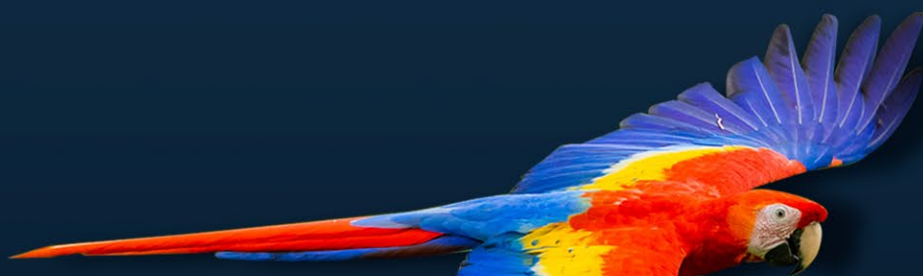




BIOFIN

Finanzas para la Biodiversidad



Actualización del

GASTO PÚBLICO en **BIODIVERSIDAD**

de Costa Rica para el periodo 2015-2020





Actualización del

GASTO PÚBLICO en BIODIVERSIDAD

de Costa Rica para el periodo 2015-2020



This project is co-funded by the European Union



Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety



NORWEGIAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS



Flanders
State of the Art



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation
Federal Office for the Environment FOEN

CRÉDITOS

Consultora/Autor:

Lourdes Beatriz Molina Escalante

Edición y revisión técnica

Ana Lucía Orozco Rubio, *Coordinadora BIOFIN PNUD*

Fernando Rodríguez Garro, *Asesor Senior Financiero*

BIOFIN PNUD

Diseño de Portada

Diana Garro Solórzano, *Diseñadora Gráfica y*

Community Manager BIOFIN-PNUD

Agradecimiento:

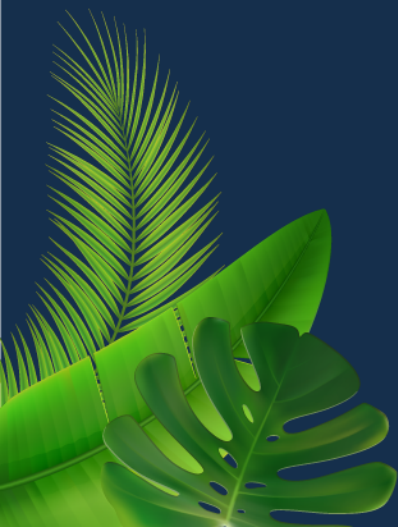
A Néstor Chinchilla, Ana Miriam Araya del Ministerio de Hacienda, y al Consejo Nacional de Cuentas Ambientales por su guía y orientación durante el proceso y revisión en Sesión Extraordinaria 12 de mayo 2021.

Citar este documento como:

Molina-Escalante, Lourdes. (2021). Actualización del gasto en biodiversidad de Costa Rica 2015-2020. BIOFIN-PNUD. San José, Costa Rica.

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis; promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todas y todos. Presentes sobre el terreno en unos 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones. Derechos de propiedad intelectual © 2021 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Costa Rica (PNUD-Costa Rica) | Está autorizada la reproducción total o parcial de esta publicación con propósitos educativos y sin fines de lucro, con la condición de que se indique la fuente. PNUD-Costa Rica agradecerá que se les remita un ejemplar de cualquier texto elaborado con base en la presente publicación. El contenido de este volumen no refleja, necesariamente, las opiniones o políticas de PNUD-Costa Rica, o de sus organizaciones contribuyentes.

Producido en Costa Rica. Dirección: Oficentro La Virgen 2, de la Embajada Americana 300m sur y 200m sureste, Pavas, San José, Costa Rica. Teléfono: (506) 2296-1544 | Web: <http://www.pnud.or.cr> | E-mail: comunicaciones.cr@undp.org



BIOFIN-PNUD

La Iniciativa Finanzas para la Biodiversidad (BIOFIN) es la alianza mundial para abordar el desafío del financiamiento de la biodiversidad de una manera integral, bajo una metodología que se desarrolla en 40 países del mundo. BIOFIN ha ayudado a los gobiernos a elaborar una sólida justificación en favor de un aumento de la inversión en la conservación, el uso sostenible y la distribución equitativa de los beneficios de los ecosistemas y la biodiversidad, con un enfoque dirigido a determinar y cubrir las necesidades de financiación de la biodiversidad según su marco de Política Pública en dicha materia, Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad, Plan de Descarbonización, Política de Adaptación y NDC.



CONTENIDO

PRÓLOGO.....	9
1. Antecedentes.....	12
2. Objetivo de la consultoría.....	13
3. Marco metodológico.....	13
3.1. Fase preparatoria.....	15
3.1.1. Alcance.....	15
3.1.2. Identificación de actores clave.....	15
3.1.3. Requerimientos y fuentes de información.....	17
3.1.4. Identificación de partes interesadas.....	18
3.1.5. Plan de consulta con actores.....	18
3.2. Definición de parámetros.....	19
3.3. Recopilación de información.....	21
3.4. Análisis de datos.....	22
4. Marco conceptual de la consultoría.....	22
4.1. Organización del Sector Público en Costa Rica.....	22
4.2. Marco normativo de clasificación presupuestaria.....	23
4.2.1. Clasificador económico de los ingresos.....	24
4.2.2. Clasificador institucional del gasto.....	24
4.2.3. Clasificador económico del gasto.....	26
4.2.4. Clasificador por objeto de gasto.....	27
4.2.5. Clasificador funcional del gasto.....	27
4.2.6. Clasificador por fuente de financiamiento.....	30
4.3. Marco de política pública de protección de la biodiversidad.....	30
5. Contexto fiscal del gasto público en biodiversidad.....	31
5.1. Ingresos públicos 2015-2020.....	31
5.2. Gasto público 2015-2020.....	33
5.3. Déficit fiscal y deuda pública.....	35
6. Revisión del gasto público en biodiversidad.....	36
6.1. Gasto del Gobierno Central en biodiversidad.....	39

6.1.1.	Gasto en biodiversidad por institución	42
6.1.2.	Gasto público en biodiversidad por finalidad	43
6.1.3.	Gasto público en biodiversidad por institución y programa	46
6.1.4.	Gasto público en biodiversidad por grupo de gasto.....	49
6.1.5.	Gasto público en biodiversidad por fuente de financiamiento	50
6.1.6.	Gasto público en biodiversidad por clasificación económica.....	51
6.2.	Gasto en biodiversidad de entidades descentralizadas o desconcentradas	53
6.2.1.	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento.....	55
6.2.2.	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA).....	56
6.2.3.	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	56
6.2.4.	Instituto de Desarrollo Rural (INDER)	57
6.2.5.	Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.....	58
6.2.6.	Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria	59
6.2.7.	Servicio Fitosanitario del Estado.....	60
6.2.8.	Consejo Nacional de Producción.....	61
6.2.9.	Oficina Nacional de Semillas	62
6.2.10.	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.....	63
6.2.11.	Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Reventazón	64
6.2.12.	Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad.....	65
6.2.13.	Sistema Nacional Áreas Conservación.....	66
6.3.	Aproximación al gasto público en biodiversidad.....	66
7.	Gasto en biodiversidad en el contexto de la pandemia	70
8.	Reflexiones finales	72
9.	Referencias bibliográficas	75
Anexo 1.	77
Anexo 2.	78
Anexo 3.	81
Anexo 4.	83
Índice de tablas		
Tabla 1.	Requerimientos y fuentes de información para el análisis del gasto público en biodiversidad	18
Tabla 2.	Categorías de gasto de BIOFIN	20

Tabla 3. Estructura del gasto en protección del medio ambiente de acuerdo al clasificador funcional.....	21
Tabla 4. Costa Rica: codificación del clasificador de ingresos.....	24
Tabla 5. Costa Rica: codificación del clasificador institucional.....	26
Tabla 6. Costa Rica: codificación del clasificador económico.....	26
Tabla 7. Costa Rica: codificación del clasificador económico.....	27
Tabla 8. Costa Rica: Codificación del clasificador funcional.....	27
Tabla 9. Descripción del gasto en protección del medio ambiente según el clasificador funcional del gasto...	28
Tabla 10. Costa Rica: estructura y codificación por fuente de financiamiento.....	30
Tabla 11. Costa Rica: composición de los ingresos tributarios (2015-2020), en miles de millones de colones..	33
Tabla 12. Costa Rica: composición de los egresos del Gobierno Central (2015-2020), en miles de millones de colones.....	34
Tabla 13. Gasto público en biodiversidad según clasificación primaria y secundaria por instituciones, 2015 a 2020, presupuesto devengado.....	42
Tabla 14. Gasto público según finalidad de gasto en Protección Ambiental, 2015 a 2020 (cifras en millones de colones y % de ejecución – Gobierno Central).....	44
Tabla 15. Gasto público según finalidades de gasto público, 2015 a 2020.....	46
Tabla 16. Gasto en biodiversidad, 2015 a 2020, por institución y programa.....	47
Tabla 17. Gasto en biodiversidad - Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA), cifras en millones de colones y porcentaje de ejecución (2016 a 2020).....	56
Tabla 18. Gasto en biodiversidad - Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, cifras en millones de colones y porcentaje de ejecución (2016 a 2020).....	57
Tabla 19. Gasto en biodiversidad - Instituto de Desarrollo Rural (INDER), cifras en millones de colones y porcentaje de ejecución (2015 - 2020).....	58
Tabla 20. Gasto en biodiversidad - Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, cifras en millones de colones y porcentaje de ejecución (2015 a 2020).....	58
Tabla 21. Gasto en biodiversidad - Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria, cifras en millones de colones y porcentaje de ejecución (2015 a 2020).....	59
Tabla 22. Gasto en biodiversidad – Servicio Fitosanitario del Estado, cifras en millones de colones y porcentaje de ejecución (2015 a 2020).....	61
Tabla 23. Gasto en biodiversidad – Consejo Nacional de Producción, cifras en millones de colones y porcentaje de ejecución (2015 a 2020).....	62
Tabla 24. Gasto en biodiversidad – Oficina Nacional de Semillas, cifras en millones de colones y porcentaje de ejecución (2015 a 2020).....	63
Tabla 25. Gasto en biodiversidad – Fondo de Financiamiento Forestal, cifras en millones de colones y porcentaje de ejecución (2015 a 2020).....	64
Tabla 26. Gasto en biodiversidad – Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Reventazón, cifras en millones de colones y porcentaje de ejecución (2015 a 2020).....	64
Tabla 27. Gasto en biodiversidad – Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad, cifras en millones de colones y porcentaje de ejecución (2015 a 2020).....	65
Tabla 28. Gasto en biodiversidad – Sistema Nacional de Áreas de Conservación, cifras en millones de colones y porcentaje de ejecución (2015 a 2020).....	66

Tabla 31. Gasto público en biodiversidad Gobierno Central y entidades descentralizadas, cifras en millones de colones (2015-2020)..... 68

Índice de gráficas

Gráfica 1. Costa Rica: composición de los ingresos fiscales (2015-2020)	31
Gráfica 2. Costa Rica: carga tributaria.....	32
Gráfica 3. Costa Rica: Déficit fiscal (2015-2020).....	35
Gráfica 4. Costa Rica: Deuda pública como porcentaje del PIB (2015-2020).....	36
Gráfica 5. Gasto Público en Biodiversidad total (GPA) como porcentaje del Presupuesto Total de Egresos y del PIB (2015 a 2020) – Gobierno Central.....	40
Gráfica 6. Gasto público en biodiversidad según clasificación primaria y secundaria, 2015 a 2020 (cifras en millones de colones y % de ejecución – Gobierno Central).....	41
Gráfica 7. Gasto público en biodiversidad según clasificación primaria y secundaria, 2015 a 2020 – Estructura porcentual (según presupuesto devengado) – Gobierno Central	41
Gráfica 8. Gasto público según finalidad de gasto en Protección Ambiental, 2015 a 2020 Estructura porcentual según presupuesto devengado – Gobierno Central	43
Gráfica 9. Gasto público según otras finalidades de gasto, 2015 a 2020	45
Gráfica 10. Gasto en biodiversidad por grupo de gasto (partidas), 2015 a 2020	50
Gráfica 11. Gasto en biodiversidad por fuentes de financiamiento agregadas, 2015 a 2020.....	51
Gráfica 12. Gasto en biodiversidad por clasificación económica, 2015 a 2020	52
Gráfica 13. Gasto en biodiversidad por clasificación económica detallada, 2015 a 2020.....	53
Gráfica 14. Composición del gasto público en biodiversidad por categoría de gasto BIOFIN, en porcentaje del PIB (2015-2020)	69
Gráfica 15. Gasto público en biodiversidad aprobado, vigente y ejecutado (2020) en millones de colones y porcentaje de ejecución	71
Gráfica 16. Variaciones presupuestarias relacionadas con gasto público en biodiversidad (2020).....	72

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Metodología BIOFIN	14
Ilustración 2. Etapas del análisis del gasto para la biodiversidad	15
Ilustración 3. Núcleo central de instituciones relevantes para el análisis del gasto público en biodiversidad..	17
Ilustración 4. Costa Rica: Estructura del clasificador institucional del Sector Público	25

PRÓLOGO

La naturaleza y su diversidad biológica constituyen la base de la vida como la conocemos. La estabilidad del planeta, la sociedad y la economía dependen de la conservación de los ecosistemas y los servicios que provisionan de manera continua: aire limpio, agua, alimentos, regulación climática, polinización e insumos que proporcionan los elementos esenciales para una vida humana saludable y productiva. No obstante, hemos fallado de manera colectiva en materia de mantener una relación sostenible con la naturaleza; nuestra demanda actual de los recursos ecosistémicos tiene a 1.000.000 de especies camino a la extinción y al planeta al borde del colapso. El informe 2021 de Economía de la Biodiversidad denominado Dasgupta Review refleja que, de continuar por ese camino, necesitaremos 1.6 planetas como el nuestro para mantener el estándar de vida actual.

Una de las preguntas fundamentales para entender los desafíos de financiamiento para la biodiversidad es entender la actual magnitud de inversión. Según el más reciente análisis global en esta materia (Global Canopy, 2021), la fuente principal de financiamiento para la biodiversidad procede de ingresos fiscales y públicos que representan, aproximadamente, entre el 54-60% del financiamiento para la biodiversidad. El primer análisis de gasto público desarrollado por BIOFIN para los años 2010-2014 reveló un aspecto fundamental: las inversiones en biodiversidad no solo provienen desde el sector ambiental sino también de sectores productivos y sociales, y estimó una inversión inicial del 0.5% PIB excluyendo inversiones en agua y saneamiento.

Esta segunda edición del análisis del gasto público en biodiversidad para Costa Rica, que presentamos en este documento, fue realizada también con la metodología BIOFIN en un proceso generado en el marco del Consejo Nacional de Cuentas Ambientales, instancia a la que agradecemos su dirección, revisión y apoyo. Gracias a este esfuerzo, tenemos el gusto de presentar este nuevo análisis de gasto público en materia de biodiversidad para el período comprendido entre el 2015-2020. Este análisis nos permite visibilizar las inversiones de Costa Rica diferenciando entre las inversiones del gobierno central y aquellas de las entidades descentralizadas. La metodología BIOFIN también permitió identificar inversiones públicas primarias en biodiversidad, es decir, aquellas que tienen como fin principal o causa finalis la protección de la biodiversidad, así como inversiones secundarias, aquellas que de manera indirecta contribuyen a dicho objetivo.

Este trabajo es fundamental para continuar calibrando la disponibilidad de recursos existentes e identificando las brechas de financiamiento en un contexto de emergencia climática que requiere de soluciones basadas en la naturaleza y que torna imperativo atender la necesidad de mantener y potenciar el capital natural de Costa Rica, cuyo valor total anual es de \$14,5 mil millones. Esto es, el 23% del Producto Interno Bruto de Costa Rica para el año 2019, según otro estudio que lanzamos desde BIOFIN-PNUD de manera simultánea a este análisis.

José Vicente Troya Rodríguez,
Representante Residente del PNUD en Costa Rica.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APP	Alianzas Público -Privadas
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BER	Análisis del Gasto en Biodiversidad (por sus siglas en inglés)
BIOFIN	Finanzas para la Biodiversidad
CAA	Clasificación de Actividades Ambientales
CAPA	Clasificación de Actividades de Protección del Medio Ambiente
CDB	Convenio sobre Diversidad Biológica
CFG	Clasificación Funcional del Gobierno
CGR	Contraloría General de la República
CNCA	Consejo Nacional de Cuentas Ambientales
CNP	Consejo Nacional de Producción
COMCURE	Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
CONAGEBIO	Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad
CReMA	Clasificación de Actividades de Gestión de Recursos
DGPN	Dirección General de Presupuesto Nacional
ENB	Estrategia Nacional de Biodiversidad
ENB2	Plan de Acción de la Estrategia Nacional de Biodiversidad
FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
GC	Gobierno Central
GPA	Gasto en Protección Ambiental
ICAA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
INCOPESCA	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
INDER	Instituto de Desarrollo Rural
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INTA	Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEFP	Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas
MH	Ministerio de Hacienda
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MS	Ministerio de Salud
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONS	Oficina Nacional de Semillas
PEI	Planes Estratégicos Institucionales
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa para las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
POI	Planes Operativos Institucionales

SCAE	Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica
SENARA	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento
SEPSE	Secretaría de Planificación del Subsector Energía
SETENA	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
SFE	Servicio Fitosanitario del Estado
SIPP	Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos
STAP	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales

1. Antecedentes

Las inversiones en biodiversidad son inversiones en desarrollo sostenible que contribuyen directamente a la reducción de la pobreza, la sostenibilidad económica y al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Al mantener la biodiversidad y los ecosistemas, se mantiene la capacidad del planeta para mantener su prosperidad. No obstante, la evidencia disponible y las decisiones adoptadas por las Partes en el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) indican que sigue existiendo una brecha significativa en las finanzas para la gestión de la biodiversidad para que los países amplíen drásticamente sus esfuerzos y alcancen las 20 Metas de Aichi definidas en el Plan Estratégico del CDB para 2011-2020.

En este contexto, PNUD lanzó en octubre de 2012 la iniciativa *Finanzas para la Biodiversidad* (BIOFIN) como una nueva alianza mundial que busca abordar el desafío de la financiación de la biodiversidad de una manera integral, construyendo un caso empresarial sólido para una mayor inversión en la gestión de ecosistemas y biodiversidad bajo una metodología que ha sido desarrollada en 30 países del mundo, entre ellos Costa Rica. Esta iniciativa pretende ayudar a los gobiernos a elaborar una sólida justificación en favor de un aumento de la inversión en la conservación, el uso sostenible y la distribución equitativa de los beneficios de los ecosistemas y la biodiversidad, con un enfoque dirigido a determinar y cubrir las necesidades de financiación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB) y sus metas globales, y gestionar soluciones concretas para los proyectos señalados como prioritarios por las autoridades del Comité Director en el plan de movilización de recursos financieros.

El proyecto es liderado por un Comité Director conformado por el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), y cuenta con el apoyo técnico de PNUD. En el desarrollo del proyecto se ha involucrado también a la banca y el sector productivo privado. La iniciativa se implementa en dos etapas.

Dentro de los principales logros del Proyecto BIOFIN en su primera fase, destacan: 1) Actualización de datos e inventario nacional: apoyo a la formulación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad, así como su costeo y determinación del déficit de financiamiento de la biodiversidad. Además de la identificación de flujos financieros para implementar esa estrategia y reducir la brecha financiera; 2) Priorización de proyectos: elaboración de perfiles de proyectos y desarrollo del proceso de priorización por parte de las autoridades nacionales; 3) Identificación de soluciones financieras preliminares y su potencial de movilización de recursos para apoyar el financiamiento de la biodiversidad.

La segunda fase de la iniciativa consiste en implementar un plan de movilización de recursos para reducir ese déficit por medio de soluciones financieras innovadoras. Su principal objetivo es apoyar el proceso de implementación de las iniciativas de movilización de recursos (soluciones financieras) priorizadas durante la fase I:

1. Emitir un bono verde para Áreas Silvestres Protegidas y/o Biodiversidad
2. Desarrollar una plataforma para las Concesiones de servicios no esenciales en Áreas Silvestres Protegidas.

3. Nueva Generación de un Programa para Servicios del Ecosistema (innovación y sostenibilidad financiera para el Pago del Programa de Servicios Ambientales).
4. Inversiones para Turismo Sostenible.
5. Marco de APPs – Crowdfunding.
6. Plataforma de Financiamiento para Bionegocios

Adicionalmente, pero como punto fundamental para esta Consultoría, el Consejo Nacional de Cuentas Ambientales, CNCA según el Acuerdo 2, Acta 2 del 27 de mayo 2020 resolvió: «[...] El CNCA apoyará el procedimiento relacionado a la medición de la inversión en biodiversidad, buscando visibilizarlo dentro del presupuesto nacional y en todas las instituciones públicas vinculantes que invierten en biodiversidad. Con el fin de que el proceso sea apropiado en las instituciones públicas y de este modo se logre contabilizar la inversión que realiza el país en Biodiversidad».

2. Objetivo de la consultoría

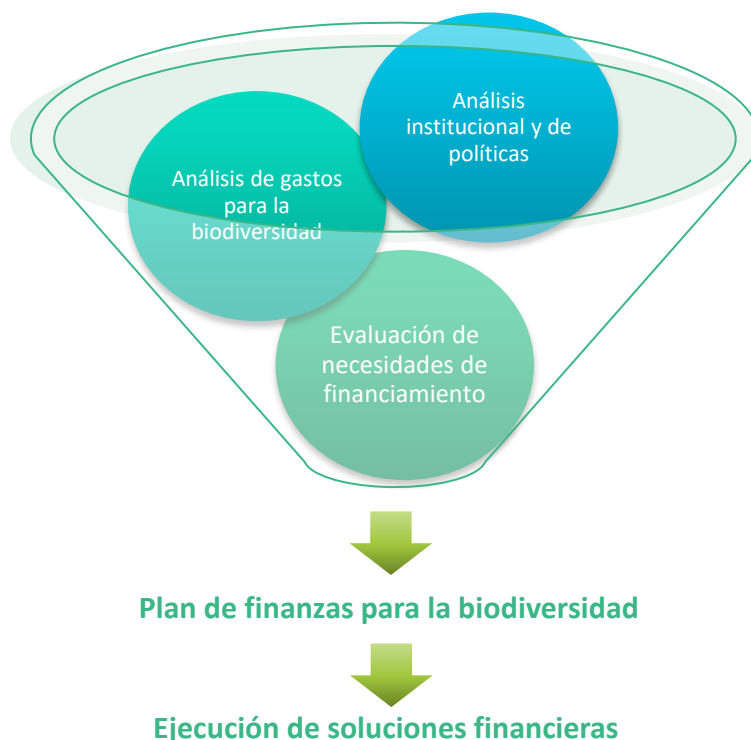
Realizar un análisis detallado acerca de gasto efectivo, del Gobierno Central, órganos desconcentrados y entidades descentralizadas, destinado a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en Costa Rica, para el período 2015-2019, así como para el Presupuesto de la República para el año 2020, de conformidad con la metodología establecida en el Manual Iniciativa de Finanzas para la Biodiversidad (BIOFIN 2018).

3. Marco metodológico

La actualización del gasto público para la biodiversidad de Costa Rica se realizará con base en los lineamientos metodológicos del proceso BIOFIN, contenidos en *Manual de BIOFIN 2018* y buscará dar respuesta a las preguntas:

- ¿Cuántos recursos destina el Gobierno Central, órganos desconcentrados y entidades descentralizadas costarricenses a la biodiversidad?
- ¿Hay elementos atribuidos que deberían excluirse?
- ¿Hay elementos excluidos que deberían atribuirse?
- ¿Cuál ha sido el comportamiento de este gasto?
- ¿Cuál ha sido el impacto de la crisis económica derivada de la pandemia en el gasto público en biodiversidad?

Ilustración 1. Metodología BIOFIN

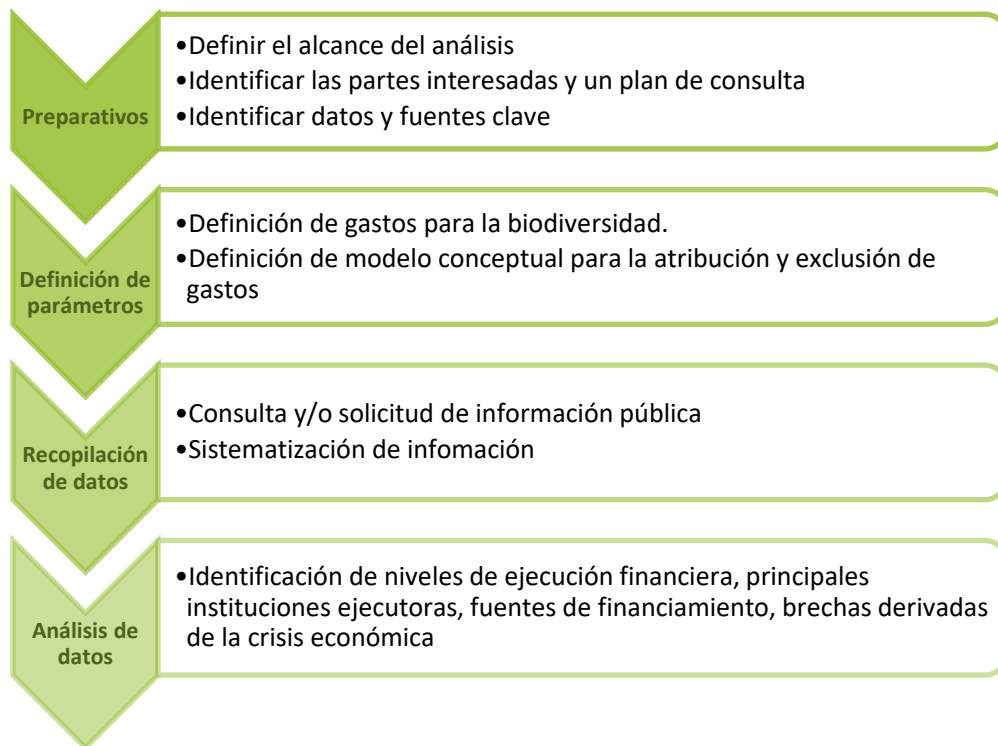


Fuente: elaboración propia con base en (PNUD, 2018).

El proceso de BIOFIN consiste en 5 pasos técnicos: el Análisis Institucional y de Políticas para el Financiamiento de la Biodiversidad, el cual permite identificar cómo la biodiversidad y los servicios ecosistémicos apoyan los objetivos nacionales e internacionales de desarrollo, así como a los impulsores clave institucionales y de políticas del cambio en la biodiversidad; el Análisis del Gasto en Biodiversidad (BER, por sus siglas en inglés), utiliza datos sobre los gastos públicos, privados y de la sociedad civil para orientar y promover mejores políticas, financiamiento y efectos para la biodiversidad; el Análisis de Necesidades de Financiamiento, permite estimar los recursos financieros necesarios para alcanzar los objetivos de biodiversidad, a nivel nacional y subnacional; el Plan de Finanzas para la Biodiversidad, consiste en un documento guía para ejecutar las soluciones financieras más adecuadas para alcanzar los objetivos definidos por el país en materia de biodiversidad; y, la Ejecución de las Soluciones Financieras, ayuda a promover la institucionalización de las funciones de financiamiento de la biodiversidad en los países, y garantizar salvaguardias adecuadas y marcos sólidos de seguimiento y evaluación (PNUD, 2018).

La presente consultoría se enmarca en el componente BER de BIOFIN. El análisis del gasto para la biodiversidad permite identificar cuántos recursos se destinan a su financiamiento y ver si efectivamente están alineados con las prioridades definidas en las políticas públicas. Este proceso retomará los lineamientos BIOFIN, que se adaptarán en función de los objetivos de la consultoría. Las etapas del análisis del gasto para la biodiversidad se presentan en la siguiente ilustración:

Ilustración 2. Etapas del análisis del gasto para la biodiversidad



Fuente: Elaboración propia con base en (PNUD, 2018).

3.1. Fase preparatoria

La etapa preparatoria del BER requiere: definir el alcance del análisis, identificar las partes interesadas y un plan de consulta con las mismas, e identificar los requerimientos y fuentes de información.

3.1.1. Alcance

Para la cuantificación del gasto para la biodiversidad, bajo la metodología BIOFIN, se incluye los gastos del sector público, el sector privado, la sociedad civil y la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). La presente consultoría se limitará a la cuantificación y análisis del gasto público para la biodiversidad, es decir, aquel ejecutado por entidades públicas costarricenses..

El análisis se desarrollará para el período 2015-2020. Debido a que el contexto macroeconómico determina la disponibilidad de recursos fiscales, para el 2020 se prestará especial atención a las implicaciones de la crisis económica derivada de la pandemia en los montos de recursos destinados a financiar los gastos públicos para la biodiversidad

3.1.2. Identificación de actores clave

El gasto público en biodiversidad puede ser primario, es decir que la protección de la biodiversidad es un impacto directo de ese gasto, o secundario, que tiene impactos indirectos en la protección de la biodiversidad;

lo cual amplía el número de instituciones que están vinculadas a la ejecución del gasto total. Por lo que, para evitar que el análisis del gasto en biodiversidad se vuelva un ejercicio con una cantidad inmanejable de fuentes de información y datos para procesar, es importante delimitar las instituciones que se considerarán. El criterio primario para esa delimitación será que las instituciones que pertenezcan a sectores que impulsan cambios en materia de biodiversidad y cuyo mandato tenga relación con ello.

Para el ejercicio BER que realiza la presente consultoría se toma como universo de partida las entidades que conforman el sector público no financiero reducido, que incluye a las instituciones del Gobierno Central, instituciones descentralizadas no empresariales, órganos desconcentrados y empresas públicas no financieras.¹ A partir de este universo se definirá un núcleo central de instituciones directamente vinculadas con el gasto en biodiversidad, que se complementará con otras entidades públicas que, a partir de ejercicios de «Revisión de políticas públicas y la institucionalidad para la gestión de biodiversidad» y «Análisis del Gasto en Biodiversidad» previamente realizados para Costa Rica, se identifique como relevantes para el análisis.

La decisión de incluir, o no, el gasto de una entidad particular como parte del gasto en biodiversidad dependerá de la vinculación de su mandato con la gestión de la biodiversidad. Se debe advertir que a medida se procese la información presupuestaria, el ámbito de análisis podrá ampliarse o reducirse en función de la relevancia que tomen las instituciones en la ejecución de recursos destinados a la biodiversidad.

¹ El listado completo de las entidades del Sector Público No Financiero reducido pueden consultarse en el Anexo 1.

Ilustración 3. Núcleo central de instituciones relevantes para el análisis del gasto público en biodiversidad



Fuente: elaboración propia con base en (Marozzi, 2020)

3.1.3. Requerimientos y fuentes de información

En todo proceso de análisis y medición de gasto público, si bien la información de carácter presupuestaria es fundamental, no es suficiente para realizar las imputaciones o exclusiones para un fin específico, por ello la información presupuestaria en algunos casos deberá complementarse con información proveniente de documentos estratégicos y operativos de las instituciones públicas que permitan conocer su oferta programática y afinar la atribución de los gastos. Además, el análisis requerirá datos sobre el comportamiento de la economía costarricense, que permita contextualizar las inversiones públicas en biodiversidad y permita analizar el impacto de la crisis económica a causa de la pandemia de la Covid-19 en dichas inversiones.

La información que, como mínimo, se requerirá para el desarrollo del análisis del gasto para la biodiversidad se describe en la siguiente tabla.

Tabla 1. Requerimientos y fuentes de información para el análisis del gasto público en biodiversidad

Información	Fuente
<p>Datos presupuestarios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desagregados acorde a la estructura presupuestaria de Costa Rica² • Clasificadores de gasto público <ul style="list-style-type: none"> ▪ Funcional ▪ Objeto del gasto ▪ Económica ▪ Fuente de financiamiento • Acorde a los diferentes momentos presupuestarios: asignado, vigente, devengado 	<p>Ministerio de Hacienda Contraloría General de la República</p>
<p>Datos macroeconómicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • PIB • Inflación • Recaudación tributaria 	<p>Banco Central de Costa Rica Ministerio de Hacienda Instituto Nacional de Estadística</p>
<p>Documentos estratégicos y operativos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planes operativos anuales • Políticas y estrategias institucionales • Memorias de labores • Informes de liquidación 	<p>Instituciones del SPNF y resto de instituciones que forman parte del núcleo central de biodiversidad</p>

Fuente: elaboración propia

3.1.4. Identificación de partes interesadas

La presente consultoría se desarrollará para en el marco de la Fase II del proyecto BIOFIN en Costa Rica y se identifican tres partes interesadas en el desarrollo de la misma:

- Equipo BIOFIN de PNUD
- Instituciones que integran el Consejo Nacional de Cuentas Ambientales (CNCA): Ministerio de Ambiente y Energía, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Banco Central de Costa Rica y el Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Instituciones gubernamentales «núcleo central del gasto biodiversidad»

3.1.5. Plan de consulta con actores

La coordinación de la consultoría se realizará directamente entre la consultora y el equipo de BIOFIN-PNUD. Sin embargo para el desarrollo de la misma se requerirá del acompañamiento técnico y la retroalimentación de parte del CNCA para que los productos de esta consultoría puedan servir como insumo para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la apropiación del ejercicio BER. Es por ello que se propone la realización de al menos 4 reuniones con el CNCA con los siguientes objetivos:

² Se procurará analizar los datos por lo menos a nivel de programa.

- Reunión introductoria que permita socializar los alcances esperados de la consultoría y establecer canales de comunicación con las partes interesadas y que faciliten el apoyo para acceder a la información requerida para el análisis del gasto público.
- Reunión para validar el modelo conceptual del gasto en biodiversidad
- Reunión para explicar el proceso de aplicación de la metodología de medición del gasto en biodiversidad y la presentación de resultados preliminares
- Reunión para presentar los resultados finales del análisis del gasto público en biodiversidad

Se propone que estas reuniones se realicen posterior a la entrega de los borradores de cada uno de los productos de la consultoría, de tal manera que la retroalimentación de parte del CNCA sea incorporado en las versiones finales de los mismos. Se sugiere que estos espacios coincidan con las reuniones ordinarias del CNCA que se programen para el 2021.

La realización de reuniones con el pleno del CNCA no excluye la posibilidad de consultas bilaterales para requerimientos de información, mandatos institucionales o intervenciones de políticas públicas.

3.2. Definición de parámetros

El análisis del gasto en biodiversidad en primer lugar requiere la definición de qué es un gasto en biodiversidad. Para la presente consultoría se retomará el concepto establecido por BIOFIN, según el cual se considera como un gasto en biodiversidad todo « [...] gasto cuyo propósito sea tener un impacto positivo en la biodiversidad o reducir o eliminar las presiones sobre esta [...] incluyen gastos directos, que tienen a la biodiversidad como su objetivo principal o 'causa finalis', así como gastos indirectos, que tienen a la biodiversidad como su propósito secundario o conjunto» (PNUD, 2018: 72). Para los propósitos de esta consultoría solo se considerarán aquellos gastos ejecutados por las instituciones del SPNF reducido e instituciones adicionales que forman parte del núcleo central en biodiversidad de Costa Rica.

Como referencia para identificar las acciones relacionadas a la biodiversidad y conocer sus definiciones, se pueden adoptar las que ya han sido diseñadas e implementadas a partir de clasificadores internacionales. Dichas clasificaciones tienen la ventaja que se respaldan en criterios que han sido revisados y avalados por expertos y organizaciones reconocidas dentro del área de trabajo sobre el medio ambiente. En esta metodología se toman como referencia los criterios utilizados por las guías de Clasificación de Actividades de Protección del Medio Ambiente (CAPA)³ y la de Clasificación de Actividades de Gestión de Recursos (CReMA), para identificar las acciones vinculadas en forma primaria y secundaria con la biodiversidad. Para la identificación de las inversiones en biodiversidad, también se toman de referencia las categorías de gasto definidas por BIOFIN, las cuales reflejan una asociación a la biodiversidad, organizaciones y sectores económicos.

³ CAPA considera dos tipos de actividades: (1) Protección al Medio Ambiente (PMA), que se refiere a toda actividad que reduce o elimina presiones al medio ambiente; (2) Actividades de Gestión De Recursos (GR), aquellas que hacen más eficiente el uso de los recursos naturales. Su descripción se puede consultar en el Anexo 2.

Tabla 2. Categorías de gasto de BIOFIN

Categoría	Descripción
Acceso y participación de los beneficios	El acceso a recursos genéticos, con un enfoque en el consentimiento informado previo, y la distribución de beneficios de la diversidad genética, con un enfoque en la equidad y transparencia (para aquellos cuyo conocimiento se usa) y en términos definidos de mutuo acuerdo
Conciencia y conocimiento de la biodiversidad	Cualquier campaña, acción o iniciativa orientada a generar conciencia sobre la biodiversidad, sus usos y/o valor, ya sea en entornos informales o formales; y cualquier acción orientada a generar y proporcionar los datos y/o información requerida para tomar decisiones sólidas en relación con la biodiversidad, la investigación y los estudios científicos sobre áreas clave relacionadas con todos los aspectos de la biodiversidad, incluidas las ciencias ecológicas, sociales, económicas
Bioseguridad	Prevención, contención y erradicación de especies exóticas invasoras (EEI) así como gestión, transporte y uso seguro de organismos vivos modificados (OVM/organismos modificados genéticamente, OMG) que son el resultado de la biotecnología moderna y que pueden tener efectos adversos en la diversidad biológica, también con consideración de los riesgos para la salud humana.
Economía verde	La biodiversidad sostenible se beneficia de las acciones del sector público y privado que apuntan a reducir los impactos negativos sobre la naturaleza a través de diseño, ingeniería, planificación, inversión, operaciones, políticas y gestión mejorados. Ciertas iniciativas van más allá de reducir el impacto negativo para abarcar el financiamiento y la gestión de la naturaleza a través de infraestructura verde, empresas que protegen la biodiversidad, certificación de sostenibilidad y la ecologización de las cadenas de suministros. La mitigación (industria) del cambio climático beneficia la biodiversidad indirectamente y está incluidas las ciencias ecológicas, sociales, económicas.
Biodiversidad y planificación del desarrollo	Actividades de planificación nacional, estatal o local, legales, de políticas, de financiamiento, de coordinación y ejecución que cubren diversas categorías o cuestiones generales como la planificación y políticas para la biodiversidad y el desarrollo.
Biodiversidad y planificación del desarrollo	Actividades de planificación nacional, estatal o local, legales, de políticas, de financiamiento, de coordinación y ejecución que cubren diversas categorías o cuestiones generales como la planificación y políticas para la biodiversidad y el desarrollo»
Áreas protegidas y otras medidas de conservación	Las medidas <i>in situ</i> y <i>ex situ</i> para proteger y salvaguardar la biodiversidad en los niveles genético, de especies y ecosistemas
Restauración	La restauración o la rehabilitación de ecosistemas degradados para fines de biodiversidad y servicios ecosistémicos
Uso sostenible	El uso sostenible de recursos naturales renovables según lo define el CDB. Esta categoría se distingue de la economía verde por su enfoque en los servicios ecosistémicos, principalmente la producción y los servicios de apoyo subyacentes. Las actividades están dirigidas a la mejora de los resultados de biodiversidad en coordinación con otros cobeneficios relacionados con el uso de los recursos naturales

Fuente: (PNUD, 2018).

Se debe señalar que a diferencia del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica de la ONU, conocido como SCAE, BIOFIN no adopta un enfoque contable, al reconocer los gastos secundarios que no se cuentan en el SCAE y los cuales se relacionan a diversas actividades que incluyen la biodiversidad como objetivo secundario o terciario.

Además, para fines operativos de la presente consultoría, el criterio de selección sobre el cual se integrará el análisis, revisión y clasificación de gasto en biodiversidad, se basará en el clasificador funcional del gasto vigente en Costa Rica. Específicamente, a partir del grupo *2.2.4 Protección de la diversidad biológica y del paisaje* de la subclase *2.2 Protección del medio ambiente* del clasificador funcional del gasto vigente, que se define como:

« [...] actividades relacionadas con la protección de la flora y la fauna tales como, la reintroducción de especies extinguidas y la recuperación de especies en peligro de extinción, la protección de determinados hábitats como parques y reservas naturales, la protección de paisajes incluyendo la recuperación de los mismos.

De igual forma, considera la rehabilitación de minas y canteras abandonadas.

Comprende la administración, supervisión, inspección, gestión o apoyo de actividades relacionadas con la protección de la diversidad biológica, de los recursos naturales y del paisaje, así como el uso dado a donaciones, préstamos o subsidios en apoyo a actividades relacionadas con este fin.

Incluye las campañas informativas, de concientización y de limpieza en materia ambiental.

No incluye la explotación y el mantenimiento de los sistemas relacionados con el abastecimiento de agua, que se registran en los códigos (2.1.3.1) o (3.1.3) según corresponda» (Ministerio de Hacienda, 2007).

Sin embargo, a partir del concepto de gasto en biodiversidad establecido en el Manual de BIOFIN, también será necesario ampliar el análisis, en primer lugar a la subclase *2.2 Protección del medio ambiente* y posteriormente al resto de la estructura del clasificador.

Tabla 3. Estructura del gasto en protección del medio ambiente de acuerdo al clasificador funcional

Código	Descripción
<i>2.2</i>	<i>Protección del medio ambiente</i>
2.2.1	Disposición de desechos
2.2.2	Disposición de aguas residuales
2.2.3	Reducción de la contaminación
2.2.4	Protección de la diversidad biológica y del paisaje
2.2.5	Investigación y desarrollo relacionados con la protección del medio ambiente
2.2.6	Protección del medio ambiente no especificados

Fuente: elaboración propia con base en (Ministerio de Hacienda, 2007)

3.3. Recopilación de información

Para el desarrollo de la consultoría se recopilará información presupuestaria del periodo de estudio al mayor nivel de desagregación posible acorde a la estructura presupuestaria vigente en Costa Rica y a los clasificadores presupuestarios vigentes.

Una vez recolectada la información se construirá una base de datos que permitirá procesar, sistematizar, limpiar y armonizar la información presupuestaria y que además servirá de base para el sistema de gestión de la información requerido por la consultoría.

Además, se recopilará información de carácter no presupuestario que permita comprender mejor los fines a los que se destinan los recursos y poder así realizar atribuciones o exclusiones al gasto público en biodiversidad.

Para la recopilación de información se canalizarán las solicitudes de información a través de los representantes de las instituciones en el seno de la CNCA, además, cuando sea necesario, se realizarán requerimientos de información a través de solicitudes formales por medio del equipo BIOFIN o los mecanismos definidos por el marco legal costarricense.

3.4. Análisis de datos

Posterior a la recopilación de información y su armonización, se procederá con el proceso de atribución o exclusión de los gastos en biodiversidad. En este proceso de clasificación, la información presupuestaria disponible, se complementará con información no presupuestaria, mediante la utilización de registros administrativos públicos detallados (por ejemplo, la revisión de los programas operativos anuales, políticas y estrategias institucionales, memorias de labores, entre otros, documentos que suelen tener información detallada vinculada al presupuesto). La información no presupuestaria brindará los insumos necesarios para realizar inferencias cuando a partir de la información presupuestaria disponible sobre la oferta programática pública no se puedan realizar imputaciones directas del gasto público en biodiversidad.

Una vez la base de datos se haya clasificado se generarán reportes de resultados que servirán como base para la cuantificación, caracterización y análisis de las inversiones públicas en biodiversidad de Costa Rica. Adicionalmente se calcularán indicadores como la prioridad fiscal y económica que permitan relativizar las inversiones públicas en biodiversidad con el tamaño de los presupuestos públicos y de la economía.

Para el período 2016-2019, si la información disponible lo permite, se utilizarán los presupuestos ejecutados, ya que así se podrá identificar aquellas inversiones en biodiversidad efectivamente realizadas; mientras que para el año 2020, se propone utilizar tanto el presupuesto aprobado como el vigente y el ejecutado, ya que así se podrá identificar las brechas de financiamiento provocadas por la contracción económica.

4. Marco conceptual de la consultoría

La implementación de la metodología es necesario definir el marco conceptual sobre el que se aplicará, el mismo contiene los conceptos básicos de la clasificación presupuestaria en Costa Rica y los lineamientos de política pública vinculados directamente con la biodiversidad.

4.1. Organización del Sector Público en Costa Rica

El Sector Público Costarricense está conformado por el conjunto global de las organizaciones públicas y está integrado por los tres Poderes de la República: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Legislativo se conforma por

la Asamblea Legislativa sus dos órganos adscritos, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes de la República. El Ejecutivo, lo ejerce la Presidencia de la República y sus 3 instituciones adscritas, los 18 Ministerios o Carteras de Gobierno con 66 instituciones adscritas. Mientras que el poder Judicial está conformado por la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales establecidos en la ley. A los tres poderes se suma el Tribunal Supremo de Elecciones; la Administración Descentralizada Institucional, que incluye a las instituciones autónomas, semiautónomas, empresas públicas estatales, empresas públicas no estatales y entes públicos no estatales; y, la Administración Descentralizada Territorial, que incluye 82 municipalidades y 8 Consejos Municipales de Distrito (MIDEPLAN, 2017).

4.2. Marco normativo de clasificación presupuestaria

En Costa Rica, en atención a la Constitución Política de la República, la Ley N°8131: Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, y el Decreto Ejecutivo 32988: Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, el proceso presupuestario comprende cuatro etapas: formulación, aprobación, ejecución y evaluación. En la etapa de formulación, cada entidad, en observancia del Plan Nacional de Desarrollo, debe definir sus propuestas de gasto, en el caso del Gobierno Central, el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN), consolida el Presupuesto Nacional y lo presenta a la Asamblea Legislativa. En la siguiente etapa, hay dos instancias de aprobación: la Asamblea Legislativa, que debe aprobar el presupuesto del Gobierno Central (artículo constitucional 178); y, la Contraloría General de la República, que debe aprobar los presupuestos de las Municipalidades, empresas públicas e instituciones autónomas (artículo constitucional 184). Posteriormente, durante la ejecución presupuestaria cada entidad utiliza las asignaciones presupuestarias aprobadas acorde a los objetivos, metas y prioridades previamente definidas. Finalmente, la evaluación consiste en valorar los resultados físicos y financieros obtenidos por el sector público sobre la base de los objetivos y metas programadas.

Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y el Decreto Ejecutivo 32988: Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos el proceso presupuestario comprende cuatro etapas: formulación, aprobación, ejecución y evaluación. En la etapa de formulación, cada entidad, en observancia del Plan Nacional de Desarrollo, debe definir sus propuestas de gasto, en el caso del Gobierno Central, el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN), consolida el Presupuesto Nacional y lo presenta a la Asamblea Legislativa. En la siguiente etapa, hay dos instancias de aprobación: la Asamblea Legislativa, que debe aprobar el presupuesto del Gobierno Central (artículo constitucional 178); y, la Contraloría General de la República, que debe aprobar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas (artículo constitucional 184). Posteriormente, durante la ejecución presupuestaria cada entidad utiliza las asignaciones presupuestarias aprobadas acorde a los objetivos, metas y prioridades previamente definidas. Finalmente, la evaluación consiste en valorar los resultados físicos y financieros obtenidos por el sector público sobre la base de los objetivos y metas programadas.

Dentro de las diferentes etapas del proceso presupuestario se toman en consideración las diferentes clasificaciones presupuestarias de ingresos y gastos definidas por el Reglamento de la Ley de Administración

Financiera de la República y Presupuestos Públicos. En el caso de los ingresos el Reglamento, en su artículo 41, establece que estos se clasificarán con base en naturaleza económica, distinguiendo entre: ingresos corrientes, ingresos de capital y fuentes de financiamiento. En el caso del gasto, el artículo 43, define cinco clasificaciones a utilizar: institucional, económica, por objeto del gasto, funcional y por fuente de financiamiento. Los lineamientos y criterios para cada clasificación se determinan mediante Decretos Ejecutivos, previamente coordinados con la Contraloría General de la República (CGR) (Costa Rica, 2006).

4.2.1. Clasificador económico de los ingresos

Este clasificador «[...] es un instrumento normativo que ordena y agrupa los recursos con que cuentan las entidades públicas, en categorías homogéneas definidas en función de la naturaleza y características de las transacciones que dan origen a cada una de las fuentes de recursos» (Ministerio de Hacienda, 2018).

El punto de partida de la estructura del clasificador es el artículo 41 del Reglamento de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, que define tres clases de ingresos: ingresos corrientes, ingresos de capital y fuentes de financiamiento. Cada clase se divide en subclases, para los ingresos corrientes hay cuatro subclases; para los ingresos de capital, cinco; y, para los ingresos por financiamiento, cuatro. La codificación con base a este clasificador se realiza en nueve niveles denominados: clase, subclase, grupo, subgrupo, partida, subpartida, renglón, subrenglón y fuente de financiamiento.

Tabla 4. Costa Rica: codificación del clasificador de ingresos

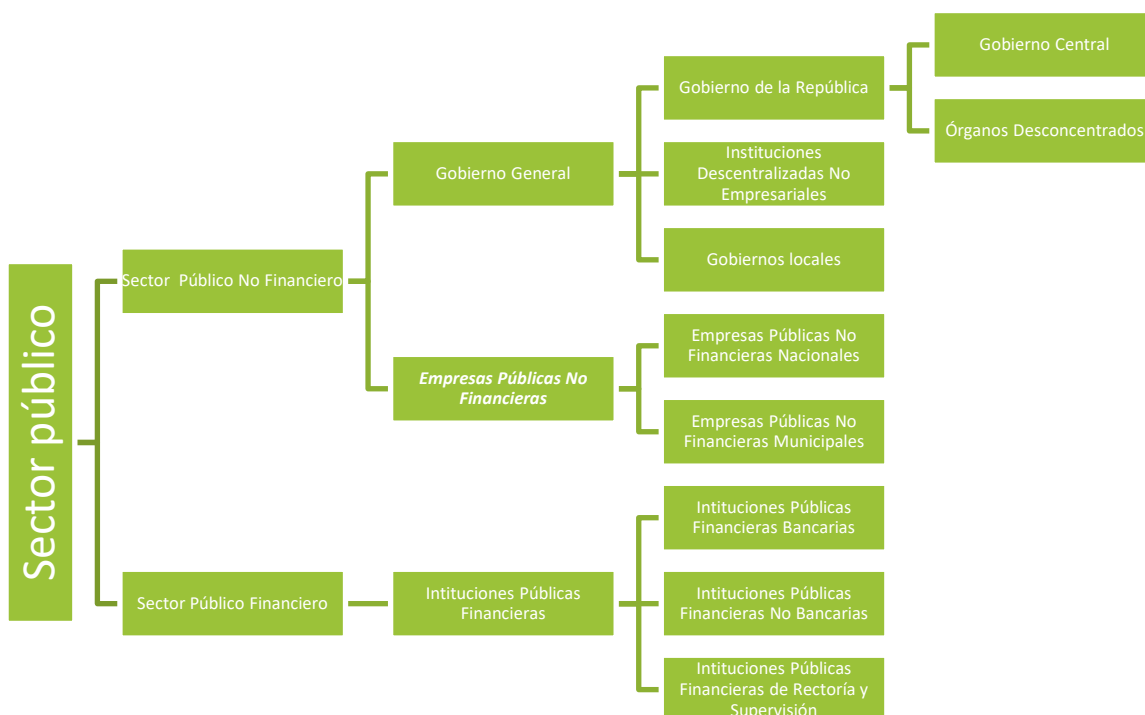
Codificación		
Niveles y número de dígitos		
Nivel 1:	1	Clase
Nivel 2:	1	Subclase
Nivel 3:	1	Grupo
Nivel 4:	1	Subgrupo
Nivel 5:	2	Partida
Nivel 6:	2	Subpartida
Nivel 7:	1	Renglón
Nivel 8:	1	Subrenglón
Nivel 9:	3	Fuente de Financiación

Fuente: (Ministerio de Hacienda, 2018).

4.2.2. Clasificador institucional del gasto

El clasificador institucional contiene lineamientos para agrupar a las instituciones públicas «[...] con base en criterios de naturaleza económica, competencia en la administración de los recursos públicos y político-administrativo» (Ministerio de Hacienda, 2011).

Ilustración 4. Costa Rica: Estructura del clasificador institucional del Sector Público



Fuente: elaboración propia con base en (Ministerio de Hacienda, 2011).

La estructura del clasificador institucional tiene un primer nivel denominado Sector Público, que da origen al Sector Público No Financiero y Sector Público Financiero, los cuales se van subdividiendo hasta llegar al nivel de Instituciones en que se identifica cada entidad individualmente.

La codificación de este clasificador se realiza en seis niveles, el código consta de 10 dígitos, los primeros cuatro niveles de un dígito cada uno y los niveles cinco y seis de 3 dígitos.

Tabla 5. Costa Rica: codificación del clasificador institucional

Codificación		
Niveles y número de dígitos		
Nivel 1:	1	Sector
Nivel 2:	1	Subsector
Nivel 3:	1	Grupo
Nivel 4:	1	Subgrupo
Nivel 5:	2	Instituciones
Nivel 6:	2	Identificador OD/GC

Fuente: (Ministerio de Hacienda, 2011).

4.2.3. Clasificador económico del gasto

Este clasificador permite « [...] la identificación y agrupación de los egresos del sector público en categorías homogéneas definidas según las características económicas de la transacción, cuyo propósito es servir a la medición del efecto en la economía de las operaciones del sector público. Permite diferenciar el gasto según la finalidad económica, en gasto corriente y de capital y las transacciones financieras» (Ministerio de Hacienda , 2004).

La estructura del clasificador responde a dos criterios: a) cuando el egreso es “recuperable” se clasifica como transacción financiera, lo cual implica la formación o modificación de un activo financiero, en las que se establecen obligaciones futuras de reembolso; b) cuando el egreso es “no recuperable” se clasifica como gasto corriente o de capital, según sea la finalidad económica.

La codificación del clasificador tiene cuatro dígitos, que representan cuatro niveles: partida, grupo de subpartida, subpartida y renglón.

Tabla 6. Costa Rica: codificación del clasificador económico

Codificación		
Niveles y número de dígitos		
Nivel 1:	1	Partida
Nivel 2:	1	Grupo de subpartida
Nivel 3:	1	Subpartida
Nivel 4:	1	Renglón

Fuente: (Ministerio de Hacienda , 2004).

Se debe señalar que las cuentas que derivan de la clasificación económica tienen una correspondencia con las cuentas del objeto del gasto, ya que a partir de éstas se deriva la clasificación indicada. Esto permite que proyectos de inversión, sean clasifiquen económicamente como gastos de capital, aunque correspondan a proyectos ejecutados mediante el pago de remuneraciones, bienes y servicios y otros gastos (Ministerio de Hacienda , 2004).

4.2.4. Clasificador por objeto de gasto

Este clasificador «consiste en un conjunto de cuentas de gastos, ordenadas y agrupadas de acuerdo con la naturaleza del bien o servicio que se esté adquiriendo o la operación financiera que se esté efectuando» (Ministerio de Hacienda, 2018a)

La codificación con base a este clasificador consta de cinco dígitos, que representa tres niveles de desagregación: partidas, grupos de subpartidas y subpartidas.

Tabla 7. Costa Rica: codificación del clasificador económico

Codificación Niveles y número de dígitos		
Nivel 1:	1	Partida
Nivel 2:	2	Grupo de subpartida
Nivel 3:	2	Subpartida

Fuente: (Ministerio de Hacienda, 2018a)

4.2.5. Clasificador funcional del gasto

El clasificador funcional es «[...] un instrumento que identifica y agrupa las finalidades o propósitos del gasto público, de acuerdo con la clase de servicios que prestan las instituciones públicas a los y las habitantes del país en forma individual o colectiva» (Ministerio de Hacienda, 2007). Este clasificador permite identificar los recursos que el aparato estatal asigna para el cumplimiento de sus objetivos y funciones. La clasificación se realiza en cuatro niveles denominados: clase, subclase, grupo y subgrupo.

Tabla 8. Costa Rica: Codificación del clasificador funcional

Codificación Niveles y número de dígitos		
Nivel 1:	1	Clase
Nivel 2:	1	Subclase
Nivel 3:	1	Grupo
Nivel 4:	1	Subgrupo

Fuente: (Ministerio de Hacienda, 2007)

El código consta por tanto de cuatro dígitos. El primero indica si el gasto funcional es general, económico o social; el segundo, especifica a cuál de las 10 funciones del clasificados está asociado el gasto; el tercero, desagrega las 10 funciones de conformidad con la finalidad a la cual corresponde el gasto, mientras que el cuarto dígito identifica la función específica asociada al gasto.

Dentro de este clasificador, la clase subclase *2.2 Protección del medio ambiente* resulta relevante para la identificación del gasto público en biodiversidad. Esta clase se describe en seis grupos que se describen a continuación:

Tabla 9. Descripción del gasto en protección del medio ambiente según el clasificador funcional del gasto

Código		Descripción
2.2	<i>Protección del medio ambiente</i>	
2.2.1	Disposición de desechos	<p>Este grupo incluye el tratamiento y la eliminación de los desechos. La recolección de desechos, comprende la limpieza de calles, plazas, vías, mercados, jardines públicos, parques, entre otros.</p> <p>La recolección de todo tipo de desechos, con independencia de que se haga de manera selectiva, según el tipo de producto, o de que cubra indistintamente todo tipo de desechos y su transporte al lugar de tratamiento o depósito.</p> <p>El tratamiento de desechos incluye cualquier método o proceso destinado a modificar las características o composición física, química o biológica de cualquier desecho para neutralizarlo, eliminar de él cualquier sustancia peligrosa, volverlo más seguro para el transporte, hacer posible su recuperación o almacenaje o reducir su volumen.</p> <p>La eliminación de desechos consiste, entre otras cosas, en proporcionar un destino final a los desechos que ya no resultan útiles, mediante el uso de vertederos o depósitos, el confinamiento, el enterramiento, el vertimiento en el mar o cualquier otro método pertinente de eliminación.</p> <p>Comprende la administración, supervisión, inspección, gestión o apoyo de los sistemas de recolección, tratamiento y vertimiento de desechos. Considera también, las donaciones, préstamos o subsidios en apoyo de la explotación, la construcción, el mantenimiento o la mejora de estos sistemas.</p> <p>Incluye: la recolección, el tratamiento y la eliminación de los desechos nucleares</p>
2.2.2	Disposición de aguas residuales	<p>En este grupo se incluye la gestión del sistema de alcantarillado y el tratamiento de las aguas residuales.</p> <p>La gestión del sistema de alcantarillado incluye la explotación y la construcción del sistema de colectores, tuberías, conductos y bombas de evacuación de las aguas residuales, de lluvia, domésticas y de otro tipo, desde los puntos de generación hasta una instalación de tratamiento o a las aguas superficiales.</p> <p>El tratamiento de las aguas residuales incluye cualquier proceso mecánico, biológico o avanzado de purificación de las aguas residuales con el fin de que éstas cumplan las normas medioambientales vigentes y otras normas de calidad.</p> <p>Comprende la administración, supervisión, inspección, explotación o apoyo de los sistemas de alcantarillado y del tratamiento de las aguas residuales. Considera también, las donaciones, préstamos o subsidios en apoyo a la explotación, la construcción, el mantenimiento o el mejoramiento de estos sistemas.</p> <p>No incluye la aprobación de tarifas por servicios de alcantarillado sanitario que se clasifican en el código (2.1.9)</p>
2.2.3	Reducción de la contaminación	<p>Este grupo incluye actividades relacionadas con la protección del aire ambiente y del clima, la protección del suelo y de las aguas subterráneas, la reducción de los ruidos y las vibraciones, así como la protección contra la radiación.</p> <p>Entre estas actividades figuran la construcción, el mantenimiento y la explotación de sistemas y estaciones de vigilancia, aparte de las estaciones meteorológicas.</p> <p>La colocación de terraplenes de contención de ruido, setos y otros medios de lucha contra el ruido, así como la renovación de algunas secciones de las carreteras urbanas o de los ferrocarriles con revestimientos que reduzcan los ruidos.</p> <p>Medidas de reducción de la contaminación en las extensiones de agua, de regulación y prevención de las emisiones de gases</p>

		<p>termoactivos y contaminantes que afectan desfavorablemente a la calidad del aire. La construcción, el mantenimiento y la explotación de instalaciones de descontaminación de suelos y de almacenamiento de productos contaminantes y el transporte de productos contaminantes.</p> <p>Comprende la administración, supervisión, inspección, gestión o apoyo de actividades relacionadas con la reducción y el control de la contaminación., así como: las donaciones, préstamos o subsidios relacionados.</p>
2.2.4	Protección de la diversidad biológica y del paisaje	<p>Este grupo incluye actividades relacionadas con la protección de la flora y la fauna tales como, la reintroducción de especies extinguidas y la recuperación de especies en peligro de extinción, la protección de determinados hábitats como parques y reservas naturales, la protección de paisajes incluyendo la recuperación de los mismos.</p> <p>De igual forma, considera la rehabilitación de minas y canteras abandonadas.</p> <p>Comprende la administración, supervisión, inspección, gestión o apoyo de actividades relacionadas con la protección de la diversidad biológica, de los recursos naturales y del paisaje, así como el uso dado a donaciones, préstamos o subsidios en apoyo a actividades relacionadas con este fin.</p> <p>Incluye las campañas informativas, de concientización y de limpieza en materia ambiental.</p> <p>No incluye la explotación y el mantenimiento de los sistemas relacionados con el abastecimiento de agua, que se registran en los códigos (2.1.3.1) o (3.1.3) según corresponda.</p>
2.2.5	Investigación y desarrollo relacionados con la protección del medio ambiente	<p>Las definiciones de la investigación básica, investigación aplicada y desarrollo experimental figuran en los códigos (1.1.5) y (1.1.6)</p> <p>Comprende la administración y gestión de organismos gubernamentales, dedicados a investigación aplicada y desarrollo experimental relacionados con la protección del medio ambiente. Considera también, las donaciones, préstamos o subsidios en apoyo a investigación aplicada y desarrollo experimental relacionados con la protección del medio ambiente, realizadas por órganos como por ejemplo institutos de investigación y universidades.</p> <p>No incluye investigación básica que se registra en el código (1.1.5.)</p>
2.2.6	Protección del medio ambiente no especificados	<p>Comprende la administración, dirección, regulación, supervisión, gestión y apoyo de actividades como formulación, administración, coordinación y vigilancia de políticas, planes, programas y presupuestos generales para promover la protección del medio ambiente.</p> <p>La preparación y ejecución de legislación y normas de actuación en lo referente a la prestación de servicios de protección del medio ambiente.</p> <p>La producción y difusión de información general, documentación técnica y estadística sobre la protección del medio ambiente.</p> <p>Incluye: asuntos y servicios relacionados con la protección del medio ambiente que no puedan asignarse en ninguno de los códigos antes mencionados.</p>

Fuente: (Ministerio de Hacienda, 2007)

4.2.6. Clasificador por fuente de financiamiento

El clasificador por fuente de financiamiento « [...] permite identificar los gastos de conformidad con la fuente de financiamiento con que dichas erogaciones se financian y asociar todas las posibles fuentes de financiación del presupuesto con los gastos respectivos» (Ministerio de Hacienda, 2006).

El código para designar la fuente de financiamiento consta de tres dígitos.

Tabla 10. Costa Rica: estructura y codificación por fuente de financiamiento

Concepto	Fuentes de financiamiento (Códigos y rangos)
Ingresos corrientes	→ 001
Ingresos de capital	→ 002 al 199
Venta de activos	→ 002 al 006
Recuperación y anticipos por obras de utilidad pública	→ 020
Recuperación de préstamos y otras inversiones	→ 030
Transferencias de capital	→ 060 al 100
Otros ingresos de capital	→ 120 al 199
Financiamiento	→ 200 al 999
Financiamiento interno	→ 200 al 309
Financiamiento externo	→ 450 al 899
Recursos de vigencias anteriores	→ 900 al 998
Recursos de emisión monetaria	→ 999

Fuente: (Ministerio de Hacienda, 2006).

4.3. Marco de política pública de protección de la biodiversidad

El análisis del gasto público destinado a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en Costa Rica, para el período 2015-2020 tendrá como base los lineamientos de política pública contenidos en: la *Política Nacional de Biodiversidad 2015-2030 de Costa Rica*, la *Estrategia Nacional de Biodiversidad 2015-2025* y su *Plan de Acción (ENB2)*.

La *Política Nacional de Biodiversidad de Costa Rica 2015-2030* constituye el marco normativo rector que orienta las acciones estatales, a nivel local, sectorial y nacional, para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, así como para la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su uso. Dentro de su marco de aplicación, la *Política* reconoce el presupuesto nacional de las instituciones públicas con competencia en materia de biodiversidad, así como los recursos económicos y en especie de los gobiernos locales, como fuentes de recursos para su financiamiento.

La *Estrategia Nacional de Biodiversidad 2015-2025* y su *Plan de Acción (ENB2)* permiten dar operatividad la *Política* con la definición de políticas a nivel local, regional, sectorial y nacional para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en Costa Rica. Al haberse elaborado desde un enfoque de gestión por resultados facilita el monitoreo de avances, metas y objetivos planteados. En el marco de la *Estrategia* se define como uno de los temas estratégicos el «Fortalecimiento de capacidades de financiamiento, alianzas y arreglos

institucionales para mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión intersectorial de la biodiversidad», tema para el que se define la meta global 22 de la ENB2 que «Al 2025 se aumentan los recursos humanos y financieros para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y se mejora la eficiencia y eficacia de su uso» y metas nacionales específicas vinculadas en particular la Meta 91 cuya ambición es al 2025, se aumentará al 0.8% la inversión nacional en conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

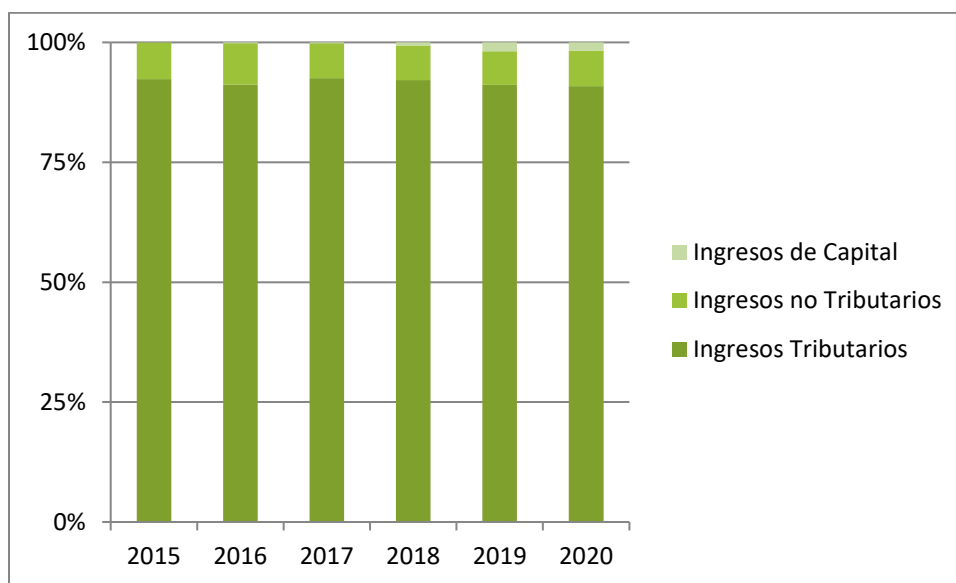
5. Contexto fiscal del gasto público en biodiversidad

La cantidad de recursos que se destinan a los diferentes objetivos de desarrollo están determinados por la situación fiscal del país. En este sentido Costa Rica desde hace varios años se encuentra en una situación fiscal con graves problemas estructurales que se manifiestan en la insuficiencia del gasto público para cumplir los fines del Estado y con un alto nivel de rigidez presupuestaria; una carga tributaria baja y estancada; y, una deuda pública insostenible cuyo servicio representa un alto costo de oportunidad de los recursos públicos.

5.1. Ingresos públicos 2015-2020

Entre 2015 y 2020, el Estado costarricense percibió ingresos promedios de ₡4,765.1 miles de millones al año, lo que equivale en términos del PIB al 13.9%. Previo a la pandemia los ingresos presentaban un crecimiento anual alrededor del 6.4%, observando un crecimiento de 8.2% en el 2019, producto de la entrada en vigencia de la Ley No. 9635: Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

Gráfica 1. Costa Rica: composición de los ingresos fiscales (2015-2020)

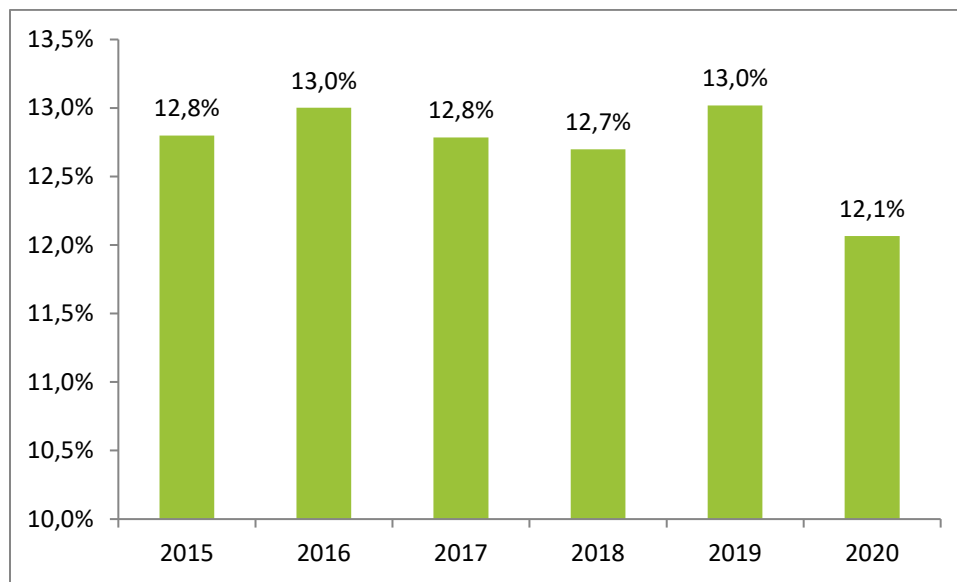


Fuente: elaboración propia con base en cifras del Ministerio de Hacienda

Los ingresos corrientes representan la mayor parte de los ingresos públicos, para el período en estudio estos representaron el 99.2% de los ingresos totales. Mientras que los ingresos de capital, tienen en promedio un aporte marginal de 0.8% a los ingresos totales, aunque en los últimos tres años han presentado una tendencia al alza, alcanzando el 1.7% para 2020.

Dentro de los ingresos corrientes, los ingresos tributarios son los más relevantes, en promedio representan el 91.7% de los ingresos totales. Entre 2015 y 2019 la recaudación mantuvo un crecimiento modesto en términos nominales, a pesar de que en el período entró en vigencia una reforma y una amnistía tributaria, ambas contenidas en la Ley No.9635, la primera reforma de esta naturaleza aprobada en Costa Rica en las últimas décadas. En 2019, aunque la mayor parte de los efectos de la reforma ya habían entrado en vigencia y por lo tanto se reflejan en las cifras de recaudación, la carga tributaria apenas fue del 13.0%, el mismo nivel que en 2016. Con el impacto de la pandemia, las cifras de cierre del Ministerio de Hacienda indican que la carga tributaria retrocedió en 0.9% del PIB.

Gráfica 2. Costa Rica: carga tributaria



Fuente: elaboración propia con base en cifras del Ministerio de Hacienda

La mayor parte de los ingresos tributarios costarricenses proviene de impuestos indirectos, que en los últimos años han representado, en promedio, el 61.7% del total de ingresos por el cobro de impuestos, un porcentaje que aumentó significativamente entre 2018 y 2019 a causa de la reforma tributaria en el IVA. Este impuesto, es el que más recursos aporta a las arcas del Estado costarricense, representando casi la tercera parte de la recaudación, 32.7% aproximadamente. Para 2020, este impuesto se redujo en ₡11.3 miles de millones, es decir una caída del 0.7% respecto a 2019, esto se debe a que las reformas del impuesto aprobadas en 2018, amortiguaron la contracción del consumo durante la pandemia y a la reducción de los precios internacionales de los combustibles.

Dentro de los impuestos indirectos también destaca la contribución del Impuesto único de los combustibles que representa cerca del 10.8% de los ingresos tributarios, esto representa un promedio de ₡ 491.1 miles de millones al año. Durante 2020, y como consecuencia de la pandemia y la caída en el precio de los combustibles, este impuesto experimentó una caída del 20.9% respecto a 2019. La recaudación de otros impuestos indirectos también se redujo en un 27.9% para 2020.

Tabla 11. Costa Rica: composición de los ingresos tributarios (2015-2020), en miles de millones de colones

Concepto	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ingresos Tributarios	4,180.90	4,568.07	4,745.80	4,956.66	5,362.98	4,776.32
Impuestos Directos	1,429.80	1,583.41	1,743.99	1,902.98	2,068.28	1,791.29
Ingresos y Utilidades a Personas Jurídicas	659.95	742.01	843.88	915.28	1058.09	903.84
Ingresos y Utilidades a Personas Físicas	386.24	414.25	446.52	483.64	540.95	568.09
Otros directos	383.61	427.16	453.59	504.05	469.24	319.35
Impuestos Indirectos	2,432.11	2,584.33	2,646.88	2,664.15	2,821.29	2,550.04
Ventas/IVA	1,336.07	1,414.36	1,453.35	1,487.62	1,634.99	1,623.69
Impuesto único combustibles	457.83	472.64	510.26	517.67	552.02	436.38
Consumo	224.59	255.32	243.77	221.20	197.45	142.45
Otros indirectos	413.62	442.01	439.50	437.67	436.83	347.52

Fuente: elaboración propia con base en cifras del Ministerio de Hacienda

Por otra parte, en los últimos años, los impuestos directos han aportado alrededor de ₡1,753.3 miles de millones al año, es decir, un 36.7% de la recaudación. Para 2020, estos impuestos se redujeron en un 13.4% respecto a lo percibido en 2019. Dentro de los impuestos directos, los relacionados con los ingresos y utilidades de personas jurídicas son lo que presentan una mayor recaudación, 17.8% de los ingresos tributarios, mientras que el impuesto a los ingresos y utilidades a las personas físicas, que representa alrededor del 9.9% de la recaudación. Nominalmente el primero de estos impuestos cayó un 14.6% respecto a 2019, mientras que el segundo incrementó en un 5.0% respecto al mismo año.

5.2. Gasto público 2015-2020

Entre 2015 y 2020 las erogaciones totales realizadas por el Estado costarricense representaron, en promedio anual, un monto de ₡ 8,603.5 miles de millones, equivalentes al 25.0% del PIB. Del total de erogaciones, se estima que ₡ 1,708.4 miles de millones al año se destinaron a las amortizaciones de la deuda pública, equivalentes al 5.0% del PIB, por lo que los gastos ejecutados promedio rondarían por los ₡ 6,895.1 miles de millones.

El nivel de gastos durante el período ha mantenido una tendencia a la alza, pasando de un 19.4% del PIB, en 2015, a un 21.3% en 2020, ya que a pesar de que el Gobierno ha implementado políticas de austeridad, elementos como el pago de intereses de la deuda continúa creciendo y presionando las finanzas públicas.

Tabla 12. Costa Rica: composición de los egresos del Gobierno Central (2015-2020), en miles de millones de colones

Concepto	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gastos Corrientes	5,317.32	5,625.72	6,114.73	6,514.97	7,129.67	7,237.37
Gastos de funcionamiento	4,517.36	4,751.13	5,092.38	5,286.26	5,612.42	5,556.06
Sueldos y Salarios	1,756.92	1,816.07	1,897.24	1,996.19	2,057.92	2,062.21
Bienes y servicios	193.53	197.62	217.64	224.11	232.41	241.73
Transferencias al sector público y externo	1,466.82	1,606.09	1,783.35	1,816.39	2,031.21	1,807.73
Otros	356.39	361.44	392.96	398.52	418.66	418.89
Intereses sobre la Deuda	799.96	874.59	1,022.35	1,228.71	1,517.25	1,681.31
Transferencias al sector privado	743.70	769.91	801.19	851.05	872.22	1,025.50
Gastos de Capital	525.86	571.34	649.28	479.52	718.83	444.01
Inversión Real Directa	97.57	95.05	98.45	67.40	60.86	73.81
Transferencias	428.29	476.29	550.84	412.12	657.96	370.20
Resto del Sector Público	315.58	333.72	470.28	360.45	501.37	329.54
Sector privado y externo	112.71	142.56	80.56	51.67	156.59	40.66
Concesión Neta de Préstamos	3.88	3.96	0.66	0.67	31.91	0.86
Amortización a la Deuda	1,590.68	1,575.26	1,451.68	1,799.50	2,154.78	1,678.35
Deuda Interna	1563.22	1524.98	1397.02	1743.54	2099.98	1478.38
Deuda Externa	27.45	50.28	54.66	55.96	54.80	199.97
Gastos totales + Concesión Neta de Préstamos	5,847.06	6,201.02	6,764.68	6,995.17	7,880.40	7,682.25
Total Egresos	7,437.74	7,776.28	8,216.36	8,794.66	10,035.18	9,360.60

Fuente: elaboración propia con base en cifras del Ministerio de Hacienda

Del monto ejecutado de gasto, el 91.6% correspondió a gastos corrientes y solo el 8.3% a gastos de capital, mientras que la concesión neta de préstamos solo reflejó un 0.1% del total.

Dentro del gasto corriente es relevante el peso de las remuneraciones que presentan el 30.7% de estos, y las compras de bienes y servicios, que implican el 3.5% del total, es en ambos rubros donde se han concentrado los esfuerzos de austeridad anunciados por el Ejecutivo. A pesar de ello, los intereses de la deuda siguen creciendo de manera sostenida. Tan solo en el período en estudio el pago de intereses pasó de representar 2.7% del PIB hasta un 4.7% en 2020. Esto pone en evidencia que el costo de la deuda en Costa Rica no solo tiene un alto costo financiero, sino también implica un alto costo de oportunidad de recursos públicos que se pudieran estar destinando a objetivos estratégicos de desarrollo. En 2020, y pese a las presiones que significó la atención de la emergencia sanitaria, los gastos corrientes solo incrementaron en 1.5% respecto a lo ejecutado en 2019.

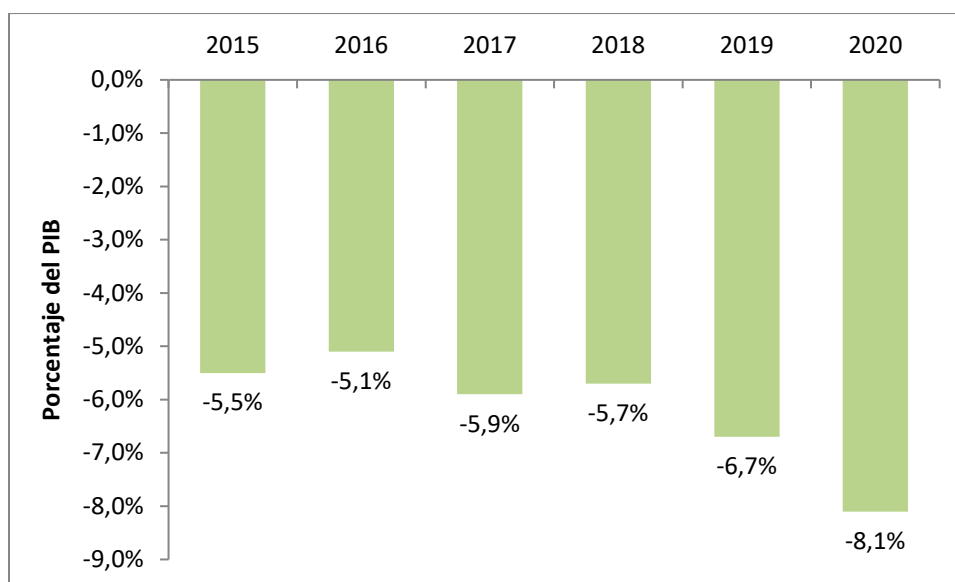
Adicionalmente, los gastos de capital, entre 2015 y 2020 representaron en promedio el 8.3% de los gastos ejecutados anualmente. Para el 2020, estos gastos apenas alcanzaron los ₡444.01 miles de millones,

equivalentes al 5.8% del total de gasto y un monto menor en un 38.2% a lo observado en 2019. Esto, en un momento de crisis representa una alarma, ya que una reducción persistente de los gastos de inversión y el desaprovechamiento de un estímulo positivo puede resultar contraproducente para los esfuerzos de recuperación económica.

5.3. Déficit fiscal y deuda pública

La complicada situación de las finanzas públicas es aún más evidente al revisar las cifras del resultado fiscal. Entre 2015 y 2020, Costa Rica ha mostrado un déficit fiscal por encima del 5% del PIB, situación que viene desde hace muchos años y que recientemente se ha ido profundizando, motivando reformas, como las contenidas en la Ley No. 9635, y enfoques de austeridad, sin que a la fecha ninguna de esas alternativas hayan sido insuficientes para frenar el crecimiento del déficit fiscal, y mucho menos resolver los problemas fiscales estructurales de Costa Rica

Gráfica 3. Costa Rica: Déficit fiscal (2015-2020)



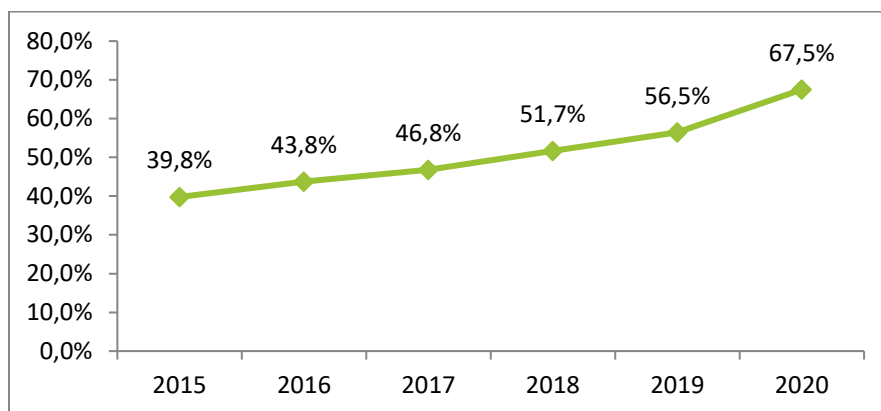
Fuente: elaboración propia con base en cifras del Ministerio de Hacienda

Para 2020, se observa un déficit presupuestario de ₡2,906.2 miles de millones, equivalente al 8.1% del PIB, algo que es superior al 6.7% registrado en 2019. Es importante señalar que el resultado fiscal para 2020 está influenciado por la caída en la actividad económica causada por la pandemia y la consecuente caída de los ingresos tributarios, problema de las finanzas públicas costarricenses tiene carácter estructural, problemas que se han visto profundizados con lo ocurrido durante 2020.

El creciente déficit fiscal, ha provocado que el Estado costarricense deba financiarlo mediante la utilización de instrumentos de deuda pública, provocando un incremento sostenido en el ratio de la deuda pública respecto al tamaño de la economía. Tan solo entre 2015 y 2020, la deuda pública incrementó 27.7 puntos del PIB, es decir, para 2020, se estima que Costa Rica cerró con una deuda pública equivalente al 67.5% del PIB. En 2020, los efectos de la pandemia provocaron una caída en los niveles de recaudación y un incremento de los

compromisos de gasto público, por lo que la demanda de recursos se elevó en 11.0 puntos del PIB, muy por encima de los niveles planificados inicialmente.

Gráfica 4. Costa Rica: Deuda pública como porcentaje del PIB (2015-2020)



Fuente: elaboración propia con base en cifras del Ministerio de Hacienda

Frente al crecimiento sostenido de la deuda pública, desde el Estado se han realizado esfuerzos por sustituir fuentes de financiamientos, recurriendo a créditos con organismos multilaterales y reduciendo la dependencia de la colocación de deuda soberana en el mercado interno, con el objetivo de acceder a mejores condiciones y en especial reducir la presión que ejerce el servicio de la deuda sobre los presupuestos públicos. Lamentablemente estos esfuerzos no han sido efectivos, para 2020, representó 37.2% del total del presupuesto de egresos y 9.7% del PIB.

En el corto plazo, la compleja situación fiscal de Costa Rica, determina en gran medida la posibilidad de incrementar las asignaciones presupuestarias a los diferentes objetivos de desarrollo, incluyendo los relacionados con la sostenibilidad ambiental o la protección de la biodiversidad. Esta posibilidad podría verse aún más afectada, si el enfoque de austeridad continúa siendo la apuesta para los problemas fiscales, en la medida que la competencia por los recursos públicos y su costo de oportunidad será cada vez más grande.

6. Revisión del gasto público en biodiversidad

Tomando en consideración el *Manual Iniciativa de Finanzas para la Biodiversidad de BIOFIN (2018)*, y adaptando la metodología a la estructura presupuestaria de Costa Rica, este apartado analiza el comportamiento, que dentro del período 2015 a 2020, han presentado los presupuestos públicos relacionados a la protección a la biodiversidad. Es importante reconocer que dentro de la propia estructura presupuestaria incluidos los clasificadores de egresos, es difícil lograr un análisis profundo de las acciones que se pueden incluir dentro de la protección a la biodiversidad, en parte porque no existe una estructura programática desagregada en la cual las instituciones públicas presenten un detalle de las diversas actividades u obras que se desarrollan dentro de sus programas, así como tampoco, se pueden reconocer que los programas que involucren más de una actividad que tenga diversidad de finalidades y funciones de gasto público. De esta cuenta, el presente análisis, recurre a los datos que las bases de presupuesto público contienen según la estructura de clasificación económica del gasto que presenta actualmente, utilizando los clasificadores

disponibles para lograr una aproximación del gasto en biodiversidad según lo que el propio Gobierno ya ha identificado, y también, según lo que al momento de realizar las revisiones institucionales y sus funciones de gestión, permiten evidenciar que existe algún vínculo con dicho gasto.

Para el análisis de los gastos dirigidos a biodiversidad, se utilizaron las bases del presupuesto de egresos del Gobierno Central compartidas por el Ministerio de Hacienda, para el periodo en estudio, 2015 a 2020 se tomaron en consideración las cifras oficiales del presupuesto devengado. Por su parte, la base contiene las estructuras de los clasificadores presupuestarios que ya se han definido anteriormente, con un nivel de desagregación de información presupuestaria muy agregada y con detalles a nivel de clasificación económica, institucional, funcional y en un sentido bastante general, de los programas y subprogramas, la fuente de financiamiento entre otros campos que no presentan un amplio detalle. Para el caso de las entidades fuera del Gobierno Central, que forman parte del núcleo central en biodiversidad, se tomó como fuente de información el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República.⁴ La información utilizada para estas instituciones tiene un carácter aún más agregado y general que las de Gobierno Central, en cuanto que el reporte de información no incluye la aplicación del clasificador funcional del gasto que permite identificar la finalidad de asignaciones presupuestarias específicas. La información publicada en el SIPP fue complementada, en la mayoría de los casos, con los Planes Operativos Institucionales (POI), Planes Estratégicos Institucionales (PEI) e informes de ejecución presupuestaria publicados en los portales de transparencia de cada entidad.

Antes de iniciar el proceso de clasificación de los Gastos en Biodiversidad y acorde al Manual de BIOFIN se tomó en cuenta que los gastos incluyen: los montos que se presupuestan, es decir el presupuesto aprobado⁵ legalmente durante cada periodo; los montos que se asignan siendo, en este caso, los rubros que se transfieren a las unidades de gasto; y, los montos que se gastan, lo que significa el presupuesto ejecutado efectivamente.

Al tomar en consideración las definiciones del Gasto en Biodiversidad, se tiene en consideración las clasificaciones internacionales descritas en la sección 3.2. Dichas clasificaciones permiten identificar los componentes de gasto público que tienen una relación primaria o secundaria con el Gasto en Biodiversidad. En ese contexto, la siguiente fórmula integra los dos componentes del gasto según su clasificación económica, que dan por resultado el Gasto en Protección Ambiental (GPA) y con ello lo que será parámetro de medición para el Gasto en Biodiversidad.

$$GPA = \text{gasto corriente} + \text{inversión}$$

Dónde:

- *Gasto corriente: es el pago por servicios personales + compra de materiales y suministros + pago por servicios generales*
- *Inversión: es la adquisición de bienes inmuebles y personales + obras públicas*

⁴ Disponible para consulta pública en: <https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=150220>

⁵ Para efectos de un análisis más ajustado, se utilizó como parámetro el presupuesto vigente de cada periodo, con la idea de medir no solo lo aprobado sino, además, el presupuesto que después de las modificaciones que se realizaron durante el mismo periodo, alcanzó un nuevo monto aumentado o reducido, sobre el cual se establece el techo presupuestario real y que, para efectos de medición de la eficacia de ejecución, se toma dicha medición.

Según lo establece el Manual de BIOFIN, la metodología incluye dentro de las Clasificación de Actividades Ambientales (CAA) aquellas que se encuentran clasificadas como parte de la Protección de la Biodiversidad y el Paisaje. Sin embargo, también se toman en consideración otras actividades que tienen relación con la biodiversidad, entre las cuales se incluyen:

1. Gestión de aguas residuales
2. Protección y rehabilitación de suelos, aguas subterráneas y aguas superficiales.
3. Investigación y desarrollo para la protección del medio ambiente.
4. Otras actividades de protección del medio ambiente.

El proceso de clasificación conlleva a que « [...] primero, los enfoques de atribución requieren la clasificación de gastos primarios y secundarios, y luego la determinación de qué porcentaje de ciertos gastos se debe atribuir a la biodiversidad. De esta cuenta, los gastos primarios deben contabilizarse al cien por ciento.⁶ Así pues, los gastos primarios se les considera sobre la base del “principio de predominio”, lo que significa que su orientación predominante es la biodiversidad» (PNUD, 2018: 82)

Otra de los criterios para integrar a la clasificación de BIOFIN, parte de los enfoques que potencialmente se le pueden atribuir a los gastos. Por una parte, se cuenta con el *Enfoque Programático*, el cual establece la delimitación de la clasificación a partir de los gastos detallados por programas. El segundo enfoque es por *Organismos*, el cual se enfoca en las organizaciones (o agentes) que realizan los gastos. Según el Manual de BIOFIN, el enfoque programático se considera la práctica recomendada, ya que se garantiza que los datos de presupuesto y gastos están asociados con programas, actividades, metas e indicadores específicos. No obstante, en este análisis se utilizaron tanto el *Enfoque Programático*, como también el *Enfoque de Organismo*, debido que en la estructura programática dentro de las bases de presupuesto no existe con un nivel de desagregación lo suficiente amplio para llegar a evidenciar detalles específicos de gasto, por lo que en algunos casos, el hecho de considerar al organismo según su función de predominio fue un criterio más próximo para clasificar las acciones relacionadas a la biodiversidad. Este método fue utilizado principalmente en el análisis del gasto en biodiversidad de las entidades descentralizadas y desconcentradas, ya que dichas instituciones no reportan información presupuestaria a partir de la CFG, sino a partir de la clasificación económica o por objeto de gasto, lo que no permite identificar gastos en programas específicos. Por lo que, tomando en consideración dicho supuesto, es válido indicar que los montos identificados son una al gasto en biodiversidad.

La metodología planteada por el Manual de BIOFIN, establece un rango de ponderación sobre el gasto en biodiversidad que se le atribuye a partir del *Enfoque Programático* dada la versatilidad del mismo para identificar rubros muy específicos y bien delimitados. En el caso de las bases de presupuesto público de Costa Rica, esto no es posible por los motivos que ya se han indicado anteriormente, situación que requirió que las ponderaciones se estimen sobre el 100%, aclarando que estos montos deben ser considerados una referencia de aproximación sobre la cual se deben realizar más esfuerzos dentro de la gestión de clasificación financiera

⁶ No obstante, existe la posibilidad que los gastos primarios a pesar que su finalidad esté relacionada con la biodiversidad, también pueden incluir gastos no relacionados y a partir de este criterio, es conveniente imputar un valor inferior al cien por ciento. Sin embargo, este método no se aplicó, debido que las partidas de presupuesto no permiten delimitar de forma precisa si los gastos de ciertas instituciones o programas, presentan más finalidades de gasto y en qué proporción se distribuyen, por lo cual el criterio utilizado resulta ser más agregado, en el sentido que se incluye el monto completo a la institución o programa identificado.

del sector público, para lograr consolidar una estructura programática más desagregada, que aporte mejor detalle de los rubros de gasto, pero que también, permite ampliar más clasificaciones de gasto público para otras mediciones, lo cual representaría un avance muy importante para la Hacienda Pública costarricense.

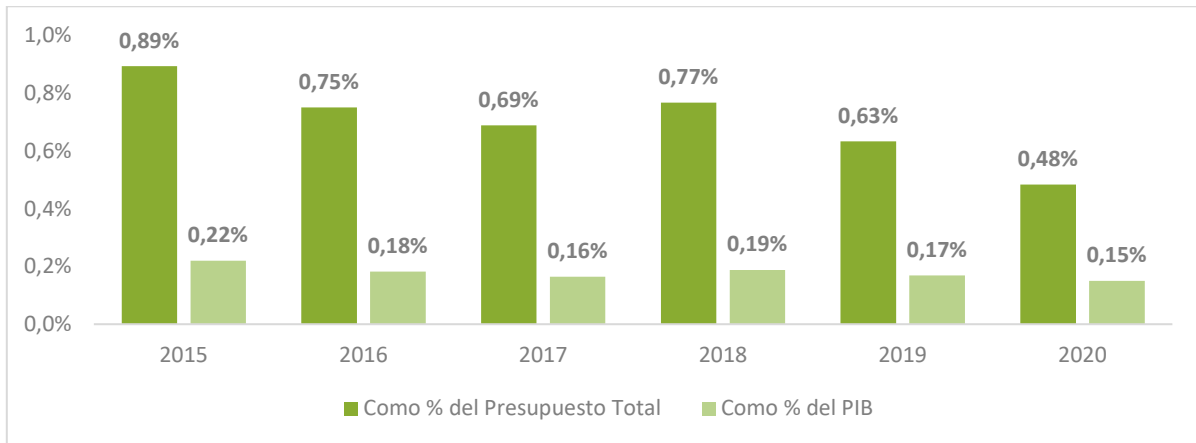
Por otra parte, el criterio de selección sobre el cual se integró el análisis, revisión y clasificación de Gasto en Biodiversidad, fue el uso de la clasificación de funciones de gobierno (CFG) el cual se integra a partir del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) del FMI, y cuenta con un total de 10 categorías conocidas como divisiones. Entre estas divisiones se incluye la relacionada con la Protección al Medio Ambiente, y dicha finalidad contiene, según el MEFP, 6 grupos y clases de funciones. Además, se realizó la revisión de otros rubros que estando fuera de la CFG también tienen relación con el gasto en biodiversidad, para lo que fue necesario el uso del *Enfoque por Organismo*, logrando de esta forma, ubicar gastos primarios y secundarios.

En la estructura presupuestaria de Costa Rica, los datos que presenta la clasificación por funciones de gasto sobre la finalidad de Protección del Medio Ambiente incluyen los que se observan en la tabla 11, de la sección 4.2.5. Dado que esta clasificación parte de los criterios que establece el SCAE, CAPA y otras clasificaciones internacionales avaladas y revisadas, esto resulta el punto de partida perfecto, ante las limitaciones que pueden ser consideradas por los enfoques programáticos y por organización. Sin embargo, también se utilizaron estos últimos criterios para complementar la revisión total del gasto en biodiversidad e incluir algunas instituciones y programas que presentan acciones primarias y secundarias en dicho gasto.

6.1. Gasto del Gobierno Central en biodiversidad

Al llevar a cabo la revisión de la base de datos del presupuesto público de egresos del Gobierno Central, del 2015 al 2020 en Costa Rica, se logró determinar que los gastos relacionados con la Protección Ambiental y otros vinculados a la atención ambiental indirectamente, que para propósito de la presente consultoría son equivalente al gasto total en biodiversidad representaron en promedio el 0,75% del presupuesto total y 0,18% del PIB. En ese sentido, durante 2020 el gasto en biodiversidad presentó su menor ejecución con ₡53.844,6 millones (0,15% del PIB), esto en buena medida derivado de la crisis que provocó la pandemia del Covid-19 con una contracción general en la ejecución del gasto público. Mientras tanto, los datos reflejan que, durante el 2018, se logró el mayor monto de ejecución con ₡67.496,3 millones, lo que a su vez representó el 0,2% del PIB. Como se observa en la gráfica, el gasto público en Protección a la Biodiversidad se ha mantenido constante en los últimos 5 años, lo que, si bien puede resultar favorable en el sentido que no existen reducciones significativas, tampoco refleja incrementos sustanciales.

Gráfica 5. Gasto Público en Biodiversidad total (GPA) como porcentaje del Presupuesto Total de Egresos y del PIB (2015 a 2020) – Gobierno Central



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del MH y BCCR.

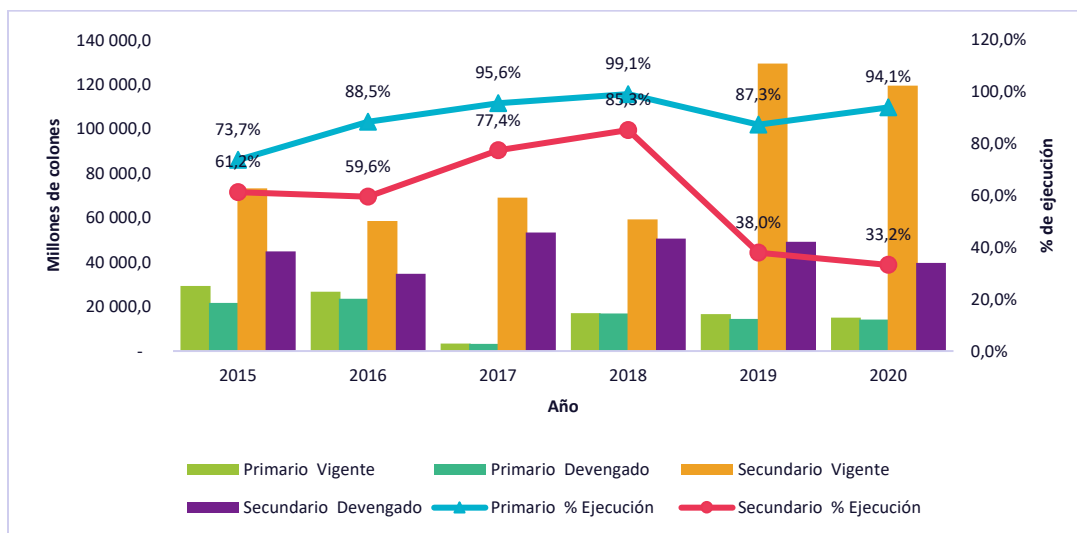
Al tomar en consideración la clasificación según BIOFIN, se logró identificar, dentro de los gastos de Protección Ambiental, aquellos que están dirigidos a las funciones de la Protección a la Biodiversidad y del Paisaje, que representan los gastos primarios en biodiversidad. También se incluyeron gastos del Ministerio de Ambiente y Energía, que mediante el Tribunal Ambiental Administrativo tienen una relación directa (a pesar de que su clasificación se encuentra dentro de las funciones de justicia), con los gastos que incluyen como finalidad u objetivo primordial, la biodiversidad. Estos gastos primarios presentaron una dinámica con cambios notoriamente volátiles, ya que durante los periodos de 2015 y 2016, presentaron asignaciones de €21.601,4 millones y €23.565,4 millones respectivamente, aunque con porcentajes de ejecución bajos (73,7% y 88,5%). Durante 2017 se presentó una fuerte reducción, ejecutando únicamente €3.203,4 millones con un porcentaje de ejecución del 95,6%, sin embargo, durante el 2018 y 2019, se refleja un incremento significativo, aunque no en la misma magnitud que los años anteriores, logrando montos de €16.912,8 millones y €14.462,8 millones respectivamente, y con porcentajes de ejecución del 99,1% y 87,3%. Para 2020, la ejecución del gasto primario en BIOFIN llegó a €14.160,4 millones, con un porcentaje de ejecución del 94,1%, cifra que a pesar de la contracción que se dio por la crisis del COVID-19, es relativamente alta.

Por su parte, los gastos secundarios en biodiversidad, se clasificaron a partir de aquellas funciones dentro de la Protección Ambiental que atienden a la Disposición de Desechos y Aguas Residuales, la Reducción de la Contaminación y la Protección del Medio Ambiente con acciones no especificadas. Asimismo, se tomó en consideración el gasto que, desde otras funciones de gobierno,⁷ también tienen vinculación con la protección de la biodiversidad de forma indirecta, desde instituciones como el Ministerio de Ambiente y Energía (a través de la Dirección de Aguas, Geología y Minas y la Planificación Energética Nacional) o el Ministerio de Agricultura y Ganadería (con los programas de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional Río Sixaola y la Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria). Los datos reflejan que –al igual que en el gasto primario–

⁷ En este caso, las funciones integraron Asuntos Económicos y Comerciales en General, Agricultura y Ganadería, Silvicultura, Extracción de recursos minerales excepto los combustibles minerales, Investigación y desarrollo relacionados con agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza, la Investigación y desarrollo relacionados con combustibles y energía y la Protección Social no Especificada. En todas estas clasificaciones, si bien corresponden a acciones que no tienen un efecto primario en la protección a la biodiversidad, al revisar las instituciones que las llevan a cabo y la descripción de los programas que integran, se determinó que sí existe una relación secundaria (indirecta) con acciones de protección al medio ambiente y a la biodiversidad.

estos gastos secundarios presentan un comportamiento variado, tomando en consideración que al 2015 y 2016 las ejecuciones fueron las más bajas de la serie, ₡44,879.7 millones y ₡34,840.6 millones respectivamente y con porcentajes de ejecución igual de bajos (61.2% y 59.6%). Al 2017, dichos gastos alcanzaron su mayor ejecución con ₡53,416.6 millones y un porcentaje de ejecución del 77.4%. Para el 2020 se llegó a una ejecución de ₡39,684.2 millones, mientras que el presupuesto vigente habría alcanzado ₡119,495.6 millones (el segundo más alto en la serie), lo que dejó una ejecución de 33.2%, la más baja de estos últimos 6 años.

Gráfica 6. Gasto público en biodiversidad según clasificación primaria y secundaria, 2015 a 2020 (cifras en millones de colones y % de ejecución – Gobierno Central)

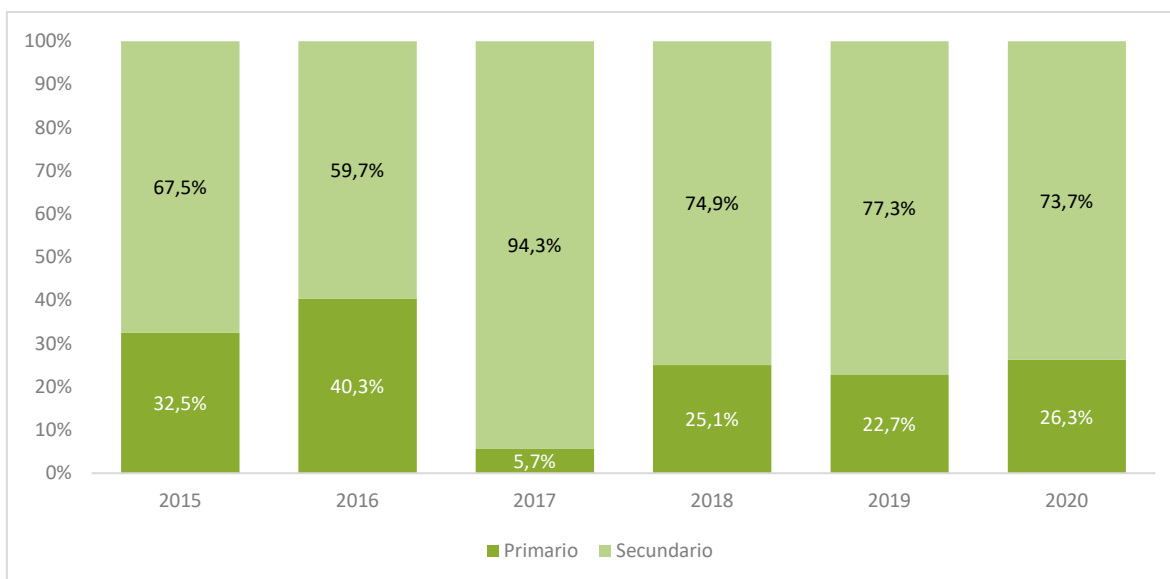


Fuente: Datos obtenidos del Ministerio de Hacienda.

Los gastos secundarios reflejan, como se puede apreciar en la gráfica 6, un comportamiento más volátil, lo que indica que existen dificultades para lograr ejecuciones completas, y así lograr un gasto público más eficaz. Asimismo, queda evidencia que algunos rubros tienen asignaciones que llegan a techos presupuestarios elevados, pero finalmente su ejecución es mínima, lo que podría implicar problemas en cuanto a la planificación de asignación de recursos o sobrestimación en los costos operativos de algunas acciones que bien podrían ser reasignados a otras actividades de la misma finalidad que requieran más recursos.

En cuanto a la distribución de los recursos para los gastos en biodiversidad, los datos según la estructura porcentual reflejan una ponderación superior para los gastos secundarios. En promedio del periodo 2015 a 2020, tomando en consideración el presupuesto devengado, los gastos primarios representaron el 25.4% del presupuesto total en biodiversidad, mientras que los gastos secundarios, fue el 74.6% del total. Sin embargo, las ponderaciones al 2015 y 2016, reflejan una mayor proporción del gasto primario con el 32.5% y 40.3% respectivamente. Situación que cambia drásticamente en 2017 cuando solo representaron el 5.7%, mientras que en los siguientes años mantuvo el promedio mencionado.

Gráfica 7. Gasto público en biodiversidad según clasificación primaria y secundaria, 2015 a 2020 – Estructura porcentual (según presupuesto devengado) – Gobierno Central



Fuente: Datos obtenidos del Ministerio de Hacienda.

6.1.1. Gasto en biodiversidad por institución

En cuanto a las instituciones que integran los gastos primarios y secundarios, se pueden apreciar que son únicamente 7 instituciones de las cuales 5 son ministerios, y se incluye a la Contraloría General de la República y las Partidas Específicas, que en este caso corresponden a las transferencias que se realizan a otros niveles de gobierno para atender acciones relacionadas a la protección ambiental y otros rubros relacionados al medio ambiente. En el caso del gasto primario en biodiversidad, se observa según la siguiente tabla que es el Ministerio de Ambiente y Energía que se ocupa casi la totalidad del presupuesto, con rubros destinados a las acciones de protección a la biodiversidad y del paisaje y también del Tribunal Ambiental Administrativo. En una medida muy reducida de menos del 0.1% se encuentra también el Ministerio de Salud y las partidas Específicas, que como ya se mencionó, corresponden a transferencias interinstitucionales.

Tabla 13. Gasto público en biodiversidad según clasificación primaria y secundaria por instituciones, 2015 a 2020, presupuesto devengado
(Cifras en millones de colones – Gobierno Central)

Clasificación BIOFIN	Institución	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Primario	Ministerio de Salud	1.0	1.3	1.4	1.3	1.3	8.0
	Ministerio de Ambiente y Energía	21,599.5	23,564.1	3,202.0	16,911.5	14,461.5	14,152.4
	Partidas Específicas	0.9	-	-	-	-	-
Total Gasto Primario		21,601.4	23,565.4	3,203.4	16,912.8	14,462.8	14,160.4
Secundario	Contraloría General de la República	-	-	-	0.7	0.7	0.8
	Ministerio de Seguridad Pública	-	-	-	2,977.3	-	-
	Ministerio de Agricultura y Ganadería	16,767.0	14,247.9	13,394.6	12,726.7	11,762.8	11,242.7
	Ministerio de Salud	20,396.8	7,428.6	9,491.3	6,061.9	7,313.2	506.7
	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	-	-	0.2	0.3	0.2	0.2
	Ministerio de Ambiente y Energía	7,531.7	13,020.8	30,359.1	28,690.0	29,977.9	27,874.0
	Partidas Específicas	184.1	143.2	171.4	126.8	88.0	59.7
Total Gasto Secundario		44,879.7	34,840.6	53,416.6	50,583.6	49,142.8	39,684.2
Gasto total BIOFIN		66,481.1	58,405.9	56,620.0	67,496.3	63,605.5	53,844.6

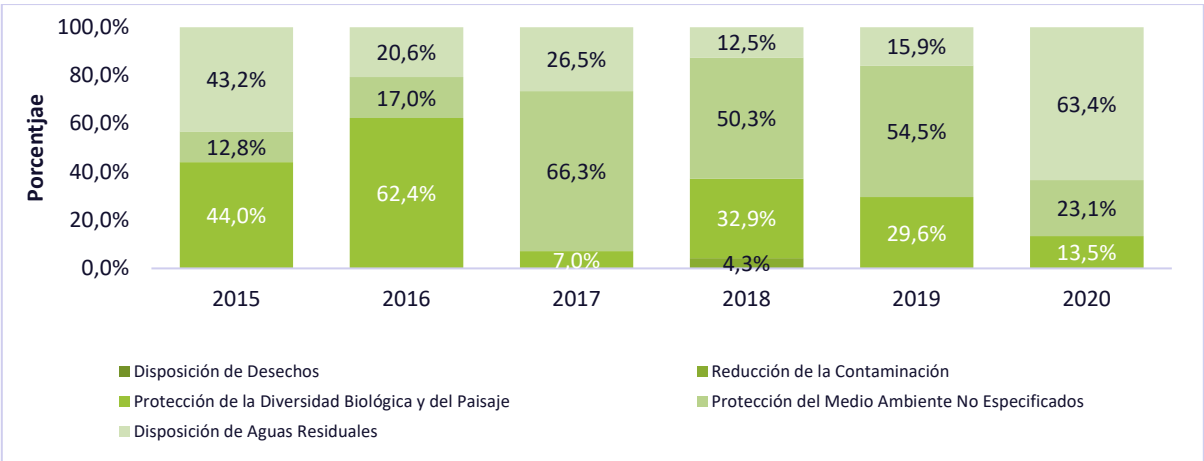
Fuente: Elaboración propia con base en datos del MH.

Por otra parte, los gastos secundarios en biodiversidad se concentran en promedio (2015-2020) dentro del Ministerio de Ambiente y Energía (49.8% del total), le sigue el Ministerio de Agricultura y Ganadería (30.1%) y el Ministerio de Salud (18.8%), que en conjunto son las tres instituciones que abarcan el 98.7% del total del gasto secundario en biodiversidad. En menor medida la Contraloría General de la República, el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos y las Partidas Específicas, contienen una mínima proporción del gasto secundario, los cuales en su totalidad corresponden a transferencias que se realizan a otros niveles del sector público.

6.1.2. Gasto público en biodiversidad por finalidad

Al tomar en consideración las funciones de gasto de la finalidad de Protección Ambiental, resalta que las de Protección a la Biodiversidad y el Paisaje, que a su vez son las que corresponden, en gran mayoría, al gasto primario, presentan una composición que varía en el transcurso de la serie, siendo en los años 2015 y 2016, donde se registraron mayores ejecuciones alcanzando el 44.0% y 62.4% del total de gastos relacionados en la Protección Ambiental. No obstante, en los siguientes años (2017 a 2020), esa ponderación se reduce considerablemente hasta llegar al 13.5% del total según el presupuesto devengado al 2020. Al detallar las funciones de los gastos de Protección Ambiental que se incluyen como gastos secundarios en biodiversidad, se puede apreciar que a partir de 2017 los gastos de Protección del Medio Ambiente no Especificado presentan un incremento significativo, llegando a pesar más del 50.0% del total de gastos en biodiversidad. El mayor incremento se puede observar más adelante, en las actividades centrales del Ministerio de Ambiente y Energía, el cual concentra la mayor proporción de los gastos en esta función. En cuanto a la Disposición de aguas residuales, también se ocupa una proporción más pequeña pero significativa de los gastos de protección ambientales, sin embargo, esta se ha reducido pasando del 43.2% en 2015 al 15.9% en 2019 y según el presupuesto devengado al 2020, esta alcanzó el 63.4% del total.

Gráfica 8. Gasto público según finalidad de gasto en Protección Ambiental, 2015 a 2020 Estructura porcentual según presupuesto devengado – Gobierno Central



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MH.

Tomando en consideración las asignaciones y ejecuciones de los gastos en Protección Ambiental, también resulta relevante observar cómo algunos rubros logran una ejecución completa, como la de Disposición de

Desechos, que hasta el 2020 alcanzó el 100% (excepto en 2018, que sólo logró el 63.3%). Por su parte, las funciones que corresponden a la Protección de la Diversidad Biológica y del Paisaje, así como las de Protección del Medio Ambiente No Específicos, alcanzaron en promedio (2015 a 2020) ejecuciones de 90.5% y 88.2% respectivamente. En el caso de las que corresponden a la Disposición de Aguas Residuales y Reducción de la Contaminación, resultan con menores porcentajes de ejecución de su presupuesto, llegando en promedio a 34.9% y 62.2% respectivamente.

Tabla 14. Gasto público según finalidad de gasto en Protección Ambiental, 2015 a 2020 (cifras en millones de colones y % de ejecución – Gobierno Central)

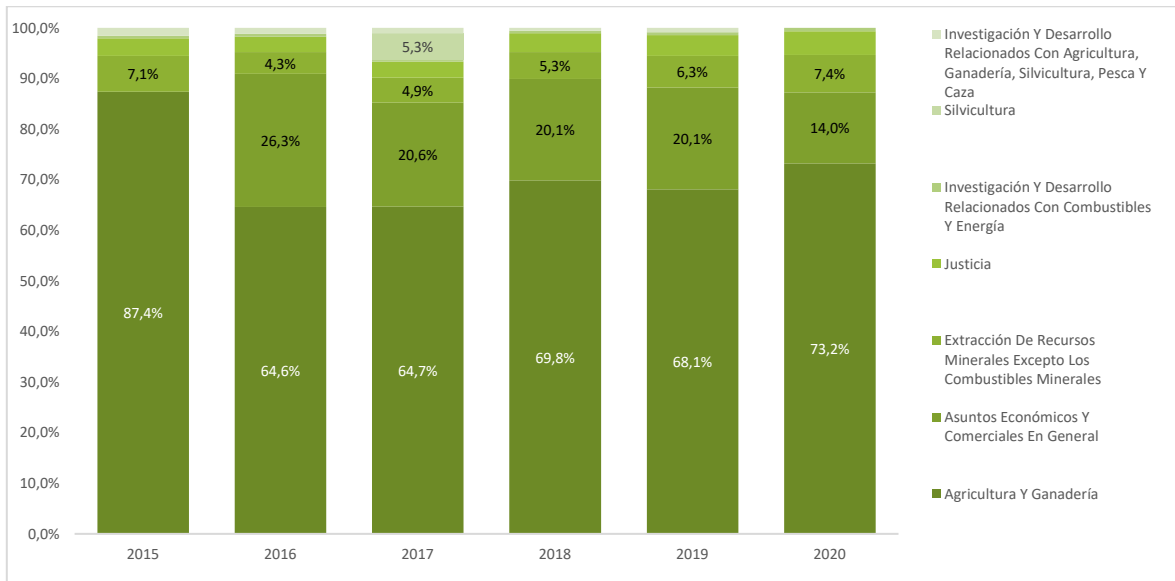
Descripción	Valores	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Disposición de Desechos	Vigente	10.5	3.7	38.4	22.7	8.0	0.9
	Devengado	10.5	3.7	38.4	14.4	8.0	0.9
	% Ejecución	100.0%	100.0%	100.0%	63.3%	100.0%	100.0%
Disposición de Aguas Residuales	Vigente	46,015.1	25,511.8	18,076.7	8,572.8	83,392.6	76,058.3
	Devengado	20,570.4	7,568.1	9,624.2	6,181.6	7,393.2	565.6
	% Ejecución	44.7%	29.7%	53.2%	72.1%	8.9%	0.7%
Reducción de la Contaminación	Vigente	-	-	0.2	2,598.2	1.0	1.1
	Devengado	-	-	0.2	2,118.9	0.9	1.0
	% Ejecución	0.0%	0.0%	96.4%	81.6%	96.3%	98.8%
Protección de la Diversidad Biológica y del Paisaje	Vigente	28,463.1	25,834.2	2,551.0	16,246.5	15,805.8	14,311.1
	Devengado	20,951.4	22,909.1	2,550.9	16,246.3	13,765.1	13,435.0
	% Ejecución	73.6%	88.7%	100.0%	100.0%	87.1%	93.9%
Protección del Medio Ambiente No Especificados	Vigente	7,103.1	7,102.0	27,890.0	28,352.8	27,864.3	27,151.6
	Devengado	6,104.7	6,260.7	24,043.3	24,851.8	25,388.3	24,486.5
	% Ejecución	85.9%	88.2%	86.2%	87.7%	91.1%	90.2%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MH.

Por otra parte, se cuentan con otras finalidades de gasto público que también integran una parte de los gastos en biodiversidad. Al realizar la revisión del presupuesto público de egresos del Gobierno Central para el periodo 2015 a 2020 (sobre los montos ejecutados), se lograron identificar que existen programas que atienden de forma directa e indirecta el gasto en protección a la biodiversidad. En ese sentido, dentro de la finalidad de Orden Público y Seguridad en la función de Justicia se encuentran identificados los gastos que se ejecutan por medio del Tribunal Ambiental Administrativo, el cual posee « [...] *la tutela de la legislación ambiental y los recursos naturales donde todo ciudadano, persona física o jurídica puede plantear denuncias cuando existan violaciones en esa materia [...]*» (Rojas & García, 2008). Estos gastos representaron en promedio (2015 a 2020) el 3.7% del total de los gastos que están en otras funciones de gobierno fuera de la Protección Ambiental, el cual también se incluye dentro del gasto primario en biodiversidad, junto a todas aquellas actividades que tienen relación con la función con la Protección a la Biodiversidad y el Paisaje.

En la finalidad de Asuntos Económicos, se concentra otra buena parte del financiamiento a BIOFIN, que en su totalidad corresponde al gasto secundario. Dentro de la finalidad de Asuntos Económicos, se encuentran las funciones de Asuntos Económicos y Comerciales en General, Agricultura y Ganadería, Silvicultura, Extracción de Recursos Minerales Excepto los Combustibles Minerales, la Investigación y Desarrollo Relacionados con Agricultura, Ganadería, Silvicultura, Pesca y Caza y la Investigación y Desarrollo Relacionados con Combustibles y Energía. En conjunto estas funciones de gasto, contienen en promedio (2015 a 2020) el 96.3% del total de los gastos que están en otras funciones de gobierno fuera de la Protección Ambiental.

Gráfica 9. Gasto público según otras finalidades de gasto, 2015 a 2020
Estructura porcentual, según presupuesto devengado – Gobierno Central



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MH

Dentro de los gastos que se asignaron y ejecutaron en las finalidades que tienen relación al gasto en biodiversidad pero que no están vinculadas a la Protección Ambiental, vale destacar que presentan por lo general un techo presupuestario que, después de las modificaciones realizadas durante el periodo, alcanzaba asignaciones de alta cuantía. Sin embargo, al revisar la ejecución presupuestaria durante el periodo de análisis, los datos muestran que, en términos de eficacia, los montos devengados no lograron alcanzar el 100% de ejecución, muchos de ellos incluso quedando por debajo del 90% de ejecución e incluso llegando a valores por debajo del 60%. Estas cifras, reflejan que existen ciertos problemas al momento de la planificación y asignación presupuestaria, que no permiten alcanzar las metas financieras de ejecución sobre las cuales se plantea cada periodo, el presupuesto de gastos.

Tabla 15. Gasto público según finalidades de gasto público, 2015 a 2020
(Cifras en millones de colones y % de ejecución – Gobierno Central)

Grupo	Clase	Presupuesto	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Orden Público y Seguridad	Justicia	Vigente	837.3	802.4	801.2	816.9	757.9	744.5
		Devengado	650.0	656.3	652.5	666.5	697.7	725.5
		% Ejecución	77.6%	81.8%	81.4%	81.6%	92.0%	97.4%
Asuntos Económicos	Asuntos Económicos y Comerciales en General	Vigente	-	8,962.8	4,665.5	4,231.8	3,945.3	2,888.4
		Devengado	-	5,703.4	4,185.4	3,630.1	3,424.2	2,156.2
		% Ejecución	0.0%	63.6%	89.7%	85.8%	86.8%	74.7%
	Agricultura y Ganadería	Vigente	17,979.9	15,190.3	15,477.6	13,909.1	12,643.4	11,750.2
		Devengado	16,467.0	13,993.9	13,169.3	12,626.7	11,612.8	11,242.7
		% Ejecución	91.6%	92.1%	85.1%	90.8%	91.8%	95.7%
	Silvicultura	Vigente	-	-	1,076.7	-	-	-
		Devengado	-	-	1,076.7	-	-	-
		% Ejecución	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	Extracción de Recursos Minerales Excepto los Combustibles Minerales	Vigente	1,770.1	1,269.6	1,453.6	1,413.4	1,274.9	1,373.4
		Devengado	1,334.5	928.3	998.7	963.3	1,071.7	1,131.3
		% Ejecución	75.4%	73.1%	68.7%	68.2%	84.1%	82.4%
	Investigación y Desarrollo Relacionados con Agricultura, Ganadería, Silvicultura, Pesca y Caza	Vigente	300.0	254.0	225.3	100.0	150.0	150.0
		Devengado	300.0	254.0	225.3	100.0	150.0	-
		% Ejecución	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	0.0%
Investigación Y Desarrollo Relacionados Con Combustibles Y Energía	Vigente	99.7	154.1	101.6	126.4	108.0	121.7	
	Devengado	92.5	128.4	55.1	96.7	93.8	100.0	
	% Ejecución	92.8%	83.3%	54.2%	76.5%	86.8%	82.2%	
Total Vigente Millones			20,986.9	26,633.2	23,801.4	20,597.5	18,879.5	17,028.2
Total Devengado Millones			18,844.1	21,664.3	20,362.9	18,083.4	17,050.1	15,355.7
% Ejecución			89.8%	81.3%	85.6%	87.8%	90.3%	90.2%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MH

6.1.3. Gasto público en biodiversidad por institución y programa

A partir de la información disponible es posible conocer cómo se distribuye el gasto en biodiversidad según las instituciones y los programas que ejecutan dicho gasto. La Contraloría General de la República presenta montos al 2018 y 2019 de transferencias realizadas al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal por un monto de ₡0.7 millones cada año, y para 2020 de ₡0.8 millones, lo que está incluido como función de gasto de Reducción de la Contaminación. Al Ministerio de Seguridad Pública se le incluyen los programas de Gestión (Administrativa y Operativa) de los Cuerpos Policiales los cuales incluyen actividades de Protección del Medio Ambiente no Especificados, Disposición de Desechos y Reducción de la Contaminación, relacionados a su vez con diversos servicios de seguridad y vigilancia. No obstante, la ejecución de este gasto solo tiene registro para el 2018 por un monto de ₡2,977.3 millones.

Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Ganadería presenta inversiones para el programa de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional Río Sixaola, el cual, si bien corresponde a funciones de agricultura y ganadería, también tiene dentro de sus objetivos, intervenciones dentro del ámbito ambiental para la contribución de un modelo de desarrollo sostenible para las comunidades que subsisten de esta cuenca. La ejecución de estos fondos ha sido variada, ya que en 2015 alcanzó los ₡1,711.6 millones y en los siguientes años se redujo considerablemente llegando a ₡50.3 millones en 2018. El otro programa que se incluye en las ejecuciones de este Ministerio es la Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria, desde el cual se impulsan acciones que atienden a los agricultores del país, no solo en la mejora de sus procesos productivos a través de mejorar en aspectos técnicos, tecnologías, métodos y procesos productivos, que además incluyen buenas

prácticas que buscan el desarrollo de una agricultura amigable con el ambiente, que respete las condiciones naturales de su entorno. (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2020: 4) Asimismo, incluyen intervenciones de descarbonización del ambiente con el uso de energías limpias, inversiones en incentivos y beneficios ambientales para agricultores. Este programa contiene la mayor proporción de presupuesto que se ejecuta desde este ministerio con un promedio (2015-2020) de más de ₡13,025.8 millones, por año.

En cuanto al Ministerio de Salud, este contiene rubros dentro de los programas de Gestión Intrainstitucional y Partidas no Asignables a Programas⁸, que corresponden a ejecución de presupuesto vinculado a la Disposición de aguas residuales y reducción de la contaminación, los cuales representan transferencias Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y para el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (fideicomiso) –FONAFIFO–. También se incluyen rubros clasificados como protección de la diversidad biológica y del paisaje, que corresponden a transferencias para el Programa para las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). La suma de estos gastos alcanzaba los ₡20,397.8 millones en 2015, mientras que para el 2019, la ejecución llegó a ₡7,314.5 millones, y para el 2020 apenas se ejecutaron ₡514.7 millones, lo que representa una reducción interanual de -93.0%.

Tabla 16. Gasto en biodiversidad, 2015 a 2020, por institución y programa
Cifras en millones de colones, según presupuesto devengado – Gobierno Central

Institución	Programa	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Contraloría General de la República	Dirección Estratégica y de Apoyo	-	-	-	0.7	0.7	0.8
Ministerio de Seguridad Pública	Gestión Administrativa de los Cuerpos Policiales	-	-	-	5.2	-	-
	Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales	-	-	-	2,972.1	-	-
Ministerio de Agricultura y ganadería	Desarrollo Sostenible de la Cuenca Binacional Río Sixaola	1,711.6	150.8	74.3	50.3	-	-
	Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria	15,055.4	14,097.1	13,320.3	12,676.4	11,762.8	11,242.7
Ministerio de Salud	Gestión Intrainstitucional	20,397.8	7,429.9	-	-	-	-
	Partidas No Asignables a Programas	-	-	9,492.7	6,063.2	7,314.5	514.7
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	Actividades Centrales	-	-	0.2	0.3	0.2	0.2
Ministerio de Ambiente y Energía	Actividades Centrales	25,358.8	27,315.2	24,686.2	37,244.7	36,117.2	34,164.0
	Dirección de Agua	-	5,703.4	5,262.1	4,897.2	4,680.7	4,186.8
	Geología y Minas	1,334.5	928.3	998.7	963.3	1,071.7	1,131.3
	Planificación Energética Nacional	92.5	128.4	55.1	96.7	93.8	100.0
	Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA)	1,695.4	1,853.3	1,906.6	1,733.0	1,778.4	1,718.9
	Tribunal Ambiental Administrativo	650.0	656.3	652.5	666.5	697.7	725.5
Partidas Específicas	Obras Específicas, Provincia de San José	57.3	24.2	40.4	18.5	17.5	1.4
	Obras Específicas, Provincia de Alajuela	43.7	64.0	59.4	43.1	17.4	34.2
	Obras Específicas, Provincia de Cartago	11.6	5.8	6.4	13.3	8.0	3.5

⁸ A partir del 2017, los rubros pasan a estas asignaciones y siguen vigentes actualmente.

Obras Específicas, Provincia de Guanacaste	23.5	2.9	5.3	27.1	10.1	1.4
Obras Específicas, Provincia de Heredia	11.1	9.9	2.3	1.1	3.9	4.7
Obras Específicas, Provincia de Limón	22.2	23.1	2.7	4.8	9.5	10.1
Obras Específicas, Provincia de Puntarenas	15.6	13.4	55.0	18.9	21.5	4.5
Total general	66,481.1	58,405.9	56,620.0	67,496.3	63,605.5	53,844.6

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MH.

En cuanto al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, este presenta dentro del programa de Actividades Centrales, la ejecución de un presupuesto que tiene vinculación con la reducción de la Contaminación, mediante el fideicomiso del FONAFIFO, alcanzando desde 2017 poco más de €0.2 millones por periodo. Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Energía, destaca como la institución que contiene más programas relacionados al gasto en biodiversidad, derivado de sus funciones institucionales. En ese sentido, el programa de las Actividades Centrales contiene un conjunto de transferencias para fundaciones, programas, comisiones y otra entidades del sector público entre las que se pueden incluir el FONAFIFO, la Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón (COMCURE), la Comisión Internacional de la Ballena, la Fundación Parque Marino del Pacífico, Fundación Pro-Zoológicos, National Marine Sanctuary Foundation, PNUMA, Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN), que en conjunto corresponden a gastos de protección a la biodiversidad biológica y del paisaje (gasto primario en biodiversidad). También se incluyen las funciones de protección del medio ambiente no especificadas, que contienen la mayoría del gasto de funcionamiento, de dicho programa. Dentro de las actividades y las dos funciones de gasto antes descritas, es donde se concentra la mayor proporción del presupuesto de este ministerio que en promedio (2015 a 2020) alcanza a ejecutar más de €30,814.4 millones durante cada periodo.

El programa que integra la Dirección de Aguas tiene a su cargo las acciones que involucran la gestión y protección del recurso hídrico. Esto tiene relevancia puesto que es esta dirección la que se encarga de administrar el recurso hídrico a nivel nacional y resolver sobre el dominio, control, aprovechamiento y utilización de los cuerpos de agua y cauces. Este programa además de integrar diversos gastos de funcionamiento, también incluye transferencias para FONAFIFO, COMCURE, el SINAC y la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE). El presupuesto que ejecuta desde 2015 hasta el 2020, alcanza en promedio más de los €4,121.7 millones. En el caso del programa de Geología y Minas, tiene a su cargo el control eficiente de la explotación de los recursos minerales que permita el aprovechamiento racional de los recursos mineros y un balance entre las necesidades de la sociedad y el ambiente. Si bien, su gestión se orienta más en términos de la investigación geológica y la aplicación de la normativa vigente, sus impactos indirectos tienen relación con la protección de la biodiversidad. Dicho programa ha presentado una ejecución que en promedio de 2015 a 2020, alcanza más de los €1,071.3 millones.

Dentro de la misma línea de análisis del Ministerio de Ambiente y Energía, el programa de Planificación Energética Nacional, conlleva acciones estratégicas orientadas a satisfacer las necesidades energéticas del país, respetando los principios de desarrollo sostenible al equilibrar los objetivos económicos, ambientales y sociales para lograr del bienestar de la población actual y futura (SEPSE, 2015). Los gastos vinculados con este programa presentaron un monto en 2015 de €92.5 millones, pasando a €128.4 millones en 2016 y

reduciéndose a ₡55.1 millones en 2017, finalmente para el 2019 alcanzaron ₡93.8 millones y al cierre del 2020 presentaron una ejecución de ₡100.0 millones. Por su parte, la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) es la institución responsable de realizar la administración del proceso de evaluación de impacto ambiental, con la intención de proveer información para la correcta toma de decisiones de las instituciones estatales en armonía con el medio ambiente. En este caso, la función de este gasto está clasificada como protección del medio ambiente no especificada y su ejecución es una de las más altas dentro del ministerio, llegando a devengar en promedio (2015 a 2020) un total de ₡1,780.9 millones cada año. Asimismo, el programa que contiene el Tribunal Ambiental Administrativo⁹ posee la finalidad de atender las denuncias en materia ambiental por violaciones a la legislación que tutela el ambiente y los recursos naturales (Rojas & García, 2008: 92). Este programa contiene una ejecución de que en promedio se ha mantenido en ₡674.7 millones anuales.

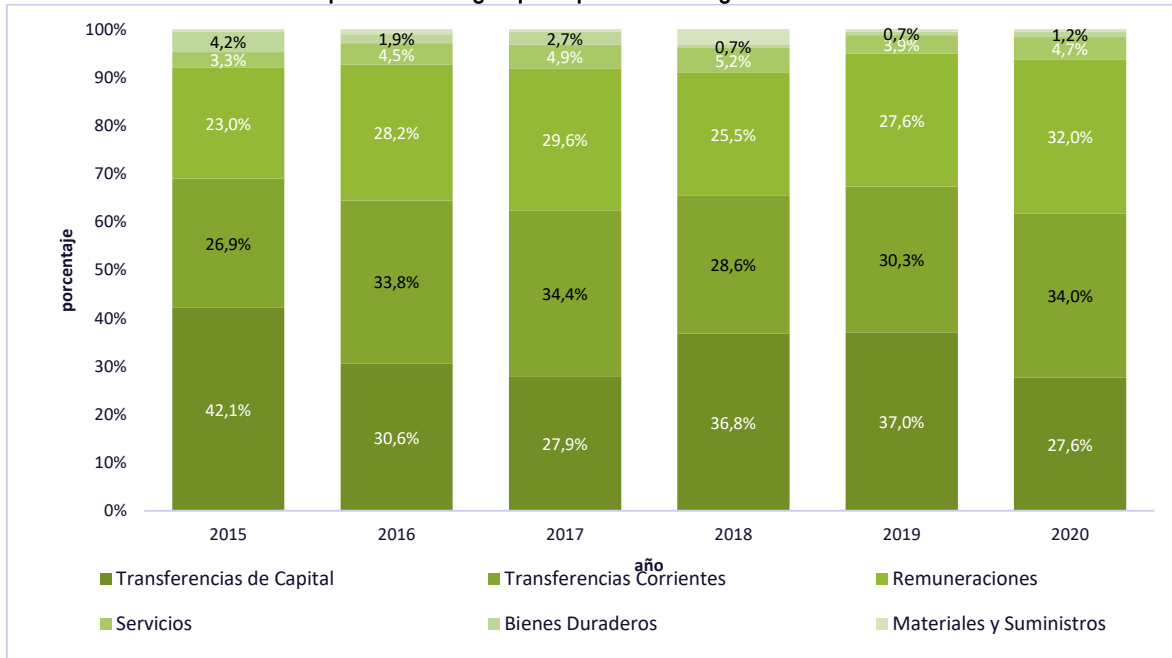
Finalmente, las Partidas Específicas muestran las transferencias que se realizan a otros niveles de gobierno, siendo estos los gobiernos locales y que en su conjunto obedecen a erogaciones relacionadas a funciones de disposición de desechos, aguas residuales y protección de la diversidad biológica y del paisaje, los cuales se distribuyen en las provincias que conforman el país y sus municipalidades. Vale la pena destacar que la Provincia de Alajuela contiene la mayor ejecución del presupuesto con ₡43.6 millones en promedio del 2015 a 2020 (33.8% del total), mientras que la Provincia de Heredia es la que menor ejecución presentó, con un promedio de ₡5.5 millones (4.3% del total).

6.1.4. Gasto público en biodiversidad por grupo de gasto

Desde otra perspectiva de análisis, cabe destacar también, que estos presupuestos tienen un componente, según la clasificación económica del gasto, que resulta relevante analizar. Según los grupos de gasto, en promedio de 2015 a 2020, el 61.3% de la ejecución del presupuesto se concentró en transferencias corrientes y de capital. Este aspecto resalta en la medida que, según las consideraciones de clasificación internacional del gasto en protección ambiental, establece que las transferencias pueden considerarse subsidios y estos como tal, responden a finalidades específicas para que sean tomados en cuenta si tienen un objetivo específico de protección al medio ambiente. Muchas de estas transferencias se relacionan con otros niveles de gobierno, en las cuales se puede identificar que dichas transferencias se hacen para programas de protección del medio ambiente que desarrolla el gobierno en conjunto con organismos internacionales, así como también con otras organizaciones como fundaciones y comisiones que velan por la protección a la biodiversidad. Sin embargo, a nivel del gasto secundario, la mayoría de estas transferencias se realizan a los gobiernos locales (municipalidades), y corresponden en buena medida a obras específicas.

⁹ Es un órgano de máxima desconcentración del Ministerio del Ambiente y Energía creado mediante Ley Orgánica del Ambiente N° 7554 en su capítulo XXI, que inició sus funciones en enero de 1997. (Rojas & García, 2008: 92)

Gráfica 10. Gasto en biodiversidad por grupo de gasto (partidas), 2015 a 2020
Estructura porcentual según presupuesto devengado – Gobierno Central



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MH.

Las remuneraciones, por otra parte, alcanzaron en promedio de 2015 a 2020, el 27.7% del total del gasto público en biodiversidad, lo que representa el segundo rubro más importante de gasto después de las transferencias y permite establecer que buena parte de dicho gasto, corresponde a un gasto de funcionamiento. Por su parte, los gastos en servicios, bienes duraderos y materiales y suministros, integran en promedio solo el 7.3% del total de los gastos, lo que también representan gastos de funcionamiento.

6.1.5. Gasto público en biodiversidad por fuente de financiamiento

Otro aspecto relevante del análisis del gasto público en protección en la biodiversidad es la fuente que financia este gasto. A partir de la base de datos del presupuesto de egresos del Gobierno Central, se cuenta únicamente con un nivel muy agregado de las fuentes de financiamiento, siendo el caso de la clasificación por recursos internos o externos. Tal como se aprecia en la siguiente gráfica, en promedio de 2015 a 2020, el 83.2% del financiamiento del gasto en biodiversidad proviene de recursos internos, los cuales incluyen ingresos corrientes y de capital, y aún más específicamente en buena medida dentro de los ingresos corrientes, se encuentran los ingresos tributarios. Sin embargo, no se puede desagregar a detalle qué tipos de ingresos son los que financian cada partida dadas las limitantes de información de la base de datos. En cuanto a los recursos externos, estos representaron en promedio para el mismo período el 16.8% del total, y estos pueden incluir préstamos o donaciones del exterior, sin embargo, tampoco es posible identificar los detalles de estas fuentes. Cabe destacar que, para el presupuesto de 2020, el financiamiento que se esperaba, tenía mayor proporción en los recursos externos con un presupuesto vigente de ₡75,999.4 millones (54.9% del total) que de los internos con ₡58,557.7 millones (45.1%), no obstante, al finalizar el periodo se observa que la ejecución de los recursos internos fue la que predominó con el 99.1% del total (₡53,337.9 millones).

Gráfica 11. Gasto en biodiversidad por fuentes de financiamiento agregadas, 2015 a 2020
En millones de colones, según presupuesto devengado – Gobierno Central

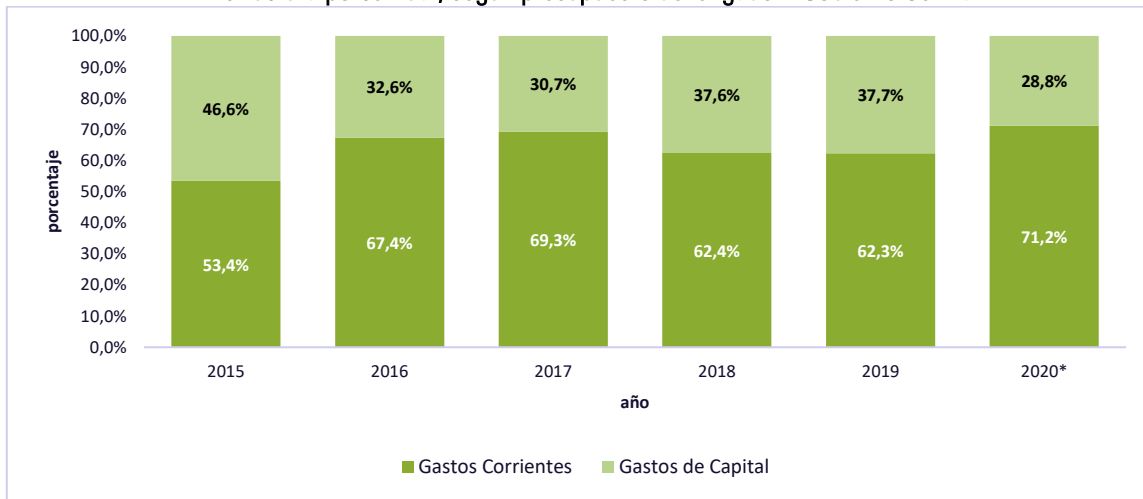


Fuente: Elaboración propia con base en datos del MH.

6.1.6. Gasto público en biodiversidad por clasificación económica

Asimismo, la clasificación económica permite determinar la distribución de los gastos según el tipo de gasto que se está efectuando en el sentido si son gastos corrientes o de capital. Al analizar el presupuesto público del Gobierno Central, se determinó que los gastos en biodiversidad presentan mayor proporción en los gastos corrientes alcanzando en promedio de 2015 a 2020, de 64.3% del total, y para los gastos de capital, estos representaron el 35.7% del total. Muchos de los gastos de capital se relacionan con obras públicas de infraestructura en la Disposición de Aguas Residuales, en inversiones físicas para la red de distribución de agua, entre otros, aunque también se incluyen la disposición de desechos y protección a la biodiversidad y el paisaje en menor medida. Las inversiones de capital de otras acciones que no tienen una relación directa con la protección ambiental pero que contienen componentes relacionados a la misma dentro de sus programas, siendo estas acciones secundarias, integran en buena medida transferencias de capital para asociaciones, fundaciones y otras organizaciones no públicas.

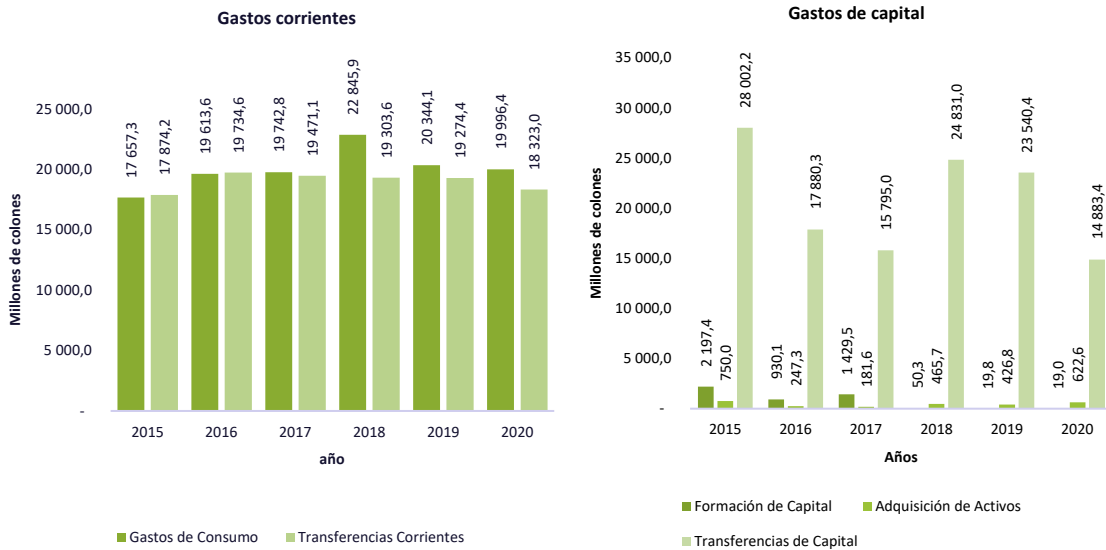
Gráfica 12. Gasto en biodiversidad por clasificación económica, 2015 a 2020
Estructura porcentual, según presupuesto devengado – Gobierno Central



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MH.

Dentro de los gastos corrientes, es preciso destacar un fuerte componente de las transferencias corrientes, que como ya se mencionó, es de los mayores rubros que integran el gasto en protección a la biodiversidad, aunque como también se observa en la gráfica, estos gastos son bastante constantes y no presentan variaciones significativas entre los períodos. Asimismo, se da una situación similar en los gastos de capital dentro de las transferencias de capital, que es en dónde se concentra la mayor parte de dichos gastos, los cuales sí han presentado incrementos significativos a partir de 2018 con un monto de ¢24,831.0 millones, mientras que al 2020 cerró con ¢14,883.4 millones, una contracción significativa que se relaciona con la reducción del gasto público derivado de la crisis por la pandemia del Covid-19. En menor medida se observan los gastos sobre la adquisición de activos y formación de capital, que, en el primer caso, alcanzó un promedio de ejecución de ¢449.0 millones (2015 a 2020) mientras que, en el segundo, este gasto alcanzó una ejecución en 2017 de ¢1,429.5 millones, pero esta se contrajo a partir del 2018 a ¢50.3 millones y llegó a ¢19.0 millones durante el 2020, situación que refleja como las inversiones en obra gris propiamente, se han reducido considerablemente.

Gráfica 13. Gasto en biodiversidad por clasificación económica detallada, 2015 a 2020
En millones de colones, según presupuesto devengado – Gobierno Central



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MH.

6.2. Gasto en biodiversidad de entidades descentralizadas o desconcentradas

El análisis del gasto en biodiversidad comprende una revisión de las instituciones que dentro del sector público, cumplen con la atención al medio ambiente y, específicamente, a la protección de la biodiversidad. Actualmente, el análisis financiero de estos rubros representa una herramienta que permite a los Estados, consolidar mejor sus esfuerzos en lograr los objetivos planteados en materia medioambiental que cumplan tanto con las agendas internacionales, como las nacionales.

Como ya se amplió anteriormente dentro del uso metodológico de BIOFIN y el análisis de las inversiones que desde el Gobierno Central se están realizando en este contexto, es necesario ampliar dicho análisis a un espacio del sector público donde se encuentran algunas instituciones autónomas y descentralizadas que también incluyen esfuerzos para la gestión de protección a la biodiversidad y el medio ambiente.

En ese sentido, según lo indica del Manual de BIOFIN a través del Enfoque de Organismos, se puede utilizar dicho enfoque cuando no se disponen de datos programáticos. De esta manera, cada organismo es evaluado por su contribución financiera prevista a la biodiversidad. Para ello, se debe atribuir el porcentaje al nivel más preciso de organización para el que se dispone de datos, como a nivel de sucursal, división, organismo técnico local, etc. El manual sugiere que cuanto más preciso sea el nivel de análisis, es más probable que se pueda adoptar una atribución con ponderación del 100%. Asimismo, se debe evitar atribuir el porcentaje en el nivel de ministerio. También resalta que el mismo porcentaje se debería aplicar a todos los años de evaluación, a menos que se produjeran cambios significativos en la organización. (PNUD, 2018: 84) De esta cuenta el manual propone tres formas de atribuir los gastos.

1. **Revisar el mandato escrito o legal de la organización:** Revisar el mandato de una organización, las declaraciones de misión y los informes anuales ayuda a asignar las tasas de atribución de la biodiversidad. Cuando una organización tiene múltiples mandatos (incluidos los que no están relacionados con la biodiversidad), se debe hacer una estimación de la importancia presupuestaria relativa de los diferentes mandatos. Cuando se cubren varias categorías bajo el mandato de un organismo, es conveniente destacarlo (por ejemplo, un departamento de silvicultura que apoya el uso sostenible y gestiona áreas protegidas).
2. **Realizar entrevistas al personal ejecutivo, como directores o gerentes:** En el caso de las entrevistas al personal ejecutivo, resulta valioso comenzar con una sesión informativa sobre lo que son los gastos para la biodiversidad, incluidas las categorías de BIOFIN. Esto establece un entendimiento común sobre los gastos para la biodiversidad antes de pedir al entrevistado que haga una estimación del monto del presupuesto anual de su organización que es atribuible a categorías específicas de la biodiversidad o a objetivos nacionales. Esto puede ser una sesión puntual o una actividad periódica.
3. **Realizar una encuesta exhaustiva a los empleados:** Los cuestionarios pueden ser eficaces para determinar la atribución en ciertas organizaciones. El cuestionario debe incluir una definición y una explicación claras de los gastos para la biodiversidad. Se pueden formular preguntas para recopilar pruebas sobre cuánto tiempo, en el transcurso de una semana promedio, dedican los empleados a trabajar específicamente en biodiversidad (categorías); o más directamente, sobre el porcentaje de los presupuestos anuales que pueden atribuirse a las categorías de BIOFIN. Además, una encuesta o un debate de grupo focal pueden ayudar a desglosar el presupuesto del organismo en personal, gastos operativos e inversión de capital. Si no se hace una encuesta, pueden organizarse consultas o talleres reducidos para debatir estas cuestiones y proporcionar resultados porcentuales de atribución con base en las opiniones de los participantes. (PNUD, 2018: 84-84)

Tomando en cuenta las opciones que el Manual propone para elaborar la clasificación, se procedió a realizar una revisión de algunas instituciones del sector público no financiero reducido que se han identificado como parte del núcleo central de biodiversidad y que integran acciones relacionados con la protección del medio ambiente, la biodiversidad, o atienden cuestiones dentro de sus programas que presentan impactos indirectos dentro de las mismas funciones antes descritas. En el siguiente análisis se incluyen instituciones que, desde la revisión del mandato escrito o legal, fueron seleccionadas derivado de los esfuerzos que dentro de sus funciones a nivel institucional dan cuenta que tienen relación en alguna medida con el gasto en biodiversidad. La mayoría de estas instituciones, se clasificaron como parte del gasto secundario, sin embargo, vale destacar que este análisis financiero es sólo una referencia agregada del gasto que realmente realizan, puesto que la información financiera que se logró obtener, en la mayoría de casos dentro de los portales electrónicos de cada una, únicamente presenta información dentro de un esquema financiero muy agregado, casi siempre desde la clasificación económica de gasto, lo que no permite identificar una estructura presupuestaria más amplia, incluida la programática, para diferenciar las acciones específicas relacionadas a biodiversidad. Esta información de los presupuestos de egresos, en su mayoría se conforma a partir del presupuesto asignado, vigente y devengado de los periodos 2015 a 2020, sin embargo, en algunos casos la información resulta ser incompleta para todo el periodo y/o no contiene todos los momentos presupuestarios antes descritos.

No obstante, el siguiente análisis presenta un análisis cualitativo de lo que cada institución desarrolla en cuanto a sus funciones generales y específicas, desde donde se obtuvieron los criterios para clasificación. Si bien, la metodología BIOFIN indica la aplicación de un ponderador sobre el gasto agregado, en este caso el criterio incluye una ponderación del 100%, derivado que el análisis mediante la elaboración de entrevistas o por medio de encuestas exhaustivas a los empleados institucionales superaba el alcance de la presente consultoría, y considerando que aunque la información no presupuestaria de las secciones de transparencia en los portales institucionales, proporcionan valiosos datos de la gestión que realizan dichas instituciones, tampoco permiten identificar cuantitativamente los montos específicos que se podrían clasificar como gasto en biodiversidad. Por el mismo motivo, este análisis presenta más un componente de aproximación sobre dichas inversiones, atendiendo al enfoque de organismo, pero advirtiendo que los datos descritos para cada institución representan un valor sobreestimado que permite en todo caso, permite visualizar los techos presupuestarios con los que cada institución dispone. Por ello, sería necesario profundizar en este análisis para próximos esfuerzos, requiriendo a dichas instituciones, información más específica y desagregada de su presupuesto de egresos.

6.2.1. Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento

Esta institución es la encargada de gestionar la investigación e innovación del recurso hídrico, así como la gestión de aguas subterráneas y superficiales y la implementación de proyectos de riego, drenaje y prevención contra inundaciones para mejorar la productividad, el desarrollo y la calidad de vida de todos los habitantes.

Sus funciones principales han sido la elaboración y ejecución de una política justa para la distribución y aprovechamiento del agua en el sector agropecuario, optimizando además el uso de suelo y recursos naturales en los distritos de riego, administra y desarrolla el avenamiento y controla inundaciones. Con todo lo anterior, contribuye al incremento y a la diversificación de la producción agropecuaria en Costa Rica. Promueve que los recursos hídricos se utilicen sin perjuicio de las atribuciones legales del Instituto Costarricense de Electricidad, del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y del Servicio Nacional de Electricidad. En relación a las acciones de investigación, es un ente que vela por las actualizaciones hidrológicas, hidrogeológicas, agrológicas y otras que considere necesarias en las cuencas hidrográficas del país, así como las socioeconómicas y ambientales en las áreas y regiones en que sea factible establecer distritos de riego y avenamiento. Velar porque se formule una política racional y democrática en el otorgamiento de concesiones relativas a la utilización de las aguas para riego. Asimismo, se encarga de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en las materias de su incumbencia y suministrar asesoramiento técnico y servicios a instituciones públicas y a particulares.

Esta institución presenta algunos informes de la ejecución financiera a partir del 2015, sin embargo, la mayoría solo presentan datos para el primer semestre de cada año, sin incluir los periodos 2016 y 2017, y únicamente se pueden utilizar las cifras de los montos asignados al inicio de cada periodo. De esta cuenta, al 2015 el Senara presentó una asignación de ₡21,243.1 millones, luego el siguiente dato indica que al 2018 la asignación fue menor llegando a ₡11,536.4 millones (-45.7% menos) y para 2019 alcanzó un monto de ₡15,928 millones.

6.2.2. Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA)

El INCOPECA es la institución que administra, regula y promueve el desarrollo del sector pesquero y acuícola con enfoque ecosistémico, bajo los principios de sostenibilidad, responsabilidad social y competitividad, liderará la gestión de las pesquerías y la acuicultura para el aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos.

Desde la perspectiva institucional, la reproducción de las especies adultas es esencial para que, en el futuro, haya peces que puedan ser pescados. Para que estas especies puedan llegar a ser adultas y puedan reproducirse, tienen que sobrevivir varios años. En ese sentido, los aportes que se realizan con relación a la protección de la biodiversidad tienen relación con las vedas, las cuales son actos administrativos que prohíben la pesca en un periodo o zona específico. Las vedas, ayudan a mantener las poblaciones de peces e invertebrados saludables para que así se pueda continuar la pesca sin arriesgar la sostenibilidad del recurso.

Tabla 17. Gasto en biodiversidad - Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA), cifras en millones de colones y porcentaje de ejecución (2016 a 2020)

Valores	2016	2017	2018	2019	2020
Asignado	4,525.6	4,736.6	4,658.3	4,917.7	4,244.0
Vigente	4,767.0	4,473.6	4,783.0	6,591.1	4,244.0
Devengado	3,943.9	3,799.4	3,558.3	5,277.1	3,736.9
% Ejecución	82.7%	84.9%	74.4%	80.1%	88.1%
Var. Interanual		-3.7%	-6.3%	48.3%	-29.2%

Fuente: Datos obtenidos del portal <https://www.incopesc.go.cr/>

Los gastos estimados dentro del INCOPECA se pueden considerar en 100% como gasto primario en biodiversidad. Las cifras muestran que el presupuesto presentó una asignación de ₡4,767.0 millones en 2016 con una ejecución de ₡3,943.9 millones (82.7% de ejecución), sin embargo las ejecuciones se redujeron en los siguientes años llegando a ₡3,558.3 millones en 2018 (-6.3% con respecto al 2017). En 2019 se presenta un incremento de 48.3%, alcanzando los ₡5,277.1 millones, pero con un porcentaje de ejecución del 80.1%. Finalmente, para el 2020, la ejecución logró ₡3,736.9 millones, pero una reducción del -29.2% respecto al 2019.

6.2.3. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, tiene por funciones asegurar el acceso universal al agua potable y al saneamiento de forma comprometida con la salud, la sostenibilidad del recurso hídrico y el desarrollo económico y social del país. Este Instituto se compromete con el bienestar y el desarrollo del país a través del ejercicio de su rectoría y de la prestación sostenible del servicio de agua potable y de saneamiento, mediante el cumplimiento de los requisitos de sus usuarios, otras partes interesadas pertinentes, los legales y reglamentarios para lo cual se apoya en su Sistema de Gestión de Calidad y promueve la mejora continua de sus procesos.

Al clasificarlo dentro del gasto en biodiversidad, sus funciones corresponden a un gasto secundario, puesto que cumple con funciones que tienen impactos indirectos en la preservación del medio ambiente y la

biodiversidad dentro de los procesos que atienden al cuidado del suministro natural de agua y la preservación de la misma. La asignación presupuestaria de esta institución ha mantenido una constancia durante los últimos 5 años, con un promedio de ₡235.2 millones (2016 a 2019). Sin embargo, los datos reflejan que la ejecución resulta ser baja, alcanzando un promedio de porcentaje de ejecución para el mismo periodo de 74.0%, es decir ₡173.6 millones.

Tabla 18. Gasto en biodiversidad - Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, cifras en millones de colones y porcentaje de ejecución (2016 a 2020)

Valores	2016	2017	2018	2019	2020
Asignado	204.1	254.2	231.1	251.6	264.8
Vigente	204.1	254.2	231.1	251.6	264.8
Devengado	159.0	175.3	172.8	187.2	-
% Ejecución	77.9%	69.0%	74.7%	74.4%	0.0%
Var. Interanual		10.3%	-1.5%	8.4%	-100.0%

Fuente: Datos obtenidos del portal <https://www.aya.go.cr/SitePages/Principal.aspx>

6.2.4. Instituto de Desarrollo Rural (INDER)

El Instituto de Desarrollo Rural, INDER, es la institución del Estado encargada de liderar el desarrollo de las comunidades rurales de Costa Rica, así como también la institución responsable de ejecutar las políticas de desarrollo rural del Estado, cuya finalidad es mejorar las condiciones de vida de la población, mediante la articulación de esfuerzos y recursos de los actores públicos y privados, tomando en cuenta las dimensiones del desarrollo social, económico, ambiental, cultural e infraestructura. Además, acompaña a los habitantes de las zonas rurales en sus proyectos productivos y sociales, crédito, infraestructura, seguridad alimentaria y nutricional, turismo rural comunitario, dotación de tierras, entre otros.

Dentro de los objetivos del desarrollo rural según el Artículo 5 de la Ley 9036, se indica en la literal d) que se debe «*Fomentar la conservación de la biodiversidad, el desarrollo de servicios ambientales rurales, el mejoramiento de los recursos naturales mediante el establecimiento de sistemas de producción, especialmente de agricultura orgánica, agroindustria y ganadería, promoviendo sellos de calidad y de denominaciones de origen, en coordinación con los entes públicos competentes en cada materia, para hacer sostenible la producción en los territorios rurales*». Asimismo, la literal i) indica que se deben «*Impulsar la diversificación productiva del medio rural, tomando en cuenta su multifuncionalidad y sus potencialidades productivas, y su contribución a la preservación de la biodiversidad, la prestación de servicios ambientales a la sociedad, el mejoramiento de los espacios y paisajes rurales y la protección del patrimonio natural en los diversos territorios rurales del país*».

Dentro de ese contexto, el INDER conlleva a responsabilidades que tienen impactos en el resguardo de la biodiversidad, desde la atención del desarrollo social y como parte fundamental de la gestión pública. Si bien esta es parte de los objetivos que integran al desarrollo social desde el marco normativo público del país, la clasificación del gasto en biodiversidad para esta institución es de carácter secundario. Dentro de la

información financiera que presentan, no es posible identificar los rubros que tienen incidencia directa en espacios de intervención en la protección a la biodiversidad.

Tabla 19. Gasto en biodiversidad - Instituto de Desarrollo Rural (INDER), cifras en millones de colones y porcentaje de ejecución (2015 - 2020)

Valores	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Asignado	45,037.45	48,069.95	51,365.40	46,176.99	49,713.04	68,412.35
Vigente	45,037.45	48,069.95	51,365.40	46,176.99	49,713.04	68,412.35
Devengado	-	39,233.29	34,865.38	35,191.11	39,202.45	57,237.78
% Ejecución	-	81.6%	67.9%	76.2%	78.9%	83.7%
Var. Interanual	-	-	-11.1%	0.9%	11.4%	46.0%

Fuente: Datos obtenidos del portal <https://www.inder.go.cr/>

La ejecución presupuestaria del INDER, muestra que presenta cambios significativos en cada periodo. En 2016, lograron una ejecución de gastos de ₡39,233.3 millones, lo que representó un porcentaje de ejecución del 81.6%, sin embargo, al 2017 la ejecución cayó -11.1% llegando a ₡34,865.4 millones y con un 76.2% de ejecución respecto al vigente. Para el 2020, la ejecución alcanzó su cifra más alta en los últimos 5 años, llegando a ₡57,237.8 millones, lo que representó un porcentaje de ejecución de 83.7% y un incremento del 46.0% respecto al 2019.

6.2.5. Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica

El Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, es la institución encargada de brindar servicios de prevención y protección para salvaguardar la vida, los bienes y el medio ambiente. Dentro de sus atenciones se incluye la mitigación de incendios forestales, que tienen impactos directos en la biodiversidad y el medio ambiente. Asimismo, desarrollan acciones de prevención, como la campaña “Evitemos el fuego, protejamos Costa Rica”, con la que busca mitigar el impacto de los incendios forestales que se presentan durante la época seca. Asimismo, apoyan junto a otras instituciones públicas, con programas de reforestación.

Tabla 20. Gasto en biodiversidad - Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, cifras en millones de colones y porcentaje de ejecución (2015 a 2020)

Valores	2015	2016	2017	2018	2019
Asignado	34,480.6	34,380.6	41,402.1	44,114.7	49,089.0
Vigente	34,480.6	41,620.1	46,047.6	47,287.4	49,089.0
Devengado	32,539.3	39,403.1	43,511.4	44,118.2	44,989.4
% Ejecución	94.4%	94.7%	94.5%	93.3%	91.6%
Var. Interanual		21.1%	10.4%	1.4%	2.0%

Fuente: Datos obtenidos del portal <https://www.bomberos.go.cr/>

Para la clasificación de gasto en biodiversidad esta institución se toma en consideración como un gasto secundario. Al analizar su presupuesto, publicado en los informes de liquidación en su portal electrónico, no se pudo extraer el financiamiento específico para las acciones de protección a la biodiversidad. Sin embargo, a nivel general de su presupuesto total se puede advertir que su ejecución de gasto y sus asignaciones han ido

en incremento durante los últimos años, con un alto porcentaje de ejecución. Como se observa en la siguiente tabla, el presupuesto devengado pasó de ¢32,539.3 millones en 2015 a ¢44,989.5 millones en 2020, lo que supone un incremento de 38.3% en esos 5 años. Por su parte, en promedio para la misma serie de tiempo, el porcentaje de ejecución se ha mantenido en 93.7%, lo que refleja una alta ejecución respecto a sus techos presupuestarios.

6.2.6. Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria

El Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA) es un órgano desconcentrado adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería, que contribuye con el sector agropecuario a través de la gestión en investigación, innovación y transferencia de tecnología que permiten generar servicios y productos tecnológicos para el desarrollo sostenible del sector.

De acuerdo con el plan estratégico de la institución, para el período 2012-2021, esta tiene cinco objetivos estratégicos, de los cuales dos están orientados al propósito de la institución (INTA, 2012):

- Generar tecnología que contribuya a la modernización de los sistemas Sostenibles de Producción Agropecuaria
- Transferir y difundir tecnologías útiles a los usuarios

En sus planes operativos del período 2015-2020, para fines presupuestarios el INTA define dos programas, el primero de Gestión Institucional, que se relaciona con actividades de auditoría interna, funcionamiento administrativo y financiero, contraloría de servicios y compras generales de la institución. El segundo, Investigación y Desarrollo Tecnológico, que incluye actividades de coordinación de investigación y desarrollo tecnológico, servicios técnicos, investigación e innovación, estaciones experimentales, transferencia e información tecnológica y coordinación regional para promover la competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario.

Para propósitos de la estimación del gasto público en biodiversidad, las funciones y actividades del INTA corresponden a un gasto secundario, puesto que tienen impactos indirectos en la preservación del medio ambiente y la biodiversidad dentro de los procesos que buscan promover la modernización de los sistemas de producción agropecuaria sostenible.

Tabla 21. Gasto en biodiversidad - Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria, cifras en millones de colones y porcentaje de ejecución (2015 a 2020)

Valores	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Asignado	2,058.9	1,828.2	1,224.5	1,362.0	1,304.4	1,106.7
Vigente	2,058.9	1,991.3	2,024.5	1,573.6	1,698.4	1,948.1
Devengado	1,260.9	1,393.0	1,167.6	966.4	1,273.0	1,662.9
% Ejecución	61.2%	70.0%	57.7%	61.4%	75.0%	85.4%
Var. Interanual		10.5%	-16.2%	-17.2%	31.7%	30.6%

Fuente: Datos obtenidos del portal: <https://www.inta.go.cr/transparencia-institucional/informes-de-ejecucion-presupuestaria>

Entre 2015 y 2020 se observa una tendencia a la reducción de los recursos que inicialmente son asignados al INTA, que pasaron de ₡2,058.9 millones a ₡1,106.7 millones, sin embargo estas asignaciones suelen sufrir modificaciones al alza durante el año fiscal, lo que ha permitido que anualmente esta institución cuente, en promedio, con un presupuesto alrededor de los ₡1,882.5 millones. Con base en la información disponible en los informes de ejecución presupuestaria, se puede identificar que uno de los desafíos de la institución es lograr ejecutar efectivamente los recursos que le son asignados año con año, ya que si bien los porcentajes de ejecución han incrementado desde 2015, el mayor porcentaje de ejecución fue el observado en 2020, con una ejecución del 85.4%, equivalente a ₡1,662.9 millones.

6.2.7. Servicio Fitosanitario del Estado

El Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) es la autoridad nacional encargada de resguardar los recursos agrícolas de las plagas y contribuye con la protección de la salud humana y el ambiente, mediante el establecimiento de las medidas fitosanitarias y sanitarias en el ámbito de su competencia. El propósito del SFE es contribuir al desarrollo competitivo y sostenible del sector agrícola y al bienestar social de la población (SFE, 2021).

El quehacer institucional del SFE está directamente con la protección de las especies vegetales causados por las plagas; la prevención de plagas que amenacen la seguridad alimentaria; fomentar el manejo integrado de plagas; regular el uso y manejo de sustancias químicas, biológicas o afines y equipos para aplicarlas en la agricultura; y, evitar que las medidas fitosanitarias constituyan innecesariamente obstáculos para el comercio internacional (Asamblea Legislativa, 1997).

Las planificaciones operativas anuales permiten identificar dos programas presupuestarios para el SFE: el Programa Técnico y el Programa Administrativo. El Programa Técnico incluye los Departamentos de Operaciones Regionales, Control Fitosanitario, Certificación Fitosanitaria, Laboratorios, Biotecnología, Agroquímicos y Equipos de aplicación, Normas y Regulaciones; mientras que el Programa Administrativo contiene las actividades de las áreas de apoyo a la parte técnica: Dirección, Subdirección, Departamento Administrativo-Financiero, Tecnologías de información, Contraloría de Servicios, Planificación, Gestión de la calidad y Control interno, Asuntos Jurídicos y Auditoría Interna (SFE, 2014).

Dentro del ejercicio de cuantificación del gasto público en biodiversidad, los recursos ejecutados por el SFE se consideran como un gasto secundario, ya que acciones estratégicas como el fomento de buenas prácticas agrícolas, que prioricen el uso de medidas alternativas para el control de plagas (SFE, 2019), tienen impactos indirectos en la protección de la diversidad biológica.

Tabla 22. Gasto en biodiversidad – Servicio Fitosanitario del Estado, cifras en millones de colones y porcentaje de ejecución (2015 a 2020)

Valores	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Asignado	13,224.0	13,224.0	12,693.0	13,201.3	13,934.7	15,416.7
Vigente	13,224.0	13,224.0	13,873.0	13,201.3	15,001.1	15,416.7
Devengado	10,472.4	9,752.9	11,326.2	10,232.5	12,171.2	10,871.4
% Ejecución	79.2%	73.8%	81.6%	77.5%	81.1%	70.5%
Var. Interanual		-6.9%	16.1%	-9.7%	18.9%	-10.7%

Fuente: Datos obtenidos del portal https://www.sfe.go.cr/SitePages/SFE_Transparente/2.Rendicion_de_cuentas.aspx

En el período 2015-2020, el SFE ha tenido asignaciones anuales promedio de ₡13,990.0 millones, las cuales muestran una tendencia al alza, pasando de ₡13,224.0 millones, en 2015, a ₡15,416.7 millones, en 2020. Similar a otras entidades, el desafío del SFE está en las capacidades institucionales de ejecución, que en los últimos años se ha mantenido alrededor del 77.3%, para 2019, se había logrado superar el 80.0% de ejecución, pero para 2020, se observó una ejecución de apenas el 70.5%. Es decir, que para este último año, de un presupuesto de ₡15,416.7 millones, el SFE únicamente ejecutó ₡10,871.4 millones.

6.2.8. Consejo Nacional de Producción

El Consejo Nacional de Producción (CNP) es una institución autónoma, con personalidad jurídica propia, autonomía funcional y administrativa contemplada en el artículo 188 de la Constitución Política, el CNP tiene como finalidad «[...] la transformación integral de las actividades productivas del sector agropecuario, en procura de su modernización y verticalización para darle la eficiencia y competitividad [...] facilitar la inserción de tales actividades en el mercado internacional, con énfasis en los pequeños y medianos productores, [...] mantener un equilibrio justo en las relaciones entre productores agropecuarios y consumidores» (Asamblea Legislativa, 1956).

En lo que respecta a su estructura programática, el CNP implementa cinco programas: Actividades Centrales, Sistema Integrado de Servicios para la generación de Valor Agregado Agropecuario, Disponibilidad Alimentaria y Agricultura Familiar, Abastecimiento de las Instituciones del Sector Público y Fábrica Nacional de Licores (FANAL). La mayor parte de las actividades del CNP se relacionan con el Programa de Abastecimiento, que permite atender las necesidades de suministros alimenticios para las instituciones del Estado, que por ley están obligadas a adquirir esos suministros por contratación directa a través del CNP, priorizando que estos productos provengan de micro, pequeños y medianos productores agropecuarios y agroindustriales nacionales (CNP, 2021), este programa es el principal destino del presupuesto institucional, en 2015 representaba el 42.7% de las asignaciones totales, para 2020, representaba el 59.2% del presupuesto inicial. Además, como parte del Programa de Disponibilidad Alimentaria y Agricultura Familiar, el CNP desarrolla actividades encaminadas al procesamiento y almacenamiento de productos agrícolas y al fomento de generación y reproducción de semillas (CNP, 2020).

Tabla 23. Gasto en biodiversidad – Consejo Nacional de Producción, cifras en millones de colones y porcentaje de ejecución (2015 a 2020)

Valores	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Asignado	59,604.03	60,439.22	65,943.80	71,515.80	89,891.14	98,125.78
Vigente	59,604.03	69,586.97	71,490.78	79,757.54	99,036.27	133,234.27
Devengado	54,667.06	54,773.76	65,341.86	72,393.86	90,598.95	124,110.43
% Ejecución	91.7%	78.7%	91.4%	90.8%	91.5%	93.2%
Var. Interanual		0.2%	19.3%	10.8%	25.1%	37.0%

Fuente: Datos obtenidos del portal https://www.cnp.go.cr/acercacnp/transparencia/informes/informes_financieros.aspx

Los gastos del CNP se pueden considerar en 100% como gasto secundario en biodiversidad. Las cifras muestran que el presupuesto presentó una asignación de ₡59,604.0 millones en 2015 con una ejecución de ₡54,667.1 millones (91.7% de ejecución), a diferencia de otras instituciones analizadas en este informe el CNP, entre 2015 y 2020 ha logrado alcanzar niveles de ejecución presupuestaria por encima del 90.0%, incluso al haber experimentado un crecimiento sostenido alrededor del 18.5% en sus asignaciones anuales. En 2020, esta entidad ejecutó ₡ 124,110.4 millones, lo que representó el 93.2% de su presupuesto vigente.

6.2.9. Oficina Nacional de Semillas

La Oficina Nacional de Semillas (ONS) es una institución estatal descentralizada, semi autónoma, con personalidad jurídica propia y con independencia funcional u operativa, que se encuentra adscrita al MAG. Tiene la misión de promover una apropiada actividad de producción y comercialización de semillas de buena calidad (ONS, 2021). Operativamente la ONS cuenta con dos programas, uno administrativo y uno técnico, que presupuestariamente tienen casi la misma participación (ONS, 2018). A través de estos dos programas, la ONS cumple con su mandato legal de certificar semillas, verificar cumplimiento de estándares de calidad en la fase de comercialización de semillas, registrar variedades comerciales, protegidas y de uso doméstico y registrar importaciones y exportaciones de semillas (ONS, 2019).

Para propósitos de la estimación del gasto público en biodiversidad, se considera que los gastos de la ONS se pueden catalogar 100% como gasto secundario, en cuanto que las acciones de certificación y control de la calidad de las semillas tiene un impacto indirecto sobre la conservación de la diversidad biológica. La asignación presupuestaria anual de la ONS es de ₡895.7 millones, pero se debe tener en consideración que este valor es afectado por la duplicación del presupuesto 2018, año en el que se asignaron recursos para la compra de un inmueble para albergar las oficinas de la entidad; sin tomar en consideración es gasto extraordinario, el presupuesto promedio ronda los ₡656.6 millones, con unos niveles de ejecución presupuestaria alrededor de 86.8%. El monto de recursos efectivamente devengados por la institución se encuentra cerca a los ₡619.0 millones y con excepción del 2018, no muestra variaciones significativas.

Tabla 24. Gasto en biodiversidad – Oficina Nacional de Semillas, cifras en millones de colones y porcentaje de ejecución (2015 a 2020)

Valores	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Asignado	613.48	629.48	652.47	598.36	615.24	710.19
Vigente	629.57	683.91	1,456.88	1,290.95	660.99	651.80
Devengado	628.24	663.74	595.80	1,276.04	581.15	626.10
% Ejecución	99.8%	97.1%	40.9%	98.8%	87.9%	96.1%
Var. Interanual		5.7%	-10.2%	114.2%	-54.5%	7.7%

Fuente: Datos obtenidos del portal <https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=150220:1>

6.2.10. Fondo Nacional de Financiamiento Forestal

El Fondo Nacional de Financiamiento Forestar (FONAFIFO) es un órgano de desconcentración máxima, que se encuentra dentro de la estructura organizativa del MINAE. El objetivo de FONAFIFO es el financiar los procesos de forestación, reforestación, viveros forestales, sistemas agroforestales, recuperación de áreas denudadas y los cambios tecnológicos en aprovechamiento e industrialización de los recursos forestales, y captar financiamiento para el pago de los servicios ambientales que brindan los bosques, las plantaciones forestales y otras actividades necesarias para fortalecer el desarrollo del sector de recursos naturales contemplados en la Ley Forestal N°7575 (FONAFIFO, 2019).

Con base a su mandato, el FONAFIFO tiene dos grandes prioridades estratégicas. La primera de ellas relacionada con el financiamiento, y que comprende todas las acciones vinculadas al suministro de recursos financieros para pequeños tenedores de tierra con vocación forestal, principalmente para aumentar la cobertura boscosa del país y mejorar las posibilidades de producir madera de manera sostenible (FONAFIFO, 2015). La segunda, se refiere a la implementación, ejecución y seguimiento del Programa de Pago por Servicios Ambientales (PPSA), que es un programa de incentivo aplicado por el Estado a través de FONAFIFO, es un instrumento extraordinario y de atractivo económico que busca alentar actividades para fomentar la permanencia de la cobertura forestal, recuperación de áreas desprovistas de ésta y manejo sostenible (FONAFIFO, 2019).

Como parte del ejercicio de estimación del gasto público en biodiversidad, los gastos del FONAFIFO se consideran 100% gasto primario, debido a que el mandato, objetivos y acciones institucionales se alinean directamente con la protección de la diversidad biológica y el paisaje. La información presupuestaria disponible sobre el FONAFIFO permite identificar asignaciones anuales promedio cercanas a los ₡20 mil millones, las cuales para el período 2015 -2020 muestran un crecimiento sostenido, pasando de ₡17,750.5 millones en 2015, a ₡25,033.09 millones, para 2020. Al inicio del período en estudio la ejecución presupuestaria era de 76.8%, pero para 2020, alcanzó el 95.3%, es decir que FONAFIFO logró ejecutar en dicho año ₡23,867.9 millones.

Tabla 25. Gasto en biodiversidad – Fondo de Financiamiento Forestal, cifras en millones de colones y porcentaje de ejecución (2015 a 2020)

Valores	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Asignado	17,596.28	17,296.55	22,094.20	22,877.85	20,396.42	20,584.32
Vigente	17,750.53	17,342.97	22,094.20	20,723.76	20,396.42	25,033.09
Devengado	13,624.46	15,201.10	16,521.15	17,842.42	17,666.62	23,867.90
% Ejecución	76.8%	87.6%	74.8%	86.1%	86.6%	95.3%
Var. Interanual		11.6%	8.7%	8.0%	-1.0%	35.1%

Fuente: Datos obtenidos del portal <https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=150220:1> y <http://www.fonafifo.go.cr/es/documentos/presupuestos/#ep>

6.2.11. Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Reventazón

La Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Reventazón (COMCURE) tiene su origen en el artículo 4° de la Ley No. 8023 y sus reformas. La COMCURE es una entidad de máxima desconcentración del MINAE, que tiene el propósito de definir, ejecutar y controlar el Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Reventazón para manejar la cuenca mediante acciones correctivas de sus principales problemas y desarrollar proyectos sostenibles que involucren activamente a la sociedad civil organizada y a las entidades públicas, de esta forma se permitirá mejorar la calidad de vida de las comunidades vecinas y salvaguardarla (STAP, 2017).

Las actividades de la COMCURE buscan «fortalecer y consolidar los procesos de articulación interinstitucional del Sector Ambiente en la Cuenca del Río Reventazón, con el fin de generar y promover soluciones integrales para la protección de los recursos ambientales (aire, agua, suelo, biodiversidad y paisaje) en mejora de la calidad de vida de sus habitantes» (STAP, 2019).

Para propósitos del gasto en biodiversidad se imputará el 100% del presupuesto de la COMCURE como gasto primario, debido a que el quehacer institucional impacta de manera directa en la conservación y gestión integrada de los recursos naturales de la cuenca del río Reventazón. Entre 2015 y 2020, la COMCURE contó, en promedio anual, con ₡281.2 millones, con incrementos significativos entre 2017 y 2018. Sin embargo, esta entidad presenta desafíos similares a otras instituciones previamente abordadas, especialmente en materia de capacidad de ejecución presupuestaria, la cual ha mostrado una tendencia a la baja durante el período de estudio, 69.6% en promedio, incluso, en los últimos dos años, incluso, la ejecución se ha mantenido en torno al 50.0%.

Tabla 26. Gasto en biodiversidad – Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Reventazón, cifras en millones de colones y porcentaje de ejecución (2015 a 2020)

Valores	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Asignado	N.D.	N.D.	309.30	221.80	271.90	295.30
Vigente	212.41	188.05	348.30	357.27	285.97	295.30
Devengado	271.71	152.55	159.04	215.41	140.90	158.34
% Ejecución	127.9%	81.1%	45.7%	60.3%	49.3%	53.6%
Var. Interanual		-43.9%	4.3%	35.4%	-34.6%	12.4%

Fuente: Datos obtenidos de (STAP, 2019) y del portal <https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=150220:1>

6.2.12. Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad

A partir de la ratificación costarricense del Convenio de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (CDB) en 1994, se le dio operatividad a los compromisos asumidos mediante la Ley de Biodiversidad de 1998, misma en la que se creó la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO), como órgano desconcentrado del MINAE.

La CONAGEBIO, dentro de su mandato legal tiene la potestad de: formular las políticas nacionales referentes a la conservación, el uso ecológicamente sostenible y la restauración de la biodiversidad; formular y coordinar las políticas para el acceso de los elementos de la biodiversidad y el conocimiento asociado que asegure la adecuada transferencia científico-técnica y la distribución justa de los beneficios; formular la estrategia nacional de biodiversidad y darle seguimiento; coordinar y facilitar la realización de un amplio proceso de divulgación, con los sectores políticos, económicos y sociales del país, en torno a las políticas de conservación, el uso ecológicamente sostenible y la restauración de la biodiversidad; revocar las resoluciones de la oficina técnica de la Comisión y del servicio de protección fitosanitaria en materia de las solicitudes de acceso a los elementos de la biodiversidad; asesorar a otros órganos del Poder Ejecutivo, instituciones autónomas y entes privados, a fin de normar las acciones para el uso, ecológicamente sostenible, de los elementos de la biodiversidad; y, velar porque las acciones públicas y privadas relativas al manejo de los elementos de la biodiversidad cumplan con las políticas establecidas (Asamblea Legislativa, 1998).

Tabla 27. Gasto en biodiversidad – Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad, cifras en millones de colones y porcentaje de ejecución (2015 a 2020)

Valores	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Asignado	N.D.	N.D.	306.40	529.10	883.95	665.93
Vigente	183.42	177.24	406.40	529.10	579.50	734.39
Devengado	196.31	201.29	219.12	363.30	559.39	494.97
% Ejecución	107.0%	113.6%	53.9%	68.7%	96.5%	67.4%
Var. Interanual		2.5%	8.9%	65.8%	54.0%	-11.5%

Fuente: Datos obtenidos del portal <https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/?p=150220:1> y <https://www.conagebio.go.cr/Conagebio/public/Presupuestos.html>

A partir del Plan Estratégico 2014-2020 y los planes operativos de la CONAGEBIO es posible afirmar que el quehacer institucional tiene como objetivo principal la gestión integral de la biodiversidad, que permita su conservación y uso sostenible, por lo que se considera que el 100% del presupuesto de la Comisión es gasto público primario en biodiversidad. La información pública disponible muestra que el presupuesto presentó una asignación promedio de ₡596.3 millones, entre 2015 y 2020, mismas que muestran un crecimiento significativo desde el 2018. Sin embargo durante el período en estudio, el porcentaje de recursos efectivamente devengados ha sido muy variable, observándose un mínimo de ejecución de 53.9% en 2017 año en el que solo se ejecutaron apenas ₡219.1 millones de los ₡406.4 con los que la entidad contó; para 2019 la ejecución se había recuperado y alcanzado un nivel de 96.5%, pero en 2020, se contrajo nuevamente a un 67.4%.

6.2.13. Sistema Nacional Áreas Conservación

Al igual que la CONAGEBIO, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) fue creado por la Ley de Biodiversidad como una dependencia desconcentrada del MINAE y posee personalidad jurídica instrumental (SINAC, 2021). El SINAC es un sistema de gestión y coordinación institucional, que integra las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas y la protección y conservación del uso de cuencas hidrográficas y sistemas hídricos con el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales nacionales (SINAC, 2016).

Presupuestariamente, el SINAC cuenta con dos grandes programas, el primero sobre Conservación y Uso de la Biodiversidad, que comprende actividades para contribuir al mantenimiento de la estructura y función de los ecosistemas; fortalecer la gestión de las áreas silvestres protegidas, fortalecer la gestión y capacidad institucional para protección y el manejo de la vida silvestre con participación de la sociedad civil; fomentar la protección de las cuencas hidrográficas y los sistemas hídricos, con la participación de la sociedad; y, fortalecer e implementar las políticas de uso y manejo de los ecosistemas forestales para la producción de bienes y servicios. Y un segundo programa sobre Planificación y Administración, que agrupa las acciones para fortalecer el sistema de información y la plataforma tecnológica institucional, que faciliten la integración, el manejo, transferencia y flujo del conocimiento para la toma de decisiones (SINAC, 2014).

Tabla 28. Gasto en biodiversidad – Sistema Nacional de Áreas de Conservación, cifras en millones de colones y porcentaje de ejecución (2015 a 2020)

Valores	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Asignado	32,742.45	34,744.50	38,661.63	40,989.40	43,021.47	47,226.32
Vigente	34,048.80	37,904.03	36,981.84	41,254.50	43,276.18	44,029.26
Devengado	28,691.22	32,016.51	27,741.94	29,026.14	32,776.45	36,043.52
% Ejecución	84.3%	84.5%	75.0%	70.4%	75.7%	81.9%
Var. Interanual		11.6%	-13.4%	4.6%	12.9%	10.0%

Fuente: Datos obtenidos del portal <https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=150220:1> y <http://www.sinac.go.cr/ES/transprncia/Paginas/financiero.aspx>

Debido a que su mandato y sus planificaciones operativas y estratégicas se alinean con objetivos y resultados directamente vinculados con la conservación de la biodiversidad, la totalidad del presupuesto del SINAC se considera como gasto público primario en biodiversidad. Entre 2015 y 2020, la disponibilidad de recursos con la que ha contado el Sistema ha tenido un valor promedio de ₡39,582.4 millones, asignaciones que han crecido cerca de un 5.2% anualmente. En materia de ejecución, el SINAC aún tiene margen de mejora, en cuanto que anualmente sus porcentajes de ejecución se han mantenido entre el 70.4% y el 84.5%, lo que implica que efectivamente el Sistema solo ha logrado ejecutar, alrededor de ₡31,049.3 millones al año.

6.3. Aproximación al gasto público en biodiversidad

Los ejercicios de revisión y clasificación realizados en las dos secciones anteriores permiten identificar gastos atribuibles a la protección de la biodiversidad a nivel de Gobierno Central y de entidades descentralizadas y órganos desconcentrados. Una de las limitaciones para poder estimar un monto global y consolidado del gasto en biodiversidad, es que el gasto en biodiversidad del Gobierno Central consiste en un 61.3% en

transferencias corrientes y de capital hacia otros niveles de gobierno, incluidas entidades descentralizadas y órganos desconcentrados; al mismo tiempo la información disponible para las entidades fuera del Gobierno Central tiene carácter agregado y no permite identificar y evitar casos de doble contabilización de recursos.¹⁰

En el período considerado el gasto en biodiversidad del Gobierno Central representó un promedio anual de ¢61,075.6 millones, con una tasa de crecimiento promedio de -3.4%. En 2018, se observó su valor más alto, equivalente a ¢67,496.3 millones, posteriormente en 2019, ese monto se redujo en 5.8% y en 2020, un 15.3%, año en el que por este concepto se ejecutaron únicamente ¢53,844.6 millones. En 2020, la caída en la ejecución del gasto en biodiversidad del Gobierno Central se explica por la reducción en casi una quinta parte, 19.2%, del gasto secundario, reducción que se explica en gran medida por la casi nula ejecución, 0.7%, en las partidas no asignables a programas del Ministerio de Salud, dicha institución tenía asignados ¢75,999.4 millones provenientes de acciones vinculadas con la gestión de aguas residuales que forman parte de tres contratos de préstamos externos con: BCIE (N°2198), Banco Japonés de Cooperación Internacional (N° CR-P4) y Banco KFW (N°28568).

¹⁰ Es necesario que Costa Rica avance en la homogenización de la estructura presupuestaria y la utilización de los clasificadores presupuestarios a todos los niveles del Sector Público, para poder contabilizar más adecuadamente el gasto en biodiversidad, así como el gasto dirigido a otros objetivos de desarrollo.

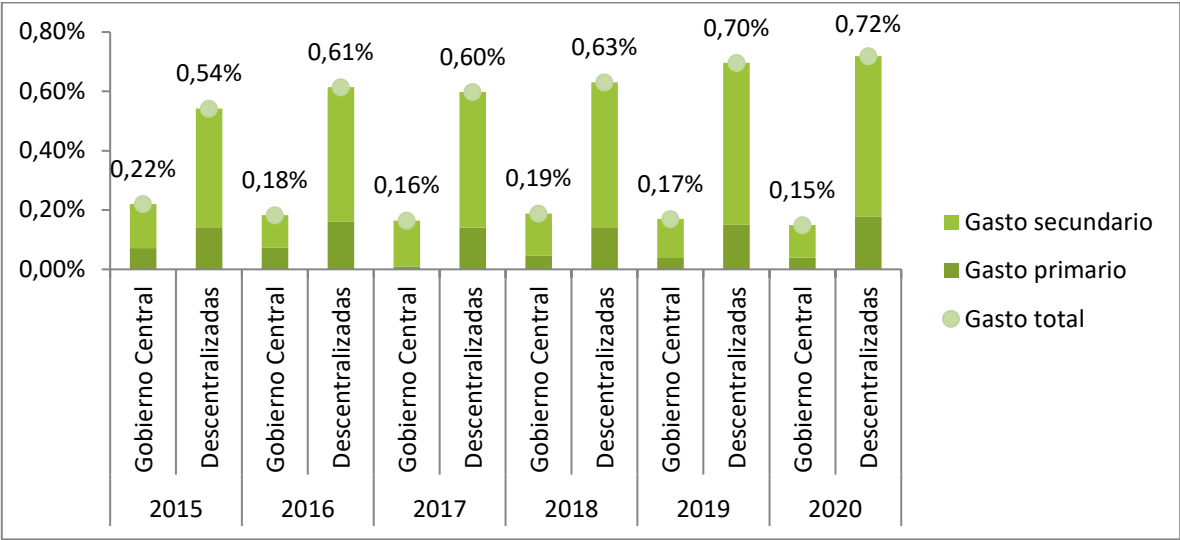
Tabla 29. Gasto público en biodiversidad Gobierno Central y entidades descentralizadas, cifras en millones de colones (2015-2020)

Clasf. BIOFIN	Institución	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gasto en biodiversidad del Gobierno Central		66,481.10	58,405.90	56,620.00	67,496.30	63,605.50	53,844.60
Primario	Ministerio de Salud	1	1.3	1.4	1.3	1.3	8
	Ministerio de Ambiente y Energía	21,599.50	23,564.10	3,202.00	16,911.50	14,461.50	14,152.40
	Partidas Específicas	0.9	-	-	-	-	-
Total Gasto Primario		21,601.40	23,565.40	3,203.40	16,912.80	14,462.80	14,160.40
Secundario	Contraloría General de la República	-	-	-	0.7	0.7	0.8
	Ministerio de Seguridad Pública	-	-	-	2,977.30	-	-
	Ministerio de Agricultura y Ganadería	16,767.00	14,247.90	13,394.60	12,726.70	11,762.80	11,242.70
	Ministerio de Salud	20,396.80	7,428.60	9,491.30	6,061.90	7,313.20	506.7
	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	-	-	0.2	0.3	0.2	0.2
	Ministerio de Ambiente y Energía	7,531.70	13,020.80	30,359.10	28,690.00	29,977.90	27,874.00
	Partidas Específicas	184.1	143.2	171.4	126.8	88	59.7
Total Gasto Secundario		44,879.70	34,840.60	53,416.60	50,583.60	49,142.80	39,684.20
Gasto en biodiversidad de entidades descentralizadas		163,594.80	196,894.10	205,424.30	226,892.90	261,351.70	258,810.20
Primario	Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad	196.3	201.3	219.1	363.3	559.4	495
	Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Reventazón	271.7	152.6	159	215.4	140.9	158.3
	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	13,624.50	15,201.10	16,521.20	17,842.40	17,666.60	23,867.90
	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	-	3,943.90	3,799.40	3,558.30	5,277.10	3,736.90
	Sistema Nacional de Áreas de Conservación	28,691.20	32,016.50	27,741.90	29,026.10	32,776.50	36,043.50
	Total gasto primario		42,783.70	51,515.40	48,440.60	51,005.60	56,420.50
Secundario	Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica	32,539.30	39,403.10	43,511.40	44,118.20	44,989.40	-
	Consejo Nacional de Producción	54,667.10	54,773.80	65,341.90	72,393.90	90,599.00	124,110.40
	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	-	159	175.3	172.8	187.2	-
	Instituto de Desarrollo Rural	-	39,233.30	34,865.40	35,191.10	39,202.40	57,237.80
	Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria	1,260.90	1,393.00	1,167.60	966.4	1,273.00	1,662.90
	Oficina Nacional de Semillas	628.2	663.7	595.8	1,276.00	581.2	626.1
	Servicio Fitosanitario del Estado	10,472.40	9,752.90	11,326.20	10,232.50	12,171.20	10,871.40
	Sistema Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento	21,243.10	-	-	11,536.40	15,928.00	-
Total gasto secundario		120,811.10	145,378.80	156,983.60	175,887.30	204,931.30	194,508.50

Fuente: elaboración propia con base en cifras del MH y CGR

En términos del PIB, el gasto público en biodiversidad del Gobierno Central ha representado entre el 0.15% y 0.22%. En cuanto a la composición, los gastos primarios representan la cuarta parte del gasto en biodiversidad y es ejecutado por el Ministerio de Ambiente y Energía y el Ministerio de Salud, y representan en promedio el 0.05% del PIB; mientras que los gastos secundarios en biodiversidad de las entidades de Gobierno Central, son ejecutados por la Contraloría General de la República, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Salud, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, Ministerio de Ambiente y Energía y las Partidas Específicas, y representan alrededor del 0.13% del PIB.

Gráfica 14. Composición del gasto público en biodiversidad por categoría de gasto BIOFIN, en porcentaje del PIB (2015-2020)



Fuente: elaboración propia con base en cifras del MH, CGR y BCCR.

En el caso de las instituciones descentralizadas y los órganos desconcentrados, entre 2015 y 2020, y de acuerdo con las estadísticas oficiales, ejecutaron ₡1,312,968.0 millones atribuibles a gasto en biodiversidad, lo que equivale a un monto anual de ₡218,828.0 millones. Durante el período analizado, el gasto en biodiversidad ejecutado por dichas entidades mantuvo una tendencia creciente, alcanzando los ₡261,351.7 millones en 2019, con excepción de 2020, año en el que se redujo en un 1.0%. En términos del PIB, el gasto ejecutado ha pasado de representar 0.54% del PIB, en 2015, a un 0.72% del PIB, para el 2020.

El 24.1% del gasto en biodiversidad de las instituciones descentralizadas y los órganos desconcentrados, se puede considerar un gasto primario, al tener objetivos e implicaciones directas en la protección de la biodiversidad. En esta categoría se encuentran imputados los presupuestos de entidades como: Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad, Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Reventazón, Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, Sistema Nacional de Áreas de Conservación. En promedio, entre 2015 y 2020, el gasto primario en biodiversidad de este nivel de gobierno ha representado alrededor del 0.15% del PIB.

La mayor parte, 75.9%, del gasto en biodiversidad identificado a nivel descentralizado es ejecutado por entidades que, si bien no tienen como objetivo o mandato institucional la protección de la biodiversidad, sus quehaceres contribuyen indirectamente con ese propósito, por lo cual se consideran parte de los gastos secundarios en biodiversidad. Este gasto secundario es ejecutado por entidades como el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, Consejo Nacional de Producción, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Instituto de Desarrollo Rural, Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria, Oficina Nacional de Semillas Servicio Fitosanitario del Estado, Sistema Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento.

7. Gasto en biodiversidad en el contexto de la pandemia

La pandemia por COVID-19 ha implicado la necesidad de que los Estados reconfiguren sus presupuestos públicos, ya sea para hacer frente a la caída en los ingresos tributarios o para reorientar recursos para fortalecer a instituciones claves para atender la emergencia.

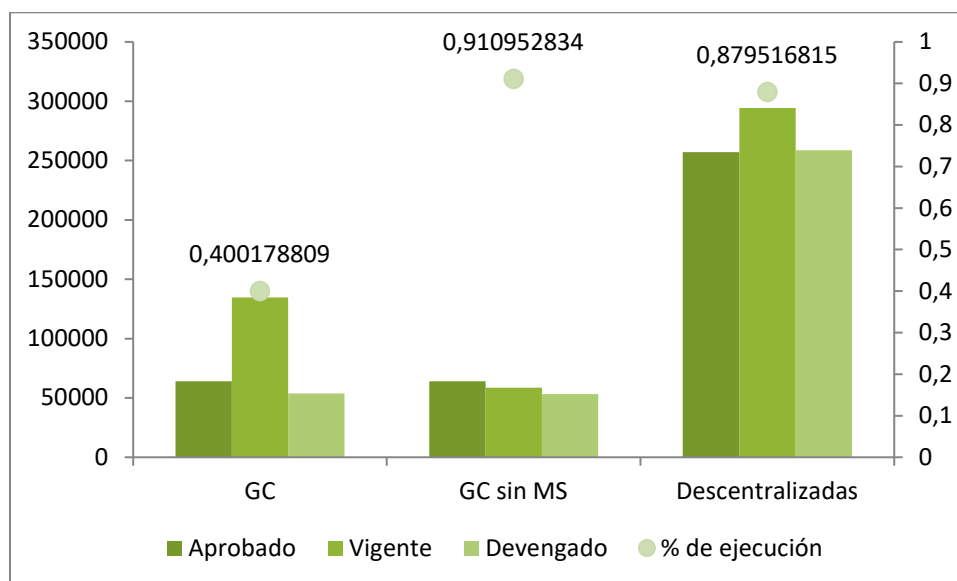
En ese mismo contexto, el gasto público es una herramienta dentro de la política fiscal, que el Gobierno puede y debe hacer uso para reanimar la economía, dentro del marco de una crisis global. Las inversiones que el sector público realiza, tienen impactos directos en el bienestar de la ciudadanía y a su vez, reflejan en buena medida los intereses del Gobierno dentro de los mecanismos que están disponibles para atender a diversos sectores sociales (iniciativa privada, sociedad civil organizada, sector laboral y sindical, etc.), lo que a su vez está condicionado a la disponibilidad de recursos financieros que el Estado tiene acceso.

En el marco de la crisis sanitaria, social y económica a causa de la pandemia, de las 19 instituciones con presupuestos atribuibles a gasto en biodiversidad, 9 sufrieron modificaciones en su presupuesto a lo largo del 2020. 5 de las entidades vieron incrementadas sus presupuestos y 4 reducidos. A nivel de Gobierno Central, el presupuesto aprobado o inicial para 2020 fue de ₡64,101.8 millones, con las modificaciones realizadas a lo largo del año, el presupuesto vigente alcanzó los ₡134,551.1, es decir que durante 2020 las asignaciones destinadas a la protección a la biodiversidad se duplicaron, explicado en gran medida por el incremento de ₡75,999.4 millones en los recursos del Ministerio de Salud destinados a la gestión de aguas residuales. Sin embargo, dichos recursos tuvieron una ejecución marginal y en términos globales, en 2020, el Gobierno Central solo se ejecutó el 40.0% de los recursos destinados a la protección de la biodiversidad. Si del análisis se excluye las asignaciones extraordinarias al Ministerio de Salud, los datos muestran que el gasto en biodiversidad, con las modificaciones realizadas se redujo en 8.7%, pero alcanzó un nivel de ejecución del 91.1%. Esto pone en evidencia que se debe fortalecer la capacidad de las entidades vinculadas a la protección de la biodiversidad para que los recursos sean efectivamente ejecutados a lo largo del período fiscal.

Respecto a las entidades descentralizadas y órganos desconcentrados, en términos globales, el presupuesto inicial era de ₡257,052.4 millones, dicho presupuesto incrementó en un 14.5%, a partir de modificaciones realizadas a lo largo del año, hasta los ₡294,264.0 millones. Para el cierre del ejercicio fiscal 2020, este nivel del sector público había ejecutado ₡258,810.2 millones, equivalente al 88.0% de los recursos asignados a

destinos vinculados, directa o indirectamente, a la protección de la biodiversidad. Al igual que a nivel de Gobierno Central, es necesario fortalecer las capacidades a nivel descentralizado y desconcentrado para que los recursos que se asignan a la protección de la biodiversidad sean ejecutados efectivamente.

Gráfica 15. Gasto público en biodiversidad aprobado, vigente y ejecutado (2020) en millones de colones y porcentaje de ejecución



Fuente: elaboración propia con base en cifras del MH y CGR

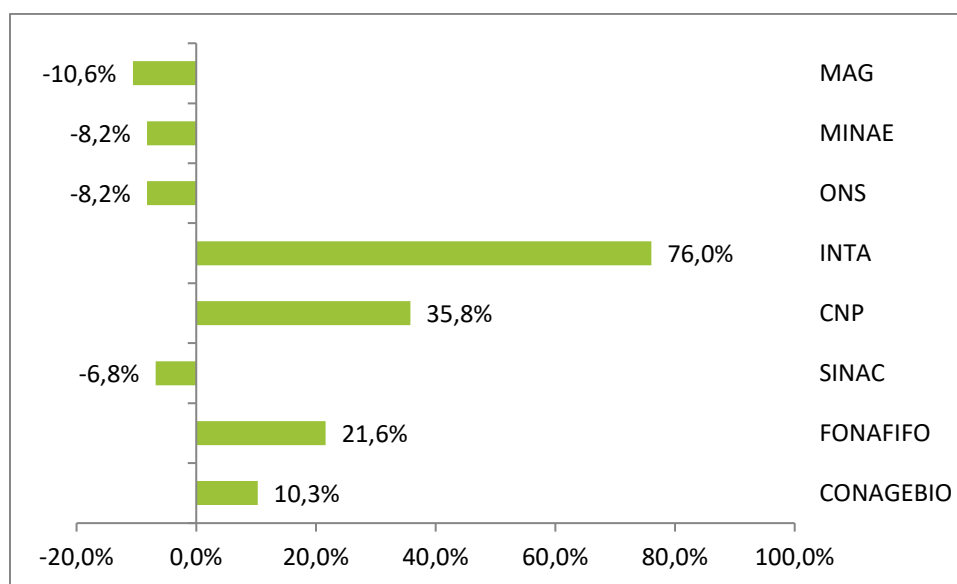
A nivel institucional, además del Ministerio de Salud, otras dos entidades del gobierno central también presentaron modificaciones en los gastos vinculados con la biodiversidad, el MAG, en un -10.6%, reducción que afectó los recursos disponibles para el pago de remuneraciones y contribuciones a la seguridad social de la Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria, que cumple con funciones relacionadas con el emprendimiento rural, la producción agroambiental y la producción orgánica. Por su parte, el MINAE, experimentó una reducción del 8.2% en su presupuesto atribuible a gasto en biodiversidad, relacionada en gran medida a las reducciones en las transferencias al FONAFIFO y al SINAC y a la reducción del gasto corriente del Tribunal Ambiental Administrativo.

En el ámbito de las instituciones descentralizadas y órganos desconcentrados, INTA, el CNP, la CONAGEBIO y el FONAFIFO, experimentaron incrementos en 2020. El INTA fue la entidad que mayor crecimiento experimentó en sus asignaciones, 76.0% y el CNP, un 35.8%, estos recursos constituyen gastos secundarios en biodiversidad. En el caso del INTA este incremento se explica por la recepción de ingresos no considerados en su presupuesto ordinario: transferencias de INCOPESCA y SENARA; así como la incorporación de superávit libre y específico que permitió adquirir «equipos necesarios para el cumplimiento de los objetivos institucionales, entre ellos equipos de producción, equipos de cómputo equipos de laboratorio, y construir invernaderos que se utilizaran en los proyectos de casa mayas, entre otros» (INTA, 2020). En el caso del CNP ese incremento está vinculado directamente con su rol durante la pandemia con el Programa de

Abastecimiento Institucional que permitió canalizar a producción y distribución de agro empresas nacionales como insumos para la preparación de «[...] diarios destinados a familias de los estudiantes beneficiarios de centros educativos, a familias vulnerables y comedores de los Centros de Educación y Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral Ministerio de Salud CEN CINAI y a las necesidades de demanda de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE)» (CNP, 2020a); además, el CNP también mediante la Fábrica Nacional de Licores elaboró alcoholes para uso en sistema de salud público durante la pandemia.

En el caso de CONAGEBIO y FONAFIFO, con incrementos presupuestarios de 10.3% y 21.6%, respectivamente, aunque tampoco fue posible identificar el destino específico de las asignaciones adicionales recibidas durante 2020, se debe tener en consideración que los presupuestos de ambas instituciones son atribuidos como gasto primario en biodiversidad, por lo que se puede afirmar que las modificaciones realizadas contribuyeron directamente a la protección de la biodiversidad.

Gráfica 16. Variaciones presupuestarias relacionadas con gasto público en biodiversidad (2020)¹¹



Fuente: elaboración propia con base en cifras del MH y CGR

En el caso de las reducciones presupuestarias observadas en 2020 y que están relacionadas con el gasto en biodiversidad, fueron significativamente menores a los incrementos descritos anteriormente. La ONS y el SINAC, vieron reducidos sus presupuestos en un 8.2% y un 6.8%, respectivamente, pero al ser instituciones descentralizadas no se pudo identificar que rubros o acciones específicas fueron afectadas con la reducción. La modificación observada en el SINAC afecta directamente el gasto primario en biodiversidad.

8. Reflexiones finales

- La profundidad del análisis del gasto público en biodiversidad depende de la información presupuestaria disponible. La estructura presupuestaria en Costa Rica tiene un alto nivel de

¹¹ En la gráfica se excluyó la variación presupuestaria del Ministerio de Salud por motivos de escala.

agregación, lo que limita la identificación de programas, subprogramas, actividades u obras, lo que dificulta una atribución exacta de los gastos en biodiversidad. Además, la estructura presupuestaria fuera del Gobierno Central no retoma todos los clasificadores vigentes. Por lo que se deben fortalecer los esfuerzos dentro de la gestión de clasificación financiera del sector público, para lograr consolidar una estructura programática más desagregada, que aporte mejor detalle de los rubros de gasto, pero que también, permita ampliar más clasificaciones de gasto público para otras mediciones.

- Para la medición del gasto público en biodiversidad, del Gobierno Central fue utilizado el enfoque programático de la metodología BIOFIN. A partir de ello se logró identificar que los gastos en biodiversidad de las instituciones de Gobierno Central, entre 2015 y 2020:
 - Representaron en promedio el 0.75% del presupuesto total y 0.18% del PIB. Entre 2015 y 2020, presentó una tendencia a la reducción de 3.4% anual.
 - Los gastos primarios representaron el 26.0% del presupuesto total en biodiversidad, mientras que los gastos secundarios, fue el 74.0% del total.
 - Los gastos primarios contienen asignaciones del MINAE, MS y Partidas específicas; mientras que los gastos secundarios incluyen a instituciones como la CGR, MAG, MIVAH y MSP.
 - Los gastos en biodiversidad incluyen gastos con finalidades de Protección Ambiental; Asuntos Económicos y Comerciales en General; Agricultura y Ganadería; Silvicultura; Extracción de Recursos Minerales Excepto los Combustibles Minerales; Investigación y Desarrollo Relacionados con Agricultura, Ganadería, Silvicultura, Pesca y Caza; Investigación y Desarrollo Relacionados con Combustibles y Energía; y, Justicia.
 - El 61.3% del gasto en biodiversidad corresponde a transferencias corrientes y de capital a diferentes niveles de gobierno. Mientras que las remuneraciones representan el 27.7% de dicho gasto. El resto se destina a gastos de funcionamiento como pago de servicios y compra de bienes, materiales y suministros.
 - El 83.2% del financiamiento del gasto en biodiversidad proviene de recursos internos, los cuales incluyen ingresos corrientes y de capital.
 - El de 64.3% del total de gasto en biodiversidad se clasifica como gasto corriente, y el 35.7% restante como gasto de capital.
- Para las instituciones fuera del Gobierno Central, para la atribución de gastos, y en ausencia de datos programáticos, se utilizó el Enfoque de Organismos contemplado en la metodología BIOFIN. Para cada caso se utilizó una atribución del 100% del presupuesto institucional. Con base en ello, los gastos en biodiversidad, de las 13 instituciones descentralizadas o desconcentradas analizadas , entre 2015 y 2020:
 - Representaron el 0.63% del PIB y han mantenido una tasa de crecimiento promedio de 9.9% en el período analizado.
 - Los gastos primarios representaron el 24.1% del presupuesto total en biodiversidad, mientras que los gastos secundarios, fue el 75.9% del total.
 - Los gastos primarios incluyen el presupuesto de entidades como CONAGEBIO, COMCURE, FONAFIFO, INCOPECA y SINAC. Mientras que los gastos secundarios incluyen entidades como el Benemérito Cuerpo de Bomberos, CNP, ICAA, INDER, INTA, ONS, SFE y SETENA.

- Durante 2020, tanto a nivel de Gobierno Central como de entidades descentralizadas y órganos desconcentrados, el presupuesto inicialmente aprobado y vinculado a la protección de la biodiversidad sufrió modificaciones, que en términos generales representaron un incremento (109.9% y 14.5%, respectivamente); sin embargo, al tomar en consideración los niveles de ejecución se observa que una gran parte de estos recursos no fueron ejecutados. En el Gobierno Central, específicamente el Ministerio de Salud no ejecutó alrededor de ¢76 mil millones asignados al tratamiento de aguas residuales, lo que redujo la ejecución del gasto en biodiversidad del Gobierno Central al 40.0%, de no ser por estos rubros, la ejecución hubiera alcanzado el 91.1%. En el ámbito descentralizado, la ejecución al cierre de 2020 fue del 88.0%. Ante esto resulta necesario fortalecer las capacidades de ejecución de las entidades, centralizadas y descentralizadas, vinculadas con la protección de la biodiversidad, para que los recursos que se asignen a dicha finalidad sean efectiva y oportunamente ejecutados.

9. Referencias bibliográficas

- Asamblea Legislativa. (1956). *Ley 2035: ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción y sus reformas*. Costa Rica.
- Asamblea Legislativa. (1997). *Ley N° 7664 de Protección Fitosanitaria*. Costa Rica.
- Asamblea Legislativa. (1998). *Ley 7788: Ley de Biodiversidad*. Costa Rica.
- CNP. (2020). *Plan Operativo Institucional 2020*. Costa Rica.
- CNP. (2020a). *Ejecución Presupuestaria IV Trimestre 2020*. San José.
- CNP. (26 de marzo de 2021). *Programa de Abastecimiento Institucional*. Obtenido de CNP: <https://www.cnp.go.cr/pai/index.aspx>
- Costa Rica. (2006). *Decreto Ejecutivo N°32988: Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*. San José.
- FONAFIFO. (2015). *Plan Estratégico Institucional 2015-2019*. Costa Rica: MINAE.
- FONAFIFO. (2019). *Visión de futuro 2040 y Plan Estratégico Institucional 2020-2025*. Costa Rica.
- INTA. (2012). *Plan estratégico INTA 2012-2021*. Costa Rica: INTA.
- INTA. (2020). *Ejecución presupuestaria. IV trimestre 2020*. San José.
- MAG. (2018). *Informe de Logros 2014-2018*. San José: Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Marozzi, M. (2020). *Actualización datos gasto biodiversidad BIOFIN Costa Rica 2010 – 2014; 2015 - 2018; 2015 - 2025*. San José, Costa Rica.
- Matarrita, R. (s.f.). *Revisión de las inversiones en Biodiversidad*. San José, Costa Rica: PNUD.
- MIDEPLAN. (2017). *Manual de organización del Estado Costarricense*. San José.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2020). *Logros y Resultados de la Gestión 2019-2020*. San José: Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica - Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria.
- Ministerio de Hacienda . (2004). *Clasificador económico del gasto del Sector Público*. San José.
- Ministerio de Hacienda. (2006). *Clasificador por fuente de financiamiento del Sector Público*. San José.
- Ministerio de Hacienda. (2007). *Clasificador funcional del gasto del Sector Público*. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Hacienda. (2011). *Clasificador Institucional del Sector Público* . San José.
- Ministerio de Hacienda. (2018). *Clasificador de los ingresos del Sector Público*. San José.

- Ministerio de Hacienda. (2018a). *Clasificador por objeto del gasto del Sector Público*. San José.
- ONS. (2018). *Plan Operativo Institucional 2019*. San José.
- ONS. (2019). *Plan Estratégico 2013-2021*. San José.
- ONS. (26 de marzo de 2021). *Quiénes somos*. Obtenido de Oficina Nacional de Semillas: <http://ofinase.go.cr/institucion/quienes-somos/>
- PNUD. (2018). *Manual de BIOFIN 2018*. Estados Unidos.
- Rojas, H., & García, G. (2008). Rol del Tribunal Ambiental Administrativo: Protección y prevención en materia ambiental. *Ciencias Económicas*, 91-113.
- Sancho, R. (s.f.). *Revisión de Políticas*. San José, Costa Rica: PNUD.
- SEPSE. (2015). *VII Plan Nacional de Energía 2015-2030*. San José: Ministerio de Ambiente y Energía.
- SFE. (2014). *Plan Operativo Institucional. Período 2015*. Costa Rica: MAG.
- SFE. (2019). *Plan Operativo Institucional. Período 2020*. Costa Rica: MAG.
- SFE. (26 de marzo de 2021). *Quiénes somos*. Obtenido de Internet - Inicio [sfe.go.cr: https://www.sfe.go.cr/SitePages/QuienesSomos/InicioQuienesSomos.aspx](https://www.sfe.go.cr/SitePages/QuienesSomos/InicioQuienesSomos.aspx)
- SINAC. (2014). *Plan Operativo Institucional, POI, /Programación Estratégica por Programa, PEP. SINAC 2015*. Costa Rica: MINAE.
- SINAC. (2016). *Plan Estratégico SINAC 2016-2026*. Costa Rica: MINAE.
- SINAC. (26 de marzo de 2021). *Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)*. Obtenido de SINAC: <http://www.sinac.go.cr/ES/conozca/Paginas/default.aspx>
- STAP. (2017). *Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Reventazón. DE-549-2017. Informe Presupuestario Ordinario 2018*. Costa Rica: Ministerio de Hacienda.
- STAP. (2019). *Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Reventazón. Informe Presupuestario Ordinario 2020. DE-354-2019*. Costa Rica: Ministerio de Hacienda.

Anexo 1.

Listado de instituciones del SPNF reducido

<i>Gobierno Central</i>	
Asamblea Legislativa	ASAMBLEA
Contraloría General de la República	CGR
Defensoría de los Habitantes de la República	DEFENSORIA
Ministerio de Agricultura y Ganadería	MAG
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	MICIT
Ministerio de Comercio Exterior	COMEX
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	MCJD
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	MEIC
Ministerio de Educación Pública	MEP
Ministerio de Gobernación y Policía	MGOBER
Ministerio de Hacienda	MHD
Ministerio de Justicia y Paz	MJUSTI
Ministerio de la Presidencia	MP
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	MOPT
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	MIDEPLAN
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	RE
Ministerio de Salud	MSALUD
Ministerio de Seguridad Pública	MSP
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	MTSS
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	MIVAH
Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	MINAET
Obras Específicas	OBRASESP
Poder Judicial	JUDICIAL
Presidencia de la República	PREREP
Regímenes de Pensiones con cargo al Presupuesto de la República	REGPEN
Servicio de la Deuda Pública	DEUDA
Tribunal Supremo de Elecciones	TSE
Caja Costarricense Seguro Social	CCSS
Instituto Costarricense de Turismo	ICT
Instituto de Desarrollo Rural	INDER
Instituto Nacional de Aprendizaje	INA
<i>Órganos Desconcentrados</i>	
Consejo Técnico de Asistencia Médico Social	CTAMS
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	FODESAF
Oficina de Cooperación Internacional de la Salud	OCIS
<i>Empresas Públicas No Financieras</i>	
Consejo Nacional de Producción	CNP
Instituto Costarricense Acueductos y Alcantarillado	ICAA
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	INCOP
Junta Protección Social de San José	JPS
Refinadora Costarricense de Petróleo S.A.	RECOPE

Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio de Hacienda

Anexo 2.

Clasificación CAPA

Descripción de las Actividades de Protección al Medio Ambiente (CAPA)

Clase (CAPA)	Clasificación de Actividades de Protección al Medio Ambiente (CAPA)	Descripción
1	Protección del aire y del clima	Comprende medidas y actividades encaminadas a la reducción de emisiones al aire ambiente o concentraciones ambientales de contaminantes atmosféricos, así como a medidas y actividades destinadas al control de emisiones de gases de efecto invernadero y gases que afectan adversamente el ozono estratosférico. Se excluyen las medidas adoptadas por motivos de ahorro de costes (por ejemplo, ahorro de energía).
2	Manejo de aguas residuales	Comprende actividades y medidas encaminadas a prevenir la contaminación de las aguas superficiales mediante la reducción de la liberación de aguas residuales a las aguas superficiales continentales y marinas. Incluye la recolección y el tratamiento de aguas residuales, incluidas las actividades de monitoreo y regulación. También se incluyen fosas sépticas. Se excluyen las acciones y actividades destinadas a la protección de las aguas subterráneas de la infiltración de contaminantes y la limpieza de cuerpos de agua después de la contaminación
3	Gestión de residuos	Se refiere a actividades y medidas encaminadas a prevenir la generación de residuos y reducir su efecto nocivo sobre el medio ambiente. Incluye la recogida y tratamiento de residuos, incluidas las actividades de seguimiento y regulación. También incluye el reciclaje y compostaje, la recogida y tratamiento de residuos radiactivos de baja actividad, la limpieza viaria y la recogida de basura pública. El tratamiento de residuos se refiere a cualquier proceso diseñado para cambiar el carácter o la composición física, química o biológica de cualquier residuo para neutralizarlo, hacerlo no peligroso, más seguro para el transporte, susceptible de recuperación o almacenamiento, o para reducir su volumen. Un residuo en particular puede sufrir más de un proceso de tratamiento.
4	Protección de los suelos y las aguas subterráneas	La protección y remediación del suelo, las aguas subterráneas y las aguas superficiales se refiere a las medidas y actividades destinadas a prevenir la infiltración de contaminantes, limpiar los suelos y masas de agua y proteger el suelo de la erosión y otras degradaciones físicas, así como de la salinización. Se incluye el seguimiento, control de la contaminación del suelo y las aguas subterráneas. Se incluye la descontaminación de los sitios de plantas nucleares. Se excluyen las actividades de gestión de aguas residuales, así como las actividades destinadas a la protección de la biodiversidad y el paisaje.
5	Atenuación del ruido y las vibraciones	La atenuación del ruido y las vibraciones se refiere a las medidas y actividades destinadas al control, reducción y abatimiento del ruido y las vibraciones industriales y de transporte. Se incluyen las actividades para el aislamiento acústico de viviendas, para la atenuación del ruido vecinal (insonorización de salas de baile, etc.) así como las actividades para la atenuación del ruido en lugares frecuentados por el público (piscinas, escuelas, etc.).
6	Protección de la diversidad biológica y el paisaje	Se refiere a las medidas y actividades destinadas a la protección y rehabilitación de especies de fauna y flora, ecosistemas y hábitats, así como a la protección y rehabilitación de paisajes naturales y seminaturales. La separación entre la protección de la "biodiversidad" y el "paisaje" puede no ser siempre práctica. Por ejemplo, mantener o establecer ciertos tipos de paisajes, biotopos, ecozonas y temas relacionados (setos, líneas de árboles para restablecer "corredores naturales") tienen un vínculo claro con la preservación de la biodiversidad.

		Se excluye la protección y rehabilitación de monumentos históricos o paisajes predominantemente urbanizados, el control de malezas con fines agrícolas, así como la protección de los bosques contra los incendios forestales cuando esto responde principalmente a razones económicas. También se excluye el establecimiento y mantenimiento de espacios verdes a lo largo de carreteras y estructuras recreativas (por ejemplo, campos del golfo, otras instalaciones deportivas).
7	Protección contra la radiación	<p>Se refiere a las actividades y medidas destinadas a reducir o eliminar las consecuencias negativas de las radiaciones emitidas por cualquier fuente. Se incluye el manejo, transporte y tratamiento de desechos radiactivos de actividad alta, es decir, desechos que, debido a su alto contenido de radionucleidos, requieren protección durante su manejo y transporte normales.</p> <p>Se excluyen las actividades y medidas relacionadas con la prevención de peligros tecnológicos (por ejemplo, la seguridad externa de las centrales nucleares), así como las medidas de protección adoptadas en los lugares de trabajo. También se excluyen las actividades relacionadas con la recolección y el tratamiento de desechos radiactivos de baja actividad</p>
8	Actividades de investigación y desarrollo	<p>La investigación y el desarrollo (I + D) comprende el trabajo creativo realizado de forma sistemática con el fin de aumentar el acervo de conocimientos y el uso de estos conocimientos para diseñar nuevas aplicaciones (véase el manual de Frascati, OCDE 1994) en el campo de la protección del medio ambiente.</p> <p>La clase reagrupa todas las actividades y gastos de I + D orientados a la protección del medio ambiente: identificación y análisis de fuentes de contaminación, mecanismos de dispersión de contaminantes en el medio ambiente así como sus efectos sobre el ser humano, las especies y la biosfera.</p>
9	Otras actividades de protección ambiental	Se refiere a todas las actividades de protección ambiental que toman la forma de actividades generales de administración y gestión ambiental o actividades de capacitación o enseñanza específicamente orientadas a la protección ambiental o que consisten en información pública, cuando no están clasificadas en otra parte de CAPA. También incluye las actividades que generan gastos indivisibles, así como las actividades no clasificadas en otra parte.

Fuente: Elaboración a partir de (Eurostat, 2017: 157-162)

Descripción de las Actividades de Gestión de Recursos (GR)

Clase	Clasificación de Actividades de Gestión de recursos (GR)	Descripción
10	Gestión de recursos minerales y energéticos	Incluye las acciones y actividades dirigidas a minimizar la utilización de recursos minerales y energéticos mediante modificaciones de los procesos, la recuperación, la reutilización, el reciclado, el ahorro y el empleo de recursos minerales sustitutos, la generación de energía de fuentes renovables y cualquier otro tipo de medida. También incluye las acciones y actividades referentes a la medición, el control, los laboratorios y similares, así como las actividades de educación, capacitación, información, administración y regulación.
11	Gestión de recursos madereros	Incluye las acciones y actividades orientadas a minimizar la utilización de recursos madereros naturales mediante modificaciones de los procesos, así como la recuperación, la reutilización, el reciclado, el ahorro y el empleo de sustitutos de productos forestales. Las actividades de reposición, como la forestación y reforestación, están incluidas cuando se realizan en bosques naturales. También se incluye acciones y actividades referentes a la medición, el control, los laboratorios y similares, así como las actividades de educación, capacitación, información, administración y regulación. Están excluidas las actividades de explotación y exploración de recursos madereros naturales
12	Gestión de recursos acuáticos	Incluye las acciones y actividades orientadas a minimizar la extracción de peces silvestres y otros recursos acuáticos mediante modificaciones de los procesos, el empleo de recursos alternativos y cualquier otro tipo de medida. Incluye las actividades de reposición como la repoblación de peces silvestres cuando tiene por objeto mantener o acrecentar la densidad del stock. También se incluye acciones y actividades relacionadas con la medición, el control, los laboratorios y similares, así como las de educación, capacitación, información, administración y regulación.
13	Gestión de otros recursos biológicos (excepto los recursos madereros y acuáticos)	Incluye las acciones y actividades orientadas a minimizar la extracción de recursos biológicos, distintos de los madereros y los acuáticos, mediante modificaciones de los procesos, el empleo de otros recursos y cualquier otro tipo de medida. Incluye las actividades de reposición como la repoblación de la fauna y la flora silvestres cuando tienen por objeto el mantenimiento o el aumento de la densidad de su stock (no de la diversidad biológica. También incluye las acciones y actividades relacionadas con la medición, el control, los laboratorios y similares, así como las actividades de educación, capacitación, información, administración y regulación.
14	Gestión de recursos hídricos	Incluye las acciones y actividades orientadas a minimizar la extracción de recursos hídricos mediante modificaciones en los procesos, así como la reutilización, el reciclado, el ahorro y el uso de sustitutos de los recursos de agua dulce. Incluye las actividades destinadas a la reposición del stock de agua. También incluye acciones y actividades referentes a la medición, el control, los laboratorios y similares, así como las actividades de educación, capacitación, información, administración y regulación. No incluye las actividades de explotación, exploración y distribución.
15	Actividades de investigación y desarrollo para la gestión de recursos	Trabajos creativos realizados en forma sistemática con el fin de incrementar los conocimientos y su utilización, para concebir nuevas aplicaciones en campo de la gestión de recursos naturales y su ahorro.
16	Otras actividades de gestión de recursos	*Diferentes actividades

Fuente: Obtenido de (Naciones Unidas, 2016)

Anexo 3.

Gasto público según finalidad de gasto en Protección Ambiental 2015 a 2020, por institución y programa (cifras en millones de colones según presupuesto devengado – Gobierno Central)

Función	Institución	Programa	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Disposición de Desechos	Ministerio de Seguridad Pública	Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales	-	-	-	5.2	-	-	
		Total Ministerio de Seguridad Pública	-	-	-	5.2	-	-	
	Partidas Específicas	Obras Específicas, Provincia de San José	Obras Específicas, Provincia de San José	1.5	3.1	13.0	4.9	8.0	-
			Obras Específicas, Provincia de Alajuela	7.5	-	-	-	-	-
		Obras Específicas, Provincia de Cartago	Obras Específicas, Provincia de Cartago	-	-	-	-	-	0.9
			Obras Específicas, Provincia de Guanacaste	-	-	3.1	-	-	-
		Obras Específicas, Provincia de Heredia	Obras Específicas, Provincia de Heredia	1.6	-	0.4	-	-	-
			Obras Específicas, Provincia de Limón	-	0.6	-	2.4	-	-
		Obras Específicas, Provincia de Puntarenas	Obras Específicas, Provincia de Puntarenas	-	-	21.9	1.9	-	-
			Total Partidas Específicas	10.5	3.7	38.4	9.2	8.0	0.9
Total Disposición de Desechos		10.5	3.7	38.4	14.4	8.0	0.9		
Disposición de Aguas Residuales	Ministerio de Seguridad Pública	Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales	-	-	-	2.2	-	-	
		Total Ministerio de Seguridad Pública	-	-	-	2.2	-	-	
	Ministerio de Salud	Gestión Intra-institucional	20,396.8	7,428.6	-	-	-	-	
		Partidas No Asignables a Programas	-	-	9,491.3	6,061.9	7,313.2	506.7	
	Total Ministerio de Salud	20,396.8	7,428.6	9,491.3	6,061.9	7,313.2	506.7		
	Partidas Específicas	Obras Específicas, Provincia de San José	Obras Específicas, Provincia de San José	55.0	21.1	27.4	13.5	9.5	1.4
			Obras Específicas, Provincia de Alajuela	36.2	64.0	59.4	43.1	17.4	34.2
		Obras Específicas, Provincia de Cartago	Obras Específicas, Provincia de Cartago	11.6	5.8	6.4	13.3	8.0	2.6
			Obras Específicas, Provincia de Guanacaste	23.5	2.9	2.2	27.1	10.1	1.4
		Obras Específicas, Provincia de Heredia	Obras Específicas, Provincia de Heredia	9.5	9.9	1.9	1.1	3.9	4.7
Obras Específicas, Provincia de Limón			22.2	22.5	2.7	2.4	9.5	10.1	
Obras Específicas, Provincia de Puntarenas		Obras Específicas, Provincia de Puntarenas	15.6	13.4	33.1	17.0	21.5	4.5	
		Total Partidas Específicas	173.6	139.5	133.0	117.6	80.0	58.9	
Total Disposición De Aguas Residuales		20,570.4	7,568.1	9,624.2	6,181.6	7,393.2	565.6		
Reducción de la Contaminación	Contraloría General de la República	Dirección Estratégica y de Apoyo	-	-	-	0.7	0.7	0.8	
		Total Contraloría General de la República	-	-	-	0.7	0.7	0.8	
	Ministerio de Seguridad Pública	Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales	-	-	-	2,117.9	-	-	
		Total Ministerio de Seguridad Pública	-	-	-	2,117.9	-	-	
	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	Actividades Centrales	-	-	0.2	0.3	0.2	0.2	
		Total Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	-	-	0.2	0.3	0.2	0.2	
	Total Reducción De La Contaminación		-	-	0.2	2,118.9	0.9	1.0	
	Protección de la Diversidad Biológica y del Paisaje	Ministerio de Salud	Gestión Intra-institucional	1.0	1.3	-	-	-	-
			Partidas No Asignables a Programas	-	-	1.4	1.3	1.3	8.0
		Total Ministerio de Salud	1.0	1.3	1.4	1.3	1.3	8.0	
Ministerio de Ambiente y Energía		Actividades Centrales	20,949.5	22,907.8	2,549.5	16,245.0	13,763.8	12,186.1	
		Dirección de Agua	-	-	-	-	-	1,240.9	
Total Ministerio de Ambiente y Energía	20,949.5	22,907.8	2,549.5	16,245.0	13,763.8	13,427.0			
Partidas Específicas	Obras Específicas,	0.9	-	-	-	-	-		

Provincia de San José							
		Total Partidas Específicas	0.9	-	-	-	-
Total Protección de la Diversidad Biológica y del Paisaje			20,951.4	22,909.1	2,550.9	16,246.3	13,765.1
Protección del Medio Ambiente No Especificados	Ministerio de Seguridad Pública	Gestión Administrativa de los Cuerpos Policiales	-	-	-	5.2	-
		Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales	-	-	-	846.8	-
Total Ministerio de Seguridad Pública			-	-	-	852.0	-
Ministerio de Ambiente y Energía	Actividades Centrales		4,409.3	4,407.5	22,136.7	20,999.7	22,353.4
		Dirección de Agua	-	-	-	1,267.1	1,256.5
		Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA)	1,695.4	1,853.3	1,906.6	1,733.0	1,778.4
Total Ministerio de Ambiente y Energía			6,104.7	6,260.7	24,043.3	23,999.8	25,388.3
Total Protección del Medio Ambiente No Especificados			6,104.7	6,260.7	24,043.3	24,851.8	24,486.5
Total general			47,637.0	36,741.6	36,257.1	49,413.0	46,555.5

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Ministerio de Hacienda

Anexo 4.

Dato unificado de gasto en biodiversidad y problemas de disponibilidad de información¹²

Una de las tareas de la Iniciativa BIOFIN es identificar las fuentes de gasto destinadas a la biodiversidad, para lo cual, como lo señala el trabajo, se ha trabajado en la metodología más reciente para definir qué gasto afecta de forma directa a la biodiversidad (gasto primario) y cuál lo hace de manera indirecta (gasto secundario). El análisis se limita al gasto efectuado por el sector público, en virtud de la disponibilidad de información, lo cual no ha sido obstáculo para tener un dato comparativo en el tiempo, que nos permita conocer no solo cuánto se invierte, sino cómo evoluciona ese gasto en el tiempo.

En la medida en que se afine esa metodología, incluyendo un número mayor de entidades y su aporte al gasto primario o secundario en biodiversidad, aflorarán otros problemas en el proceso para contar con la información necesaria que nos permita contar con un dato único de gasto en biodiversidad. Uno de ellos es la dispersión tan grande de entidades, las diferencias en sus procesos presupuestarios y las relaciones existentes entre estas y el gobierno central, esto último en el sentido de que para muchas de estas entidades sus ingresos son transferencias provenientes del gobierno central. El trabajo realizado tomó en cuenta el gasto ejecutado desde el gobierno central, por un lado, pero también tomó en cuenta instituciones descentralizadas y entidades desconcentradas, lo que implicó en la práctica desarrollar dos estimaciones distintas y obtener dos datos de gasto en biodiversidad, en vez de uno solo.

El problema es que ambos datos no se pueden simplemente sumar, pues se ha registrado como gasto del gobierno central las transferencias a instituciones descentralizadas y a entidades desconcentradas, al tiempo que ese recurso se convierte en un ingreso para estas últimas y financia el gasto que ellas hacen. Si se sumara, entonces, el gasto del gobierno central reportado en este trabajo, junto con el gasto de las instituciones descentralizadas y los órganos desconcentrados, se estaría realizando una doble contabilidad de ciertas partidas y con eso el dato de gasto en biodiversidad del país estaría sobreestimado. Es por esa razón que en este documento presenta dos cifras de gasto en biodiversidad por año y no un dato consolidado.

En un estudio previo de la Iniciativa BIOFIN para Costa Rica se obtuvo un dato de gasto en biodiversidad para todo el sector público, basado en un abordaje metodológico diferente y partiendo de un listado de instituciones menor. En esa ocasión, por la forma de análisis de la información, se incorporó el gasto en biodiversidad de 14 entidades, tanto de gobierno central como descentralizadas y desconcentradas. Por otra parte, en el presente documento se incluye el gasto de 17 entidades de gobierno, descentralizadas y desconcentradas, incluyendo dentro de esto el gasto en las llamadas partidas específicas, al tiempo que se divide el gasto en primario y secundario, lo que vendría a dar un dato más certero del gasto costarricense en biodiversidad.

No obstante lo anterior, y a fin de contar con un dato que pudiese ser comparable con las estimaciones hechas en otros momentos, se decidió revisar la información disponible en el Ministerio de Hacienda, utilizando las cifras consolidadas del 2020 como medio de comparación. Según lo indica el propio Ministerio en su página

¹² Este documento fue preparado por el equipo BIOFIN, no es responsabilidad de la autora original del informe.

web, la consolidación "consiste en la eliminación de las transferencias corrientes y de capital de ingreso y gasto que se otorgan entre las entidades que participan en el mismo proceso. Además, en los ingresos tributarios se realiza la rebaja de las contribuciones que han otorgado las entidades públicas a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC); esto para las consolidaciones donde están incluidas estas entidades".

De la consolidación de cifras se tomó la clasificación funcional y de esta el rubro de protección del medio ambiente, con base en información que se le solicitó al Ministerio de Hacienda, de las cifras del 2020. Para efectos del cálculo se consideraron las siguientes entidades: el CONAGEBIO, COMCURE, el Consejo Nacional de Producción (CNP), FONAFIFO, INCOPESCA, INDER, el INTA, el Ministerio de Ambiente y Energía, la Oficina Nacional de Semillas, el Servicio Fitosanitario, el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento, y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), además se sumó el gasto de capital del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. No se consideró el Ministerio de Salud, pues el gasto reportado no es posible desglosarlo lo suficiente para saber qué de ese gasto pudo impactar la biodiversidad. Por otra parte, el Ministerio de Hacienda indicó que esta forma de cuantificación podría subestimar el gasto realizado, en la medida que haya otros gastos relacionados con biodiversidad (gasto secundario, sobre todo) que no estén en la clasificación funcional utilizada.

Considerando lo anterior, el gasto sumado para el año 2020 alcanza los ₡281.497,5 millones, equivalente a un 0,78% del PIB del 2020 (con los datos revisados por el Banco Central de Costa Rica en la revisión del Programa Macroeconómico del 2021). Comparado con los datos del estudio anterior para el año 2018, hay una reducción importante, pues en ese caso se estimó un gasto de 1,18% del PIB para ese año, con una tendencia decreciente importante. En ese anterior estudio se había identificado una reducción del gasto en biodiversidad entre el 2015 y el 2018, al tiempo que se preveía una reducción en esa asignación para los años siguientes.

Este cálculo se hace para que funcione como referencia del gasto en biodiversidad actual, y tener un solo dato consolidado, pero no es comparable con la información realizada por el presente estudio, por lo tanto, metodológicamente no es válido hacer comparaciones con el mismo.



**OBJETIVOS
DE DESARROLLO
SOSTENIBLE**

