

Programación física y articulación de la planificación con la presupuestación para el ejercicio económico 2022

22 de setiembre de 2021
5 minutos de lectura

Se observa un estancamiento en la programación del Proyecto de Presupuesto y en la articulación de la planificación con la presupuestación

La programación física del Proyecto de Presupuesto 2022 presenta pocos cambios sustanciales con respecto a 2021. En total, las instituciones definieron 945 metas para el período 2022 (352 unidades de medida y 593 indicadores de gestión¹). Con respecto a la Ley de Presupuesto 2021, se presenta un aumento neto de una meta (11 unidades de medida adicionales y 10 indicadores de gestión menos).

Cuadro N.º 1
Proyecto de Ley de Presupuesto 2022: Resumen de las metas de producción por tipo de meta y dimensión de los indicadores

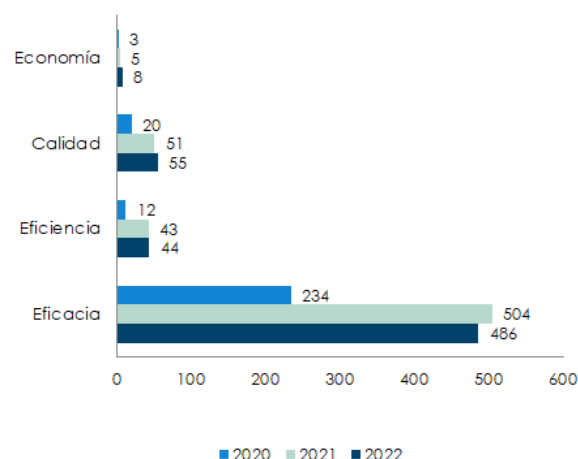
Título presupuestario	Productos	Metas			Dimensión de los indicadores			
		Total	Unidades de medida	Indicadores de gestión	Eficacia	Calidad	Eficiencia	Economía
Asamblea Legislativa	0	0	0	0	0	0	0	0
Contraloría General de la República	1	8	2	6	3	0	3	0
Defensoría de los Habitantes de la República	2	8	2	6	5	0	1	0
Ministerio de Agricultura y Ganadería	13	45	15	30	30	0	0	0
Ministerio de Ambiente y Energía	12	30	12	18	15	0	3	0
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	3	9	3	6	1	0	5	0
Ministerio de Comercio Exterior	2	0	0	0	0	0	0	0
Ministerio de Cultura y Juventud	16	119	52	67	54	11	2	0
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	9	18	8	10	10	0	0	0
Ministerio de Educación Pública	20	52	19	33	33	0	0	0
Ministerio de Gobernación y Policía	10	36	13	23	12	4	6	1
Ministerio de Hacienda	54	175	61	114	91	15	8	0
Ministerio de Justicia y Paz	14	86	25	61	44	10	3	4
Ministerio de la Presidencia	9	22	10	12	11	0	1	0
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	14	48	25	23	22	0	1	0
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	14	27	14	13	12	1	0	0
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	6	10	4	6	6	0	0	0
Ministerio de Salud	25	89	37	52	48	1	3	0
Ministerio de Seguridad Pública	18	54	18	36	25	1	7	3
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	14	37	16	21	20	1	0	0
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	2	0	0	0	0	0	0	0
Poder Judicial	3	14	3	11	9	2	0	0
Presidencia de la República	6	23	5	18	18	0	0	0
Tribunal Supremo de Elecciones	6	35	8	27	17	9	1	0
Total	273	945	352	593	486	55	44	8

Fuente: Elaboración CGR con datos del Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2022. Para mayor detalle, [consultar reporte interactivo](#). Página 1. Programación Física del Presupuesto 2016-2022. Página 2. Vinculación Plan-Presupuesto.

¹ Las unidades de medida se refieren a metas sobre cantidad de bienes y servicios generados y provistos. Los indicadores de gestión brindan información cuantitativa o cualitativa del grado de cumplimiento de los objetivos, y se utilizan para demostrar el cambio dado con respecto a una situación de partida. MIDEPLAN y Ministerio de Hacienda (2021) *Lineamientos técnicos y metodológicos para la planificación, programación presupuestaria, seguimiento y la evaluación estratégica en el Sector Público en Costa Rica 2022*, p.23 y 27.

Se presentan escasas variaciones en la programación física para 2022 con respecto a 2021 (Gráfico 1), salvo una proporción ligeramente mayor de mediciones de eficiencia, calidad y economía en relación con el periodo 2021 (Gráfico 2). Además, el gráfico 1 evidencia que para 2022 hay pocos cambios después de un aumento generalizado en la cantidad de indicadores causado por la incorporación de los Órganos Desconcentrados y ajustes en las estructuras programáticas del Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN para el periodo 2021².

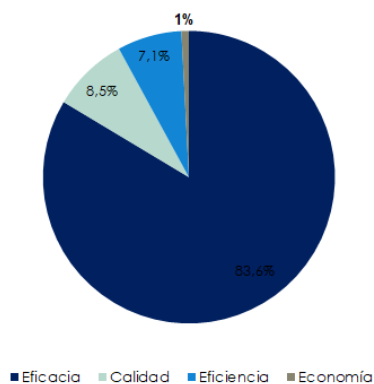
Gráfico N.º1
Presupuesto de la República: Indicadores de gestión según dimensión
-Periodos 2020, 2021 y 2022-



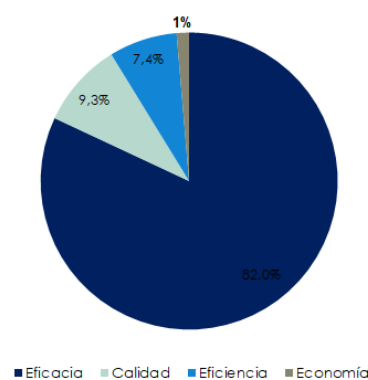
Fuente: Recopilación de la CGR con base en el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2022 y las Leyes de Presupuesto de la República de los periodos 2020 y 2021.

Gráfico N.º 2
Presupuesto de la República: Indicadores de gestión según su dimensión
-Porcentajes-

Ley actualizada a julio 2021



Proyecto de Presupuesto 2022



² Para mayor información consultar: [#MonitoreoCGR-IT2021 N.º 03. Programación Física del Proyecto de Presupuesto para 2021](#).



Fuente: Elaboración CGR con base en el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2021 y 2022.

Los pocos cambios observados en los gráficos anteriores no concuerdan con la necesidad de mejorar continuamente estos mecanismos de seguimiento en las instituciones, para contar con información precisa y oportuna que permita tomar decisiones a partir de los resultados derivados del uso de los recursos. De igual forma, es fundamental que la Asamblea Legislativa aproveche más estas herramientas para sus labores de discusión y control presupuestario, haciendo uso de los datos que provee la programación física del presupuesto.

El proyecto de presupuesto 2022 no contempla ajustes en las estructuras programáticas hacia un enfoque de gestión para resultados en las instituciones. En los proyectos de Ley de Presupuesto Ordinario de los periodos 2020 y 2021, el Ministerio de Hacienda coordinó ajustes en las estructuras programáticas de un total de 4 ministerios, con el fin de mejorar la forma como se miden y comunican los resultados de su gestión presupuestaria³.

En el Proyecto de Presupuesto 2021, el Ministerio de Hacienda informó que había quedado pendiente la revisión de la estructura programática del Ministerio de Educación Pública para el período 2022⁴. Sin embargo, dichos esfuerzos finalmente no se materializaron para 2022, y en su lugar, la Dirección General de Presupuesto Nacional tiene programado reanudar el proceso de ajustes en los periodos 2023 y 2024⁵.

En el Cuadro N°2, se sintetizan los principales cambios observados en los dos planes piloto, realizados durante la formulación de los presupuestos de los periodos 2020 y 2021. Los principales avances incluyen la posibilidad de ver más productos con metas definidas en los ministerios, y que sus metas ahora se orientan a medir más la calidad, la eficiencia y la economía de los servicios brindados por los programas.

Cabe agregar que la norma de ejecución 2) del Presupuesto 2020, obligó a los Ministerios de Seguridad Pública, y de Justicia y Paz, a que entregaran un informe trimestral del proyecto de presupuesto por resultados a la Comisión de Asuntos Hacendarios. Al respecto, no se observó en dichos informes un análisis o conclusión por parte de estos Ministerios sobre los procesos de reforma presupuestaria relativos al ajuste de las estructuras programáticas dentro del marco de la implementación de la Gestión para Resultados en el Desarrollo. Así las cosas, no es factible concluir sobre el valor agregado generado ni por el proyecto de reforma mencionado, ni por la norma misma⁶.

³ Según información reportada por el Ministerio de Hacienda, en el Presupuesto del período económico 2020 se ajustaron las estructuras programáticas del Ministerio de Seguridad Pública y el Ministerio de Justicia y Paz ([Proyecto de Ley de Presupuesto 2020](#), p.10-11). Para 2021, se ajustaron las estructuras programáticas del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica ([Proyecto de Ley de Presupuesto 2021](#), p. 12-14). Cabe aclarar que el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD) formó parte del primer piloto en 2019, y para 2021 su estructura ajustada se encuentra dentro del Ministerio de la Presidencia (Programa 43).

⁴ Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2021, p.12-14.

⁵ Para mayor detalle, consultar la programación del producto "PI.01. Revisión de estructuras programáticas" del [Programa 136. Subprograma 2. "Rectoría del Subsistema de Presupuesto". Título 206. Ministerio de Hacienda. p. 89.](#)

⁶ Para mayor detalle consultar [#MonitoreoCGR-MA2020 N.º 16 "Las Normas de Ejecución del presupuesto 2020"](#).

Cuadro N°. 2
Resumen de los ajustes a las estructuras programáticas orientadas a resultados en cuatro ministerios
-Periodos, 2020 y 2021-

Rubro analizado	Primer plan piloto				Segundo plan piloto			
	Ministerio de Seguridad Pública		Ministerio de Justicia y Paz		Ministerio de Hacienda		MIDEPLAN	
	2019	2020	2019	2020	2020	2021	2020	2021
Cantidad de Programas	2	7	5	8	5	4	2	6
Cantidad de Productos	7	7	5	4	17	54	1	14
Cantidad de metas	27	37	22	49	24	188	2	29
Unidades de medida	7	7	5	14	7	65	1	14
Indicadores de gestión	20	30	17	35	17	123	1	15
Eficacia	100%	60%	88%	86%	100%	76%	100%	93%
Eficiencia	0%	27%	0%	3%	0%	9%	0%	0%
Calidad	0%	3%	6%	11%	0%	15%	0%	7%
Economía	0%	10%	6%	0%	0%	0%	0%	0%

Fuente: Elaboración CGR con datos del Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2021 y las Leyes de Presupuesto 2019 y 2020.

En virtud de lo anterior, el principal reto para este proceso es cómo garantizar la sostenibilidad de los esfuerzos que se han desarrollado. Las experiencias observadas indican que se requiere fortalecer el liderazgo técnico del Ministerio de Hacienda, tanto en la formulación como en la evaluación de los resultados de estas iniciativas. También es vital comprender la importancia de estos procesos para subsanar debilidades históricas en la programación presupuestaria, en procura de mejorar la eficiencia y la transparencia en el uso de los recursos públicos.

Para 2022, los ministerios estiman $\$$ 1,0 billones vinculados a objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP) 2019-2022, dicho monto es menor a la mitad de los recursos vinculados para 2021⁷ y equivale al 21,7% del Presupuesto del Poder Ejecutivo⁸. Según el artículo 4 de la Ley N° 8131⁹, “todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jerarcas respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados (...). El Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que corresponda (...)”.

Al contrastar los datos de la vinculación del Proyecto de Presupuesto 2022 con respecto a 2021, se observan disparidades en el grado de vinculación entre los diversos ministerios y su evolución interanual (Ver Cuadro 3), que no se explican en el proyecto de ley. Para el periodo 2022, el nivel de vinculación entre el PNDIP y el presupuesto institucional disminuyó considerablemente en el MINAE (-92,0 puntos porcentuales); en el MCJ (-76,3 p.p.); en el

⁷ Es un monto menor a la mitad de los $\$$ 2,4 billones vinculados en el Proyecto de Presupuesto 2021, año este último en que se vinculó el 48,4% del presupuesto del Poder Ejecutivo.

⁸ Anexo 1: Vinculación Plan-Presupuesto. Exposición de Motivos, Proyecto de Ley de Presupuesto 2022.

⁹ Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.

MOPT (-74,7 p.p.); en el MEP (-35,1 p.p.); en el Ministerio de Hacienda (-26,4 p.p.); en el Ministerio de la Presidencia (-21,6 p.p.); y en el MAG (-20,7 p.p.). Por otra parte, el nivel de vinculación creció en el MICITT (+67,5 p.p.) y en el Ministerio de Justicia y Paz (+31,8 p.p.). En el resto del Poder Ejecutivo, el nivel de vinculación mostró menor variabilidad interanual, como en el caso del Ministerio de Seguridad Pública (+0,1 p.p.); la Presidencia de la República (+0,8 p.p.); el Ministerio de Salud (+1,0 p.p.); el MEIC (+2,8 p.p.), entre otros.

Cuadro N.º3
Proyecto de presupuesto 2022: Matriz de vinculación Plan-Presupuesto

Ministerio	2022			2021			Variación interanual en el porcentaje de recursos vinculados al PNDIP 2019-2022 (Puntos porcentuales)
	Monto estimado	Egresos en Proyecto de Presupuesto	Porcentaje de recursos vinculados al PNDIP 2019-2022	Monto estimado	Egresos en Proyecto de Presupuesto	Porcentaje de recursos vinculados al PNDIP 2019-2022	
Total	1.038.100	4.793.528	21,7 %	2.357.512,0	4.869.285,6	48,4 %	-26,8
Ministerio de Seguridad Pública	254.052	270.422	93,9%	250.742	267.112	93,9%	0,1
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	5.410	7.295	74,2%	497	7.461	6,7%	67,5
Ministerio de Hacienda	79.001	107.290	73,6%	109.368	109.368	100,0%	-26,4
Ministerio de Comercio Exterior	5.637	8.187	68,8%	6.687	8.391	79,7%	-10,8
Presidencia de la República	19.324	42.000	46,0%	17.776	39.324	45,2%	0,8
Ministerio de Justicia y Paz	77.584	199.821	38,8%	13.069	186.360	7,0%	31,8
Ministerio de Agricultura y Ganadería	14.793	55.189	26,8%	27.544	57.938	47,5%	-20,7
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	102.356	404.664	25,3%	444.148	444.148	100,0%	-74,7
Ministerio de Educación Pública	419.407	2.564.247	16,4%	1.353.903	2.629.109	51,5%	-35,1
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	2.088	15.666	13,3%	1.653	15.640	10,6%	2,8
Ministerio de Gobernación y Policía	5.246	52.031	10,1%	1.639	46.253	3,5%	6,5
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	2.476	27.174	9,1%	1.449	28.058	5,2%	3,9
Ministerio de Ambiente y Energía	4.641	58.050	8,0%	63.216	63.216	100,0%	-92,0
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	38.477	555.207	6,9%	21.545	516.807	4,2%	2,8
Ministerio de la Presidencia	411	11.308	3,6%	2.853	11.307	25,2%	-21,6
Ministerio de Cultura y Juventud	1.614	48.127	3,4%	37.840	47.485	79,7%	-76,3
Ministerio de Salud	5.583	345.457	1,6%	2.179	364.272	0,6%	1,0
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	0	13.673	0,0%	489	16.823	2,9%	-2,9
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	0	7.720	0,0%	915	10.214	9,0%	-9,0

Nota: Según la exposición de motivos del proyecto de Ley de Presupuesto para 2022 (Anexo 1, p. 20), no se incluyen montos correspondientes al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, "...dado que la programación presupuestaria de ésta entidad no dispone de producción cuantificable, por ende no cuenta indicadores ni unidades de medida." Además, "...No se incorpora información de Mideplan debido a que el objetivo de intervención estratégica establecido en el PNDIP, no es responsabilidad directa de esta entidad, sino de la Comisión Nacional Ciudad Gobierno y de múltiples actores".

Fuente: Elaboración CGR, con base en datos del SIGAF, y el Anexo 1 Vinculación Plan-Presupuesto, de la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto 2021 (pp. 75-97) y del Proyecto de Presupuesto 2022 (pp. 247-267).

En el cuadro 4, se detallan los montos correspondientes a "algunos de los temas que en general se atenderán con los recursos incluidos en este proyecto de ley"¹⁰. Para el período 2022, los Ministerios señalaron un total de ₡244.682 millones en acciones y proyectos, que equivalen al 5,1% del presupuesto total del Poder Ejecutivo. Dichos montos son menores a los datos reportados según el Anexo de las Matrices de Vinculación Plan – Presupuesto para el 2022 (Cuadro 3), y comprenden información de solo cinco ministerios.

¹⁰ Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto de la República para 2022, pp. 8-9.

Cuadro N.º4
Proyecto de presupuesto 2022: Acciones y proyectos señalados por los Ministerios

Ministerio	Suma de montos destacados	Monto asignado	% del Presupuesto Institucional 2022	Presupuesto Institucional 2022	Rubro
MEP	198.401	100.585	3,9%	2.564.247	Programa Avancemos, del cual se beneficiará a 381.500 estudiantes.
		96.316	3,8%		Comedores escolares.
		1.500	0,1%		Festival Estudiantil de las Artes.
MTSS	22.712	18.255	3,3%	555.207	Programa Nacional de Empleo (PRONAE) - Empléate.
		2.962	0,5%		Programa Nacional de Empleo (PRONAE) - Capacitación.
		1.494	0,3%		Programa Nacional de Empleo (PRONAE) - Obra comunal indígena.
MOPT	21.113	12.249	3,0%	404.664	Compra de puentes modulares para rutas atendidas por Conservación Vial.
		3.407	0,8%		Construcción de la terminal del aeropuerto internacional de Limón, servicio de vigilancia aérea, servicios y obras conexas.
		2.405	0,6%		Ampliación de servicios de infraestructura, equipamiento y construcción de la pista provisional Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós.
		2.051	0,5%		Mejoramiento de la red ferroviaria nacional, la maquinaria y el equipo.
		1.002	0,2%		Servicios de asesoría técnica para la ejecución del Segundo Programa Red Vial Cantonal PRVC-II MOPT/BID.
MJP	2.178	1.705	0,9%	199.821	Levantamiento Catastral para Completar el Territorio Nacional (Registro Nacional).
		245	0,1%		Equipamientos menores para la Procuraduría General de la República en San José.
		228	0,1%		Desarrollo e Implementación del Marco Geodésico Dinámico Nacional (DIMARGEDIN) (Registro Nacional).
MSP	278	174	0,1%	270.422	Chalecos de protección balística.
		70	0,0%		Adquisición de útiles y materiales de resguardo y seguridad: rodilleras, coderas y equipo de seguridad, municiones y otros.
		35	0,0%		Sustitución de armas.
Total	244.682		5,1%		Porcentaje con respecto al presupuesto total del Poder Ejecutivo (¢4,8 millones).

Nota: El total de ¢4.793.528 millones corresponde al presupuesto total del Poder Ejecutivo para 2022, no se trata de la suma de los montos de dicha columna.

Fuente: Elaboración CGR, con base en datos del SIGAF, y la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto de la República para el ejercicio 2022 (p.7-9).

En general, el ejercicio de vinculación resulta insuficiente para conocer cómo el Presupuesto de la República impactará en el logro del PNDIP. La estructuración y relación de la información no permite contar con una asociación clara. Además, persisten retos para este proyecto de presupuesto relativos a información sobre la metodología utilizada por los Ministerios para la estimación de los recursos vinculados al PNDIP. Asimismo, no se determina con claridad la porción específica del presupuesto que se contabiliza para cada objetivo, ni el detalle de los recursos vinculados por programa presupuestario. Finalmente, se destaca la necesidad de disponer de un análisis que permita observar la vinculación entre las metas del Presupuesto 2022 y las metas del PNDIP.

En resumen, se observa un estancamiento en la programación del Proyecto de Presupuesto y en la articulación de la planificación con la presupuestación. Por un lado, la programación física del presupuesto 2022 no muestra cambios significativos, mientras que se detuvo el proceso de revisiones de estructuras programáticas realizado en los períodos anteriores. El ejercicio de vinculación plan-presupuesto también evidencia la necesidad de fortalecer las estimaciones realizadas y profundizar en las herramientas y métodos que respaldan dicha información. Todos estos aspectos deben atenderse con urgencia como parte del proceso de cambio hacia una gestión orientada a resultados en las instituciones.