema de la política social ha sido abordado por los diferentes gobiernos, constituyéndose dada su relevancia, en un tema que necesariamente ha sido objeto de análisis por parte de la Contraloría General, de tal forma que en diferentes informes, sobre todo a partir del análisis de ciertos indicadores que han demostrado... “...que desde 1994 la tasa de incidencia de la pobreza, medida por la línea de pobreza, se ha mantenido alrededor del 20%, con una disminución de 2,1 puntos porcentuales en el 2003 y con un significativo incremento de 3,2 puntos porcentuales en el 2004, según datos del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica”.<sup>5</sup>

Lo citado ha merecido la atención del órgano contralor, considerando los diversos mecanismos que las administraciones de turno han promovido para abordar la temática social, como ha sido por ejemplo, la creación del Consejo Social por parte de la Administración Pacheco de la Espriella y su relación con el Plan Vida Nueva, promovido para integrar los servicios universales relacionados con la función social.

---

3. Decreto Ejecutivo No. 33036-H, publicado en La Gaceta No. 116 del 16 de junio del 2006.

4. Contraloría General de la República. División de Fiscalización Operativa y Evaluativo. Informe No. DFOE-SO-22-2004, pp. 1-2.

5. Contraloría General de la República. Memoria Anual, mayo 2005, p. 120.

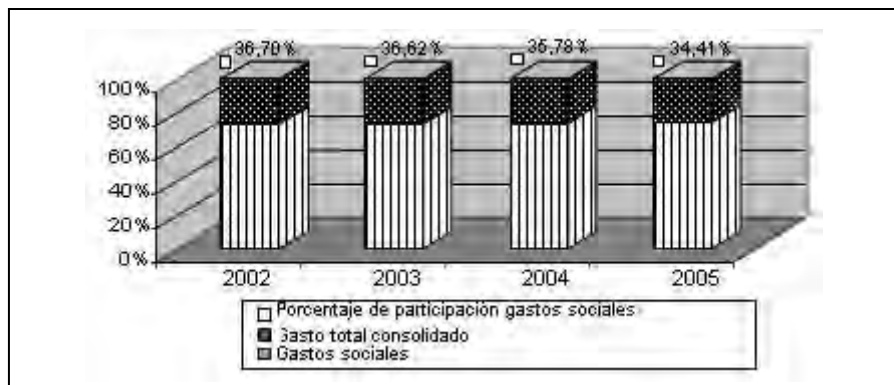
Del análisis realizado se visualiza que el gasto público, luego de su ya conocida contracción durante la crisis de inicios de los años ochenta, ha mostrado un fuerte dinamismo y una mayor variabilidad que los ingresos fiscales. Ésta última obedece a la presencia de episodios aislados de contracción del gasto, dentro de un marco de ajustes fiscales después de períodos electorales.

Estos esfuerzos coyunturales de contención del gasto, no afectan

igual a los distintos componentes y destinos del gasto, tal como se puede apreciar en el gráfico No. 2, se muestra la participación de los gastos sociales dentro del gasto público consolidado durante los años 2002 al 2005, se mantiene una participación relativamente estable, pasando de un 36.70% en el 2002 a un 34,41% en el 2005, no obstante, que durante el período se ha logrado mantener por arriba de un 30% con respecto al gasto público consolidado.



**GRÁFICO No. 2**  
**COSTA RICA: PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN**  
**DE LOS GASTOS SOCIALES DENTRO DEL GASTO PÚBLICO**  
**O CONSOLIDADO PARA LOS AÑOS 2002 AL 2005**  
**EN MILLONES DE COLONES**



*Fuente: Elaboración propia a partir de la información estadística de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. Ministerio de Hacienda.*



Por otra parte, el cuadro No. 2 muestra la composición del gasto público destinado al sector social para el mismo período (2002-2005), mostrando que el sector salud, en términos relativos, ha mantenido los mayores porcentajes dentro del total asignado al gasto público social consolidado, seguido por el sector educación, el que se ha mantenido relativamente estable, durante ese período. Si bien tal situación refleja

como las funciones de orden social han mantenido su importancia dentro de la distribución y asignación del gasto público, también se "...evidencia la necesidad de revisar la focalización y la eficiencia del gasto, inclusive el dirigido a programas de asistencia social, para alcanzar a los más pobres",<sup>6</sup> aspecto que constituye un eje central de análisis de la política social tal y como se comentó anteriormente.

## CUADRO No. 2

### COSTA RICA: COMPOSICIÓN Y PARTICIPACIÓN DEL SECTOR SOCIAL DENTRO DEL GASTO SECTORIAL CONSOLIDADO

En porcentajes

2002-2005

	Años			
	2002	2003	2004	2005
Sector Salud	15,42	15,45	14,42	13,80
Sector Educación y Recursos Humanos	10,66	10,77	10,75	10,35
Sector Trabajo y Seguridad Social	7,76	7,55	7,48	7,42
Sector Vivienda y Asentamientos Humanos	2,56	2,58	2,87	2,60
Sector Cultura y Recreación	0,30	0,28	0,26	0,24
Total del Sector Social	36,70	36,62	35,78	34,41

Fuente: *Idem.*

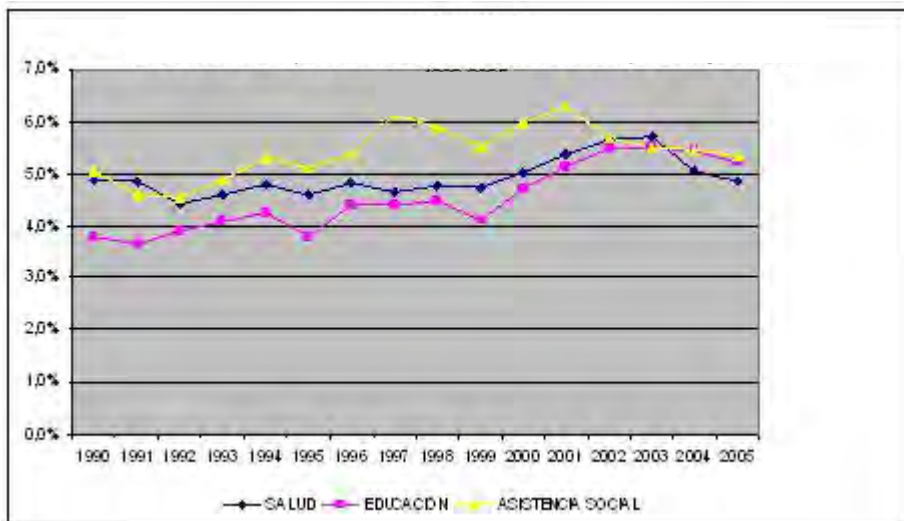
6. Banco Interamericano de Desarrollo. Costa Rica. Estrategia del BID en Costa Rica, mayo 2003, p. 15.

Con respecto a la evolución del gasto social, se señala en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, que según los datos del Informe del Estado de la Nación, el gasto social per cápita, entendiendo por tal la suma del gasto público en educación, salud, asistencia social, vivienda y programas culturales, se ha mantenido prácticamente estancado desde el 2000, con apenas pequeñas oscilaciones de año a año. Se evidencia, además, que tal situación ha incidido en el deterioro de la planta física de las escuelas y colegios del país, en la acumulación de defi-

ciencias en la infraestructura del sistema nacional de salud, y en la incapacidad para reducir el creciente número de familias que viven con limitaciones presupuestarias.

Pese a ese señalamiento, en el siguiente gráfico se muestra una tendencia al crecimiento a partir del inicio del 2000, en que el gasto público por función social representa casi el 20% del PIB, sobresaliendo como las funciones con mayor participación en asistencia social, salud y educación.

**GRÁFICO No. 3**  
**COSTA RICA: GASTO POR FUNCIÓN SOCIAL CONSOLIDADO**  
**COMO PORCENTAJE DEL PIB**  
**1990-2005**



Fuente: *Idem.*

Por otra parte con respecto a la prioridad del gasto social, señala el documento relacionado con el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio,<sup>7</sup> que en el campo social está la enorme importancia de la educación y la salud desde hace muchos años, acompañada de asignaciones presupuestarias con cargo al erario público, indicándose que como parte de los logros hasta ahora alcanzados, en primer lugar es clave la importancia que el país le ha dado a la educación desde hace muchos años, logrando hacer de ella una prioridad nacional, lo que a su vez fortaleció el proceso democrático costarricense.

### ***Gasto social en educación***

Como punto de partida, conviene destacar que el numeral 78 de la Constitución Política, establece que la educación pre-escolar y la general básica son obligatorias, y que éstas y la educación diversificada en el sistema público son gratuitas y costeadas por la Nación. Asimismo establece

---

7. República de Costa Rica. Consejo Social de Gobierno. Primer Informe sobre el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2004.

8. Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Estado de la Educación Costarricense. Programa Estado de la Nación. Consejo Nacional de Rectores. 2005.

que en la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al 6% anual del PIB, de acuerdo con la Ley, sin perjuicio de lo establecido en los Artículos 84 y 85 de esta Constitución.

De lo anterior se destaca, tal y como lo señaló el Informe del Estado de la Educación,<sup>8</sup> que en Costa Rica la educación se ha posicionado como un tema de primer orden en la agenda política nacional, existiendo un consenso generalizado de que constituye un área clave sobre la cual el país debe tomar decisiones fundamentales en el corto y mediano plazo, a efectos de mejorar aspectos de cobertura y calidad, e incidir de ese modo en el desarrollo humano de las generaciones del futuro.

### ***Recursos del presupuesto nacional destinados a la atención del gasto social***

En Costa Rica aproximadamente más de un 30% de los recursos incorporados en el presupuesto nacional se distribuye entre instituciones relacionadas con la función social. En el cuadro No. 3 se muestra como durante el período comprendido entre los años 2004 al 2006 se ha superado este porcentaje, y se ha mantenido relativamente estable.

**CUADRO No. 3**

**PARTICIPACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE LA FUNCIÓN SOCIAL DENTRO DEL PRESUPUESTO NACIONAL**

**2004-2006**

**EN MILLONES DE COLONES**

**EN PORCENTAJES**

Descripción	Presupuesto autorizado			Devengado		
	2004	2005	2006 <sup>1</sup>	2004	2005	2006 <sup>1</sup>
Ministerio de Educación Pública	18,96	18,72	19,82	19,82	20,45	19,94
Ministerio de Salud	1,73	1,59	1,68	1,72	1,76	1,67
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	1,58	0,82	0,89	0,70	0,54	0,89
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	0,48	0,42	0,42	0,43	0,45	0,41
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	0,04	0,03	0,16	0,03	0,03	0,16
Regímenes Especial de Pensiones	11,00	10,20	10,40	10,95	11,02	10,49
Total porcentaje de participación de instituciones sociales	33,78	31,79	33,37	33,65	34,25	33,57

1. Cifra provisional sujeta a cambios ya que la liquidación del presupuesto nacional se remite a la Contraloría General al 1º de marzo del 2007.

Fuente: *Memorias Anuales de la Contraloría General de la República para el 2004 y 2005. Para el 2006 información suministrada por el Ministerio de Hacienda y el Área de Administración Financiera de la Contraloría General de la República.*

Por otra parte se observa que dentro de ese grupo de instituciones el Ministerio de Educación Pública, MEP, absorbe la mayor participación dentro de los recursos del presupuesto nacional, representado en el 2005 un 18,7% del total del presupuesto nacional. Este porcentaje se incrementa para el 2006<sup>9</sup> con lo que este presupuesto asciende a un 19,9% del total del presupuesto nacional.

Asimismo, en ese año la segunda función en importancia es la Función de Servicios Sociales, la que representa el 31,7% del presupuesto total, dentro de la cual se identifican acciones específicas que son realizadas por el Ministerio de Salud Pública, y el MEP, que son prioritarios en materia de gastos según se dispone en Proyecto de Ley. Como parte de estas funciones se tienen los servicios hospitalarios, de salud pública, de salud no especificados; y también funciones relacionadas con la enseñanza (materno infantil, preescolar, primaria, secundaria, y universitaria, entre otras). El 59,8% (¢523.971,5 millones) de los gastos asignados a esta función están presupuestados en el MEP, y el 4,9% (¢43.048,4 millones), en el Ministerio de Salud Pública.<sup>10</sup>

Pese al incremento que se señala, en términos de la participación del gasto en educación como porcentaje del PIB, no se ha alcanzando el 6% constitucionalmente estableci-

do, aspecto que fue señalado por el órgano contralor en el Informe Técnico del Proyecto de Presupuesto Nacional para el 2006, en el que se advierte que según los cálculos efectuados por esta Contraloría General, los recursos aprobados por el Ministerio de Hacienda para el MEP, representan el 5,6% del PIB, cifra que no cumple con el mandato constitucional establecido en el Artículo 78 de nuestra Carta Magna.

Con respecto a lo anterior, la CGR en la Memoria Anual 2005 señaló la importancia de destacar el esfuerzo realizado por el MEP, para inyectar recursos a ese sector en cumplimiento del mandato constitucional, pese a que los recursos no ascienden al porcentaje constitucional establecido. Asimismo, en esta Memoria se deja claro que si se considera que el progreso permanente del sistema educativo está en relación directa con la cantidad de recursos necesarios para subsanar las deficiencias existentes y su adecuada ejecución, se puede decir que el avance es y seguirá siendo lento, hasta que se produzca una considerable inyección de recursos a la educación y se realice un uso eficaz, eficiente, económico y de calidad de los mismos.

Cabe señalar, que la importancia en la asignación de recursos destinados al gasto social en educación, se resalta como una de las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, al incorporarse como un gran desafío el de elevar simultáneamente la cali-

9. Según datos de liquidación preliminar.

10. *Ibidem*, p. 49.



dad, la cobertura y la relevancia de la educación pública, con énfasis en la cobertura de la educación secundaria, que se ha convertido en un requisito indispensable para acceder a un nivel de vida digno.

Se establece, además, en este Plan, que se considera como un reto particularmente importante de la política social, el garantizar que los jóvenes pertenecientes a los hogares de menores ingresos, tengan acceso a los recursos necesarios para permanecer dentro del sistema educativo, con lo que se aspira a que Costa Rica cuente con un sistema de educación pública de creciente calidad, cobertura y relevancia, con un financiamiento equivalente al 8% del PIB, que per-

mita que ninguna persona de 17 años o menos, esté fuera del ma educativo.

Finalmente y en armonía con los aspectos citados a lo largo de este documento, es necesario resaltar que las prioridades en materia de dotar de mayores recursos a funciones como la educación y la salud, supone la construcción y el seguimiento a políticas públicas integrales, a una adecuada distribución del gasto público, y a la aplicación de los principios de eficiencia y eficacia en todos los niveles de la gestión pública costarricense, de tal forma que se logren subsanar las brechas existentes en materia de acceso, calidad y cobertura de la educación pública costarricense

◇