



Estimación del gasto en protección ambiental en Costa Rica



Estimación del gasto en protección ambiental en Costa Rica



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

La coordinación y redacción general del presente documento estuvo a cargo de María Paz Collinao, de la División de Estadísticas, Mauricio Pereira y Carlos de Miguel, de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Adriana Mora, Consultora de la CEPAL. Se contó con la colaboración de Ivania García y Javier Rodríguez, del Ministerio de Hacienda de Costa Rica, Rafael Monge y Cynthia Córdoba, del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) de Costa Rica, e Irene Alvarado y Mónica Rodríguez, del Banco Central de Costa Rica. Además, se contó con el apoyo de Glenda Carvajal, del proyecto de Contabilidad de la Riqueza y la Valoración de los Servicios de los Ecosistemas (WAVES) y el MINAE.

Esta publicación ha sido posible gracias al proyecto “Abordando desafíos socioambientales fundamentales en América Latina y el Caribe”, financiado con cargo a la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/TS.2018/14

Distribución: Limitada

Copyright © Naciones Unidas, febrero de 2018. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.18-00017

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen ejecutivo	5
Introducción	7
I. Antecedentes	9
II. Metodología utilizada en la estimación del GPA	13
A. Definiciones y clasificaciones.....	13
1. Gasto en protección ambiental.....	13
B. Proceso de estimación del Gasto en Protección Ambiental en Costa Rica	16
1. Colaboración interinstitucional	16
2. Cobertura del gobierno general y ámbito de aplicación.....	16
3. Recopilación y análisis de la información.....	19
4. Diseño y construcción de la base de datos.....	22
III. Resultados de la estimación del Gasto en Protección del medio Ambiente	25
A. Resultados generales	25
B. Desagregación del GPA.....	28
C. Desagregación del GPA por tipo de actividad de protección ambiental.....	32
1. Protección del aire y del clima.....	32
2. Gestión de las aguas residuales	33
3. Gestión de residuos.....	34
4. Reducción del ruido y las vibraciones	35
5. Protección de la biodiversidad y los paisajes.....	35
6. Investigación y desarrollo.....	35
7. Otras actividades de protección del medio ambiente	36
D. Equivalencias entre la CAPA y la CFG.....	37
IV. Conclusiones y recomendaciones	39
Bibliografía.....	41
Anexos.....	43

Cuadros

Cuadro 1	Costa Rica: conformación del sector público, 2015	17
Cuadro 2	Costa Rica: organismos considerados en el cálculo del GPA.....	22
Cuadro 3	Costa Rica: contribución al gasto en protección ambiental del gobierno central, 2015	27
Cuadro 4	Costa Rica: análisis comparativo del gasto en protección ambiental, según la CFG, 2015.....	28
Cuadro 5	Costa Rica: análisis de la ejecución y transferencia del GPA, según la CAPA, 2015.....	28
Cuadro 6	Costa Rica: transferencias según tipo, Ministerio y dominio ambiental, 2015.....	31
Cuadro 7	Costa Rica: equivalencias entre la Clasificación de Actividades y Gastos de Protección del Medio Ambiente (CAPA) y la Clasificación de las funciones del gobierno (CFG), 2015	37
Cuadro A.1	Instituciones a las que se les envió el oficio con consecutivo DM-019-2017el 9 de enero de 2017	46

Gráficos

Gráfico 1	Costa Rica: composición del gasto en protección ambiental, según la Clasificación de las funciones del gobierno, 2015	11
Gráfico 2	Costa Rica: gasto en protección ambiental (GPA) del gobierno central, según la Clasificación de Actividades y Gastos de Protección del Medio Ambiente (CAPA), 2015	26
Gráfico 3	Costa Rica: distribución del gasto en protección ambiental en el gobierno central, según instituciones, 2015	26
Gráfico 4	Costa Rica: gasto ejecutado por tipo y dominio ambiental, 2015.....	29
Gráfico 5	Costa Rica: gasto en protección ambiental del gobierno central en la protección del aire y del clima, 2015.....	32
Gráfico 6	Costa Rica: gasto en protección ambiental del gobierno central en la gestión de las aguas residuales, 2015.....	33
Gráfico 7	Costa Rica: gasto en protección ambiental del gobierno central en la gestión de residuos, 2015.....	34
Gráfico 8	Costa Rica: gasto en protección ambiental del gobierno central en otras actividades de protección del medio ambiente, 2015.....	36

Recuadro

Recuadro 1	Aprobación presupuestaria en Costa Rica	20
------------	---	----

Diagramas

Diagrama 1	Costa Rica: organigrama del sector público.....	18
Diagrama 2	Costa Rica: información disponible en la Contraloría General de la República, 2015	21
Diagrama 3	Costa Rica: distribución de los presupuestos.....	21
Diagrama 4	Costa Rica: componentes de la base de datos para el gobierno central, 2015	23
Diagrama 5	Costa Rica: flujo de actividades para la elaboración de la base de datos.....	24

Resumen ejecutivo

El cálculo del gasto en protección ambiental (GPA) pone de manifiesto el compromiso de Costa Rica con la generación de estadísticas ambientales para cuantificar el esfuerzo nacional por lograr un crecimiento inclusivo y amigable con el medio ambiente. En este sentido, el GPA se define como el gasto realizado para financiar actividades cuyo propósito fundamental es la prevención, reducción y eliminación de la contaminación y otras formas de degradación del ambiente.

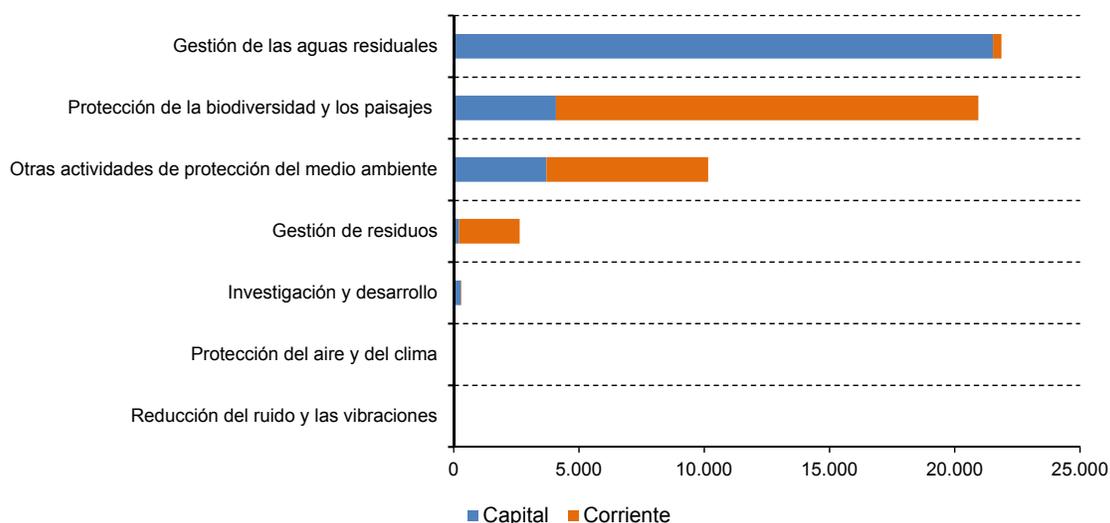
El Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Ambiente y Energía y el Banco Central de Costa Rica han colaborado, junto a la CEPAL, en esta publicación sobre el GPA del país que sigue criterios metodológicos internacionales. El análisis incluye a todos los Ministerios, la Presidencia de la República, la Contraloría General de la República y las partidas específicas del gobierno central. Las instituciones incluidas en esta medición han permitido recoger la transversalidad en la ejecución y financiamiento del GPA. No obstante, la cobertura del estudio no es total, al centrarse básicamente en el gobierno central.

Los resultados obtenidos muestran que el GPA de Costa Rica fue de 55.932 millones de colones del año 2015, cifra que corresponde a un 0,19% del PIB y a 11.575 colones per cápita.

Dos actividades ambientales agrupan la mayoría de este gasto: la gestión de las aguas residuales, con el 39%, y la protección de la biodiversidad y los paisajes, que alcanza el 37%. Estas dos actividades representan poco más de tres de cada cuatro colones; les siguen en importancia otras actividades de protección del medio ambiente y la gestión de residuos, entre otras. En general, este gasto se distribuye en proporciones similares entre gasto corriente y gasto de capital. Sin embargo, para los dos principales rubros la distribución contrasta, ya que en el caso de la gestión de las aguas residuales el gasto de capital se acerca al 95% del total, en tanto que para la protección de la biodiversidad y los paisajes ese porcentaje es del 20%.

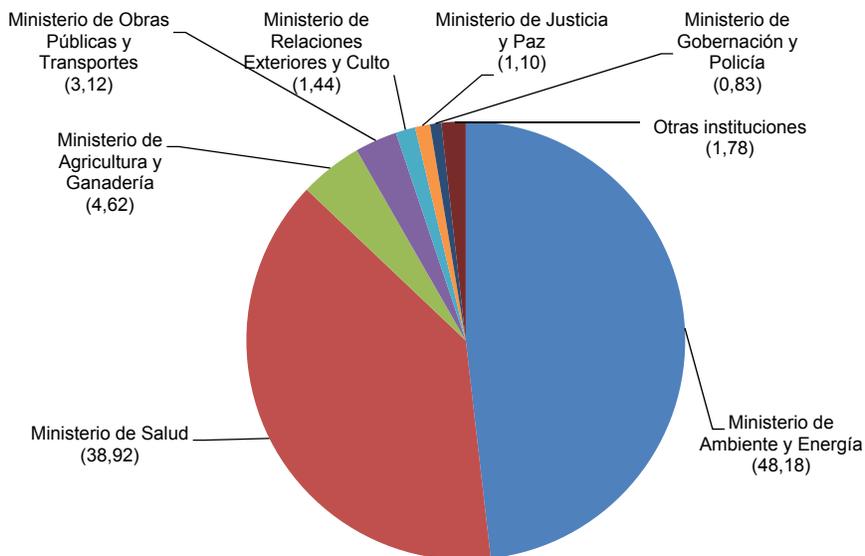
La distribución institucional del gasto en protección ambiental se concentra en los Ministerios de Ambiente y Energía (48%) y el Ministerio de Salud (39%), que suman el 87%. Este resultado muestra que, si bien el gasto ambiental está focalizado en dos Ministerios, no se circunscribe únicamente a los entes cuyo foco principal es el tema ambiental, lo cual resalta su transversalidad a lo largo de todas las instituciones.

Costa Rica: gasto en protección ambiental del gobierno central, según la Clasificación de Actividades y Gastos de Protección del Medio Ambiente, 2015
(En millones de colones)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Ministerio de Hacienda de Costa Rica, 2015.

Costa Rica: gasto en protección ambiental del gobierno central, según instituciones, 2015
(En porcentajes del gasto total)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base presupuestaria del Ministerio de Hacienda de Costa Rica, 2015.

Introducción

La protección del medio ambiente y su vínculo con el desarrollo económico y social ha cobrado relevancia a nivel mundial. En septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó formalmente el desafío de implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y lograr los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Este es uno de los mayores retos que enfrentan los países y para ello es fundamental el compromiso de todos los gobiernos y la movilización de los recursos necesarios para lograr este objetivo.

Costa Rica defiende el crecimiento inclusivo y ambientalmente amigable. Se destacan su compromiso con la Agenda 2030, las acciones para enfrentar el cambio climático y la búsqueda de un crecimiento verde. Sobresale el impulso que se ha dado a la generación de estadísticas ambientales que midan el estado del medio ambiente y los esfuerzos del país para su protección. En este contexto, el gasto en protección ambiental (GPA) cumple un papel importante para Costa Rica ya que representa la integración de la agenda internacional con las políticas públicas nacionales respecto del pilar ambiental de la agenda de desarrollo sostenible.

Una forma de cuantificar y evaluar el compromiso del país con el medio ambiente es a través de la medición del GPA, que muestra la respuesta de la sociedad a las presiones que se ejercen sobre el ambiente y proporciona la información necesaria para la correcta formulación de las políticas públicas. La iniciativa del Gobierno de Costa Rica es un paso fundamental para contar con indicadores ambientales basados en estadísticas oficiales y permite reforzar el sistema de estadísticas del país.

La medición del GPA puede abarcar diversos ámbitos de acción, según el sector institucional que corresponda: i) gobierno general, ii) sociedades financieras, iii) sociedades no financieras, iv) hogares e v) instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares. Para esta primera publicación se ha considerado el gobierno central, un importante componente del gobierno general, con el fin de elaborar los primeros indicadores de gasto en protección ambiental para Costa Rica.

Este trabajo ha sido elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en conjunto con el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Ambiente y Energía y el Banco Central de Costa Rica. Los lineamientos utilizados provienen de la “Guía metodológica: medición del gasto en protección ambiental del gobierno general” realizada por la CEPAL y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México y basada en estándares internacionalmente aceptados, tales como el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica (SCAE-2012) (Naciones Unidas y otros, 2016), el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN-2008) (Naciones Unidas y otros, 2009) y el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas (MEFP-2001) (FMI, 2001).

En la actualidad, Costa Rica está trabajando en un decreto tendiente a crear el Consejo Nacional de Cuentas Ambientales, para recomendar, definir y aprobar los lineamientos y enfoques para la implementación de las cuentas ambientales. El Consejo estará integrado por el Ministerio de Ambiente y Energía, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), el Banco Central de Costa Rica y el Instituto Nacional de Estadística y Censos. De este modo se podrán destacar los avances del país para calcular cuentas ambientales en forma coordinada entre las diversas instituciones nacionales.

El cálculo del GPA a nivel de gobierno central ha sido factible en gran medida por la participación de múltiples instituciones que se han involucrado activamente en el proceso. Esto último ha permitido detectar un espacio para mejorar las estadísticas básicas y continuar y expandir el cálculo del GPA hacia los otros niveles de gobierno no considerados en esta primera estimación, como así también hacia otros sectores y niveles institucionales.

En este informe se analiza el proceso de cálculo del GPA en cuatro capítulos. En el primero se brindan los antecedentes históricos de la medición del gasto en protección ambiental en Costa Rica. En el segundo se exponen aspectos metodológicos y el proceso de levantamiento de información, clasificación de partidas presupuestarias y elaboración de algunos indicadores. En el tercer capítulo se entregan los resultados para analizar detalladamente la situación del país en materia de gasto en protección ambiental. Finalmente, en el cuarto capítulo figuran las conclusiones y lineamientos para continuar con este proceso en el futuro.

I. Antecedentes

Un hito histórico a nivel mundial fue la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas de carácter integrado e indivisible. Este compromiso fue adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas, incluido Costa Rica. La Agenda es un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene por propósito fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia e impulsar un compromiso de movilización de los medios necesarios forjando alianzas para su implementación. En este contexto, una medición exhaustiva del GPA permite reflejar el esfuerzo y compromiso de los países con la implementación de los aspectos ambientales que permean todos los objetivos de esta Agenda.

Actualmente, Costa Rica se encuentra en proceso de adhesión a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), por lo que intenta adoptar mejores prácticas y estándares internacionales que permitan aumentar el bienestar de sus ciudadanos. En la hoja de ruta aprobada en julio de 2015 por la OCDE se establecieron los términos, condiciones y procesos para la adhesión del país. Entre los temas analizados para su inclusión se encuentran: inversión, sostenibilidad de las finanzas públicas, medio ambiente, gobernabilidad pública y agricultura. Uno de los requerimientos concretos sobre los que tendrá que informar Costa Rica en el futuro es su GPA.

Siguiendo con las iniciativas internacionales, el país ha sido parte de la Iniciativa de Finanzas para la Biodiversidad (BIOFIN), orientada a medir el gasto en biodiversidad y que se relaciona, en cierta medida, con un subcomponente del GPA. Además, a comienzos de la década de 2010 se estableció una alianza entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Mundial a través del proyecto WAVES (Contabilidad de la Riqueza y la Valoración de los Servicios de los Ecosistemas) para la elaboración de las cuentas ambientales y económicas del país.

En el marco de ese proyecto se creó un Comité Directivo integrado por el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, el Banco Central de Costa Rica y el Instituto Nacional de Estadística y Censos, con el fin de generar espacios de discusión, análisis y elaboración de las cuentas ambientales en el país. En la actualidad este Comité Directivo pasó a formar el Consejo Nacional de Cuentas Ambientales, aumentando así la coordinación interinstitucional y permitiendo avances en la elaboración de cuentas e indicadores económico-ambientales.

En América Latina y el Caribe existen pocas experiencias nacionales, continuas y con estándares internacionales de medición del GPA, por lo que una medición sistemática en Costa Rica sería un aporte para el avance de este indicador en la región (CEPAL, 2014). A modo de ejemplo, el

GPA de Chile, medido para el gobierno central, alcanzó el 0,1% del PIB en 2012 (CEPAL/ Ministerio del Medio Ambiente de Chile, 2015). En Colombia se estimó un GPA de un 0,6% del PIB para 2015, con una cobertura que incluye al gobierno general y parte del sector privado (DANE, 2016). A su vez, en México la cifra llegó a un 0,8% del PIB en 2015, con una cobertura del gobierno general y los hogares (INEGI, 2016). En la Unión Europea, según su oficina de estadísticas, Eurostat, se observa que el promedio del gasto en protección ambiental de los 28 países es de 0,67% del PIB para 2013, siendo Serbia el país con la cifra más baja (0,07% del PIB). No obstante, las cifras no son comparables entre países ya que la cobertura de las mediciones es variable; en algunos casos se incluye al gobierno general y en otros al gobierno central, incluso algunos miden el sector público no financiero y otros han avanzado hacia el sector privado y hasta los hogares.

A inicios de los años 2000, la CEPAL y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realizaron una serie de estudios nacionales para aproximar el gasto ambiental de los países de América Latina y el Caribe. Este fue un primer paso para recopilar información que permitiera analizar la evolución del presupuesto ambiental y sus fuentes de financiamiento. En el caso de Costa Rica se revisaron 34 instituciones del sector público y 15 instituciones del sector privado, mostrando la importancia transversal de las erogaciones con fines ambientales y su crecimiento a lo largo del tiempo (Barrantes, 2002). A partir de este estudio se detectó un potencial para institucionalizar la medición de este gasto en protección ambiental en el país y la necesidad de profundizar la aplicación de procedimientos y estándares internacionales.

En la actualidad, en Costa Rica se puede obtener una primera aproximación al gasto en protección ambiental con la información de las finanzas públicas disponible en el sitio web de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Esta información se encuentra clasificada de acuerdo con las funciones del gasto público, en particular en el subcomponente de protección del medio ambiente, y sigue los lineamientos del Ministerio de Hacienda¹. Incluye al Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Tribunal Superior de Elecciones y partidas específicas.

A partir de dicha información se observa que, en 2015, Costa Rica destinó 24.968 millones de colones a la protección del medio ambiente, que corresponde a un 0,10% del PIB de ese año. En su composición, el 75% de este gasto se concentra en el dominio de protección de la diversidad biológica y del paisaje, seguido por la protección del medio ambiente n.e.p., con un 24%. El restante 1% incluye otros tres dominios, como se aprecia en el gráfico 3. Las instituciones que informan sobre este tipo de gasto son el Ministerio de Salud, el MINAE y partidas específicas, por lo que no se alcanza a reflejar la transversalidad del gasto en protección ambiental ni la totalidad del esfuerzo realizado por el país en esta materia.

¹ Véase el Clasificador Funcional del Gasto del Sector Público <http://www.hacienda.go.cr/contenido/524-clasificadores>.

Gráfico 1
Costa Rica: composición del gasto en protección ambiental,
según la Clasificación de las funciones del gobierno, 2015
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Hacienda. Datos en línea [<http://www.hacienda.go.cr/contenido/13087-ley-de-presupuesto-de-la-republica-2015>].

Considerando lo anterior y la necesidad de contar en Costa Rica con un dato apegado al concepto de GPA, en 2016 se estableció un acuerdo de cooperación entre el Gobierno de Costa Rica y la CEPAL para apoyar técnicamente en una medición detallada del GPA. Los resultados de este estudio responden a dicho acuerdo y buscan dimensionar de manera actualizada el esfuerzo del país para proteger el medio ambiente e identificar cómo se distribuye este gasto por dominio ambiental, además de sentar las bases para que el país pueda estimar este indicador en términos anuales con los mismos criterios.

II. Metodología utilizada en la estimación del GPA

En este capítulo se detalla la metodología empleada para calcular el GPA. En primer lugar, se describen las principales definiciones y clasificaciones utilizadas en el análisis y luego se señalan las etapas seguidas para calcular este indicador en Costa Rica.

Al trabajar con información contable, es necesario hacer uso de clasificadores específicos para agrupar las cifras bajo ciertas características o criterios que permitan organizar y comparar los resultados finales. A continuación, se detallan los clasificadores utilizados en este proceso.

A. Definiciones y clasificaciones²

1. Gasto en protección ambiental

El gasto en protección ambiental se refiere a “las estadísticas sobre los gastos que se efectúan como respuesta de la sociedad a los problemas ambientales” (CEPAL/INEGI, 2015). Se define también como el gasto realizado para financiar actividades cuyo propósito fundamental es la prevención, reducción y eliminación de la contaminación y otras formas de degradación del ambiente. Estas actividades incluyen la prevención, reducción y tratamiento de residuos y aguas residuales; la prevención, reducción o eliminación de contaminantes del aire; el tratamiento y disposición de los suelos y de las aguas subterráneas contaminadas; la prevención o reducción de los niveles de ruido y vibraciones; la protección de la biodiversidad y los paisajes, incluidas sus funciones ecológicas; el monitoreo de la calidad del ambiente natural (aire, agua, suelos y aguas subterráneas); la investigación y desarrollo, y la administración general, actividades de entrenamiento y capacitación en protección ambiental (Naciones Unidas y otros, 2016).

Siguiendo las recomendaciones del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica, se consideran como “actividades ambientales” aquellas que tienen como propósito último (*causa finalis*)

² Esta sección está basada en CEPAL/Ministerio del Medio Ambiente de Chile (2015) y en CEPAL/INEGI (2015).

la protección ambiental o la gestión de los recursos naturales (Naciones Unidas y otros, 2016). Para efectos del presente ejercicio se considerará exclusivamente la primera de ellas³.

En los procesos de prevención, reducción y eliminación de la contaminación y degradación del medio ambiente intervienen diversos agentes, tanto desde la perspectiva del financiamiento como de la ejecución del gasto, los que se agrupan en los siguientes sectores institucionales:

- i) Gobierno general
- ii) Sociedades financieras
- iii) Sociedades no financieras (industrias)
- iv) Hogares
- v) Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares

Las sociedades financieras, no financieras y las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares pueden pertenecer tanto al ámbito público como privado. El “resto del mundo” se conecta con el GPA del país solo a través del financiamiento. La suma de todos estos componentes, descontando transferencias y subsidios entre instituciones (para evitar la doble contabilización), constituye el gasto en protección ambiental total.

El gasto en protección ambiental busca responder principalmente tres preguntas: i) ¿quién gasta los recursos? ii) ¿cómo se gastan los recursos? y iii) ¿para qué se gastan los recursos? En consecuencia, a través de este proceso se intenta identificar a las instituciones del gobierno general que destinan recursos a la protección del medio ambiente, detallando cómo y en qué se gastan (CEPAL/INEGI, 2015).

a) Cobertura del gobierno general

Para responder ¿quién gasta los recursos? es necesario analizar los sectores institucionales que intervienen en el gasto. En este caso, el estudio se centra a nivel de gobierno general y no entra en el análisis del resto de los sectores institucionales.

De acuerdo con el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas (FMI, 2014), la palabra gobierno suele emplearse como un sustantivo colectivo que denota distintas combinaciones de entidades de un país que participan en las funciones de gobierno o para referirse individualmente a alguno de los distintos gobiernos de un país. En el caso específico de Costa Rica, el gobierno general está compuesto por: Ministerios, órganos adscritos a los Ministerios, órganos adscritos a la Presidencia, instituciones autónomas, órganos adscritos a las instituciones autónomas, instituciones semiautónomas, Municipalidades, Consejos Municipales, entre otros. En esta primera estimación el foco de este informe se centra solo a nivel de gobierno central, específicamente a nivel de Ministerios, Presidencia de la República, Contraloría General de la República y partidas específicas.

b) Tipo de gasto

La presentación de la información en términos de transacciones económicas debe seguir los lineamientos de los clasificadores de gasto (MEFP-2014). Sin embargo, en términos agregados es posible diferenciar entre gastos corrientes y de capital.

i) Gasto corriente

El gasto corriente del gobierno incluye los gastos operativos, como las remuneraciones de los empleados, la compra de bienes y servicios, el consumo de capital fijo, los intereses, subsidios, donaciones, prestaciones sociales y transferencias corrientes en efectivo o en especie y otros gastos corrientes (CEPAL/INEGI, 2015).

³ Se excluyen del ámbito de la protección ambiental las actividades que, aun cuando tienen un efecto beneficioso sobre el medio ambiente, responden más bien a la gestión de recursos o a razones de higiene o de seguridad en el trabajo.

ii) Gasto de capital

El gasto de capital corresponde a desembolsos realizados para la adquisición de bienes muebles e inmuebles que serán utilizados continuamente durante uno o más períodos contables. Estos gastos constituyen erogaciones efectuadas para la formación bruta de capital fijo, dentro de la cual se incluye la compra de maquinarias y equipos, terrenos, software, transferencias de capital, entre otros (CEPAL/INEGI, 2015).

c) Dominios ambientales

Para la organización de los dominios ambientales existe la Clasificación de Actividades y Gastos de Protección del Medio Ambiente (CAPA) y la Clasificación de las funciones del gobierno (CFG) (Naciones Unidas y otros, 2016 y Naciones Unidas, 2000).

i) Clasificación de Actividades y Gastos de Protección del Medio Ambiente (CAPA)

Esta clasificación es utilizada por el Sistema Europeo de Recolección de Información Económica sobre el Medio Ambiente (SERIEE) y proviene de la Clasificación de las actividades ambientales (CAA), la que corresponde a una clasificación funcional recomendada por el SCAE-2012 y compuesta por nueve rubros (Naciones Unidas y otros, 2016):

1. Protección del aire y del clima
2. Gestión de las aguas residuales
3. Gestión de residuos
4. Protección y descontaminación de suelos, aguas subterráneas y aguas superficiales
5. Reducción del ruido y las vibraciones
6. Protección de la biodiversidad y los paisajes
7. Protección contra las radiaciones
8. Investigación y desarrollo
9. Otras actividades de protección del medio ambiente

ii) Clasificación de las funciones del gobierno (CFG)

La CFG descompone el gasto de acuerdo con el motivo de su ejecución. Se estructura sobre la base de los objetivos y usos de los recursos del gobierno. Posee diez componentes, de los cuales uno es la protección del medio ambiente (FMI, 2014 y CEPAL/INEGI, 2015)⁴. Los subgrupos que configuran este clasificador son los siguientes:

1. Ordenación de desechos
2. Ordenación de aguas residuales
3. Reducción de la contaminación
4. Protección de la diversidad biológica y del paisaje
5. Investigación y desarrollo relacionados con la protección del medio ambiente
6. Protección del medio ambiente n.e.p.

Para la presentación de los resultados se utiliza la Clasificación CAPA. A su vez, la CFG se utiliza para el análisis comparativo entre la información publicada por el Ministerio de Hacienda y los

⁴ La Clasificación de las funciones del gobierno es parte de las cuatro clasificaciones con que cuenta el *Manual de Estadísticas de las finanzas públicas* de 2014, armonizado con el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN, 2008).

datos obtenidos de este estudio. Por lo tanto, la base de datos obtenida para el país contiene los dos tipos de clasificaciones.

d) Tratamiento de la doble contabilidad

Si bien el tema de la doble contabilización no es parte de las clasificaciones ni de las definiciones, es importante señalar que es uno de los aspectos que se ha tenido presentes a la hora de efectuar este tipo de estimaciones, dado que los recursos fluyen al interior del gobierno general y entre el sector público y privado. Además, parte significativa de los recursos del gobierno general son destinados a atender las necesidades de la sociedad a través de transferencias —de recursos corrientes o de capital—, dentro del mismo gobierno o hacia el resto de los sectores institucionales. La existencia de una institución que provee recursos y otra que ejecuta el gasto podría generar una doble contabilización si los movimientos de recursos no se identifican y clasifican adecuadamente.

B. Proceso de estimación del Gasto en Protección Ambiental en Costa Rica

En esta sección se presenta el proceso de estimación del gasto en protección ambiental en Costa Rica para 2015, que sigue los lineamientos planteados en la guía metodológica elaborada por CEPAL e INEGI (CEPAL/INEGI, 2015) y se basa en un análisis integral que incluye diversas etapas. En la primera de ellas se estipula la forma en que se lideró el proceso del cálculo del GPA y en la segunda se analiza la estructura existente del gobierno general y el ámbito de aplicación del análisis. La tercera etapa considera la información disponible y la factibilidad de su uso. Finalmente, en la cuarta etapa se diseña una base de datos para organizar la información que permite estimar los indicadores del GPA.

1. Colaboración interinstitucional

La información para estimar el gasto en protección ambiental y la ejecución de proyectos ambientales está distribuida transversalmente entre múltiples organismos. Por ello, es fundamental tener una activa colaboración institucional que permita llevar a cabo el cálculo de este indicador con la mejor y mayor información disponible. Antes de comenzar con la estimación del GPA, se recomienda identificar la institución que liderará este proceso, conformar el equipo de trabajo y hacer uso de los acuerdos institucionales de colaboración y de entrega de información.

El trabajo en el país fue desarrollado por un equipo conformado por el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Ambiente y Energía y el Banco Central, además de los profesionales de la CEPAL, que apoyaron en diversas instancias el proceso de estimación del GPA para 2015.

Durante todo el proceso de revisión, análisis y elaboración de resultados, se mantuvo un permanente intercambio de opiniones con el equipo de trabajo del Gobierno. Se destaca la participación de las diversas instituciones que se materializó durante los talleres presenciales y virtuales, así como en diversas reuniones e instancias de colaboración. En estos se presentaron las metodologías, avances y resultados preliminares sobre la medición del GPA en Costa Rica⁵.

2. Cobertura del gobierno general y ámbito de aplicación

Una vez formado el equipo de trabajo se analizó cómo adoptar la metodología propuesta en CEPAL/INEGI (2015) y adaptarla a la situación del país. La primera actividad consistió en analizar la cobertura del sector público existente con especial énfasis en el gobierno general.

A partir de la información entregada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) se observa que el sector público de Costa Rica está compuesto por 330

⁵ En el Anexo 1 se muestra un listado de las instituciones que participaron en reuniones y talleres.

instituciones, clasificadas entre gobierno central y empresas de órganos adscritos, entre otras. El número de las instituciones por cada área se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1
Costa Rica: conformación del sector público, 2015

Institución	Cantidad de subcomponentes
Poderes de la República	3
Órganos del Poder Legislativo	2
Organismo Electoral	1
Ministerios	18
Órganos adscritos a Ministerios	81
Órganos adscritos a la Presidencia	3
Instituciones autónomas	35
Órganos adscritos a instituciones autónomas	13
Instituciones semiautónomas	8
Empresas públicas estatales	21
Empresas públicas no estatales	5
Entes públicos no estatales	50
Entes administradores de fondos públicos	1
Municipalidades	81
Consejos Municipales de Distrito	8
Total	330

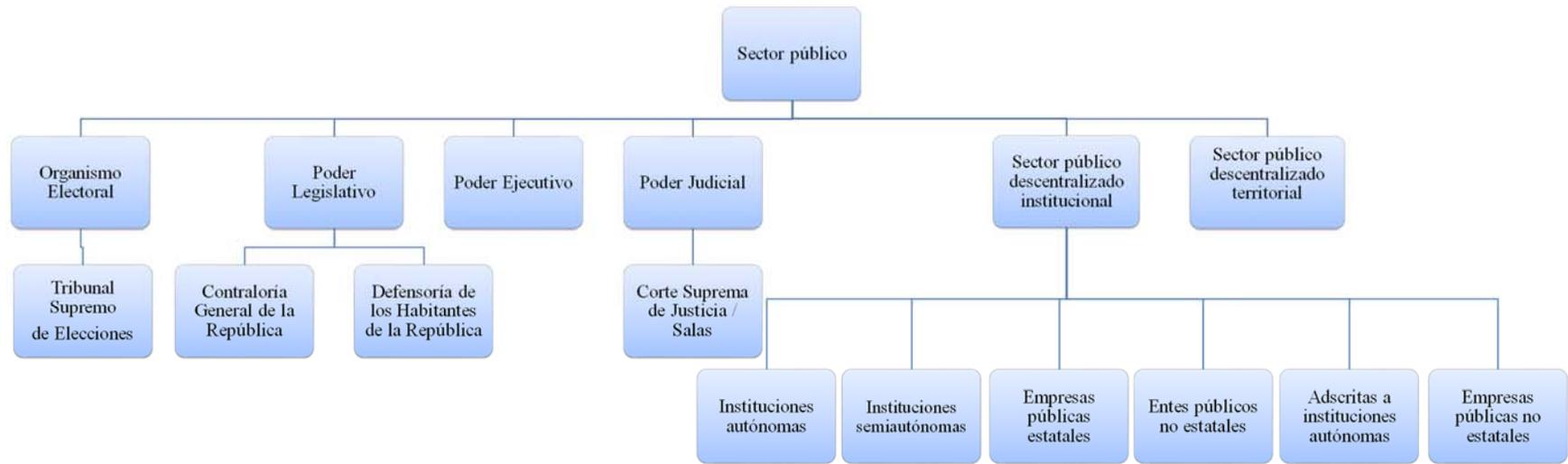
Fuente: Elaboración propia, a partir de Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), Área Modernización del Estado, febrero de 2016.

Dimensionar y analizar las características específicas del sector público de Costa Rica fue el primer paso para aplicar la metodología de estimación del GPA. Haciendo uso de la información de MIDEPLAN se elaboró un organigrama del sector público (véase el diagrama 1).

Una primera característica que presenta el país es que hay empresas públicas no estatales y entes públicos no estatales, ambos bajo el sector público. Esta conformación difiere de la estructura existente en la región. Dada su característica de no estatales, se alejan de la conformación propuesta por el Fondo Monetario Internacional en su Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas (FMI, 2001 y 2014). Por ello, al avanzar en la inclusión de los restantes niveles del sector público será necesario analizarlas en detalle y clasificarlas en el sector institucional correspondiente para estimar el gasto en protección ambiental del sector público en su totalidad.

Cabe mencionar que la medición de los sectores institucionales del GPA siguen las directrices del Sistema de Cuentas Nacionales. Por lo tanto, la revisión que se haga del sector público en el país deberá conectarse o compatibilizarse con la clasificación utilizada por Cuentas Nacionales; esto es, las empresas públicas en las sociedades no financieras, instituciones financieras en las sociedades financieras, entre otros.

Diagrama 1
Costa Rica: organigrama del sector público, 2015



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

Por tratarse de un primer ejercicio que debe ser ampliado en forma paulatina y siguiendo las recomendaciones de CEPAL/INEGI (2015), se comenzará analizando al gobierno central como el primer objetivo de la aplicación de esta metodología. Para la inclusión de las restantes instituciones del gobierno general, es necesario realizar un seguimiento detallado de las transferencias entre instituciones y revisar y homologar las clasificaciones y las valoraciones de cada una de ellas.

Dado lo anterior, se definió que el ámbito de aplicación de la metodología para calcular el GPA se enfocaría en una primera instancia en el Poder Ejecutivo y los órganos adscritos a los Ministerios. Siguiendo con el procedimiento, se solicitó la información base a cada una de las instituciones para iniciar el proceso de recopilación y análisis de la información disponible. Sin embargo, como se detalla más adelante, la cobertura final cambió debido a la disponibilidad de la información.

3. Recopilación y análisis de la información

La metodología para la estimación del GPA considera un enfoque desde abajo hacia arriba para la construcción del indicador. Por ello, es preciso que la información recopilada incluya el máximo nivel de detalle disponible, que consiste en compilar para cada institución los planes y programas que están ligados a la protección ambiental. Una vez recopilada la información, se analiza que el formato de la información sea el adecuado y que cumpla con los estándares internacionales requeridos para la construcción del GPA.

Un antecedente clave para el análisis institucional del país es que la facultad de realizar la aprobación presupuestaria en Costa Rica depende de dos instituciones: i) el Ministerio de Hacienda, que audita y controla el presupuesto del gobierno central (incluidos los Ministerios), y ii) la Contraloría General de la República, que es la encargada del presupuesto de los entes descentralizados. Un análisis detallado de este tema se aprecia en el recuadro 1. Este hecho fue clave durante el proceso de recopilación y análisis de la información.

a) Proceso de recopilación

Este proceso se enfocó, en una primera instancia, en el contacto directo con las diversas instituciones pertenecientes al gobierno central. Para esto se enviaron oficios solicitando información de acuerdo con los requerimientos específicos para obtener los datos que permitieran calcular el GPA (véase el anexo 2). No obstante, la tasa de respuesta fue muy baja y los datos proporcionados no contenían la apertura necesaria para elaborar este estudio.

Debido a lo anterior se optó por considerar la información del presupuesto nacional que publica anualmente el Ministerio de Hacienda.

b) Proceso de análisis

La información proveniente del Ministerio de Hacienda presenta las prioridades del gasto de gobierno para los Ministerios del Poder Ejecutivo, así como los recursos para el funcionamiento de la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones. También se incluyen en el presupuesto las partidas específicas, los regímenes especiales y el servicio de la deuda (estos dos últimos no son contabilizados en el proceso de estimación del GPA de Costa Rica). Respecto de las partidas específicas, corresponden a transferencias corrientes y de capital desde el nivel central hacia instituciones descentralizadas, por lo que son parte de la información necesaria para estudiar el GPA del país.

Recuadro 1

Aprobación presupuestaria en Costa Rica

La programación, aprobación y evaluación presupuestaria en Costa Rica es compartida por el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República, que se enfocan en el gobierno central y los organismos descentralizados, respectivamente.

La actual Constitución Política de la República de Costa Rica señala que un “departamento especializado” tendrá a su cargo la preparación del proyecto ordinario y extraordinario del presupuesto. En la actualidad, esta tarea recae en la Dirección General de Presupuesto Nacional, que prepara y elabora el Proyecto de Ley de Presupuesto, que es presentado por el Ministerio de Hacienda a la Asamblea Legislativa. Por otro lado, la Constitución también dispone que la Contraloría General de la República es la encargada de examinar y aprobar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas y fiscalizar su ejecución y liquidación.

Según la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley 8131 de 2001) de la República de Costa Rica, el Ministerio de Hacienda será el órgano rector del sistema de administración financiera y dentro de sus competencias están, junto con la Contraloría General de la República, elaborar y dictar los criterios y lineamientos generales que informen las normas técnicas del proceso de programación, armado presupuestario y evaluación presupuestaria del sector público. También se indica que el Ministerio de Hacienda es quien dicta las normas técnicas del proceso de elaboración, ejecución y evaluación presupuestaria de la Administración Central y confecciona los proyectos de presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República y sus modificaciones.

A su vez, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (CGR) (Ley 7428 de 1994) señala que la Contraloría es la entidad de fiscalización presupuestaria a la que le corresponde examinar y aprobar los presupuestos de los entes referidos en el artículo 184 de la Constitución Política, así como los del resto de la administración descentralizada, las instituciones semiautónomas y las empresas públicas. El artículo 184 de la Constitución Política señala, además, que la Contraloría debe examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación e informar anualmente a la Asamblea Legislativa sobre sus labores, además de exponer opiniones y sugerencias para el mejor manejo de los fondos públicos, entre otros puntos.

Fuente: Constitución Política de la República de Costa Rica, Ley 7428 de 1994 y Ley 8131 de 2001.

La información obtenida del Ministerio de Hacienda se refiere a los Ministerios, la Presidencia de la República, la Contraloría General de la República y las partidas específicas y se encuentra valorada como presupuesto inicial. Debido a que las recomendaciones internacionales indican que el cálculo del GPA debe ser expresado en base devengada, se solicitó a los profesionales de presupuesto nacional incluir en la base de datos la información de acuerdo con este requerimiento básico.

Con el objeto de incluir a los órganos adscritos a los Ministerios y a la Presidencia, se revisó la información disponible en la Contraloría General de la República; sin embargo, esta se publica en base ejecutada y no fue posible obtenerla en forma inmediata en base devengada como en el caso anterior.

En el diagrama 2 se muestra una imagen de la apertura de la información disponible en el sitio web de la Contraloría General de la República. Si bien los clasificadores, tanto económicos como funcionales, utilizados por ambas instituciones son similares, el nivel de apertura y valoración de la información no permite que se integren directamente ambas fuentes. La homologación de ambas bases de datos se abordará en etapas posteriores.

Por lo tanto, este estudio no incluye a los entes descentralizados, como los órganos adscritos a los Ministerios. Esta decisión modifica la cobertura del cálculo del GPA, que incluye a 18 Ministerios, la Presidencia de la República, la Contraloría General de la República y las partidas específicas. El detalle se muestra en el cuadro 2.

Diagrama 2
Costa Rica: información disponible en la Contraloría General de la República, 2015

Año	Cuenta	Descripción Cuenta	Institución	Presupuestado	Ejecutado
2016	2.01.03	Productos veterinarios	SISTEMA NACIONAL DE AREAS DE CONSERVACION	360 000,00	28 835,00
2010	1.02.01	Servicio de agua y alcantarillado	SISTEMA NACIONAL DE AREAS DE CONSERVACION	42 806 048,90	19 513 861,32
2010	2.03.03	Madera y sus derivados	SISTEMA NACIONAL DE AREAS DE CONSERVACION	820 372,57	1 829,52
2012	0.02.00	REMUNERACIONES EVENTUALES	SISTEMA NACIONAL DE AREAS DE CONSERVACION	15 201 731,05	12 566 486,83
2012	1.05.00	GASTOS DE VIAJE Y DE TRANSPORTE	SISTEMA NACIONAL DE AREAS DE CONSERVACION	350 524 129,92	291 279 778,63
2010	2.99.05	Útiles y materiales de limpieza	SISTEMA NACIONAL DE AREAS DE CONSERVACION	52 491 939,24	116 692,80
2009	1.99.02	Intereses moratorios y multas	SISTEMA NACIONAL DE AREAS DE CONSERVACION	5 247,00	5 247,00
2016	1.04.02	Servicios jurídicos	SISTEMA NACIONAL DE AREAS DE CONSERVACION	26 102 500,00	14 804 020,00
2017	1.99.99	Otros servicios no especificados	SISTEMA NACIONAL DE AREAS DE CONSERVACION	1 631 003,00	-
2017	1.05.04	Válidos en el exterior	SISTEMA NACIONAL DE AREAS DE CONSERVACION	900 000,00	403 855,38
2013	2.03.99	Otros materiales y productos de uso en la construcción y mantenimiento	SISTEMA NACIONAL DE AREAS DE CONSERVACION	28 536 113,41	3 531 110,86
2013	0.03.02	Restricción al ejercicio liberal de la profesión	SISTEMA NACIONAL DE AREAS DE CONSERVACION	1 723 772 451,00	1 594 599 906,17
2013	0.00.00	REMUNERACIONES	SISTEMA NACIONAL DE AREAS DE CONSERVACION	17 365 032 016,11	15 733 020 252,81
2016	1.02.03	Servicio de correo	SISTEMA NACIONAL DE AREAS DE CONSERVACION	135 000,00	14 000,00
2011	2.99.07	Útiles y materiales de cocina y comedor	SISTEMA NACIONAL DE AREAS DE CONSERVACION	4 836 815,00	4 098 311,11

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Contraloría General de la República, en línea [<https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=127:16:0::NO::%5D>].

Hay que considerar que solo incluir la información presupuestaria proveniente del Ministerio de Hacienda restringe la cobertura del gobierno a instituciones cuyo presupuesto corresponde a aproximadamente el 34% del presupuesto total. En otras palabras, se excluyen las instituciones pertenecientes a la administración descentralizada, cuyo presupuesto es aprobado por la Contraloría General de la República (véase el diagrama 3).

Diagrama 3
Costa Rica: distribución de los presupuestos
(En porcentajes)

Gobierno central	34%	-----	Ley de Presupuesto de la República aprobada por la Asamblea Legislativa (Artículo N° 178 de la Constitución Política)
Entes descentralizados	66%	-----	Presupuesto aprobado por la Contraloría General de la República (Artículo N° 184 de la Constitución Política)

Fuente: Presupuesto Nacional de Costa Rica, Ministerio de Hacienda, 2015.

Cuadro 2
Costa Rica: organismos considerados en el cálculo del GPA

Organismo
Contraloría General de la República (CGR)
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT)
Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)
Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ)
Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)
Ministerio de Educación Pública (MEP)
Ministerio de Gobernación y Policía
Ministerio de Hacienda (MH)
Ministerio de Justicia y Paz
Ministerio de la Presidencia (MP)
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH)
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
Ministerio de Seguridad Pública (MSP)
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)
Presidencia de la República
Partidas específicas

Fuente: Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, 2015.

4. Diseño y construcción de la base de datos

Una vez analizada la información disponible y definido el ámbito de aplicación factible en esta primera etapa, corresponde sistematizar la información en un formato que permita realizar el cálculo del GPA. Para la elaboración de la base de datos se utilizó la información del presupuesto nacional que publica el Ministerio de Hacienda y que fue completada de acuerdo con el momento de registro. Esta información contiene un amplio nivel de detalle, que se observa en el diagrama 4 y que incluye para las líneas presupuestarias clasificadores, objetos del gasto y monto presupuestado, entre otros.

La base de datos construida contiene la información bajo tres valoraciones (bases presupuestada, devengada y ejecutada), lo que permite analizar el comportamiento del presupuesto y de las erogaciones al inicio y al final del período contable. El equipo de trabajo revisó cada una de las justificaciones y coetillas asociadas a cada línea de la base. A partir de esta información se clasificó la base de datos por dominio ambiental utilizando las Clasificaciones CAPA y CFG.

Diagrama 4
Costa Rica: componentes de la base de datos para el gobierno central, 2015

Año	Título de instituciones (Clasificador institucional)	Programa Subprograma
Objeto del gasto (numérico) Descripción del objeto del gasto	Identificador presupuestario (IP) Descripción del IP	Fuente de financiamiento Funcionalidad del gasto (gasto de capital o corriente)
Clasificador funcional Clasificador económico	Monto presupuestado	Coletilla o justificación del monto

Fuente: Elaboración propia, a partir de información suministrada por el Ministerio de Hacienda, 2015.

De esta revisión y analizando el objetivo final del gasto de cada partida presupuestaria, se detectó que la justificación o coletilla del gasto puede asociarse y asignarse a una de tres posibles clasificaciones ambientales:

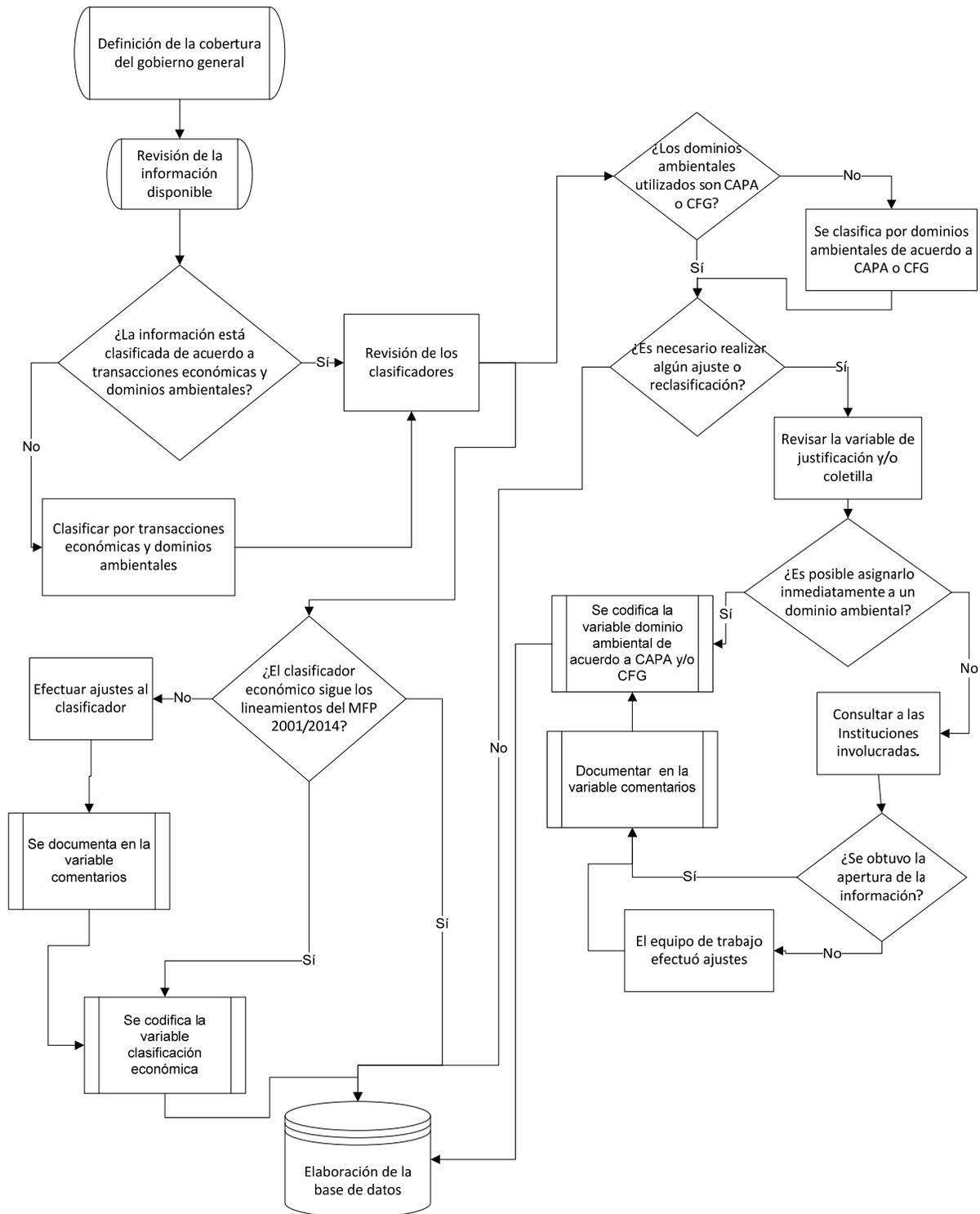
- i) a un dominio ambiental en su totalidad,
- ii) solo una fracción a un dominio ambiental o
- iii) no se asocia con la temática ambiental.

Para el caso en que solo se asigna un porcentaje del monto, se realizaron consultas a las instituciones correspondientes para que dieran su opinión sobre la apertura del gasto y los montos relacionados con la protección del medio ambiente. La mayoría de las instituciones proporcionó esta información y se incorporó a la base de datos. Cuando no se recibieron comentarios sobre la desagregación del gasto ambiental se asumieron porcentajes de acuerdo con los siguientes criterios:

- i) Se consideró el porcentaje entregado para justificaciones similares provenientes de otros Ministerios, asumiendo que el gasto sigue el mismo comportamiento.
- ii) Se analizaron los objetivos del gasto mencionado en la justificación y se asignó un porcentaje en función de la opinión experta del grupo de trabajo.

El propósito de los ajustes anteriores fue obtener indicadores más precisos; sin embargo, hay que considerar que los supuestos presentados deben ser depurados para el trabajo futuro. En el diagrama 5 se muestra el flujo de acciones seguido a lo largo del estudio y que conduce finalmente a la elaboración de la base de datos, a partir de la cual se obtienen los reportes de GPA que se presentan en el próximo capítulo. El detalle de las variables contenidas en la base de datos se detalla en el anexo 3.

Diagrama 5
Costa Rica: flujo de actividades para la elaboración de la base de datos



Fuente: Elaboración propia.

III. Resultados de la estimación del Gasto de Protección del medio Ambiente

El gasto en protección ambiental calculado para el gobierno central suma 55.932 millones de colones para 2015, lo que corresponde al 0,19% del producto interno bruto del mismo año. Además, de acuerdo a las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Censos, la población estimada para ese año fue de 4.832.227 personas, por lo que el gasto en protección por habitante asciende a 11.575 colones per cápita.

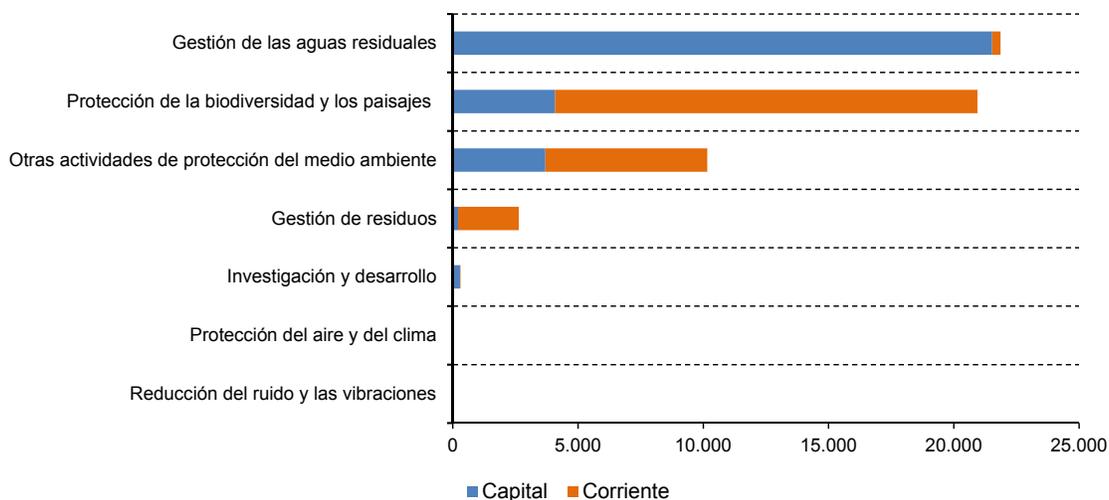
A. Resultados generales

Según la Clasificación de Actividades y Gastos de Protección del Medio Ambiente (CAPA), dos actividades concentran la mayor parte de este gasto: la gestión de las aguas residuales, con el 39%, y la protección de la biodiversidad y los paisajes, con el 37% del GPA. Les siguen en importancia otras actividades de protección del medio ambiente, con un 18%, y la gestión de residuos, con un 5%. Finalmente, la investigación y desarrollo, la reducción del ruido y las vibraciones y la protección del aire y del clima suman menos del 1% del GPA del país (véase el gráfico 2).

El gasto se distribuye en proporciones similares entre gasto corriente y gasto de capital; de hecho, un 53% del GPA del gobierno central corresponde a gasto de capital y el 47% restante a gasto corriente. En términos relativos para las actividades de gestión de las aguas residuales e investigación y desarrollo predomina el gasto de capital, con un 95% y 98%, respectivamente. Por su parte, el gasto corriente representa el 92% de los desembolsos en las actividades de gestión de residuos, el 94% en protección del aire y del clima, el 80% en protección de la biodiversidad y los paisajes y finalmente, el 64% del gasto destinado a otras actividades de protección del medio ambiente.

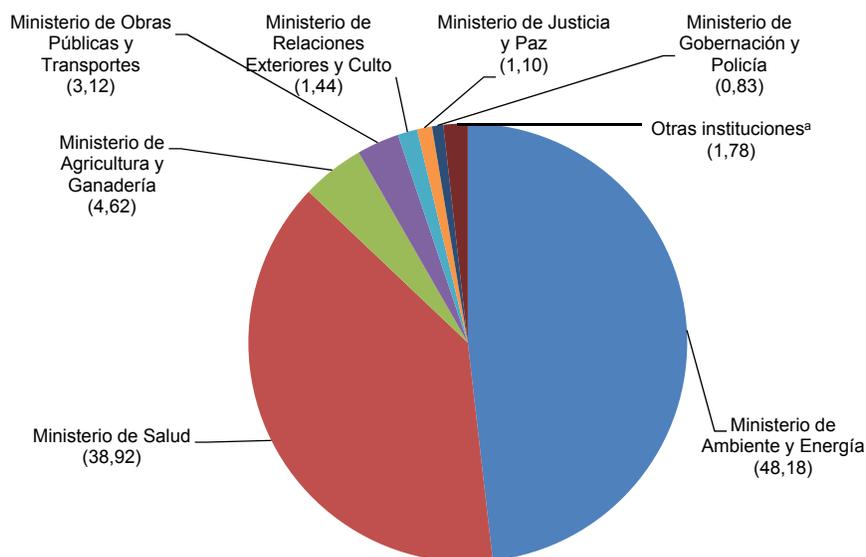
En términos administrativos, la distribución del GPA se concentra en el Ministerio de Ambiente y Energía (48%) y el Ministerio de Salud (39%), que suman el 87% del gasto (véase el gráfico 3 y el cuadro 3). Este resultado muestra que, si bien las erogaciones en este ámbito están focalizadas en dos entes, no se circunscriben únicamente a los Ministerios cuyo foco principal es el tema ambiental. Por lo tanto, es un buen ejemplo que revela que este gasto es transversal a las instituciones.

Gráfico 2
Costa Rica: gasto en protección ambiental (GPA) del gobierno central, según la Clasificación de Actividades y Gastos de Protección del Medio Ambiente (CAPA), 2015
(En millones de colones)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Ministerio de Hacienda de Costa Rica, 2015.

Gráfico 3
Costa Rica: distribución del gasto en protección ambiental en el gobierno central, según instituciones, 2015
(En porcentajes del gasto total)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base presupuestaria del Ministerio de Hacienda de Costa Rica, 2015.

^a Otras instituciones: Ministerio de Gobernación y Policía, Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Cultura y Juventud, Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Hacienda, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Presidencia de la República, Contraloría General de la República y partidas específicas.

Cuadro 3
Costa Rica: contribución al gasto en protección ambiental del gobierno central, 2015
(En millones de colones y porcentajes)

Instituciones y partidas específicas	Gasto en protección ambiental	Participación
Ministerio de Ambiente y Energía	26 948,4	48,18
Ministerio de Salud	21 768,2	38,92
Ministerio de Agricultura y Ganadería	2 583,9	4,62
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	1 747,2	3,12
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	807,6	1,44
Ministerio de Justicia y Paz	614,5	1,10
Ministerio de Gobernación y Policía	465,2	0,83
Ministerio de Hacienda	318,4	0,57
Ministerio de Seguridad Pública	224,8	0,40
Partidas específicas	185,0	0,33
Ministerio de Educación Pública	80,5	0,14
Contraloría General de la República	70,0	0,13
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	50,5	0,09
Ministerio de Cultura y Juventud	38,9	0,07
Ministerio de la Presidencia	16,5	0,03
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	5,4	0,01
Presidencia de la República	2,7	0,00
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	2,6	0,00
Ministerio de Comercio Exterior	1,5	0,00
Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos	0,2	0,00
Total general	55 932	100 a

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Ministerio de Hacienda, 2015.

^a Las diferencias corresponden a ajustes de redondeo.

El aporte del Ministerio de Ambiente y Energía se explica fundamentalmente por los gastos destinados al Sistema Nacional de Áreas de Conservación, que representan un 33% del total del GPA. A su vez, las principales actividades ambientales del Ministerio de Salud se vinculan con la gestión de las aguas residuales (limpieza de alcantarillado y tanques sépticos), que representa un 36% del GPA total, y con obras posteriores al cierre del Relleno Sanitario de Río Azul, que representa un 2% del GPA.

Con antelación a este estudio, el Ministerio de Hacienda de Costa Rica estimaba el GPA a partir de los informes entregados por cada institución, cumpliendo de este modo con la Clasificación de las funciones del gobierno (CFG). No obstante, el monto asociado al GPA bajo este esquema de clasificación tiende a subestimar el gasto. Esto se aprecia en el cuadro 4, donde para 2015, la Dirección de Presupuestos publica un gasto devengado de 24.968 millones de colones, de los cuales el Ministerio de Salud, el MINAE y las partidas específicas asignan/clasifican parte de sus gastos a funciones relacionadas con la protección ambiental. La diferencia entre ambos resultados deja en evidencia un espacio de trabajo en el proceso de reclasificación funcional en las diversas instituciones del gobierno central.

Al comparar ambas cifras de GPA, se observa que las obtenidas en este trabajo se elevan a más del doble de las cifras manejadas previamente. La otra diferencia radica principalmente en la participación o descomposición del gasto por dominio ambiental. En el caso de la nueva estimación, el dominio con la mayor participación es el de ordenación de aguas residuales, mientras que las cifras derivadas directamente del clasificador de funciones del presupuesto nacional tienen su foco en la protección de la diversidad biológica y del paisaje (véase el cuadro 4).

Cuadro 4
Costa Rica: análisis comparativo del gasto en protección ambiental, según la CFG, 2015
(En millones de colones)

Domino ambiental	Nueva estimación ^a	Cifras publicadas ^b
Ordenación de aguas residuales	21 864	174
Ordenación de desechos	2 639	10
Reducción de la contaminación	12	
Protección de la diversidad biológica y del paisaje	20 945	18 679
Investigación y desarrollo relacionados con la protección del medio ambiente	310	
Protección del medio ambiente n.e.p.	10 162	6 105
Total general	55 932	24 968

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Ministerio de Hacienda, 2015.

^a Cifras estimadas a partir de la implementación metodológica CEPAL/INEGI (2015).

^b Cifras publicadas por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en línea [http://www.hacienda.go.cr/docs/848194e079af_Resumenes.pdf].

B. Desagregación del GPA

La medición del GPA puede analizarse y estimarse desde dos perspectivas: i) financiamiento y ii) ejecución. Para Costa Rica, el gobierno central destina 55.932 millones de colones para financiar las actividades y programas que tienen por objeto proteger el medio ambiente.

En cuanto al destino de los recursos, se aprecia que a nivel de la cobertura analizada las instituciones solo ejecutan un 17% del GPA y el restante 83% se transfiere hacia otros niveles para financiar programas realizados por entes descentralizados, órganos autónomos, empresas públicas u otra institución, o por el sector privado (véase el cuadro 5).

Cuadro 5
Costa Rica: análisis de la ejecución y transferencia del GPA, según la CAPA, 2015
(En millones de colones)

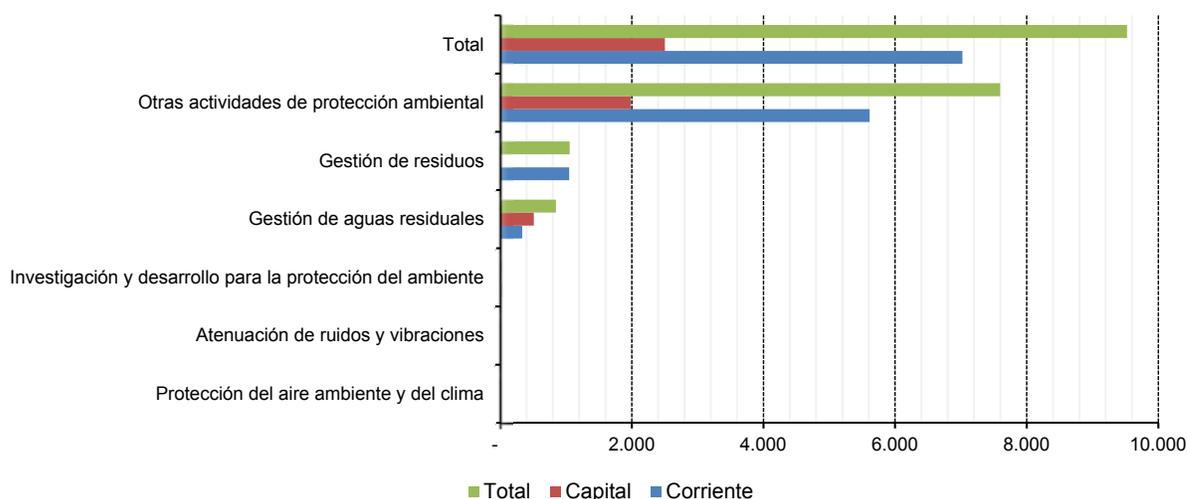
Dominio ambiental	Ejecutado	Transferido	Total
Gestión de las aguas residuales	847,80	21 016,23	21 864,03
Gestión de residuos	1 057,04	1 581,51	2 638,56
Investigación y desarrollo	15,95	293,86	309,81
Otras actividades de protección del medio ambiente	7 596,79	2 565,21	10 162,01
Protección de la biodiversidad y los paisajes	-	20 945,08	20 945,08
Protección del aire y del clima	3,19	3,06	6,25
Reducción del ruido y las vibraciones	6,20	-	6,20
Total	9 526,98	46 404,96	55 931,94

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Ministerio de Hacienda, 2015.

El 74% del gasto ejecutado por las instituciones analizadas del gobierno central corresponde a gasto corriente, centrado básicamente en el pago de remuneraciones y la compra o adquisiciones de bienes y servicios. El restante 26% corresponde a gasto de capital, que incluye maquinarias y equipos, y vías de comunicación.

En el gráfico 4 se muestra el gasto ejecutado por dominio ambiental en este nivel de gobierno. Las otras actividades de protección del medio ambiente concentran la mayor ejecución del gasto, seguidas por la gestión de residuos y la gestión de las aguas residuales. Los otros dominios ambientales muestran una baja ejecución.

Gráfico 4
Costa Rica: gasto ejecutado por tipo y dominio ambiental, 2015
(En millones de colones)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Ministerio de Hacienda, 2015.

En cuanto a las transferencias realizadas, se estiman en 46.405 millones de colones, de los cuales el 41% es gasto corriente y el 59% transferencia de capital.

En el cuadro 6 se observan las transferencias con fines ambientales que realizaron las instituciones analizadas. En particular, se identifica si son transferencias corrientes o de capital y si estas se destinan al propio sector público o al privado (interno o externo). Además, se distingue la actividad de protección ambiental que recibe la transferencia. El 95,7% de las transferencias con fines de protección ambiental del gobierno central se dirige hacia los otros niveles del sector público. A su vez, un 4,1% se destina al sector privado y un 0,2% al sector externo⁶.

El rubro ambiental con el mayor monto transferido por el gobierno central es el de protección de la biodiversidad y los paisajes (20.944 millones de colones), que representa el 45% del total transferido. La mayor proporción de estas transferencias provienen del Ministerio de Ambiente y Energía. El principal componente se asocia al Sistema Nacional de Áreas de Conservación, que se desglosa en gastos de capital (88%) y gastos corrientes (12%). Dentro de las actividades financiadas destaca el financiamiento para el Fondo Forestal, para el Fondo de Vida Silvestre y para el Programa de Turismo en las Áreas Silvestres Protegidas.

El segundo rubro ambiental que recibe más transferencias es la gestión de las aguas residuales, con 21.017 millones de colones. Esta cifra corresponde al 45% del monto total transferido, proviene principalmente del Ministerio de Salud y se destina a otros niveles del sector público mediante transferencias de capital. Esta actividad considera mayormente la disposición de aguas residuales, incluidos el mantenimiento y la limpieza de los alcantarillados sanitarios.

⁶ Las transferencias al sector externo son todas las cuotas destinadas a organismos internacionales.

Las transferencias a las otras actividades de protección del medio ambiente se encuentran en tercer lugar y corresponden a aproximadamente un 6% de las transferencias totales. Las transferencias a esta actividad ambiental se dividen entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería, que aporta con dos tercios (transferencias de capital), y el Ministerio de Ambiente y Energía, con un tercio (transferencias corrientes). Estas se destinan al sector público (56%) y al sector privado (42%) y se enfocan en el mantenimiento y mejora de las condiciones de escurrimiento y drenaje, reconocimientos ambientales y producción orgánica.

En cuarto lugar está la actividad de gestión de residuos, que representa más del 3% de las transferencias totales provenientes del Ministerio de Salud y su destino es el sector público para financiar gasto corriente. Las actividades ejecutadas se vinculan con la mitigación de efectos negativos en el ambiente asociados a rellenos sanitarios y la eliminación de desechos peligrosos.

En quinto lugar está la actividad de investigación y desarrollo, que cubre aproximadamente el 0,6% de las transferencias totales y está a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería para gasto de capital en el sector privado. Su destino se vincula con mejoras genéticas y de parámetros productivos, investigación para que el sector de ganadería sea sostenible y amigable con el medio ambiente, promoción y fomento de la producción orgánica y tecnología sostenible.

Finalmente, las transferencias para la protección del aire y del clima están a cargo del Ministerio de Ambiente y Energía y se enfocan en gasto corriente hacia el resto del sector público. El principal destino de esta transferencia es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

internacionales también han sufrido cambios de gran envergadura en los últimos decenios. El fin de la guerra fría marcó un fuerte vuelco en el clima imperante entre Estados soberanos, en tanto que la exacerbación de varios conflictos localizados y su mayor visibilidad provocaban tensiones internacionales de naturaleza muy distinta a las del período anterior.

Cuadro 6
Costa Rica: transferencias según tipo, Ministerio y dominio ambiental, 2015
(En millones de colones)

Ministerios	Transferencias corrientes				Transferencias de capital			Total general
	Al sector externo	Al sector privado	Al sector público	Total	Al sector privado	Al sector público	Total	
Ministerio de Agricultura y Ganadería					780	1 428	2 208	2 208
Gestión de residuos					200		200	200
Investigación y desarrollo					294		294	294
Otras actividades de protección del medio ambiente					286	1 428	1 714	1 714
Ministerio de Ambiente y Energía	71	1 121	16 518	17 710		4 087	4 087	21 797
Otras actividades de protección del medio ambiente	50	793	5	848		3	3	851
Protección de la biodiversidad y los paisajes	19	328	16 513	16 860		4 084	4 084	20 944
Protección del aire y del clima	2			2				2
Ministerio de Comercio Exterior			1	1				1
Protección del aire y del clima			1	1				1
Ministerio de Gobernación y Policía						446	446	446
Gestión de las aguas residuales						446	446	446
Ministerio de Salud	1		1 370	1 371		20 397	20 397	21 768
Gestión de las aguas residuales						20 397	20 397	20 397
Gestión de residuos	1		1 370	1 371				1 371
Partidas específicas						185	185	185
Gestión de las aguas residuales						174	174	174
Gestión de residuos						11	11	11
Protección de la biodiversidad y los paisajes						1	1	1
Total general	72	1 121	17 889	19 083	780	26 542	27 322	46 405

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Hacienda, 2015.

C. Desagregación del GPA por tipo de actividad de protección ambiental

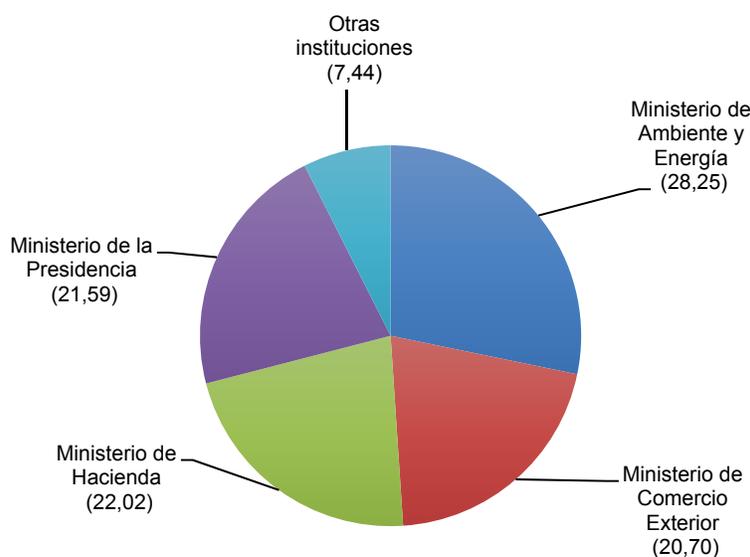
En este apartado se presenta una revisión detallada de los resultados obtenidos en este estudio. En particular se desagrega cada título de la Clasificación de Actividades y Gastos de Protección del Medio Ambiente (CAPA). Cabe señalar que estas cifras consideran únicamente el gasto ejecutado y transferido de acuerdo con la cobertura del gobierno central detallada en los capítulos anteriores.

1. Protección del aire y del clima

La protección del aire y del clima abarca las medidas y actividades encaminadas a la reducción de las emisiones y concentraciones contaminantes en la atmósfera, así como las medidas y actividades cuyo propósito es el control de las emisiones de gases de efecto invernadero y de los gases que afectan la capa de ozono de la estratosfera. Se excluyen las medidas tomadas por razones de ahorro de costos (por ejemplo, ahorro de energía) pero sí se incluyen medidas para: i) la prevención de la contaminación mediante modificaciones de los procesos para la protección del aire en el ambiente y del clima y la capa de ozono, ii) el tratamiento de los gases de escape y el aire de ventilación, iii) la medición, control, laboratorios y similares y iv) otras actividades de protección del aire y clima (CEPAL/INEGI, 2015).

En Costa Rica el GPA para la protección del aire y del clima fue de 6,25 millones de colones. El Ministerio de Ambiente y Energía es el principal contribuyente de este gasto, con una participación del 28%. A su vez, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de la Presidencia aportan un 22% cada uno, el Ministerio de Comercio Exterior un 21% y otras instituciones suman un 7% (Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad Pública y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) (véase el gráfico 5).

Gráfico 5
Costa Rica: gasto en protección ambiental del gobierno central en la protección del aire y del clima, 2015
(En porcentajes del gasto total en este componente)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Ministerio de Hacienda, 2015.

El mayor aporte en protección del aire y del clima está asociado con el gasto corriente del Ministerio de Ambiente y Energía para actividades vinculadas con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. El Ministerio de Hacienda enfoca su gasto en actividades del laboratorio aduanero, que busca reducir la concentración de contaminantes presentes en el ambiente laboral y realizar pruebas de reactivos. El Ministerio de la Presidencia genera acciones para controlar la contaminación ambiental de sistemas de enfriamiento y mantenimiento de los vehículos de transporte para mitigar la contaminación del aire.

2. Gestión de las aguas residuales

Este dominio ambiental comprende las actividades y las medidas cuyo principal propósito es prevenir y reducir la contaminación de las aguas superficiales, subterráneas y marítimas, ocasionada por descargas de aguas residuales. Se incluye la recolección y tratamiento de las aguas residuales y su regulación y supervisión. Las principales actividades incluidas en este rubro se relacionan con: i) prevención de la contaminación mediante la modificación de los procesos, ii) gestión de redes de alcantarillado, iii) tratamiento de aguas residuales, iv) tratamiento del agua de refrigeración, v) medición, control, laboratorios y similares y vi) otras actividades de gestión de aguas residuales (CEPAL/INEGI, 2015).

El gasto vinculado con la gestión de las aguas residuales alcanzó los 21.864 millones de colones. El 93% de este gasto se asocia con el Ministerio de Salud, mientras que el Ministerio de Gobernación y Policía aporta un 2,0%, el Ministerio de Agricultura y Ganadería un 1,6% y el Ministerio de Justicia y Paz un 1,5%. Las otras instituciones analizadas suman en conjunto un poco menos del 1%, al igual que las partidas específicas (véase el gráfico 6).

Gráfico 6
Costa Rica: gasto en protección ambiental del gobierno central
en la gestión de las aguas residuales, 2015
(En porcentajes del gasto total en este componente)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Ministerio de Hacienda, 2015.

^a Otras instituciones: Ministerio de Ambiente y Energía, Ministerio de Hacienda, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Presidencia de la República, Contraloría General de la República.

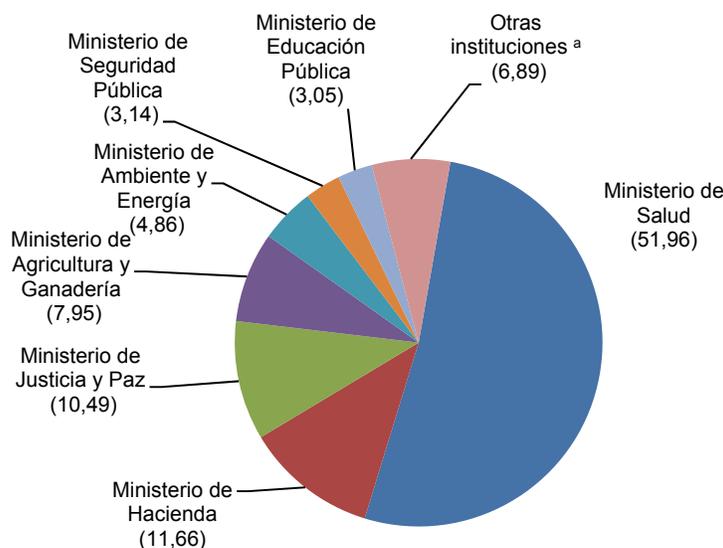
El gasto en la gestión de las aguas residuales del Ministerio de Salud de Costa Rica se relaciona principalmente con el mantenimiento y limpieza de los sistemas de alcantarillado sanitario. En las otras instituciones se desarrollan sobre todo actividades de construcción y mantenimiento de alcantarillados pluviales y sanitarios. Se destaca la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales en el país.

3. Gestión de residuos

La gestión de residuos se asocia con las actividades y medidas para prevenir y reducir la generación de residuos y sus efectos nocivos sobre el medio ambiente. Se incluyen actividades de supervisión, regulación, recolección y tratamiento de residuos. También se incluye el reciclaje, compostaje y limpieza de desechos, entre otros. Las principales actividades incluidas en este rubro se relacionan con: i) prevención de la contaminación mediante modificaciones en los procesos, ii) recolección y transporte, iii) tratamiento y eliminación de residuos peligrosos, iv) tratamiento y eliminación de residuos no peligrosos, v) medición, control, laboratorios y similares y vi) otras actividades de gestión de residuos (CEPAL/INEGI, 2015).

Este componente corresponde a 2.639 millones de colones, que provienen en su mayoría del Ministerio de Salud (52%). Las otras instituciones relevantes en esta actividad ambiental son el Ministerio de Hacienda, con un 12%, el Ministerio de Justicia y Paz, con un 10%, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, con un 8%, el Ministerio de Ambiente y Energía, con un 5%, el Ministerio de Seguridad Pública, con un 3%, y el Ministerio de Educación Pública, con un 3%. Las restantes instituciones suman alrededor del 7% (véase el gráfico 7).

Gráfico 7
Costa Rica: gasto en protección ambiental del gobierno central en la gestión de residuos, 2015
(En porcentajes del gasto total en este componente)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Ministerio de Hacienda, 2015.

^a Otras instituciones: Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, Ministerio de Gobernación y Policía, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Presidencia de la República, Contraloría General de la República y partidas específicas.

Dentro de las actividades destacadas en el rubro de gestión de residuos están el proyecto para la mitigación posterior al cierre de los efectos negativos sobre el ambiente del relleno sanitario Río Azul, la eliminación de los desechos peligrosos y la compra de productos de limpieza, entre otros.

4. Reducción del ruido y las vibraciones

Esta línea comprende las medidas y actividades para reducir el ruido y atenuar las vibraciones de las diferentes industrias y el transporte. Incluye medidas de regulación ambiental, elaboración de reglamentos e instrumentos para la mitigación del ruido y las vibraciones y para disminuir su propagación y percepción. Las principales actividades incluidas en este rubro se relacionan con:

- i) modificaciones preventivas en la fuente durante los procesos (tráfico aéreo, carretero y ferroviario, y ruidos industriales, entre otros),*
- ii) construcción de instalaciones antirruidos y antivibraciones,*
- iii) mediciones, control, laboratorios y similares y iv) otras actividades de atenuación de ruidos y vibraciones (CEPAL/INEGI, 2015).*

En este componente el gasto corresponde a 6,20 millones de colones y proviene del Ministerio de Hacienda.

5. Protección de la biodiversidad y los paisajes

En esta actividad el principal objetivo es la protección y recuperación de la flora y fauna, así como de los ecosistemas y hábitats, y la rehabilitación de los paisajes naturales y seminaturales. Las principales actividades incluidas en este rubro se relacionan con: i) protección y rehabilitación de las especies y del hábitat, ii) protección de paisajes naturales y seminaturales, iii) medición, control, laboratorios y similares y iv) otras actividades de protección de la biodiversidad y de los paisajes (CEPAL/INEGI, 2015).

El gasto en protección de la biodiversidad y de los paisajes equivale a 20.945 millones de colones y el único contribuyente es el Ministerio de Ambiente y Energía. Las principales actividades relacionadas con este gasto son las asociadas a las transferencias realizadas al Sistema Nacional de Áreas de Conservación, entre las que se destacan: pago de operativos y remuneraciones, recursos para el Fondo Forestal, el Fondo de Vida Silvestre (que recibe el 78% de las transferencias) y para financiar el Programa de Turismo en las Áreas Silvestres Protegidas (11%) y para la ampliación del refugio de vida silvestre Caño Negro (9%).

6. Investigación y desarrollo

Este rubro agrupa todas las actividades y gastos en investigación y desarrollo orientados a la protección ambiental y las fuentes de contaminación y las afectaciones sobre el medio. Comprende la prevención y eliminación de la contaminación, incluye equipos e instrumentos para el análisis de contaminantes y considera las actividades destinadas a incrementar el conocimiento y la mitigación o prevención de la contaminación del medio ambiente (CEPAL/INEGI, 2015).

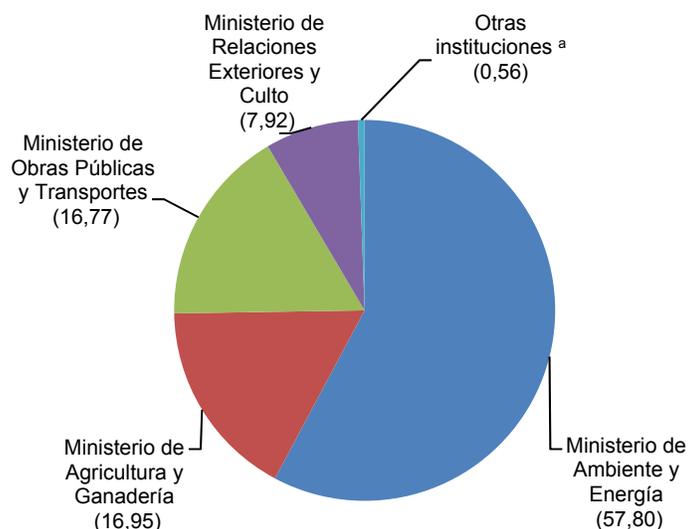
El gasto en investigación y desarrollo para la protección del medio ambiente suma 309,8 millones de colones y está vinculado principalmente al Ministerio de Agricultura y Ganadería. Las actividades analizadas se relacionan con la implementación de tecnologías sostenibles para afrontar el efecto del fenómeno de El Niño, la adquisición de equipamiento para la producción pecuaria sostenible (48%), el mejoramiento genético y de parámetros productivos, de forma sostenible y amigable con el ambiente en el sector de la ganadería (25%) y el desarrollo, y la promoción y fomento de la producción orgánica (22%).

7. Otras actividades de protección del medio ambiente

Estas actividades incluyen la gestión y administración generales del medio ambiente, la enseñanza o formación específicamente orientada a la protección del medio ambiente o que consisten en información pública y que no estén clasificadas en otros rubros de protección ambiental. Abarcan también las actividades que generen gastos no desglosables, así como las actividades no clasificadas (CEPAL/INEGI, 2015).

Las otras actividades de protección del medio ambiente representan un gasto de 10.162 millones de colones. Este monto se concentra en el Ministerio de Ambiente y Energía, con un 57,8%. Las otras instituciones que contribuyen a este gasto son el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, con un 16,9% y 16,8%, respectivamente. Además, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto aporta con un 8% y las otras instituciones con un 0,6% (véase el gráfico 8).

Gráfico 8
Costa Rica: gasto en protección ambiental del gobierno central en otras actividades de protección del medio ambiente, 2015
(En porcentajes del gasto total en este componente)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Ministerio de Hacienda, 2015.

^a Otras instituciones: Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Cultura y Juventud, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia y Paz, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos.

Dentro de las otras actividades de protección del medio ambiente destacan los salarios pagados por el Ministerio de Ambiente y Energía a quienes trabajan específicamente en temas ambientales y los pagos para cubrir juicios administrativos en estos temas. El Ministerio de Obras Públicas y Transportes destaca por las actividades relacionadas con el pago de servicios de laboratorio y consultorías en temas ambientales. El Ministerio de Agricultura y Ganadería contribuye a esta actividad con gastos en obras de limpieza y drenaje de ríos, gastos para la adaptación ante la variabilidad climática para enfrentar fenómenos naturales y fondos de reconocimiento de beneficios ambientales.

D. Equivalencias entre la CAPA y la CFG

El gasto en protección ambiental se puede analizar tanto desde la perspectiva de actividades ambientales como de funciones de gobierno. En el cuadro 7 se observa la equivalencia entre la Clasificación de Actividades y Gastos de Protección del Medio Ambiente (CAPA) y la Clasificación de las funciones del gobierno (CFG) y se verifican las similitudes entre ambas clasificaciones funcionales para el país. También se aprecia que cinco subgrupos de la CFG encuentran equivalencia única en la CAPA. Solamente el subgrupo de reducción de la contaminación contiene dos rubros de la CAPA: Reducción del ruido y las vibraciones y Protección del aire y del clima.

Cuadro 7
Costa Rica: equivalencias entre la Clasificación de Actividades y Gastos de Protección del Medio Ambiente (CAPA) y la Clasificación de las funciones del gobierno (CFG), 2015
(Miles de millones)

CFG \ CAPA	Ordenación de aguas residuales	Ordenación de desechos	Reducción de la contaminación	Investigación y desarrollo relacionado con la protección del medio ambiente	Protección de la diversidad biológica y del paisaje	Protección del medio ambiente n.e.p.	Total general
Protección del aire y del clima			6,25				6,25
Gestión de las aguas residuales	21 864						21 864
Gestión de residuos		2 639					2 639
Reducción del ruido y las vibraciones			6,20				6,20
Investigación y desarrollo				310			310
Protección de la biodiversidad y los paisajes					20 945		20 945
Otras actividades de protección del medio ambiente						10 162	10 162
Total general	21 864	2 639	12,45	310	20 945	10 162	55 932

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Hacienda, 2015.

La organización de los dominios ambientales de acuerdo con uno de los dos clasificadores permite vincularlos con las diversas fuentes de información. A nivel de información presupuestaria, se utiliza la Clasificación CFG, por lo que vincular, comparar y presentar la información bajo el mismo tipo de clasificador es una opción que permite una mayor comparación con las clasificaciones preestablecidas. Es importante mencionar que al momento de incorporar al sector privado y a las empresas públicas es más frecuente utilizar clasificadores de actividades como la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU).

IV. Conclusiones y recomendaciones

El gasto en protección ambiental es un elemento importante, novedoso y útil para la toma de decisiones de política pública. A través de la implementación de la “Guía metodológica: medición del gasto en protección ambiental del gobierno general” ha sido posible obtener para Costa Rica el gasto en protección del medio ambiente estandarizado, siguiendo una metodología acordada internacionalmente y que permite realizar comparaciones entre países y replicar el cálculo en forma periódica.

El interés del país por avanzar en materia ambiental se expresa en múltiples compromisos internacionales, uno de los cuales consiste en contar con mejores estadísticas ambientales. De esta forma, el cálculo del GPA llevado a cabo en este estudio refleja este compromiso de Costa Rica, que ha quedado además de manifiesto en la participación de numerosas instituciones. Gracias a ello fue posible incluir en el análisis a 18 Ministerios, la Presidencia de la República, la Contraloría General de la República y las partidas específicas. Queda como desafío la incorporación paulatina de las restantes instituciones que conforman el gobierno general en el país.

Este proceso también ha permitido conformar un equipo técnico que incluye al Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Ambiente y Energía y el Banco Central, que sienta las bases para abordar esta temática a nivel nacional. La creación de capital humano en el país, así como la documentación del proceso desarrollado, es un punto de partida para reforzar la continuidad de esta actividad según los mismos criterios en el futuro.

Los resultados obtenidos muestran que el GPA del gobierno central de Costa Rica fue de 55.932 millones de colones para 2015. Esta cifra corresponde a un 0,19% del PIB, superior a la cifra que se manejaba previamente para este mismo nivel de gobierno. Tal diferencia radica en la revisión exhaustiva de la finalidad del gasto para cada partida presupuestaria.

Entre las principales recomendaciones para el futuro están: i) avanzar en la homogeneización de clasificaciones (económicas y funcionales) y ii) profundizar en las valoraciones para los diversos niveles de gobierno. Estas recomendaciones no solo permitirían mejorar y completar los indicadores de GPA sino que todos los indicadores relativos a las finanzas públicas. Este tipo de avances requiere también la participación de los profesionales que trabajan en las diversas instituciones del gobierno general.

Se recomienda fortalecer el sistema estadístico nacional para la compilación de datos relacionados con el medio ambiente y por ende para la debida divulgación de información relacionada con la problemática ambiental. En este ámbito, la creación del Consejo Nacional de Cuentas

Ambientales fortalecerá la búsqueda de compromisos interinstitucionales para el cálculo del GPA y permitirá llevar a cabo un trabajo armónico y sin duplicidad de esfuerzos. Para ello, es necesario aumentar y focalizar recursos para mantener equipos de trabajo interdisciplinarios nacionales permanentes que den sostenibilidad a esta labor en el largo plazo.

Finalmente, para que este tipo de iniciativas tenga una real utilidad, es necesaria una articulación adecuada entre el marco analítico-estadístico y la estructura organizacional sobre la cual se gestiona la política ambiental. El análisis integral de estos elementos es esencial para avanzar en el desarrollo de políticas ambientales de calidad, basadas en resultados oficiales.

Es importante señalar que este trabajo contribuirá a generar la línea de base de información que requiere el país y a determinar el estado actual del GPA. Esa información permite evidenciar la necesidad de un mayor gasto ambiental y los cambios que deberían realizarse en la asignación de recursos con fines ambientales. Además, muestra cómo el GPA está inserto en la planificación nacional. De esta manera, se contribuirá a que el país se encamine hacia una economía verde y un desarrollo humano sostenible.

Bibliografía

- Barrantes, G. (2002), “Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Costa Rica”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Serie medio ambiente y desarrollo No. 53, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5752-gasto-inversion-financiamiento-desarrollo-sostenible-costa-rica>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), “El gasto en protección ambiental en América Latina y el Caribe; Bases conceptuales y experiencia regional”, LC/W.634, Santiago.
- CEPAL/ INEGI (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía) (2015), “Guía Metodológica: Medición del gasto en protección ambiental del gobierno general” <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37738-guia-metodologica-medicion-gasto-proteccion-ambiental-gobierno-general>.
- CEPAL/ Ministerio del Medio Ambiente de Chile (2015), “Estimación del gasto público en protección ambiental en Chile”, LC/W.655, Santiago [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37909-estimacion-gasto-publico-proteccion-ambiental-chile>.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas) (2016), “Cuenta de Actividades y flujos relacionados 2014-2015”, Boletín técnico, Bogotá, Agosto 2016.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014), Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas, ISBN: 978-1-49834-376-3.
- _____ (2001), Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas, ISBN 1-58906-136-5.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía) (2016), “Cuentas económicas y ecológicas de México, 2015”, Boletín de prensa No. 516/16, Noviembre.
- Naciones Unidas (2000), “Classifications of expenditure according to purpose”, Serie M N° 84 ST/ESA/STAT/SER.M/84, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadísticas de las Naciones Unidas, N° de venta N°E.00.XVII.6.
- Naciones Unidas, Comisión Europea, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Fondo Monetario Internacional, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Banco Mundial (2016), “Sistema de contabilidad ambiental y económica 2012”, Marco Central, ISBN 978-92-1-055926-3.
- Naciones Unidas, Comunidad Europea, Fondo Monetario Internacional, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, Banco Mundial (2009), Sistema de Cuentas Nacionales 2008. <http://www.cepal.org/cgi-in/getProd.asp?xml=/deype/publicaciones/externas/1/50101/P50101.xml&xsl=/deype/tpl/p54f.xsl&base=/deype/tpl/top-bottom.xsl>.

Páginas web:

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=ten00049>

http://www.bccr.fi.cr/sobre_bccr/Plan_Estrategico_2015_2018.html

<http://www.hacienda.go.cr/contenido/524-clasificadores>

<http://www.hacienda.go.cr/contenido/13087-ley-de-presupuesto-de-la-republica-2015>

<http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>

<https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=127:16:0::NO::>

http://www.hacienda.go.cr/docs/5848194e079af_Resumenes.pdf

http://www.hacienda.go.cr/docs/55413a3288d6f_Ley%20N8131.pdf

<http://www.hacienda.go.cr/contenido/13733-proyecto-de-ley-del-presupuesto-de-la-republica-2017>

Anexos

Anexo 1

Listado de instituciones participantes en los talleres metodológicos y de análisis de resultados

Nombre de taller	Fecha	Institución
Taller de capacitación “Gasto en Protección Ambiental del Gobierno General”	Enero de 2016	Ministerio de Agricultura y Ganadería
		Ministerio de Ambiente y Energía
		Ministerio de Hacienda
		Banco Central de Costa Rica
		Contraloría General de la República
		Instituto Nacional de Estadística y Censos
		Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)
		Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)
		Dirección de Agua
		Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL)
		CEPAL
		Banco Mundial – Proyecto WAVES
		PNUD- Proyecto BIOFIN
Humane Society International (HSI)		
Capacitación en línea “Capacitación para la construcción de la cuenta de Gasto en Protección Ambiental del Gobierno General”	Noviembre de 2016	Ministerio de Ambiente y Energía
		Ministerio de Hacienda
		Banco Central de Costa Rica
		Contraloría General de la República
		Instituto Nacional de Estadística y Censos
		Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)
Taller de discusión y presentación de resultados preliminares: “Gasto en Protección Ambiental del Gobierno Central”	Junio de 2017	CEPAL
		Banco Mundial – Proyecto WAVES
		Ministerio de Agricultura y Ganadería
		Ministerio de Ambiente y Energía
		Ministerio de Ciencia, Tecnología y Comunicaciones
		Ministerio de Cultura y Juventud
		Ministerio de Economía, Industria y Comercio
		Ministerio de Gobernación y Policía
		Ministerio de Hacienda
		Ministerio de Justicia y Paz
		Ministerio de la Presidencia
		Ministerio de Obras Públicas y Transportes
		Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
Ministerio de Salud		
Ministerio de Seguridad Pública		
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social		
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos		
Presidencia de la República		
Banco Central de Costa Rica		
Contraloría General de la República		
Instituto Nacional de Estadística y Censos		
CEPAL		

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2

Modelo de oficio para la solicitud de información



REPÚBLICA DE COSTA RICA
Ministerio de Ambiente y Energía
Despacho del Ministro

San José, 09 de enero, 2017
DM-019-2017

Sr. Luis Felipe Arauz
Ministro
Ministerio de Agricultura y Ganadería

Estimado señor:

En la actualidad, el país enfrenta retos en materia de gestión ambiental. En este sentido, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Ambiente y Energía han unido esfuerzos para realizar el Gasto de Protección Ambiental (GPA), la cual, está siendo apoyada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

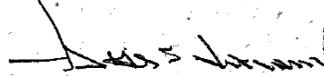
Actualmente se está recopilando la información presupuestaria de las diferentes instituciones para estimar los recursos económicos que destina el país para la protección de medio ambiente.

Tal como lo establece el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo N° 38536-MP-PLAN del Artículo 7°-Consejos Presidenciales y el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo N° 38536-MP-PLAN del Artículo 15, la información de su institución es fundamental para calcular los indicadores que se requieren según el documento "*Guía metodológica: Medición del gasto en protección ambiental del gobierno general de CEPAL*". Para el cumplimiento de este objetivo es preciso que la instancia que usted dirige facilite los siguientes documentos:

1. Documento de presupuesto institucional (presupuesto devengado) para el año 2015-2016.
2. Listado general de todos los proyectos que ejecutó esta institución en el periodo 2015-2016. Para cada proyecto se requieren los documentos que contengan los objetivos y el presupuesto devengado de cada proyecto para el año 2015-2016.
3. Si la institución tiene entes adscritos, se debe aportar la información que se indica en el punto 1 y 2 para cada una de ellos.
4. La institución debe designar un punto focal para establecer el contacto y responder a consultas puntuales.

La información debe ser remitida por medios electrónicos con plazo máximo al miércoles 25 de enero de 2017. La información deberá dirigirse a la Sra. Glenda Carvajal Muñoz, Proyecto Cuentas Ambientales del MINAE (teléfono: 2257-0922 ext. 1144, correo electrónico gcarvajal@minae.go.cr y glenda1976@gmail.com)

Atentamente,


Dr. Edgar E. Gutiérrez Espeleta
Ministro



Cc:
Sra. Glenda Carvajal Muñoz: Proyecto WAVES-Banco Mundial-Costa Rica.

Cuadro A.1
Instituciones a las que se envió el oficio con consecutivo DM-019-2017 el 9 de enero de 2017

Ministerios	Adscritas del Ministerio de Ambiente y Energía
Ministerio de Agricultura y Ganadería	Centro Nacional de Información Geoambiental
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad
Ministerio de Comercio Exterior	Dirección de Gestión y Calidad Ambiental
Ministerio de Cultura y Juventud	Dirección de Aguas
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	Dirección de Energía
Ministerio de Educación Pública	Dirección de Hidrocarburos
Ministerio de Gobernación y Policía	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
Ministerio de Justicia y Paz	Dirección de Geología y Minas
Ministerio de la Presidencia	Instituto Meteorológico Nacional
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	Parque Marino del Pacífico
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	
Ministerio de Salud	
Ministerio de Seguridad Pública	
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	
Presidencia de la República	

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 3

Variables incluidas en la base de datos

Variables	Comentario
Año	La información utilizada se refiere al periodo 2015.
Instancia	Variables de análisis presupuestarias internas del Ministerio de Hacienda.
Escenario	Variables de análisis presupuestarias internas del Ministerio de Hacienda.
Título ^a	Detalla el código asociado a cada institución, siguiendo los códigos detallados en el Clasificador Institucional del Sector Público.
Glosa_título	Detalla el nombre de cada Ministerio.
Programa	Códigos asignados por los Ministerios a sus programas.
Subprograma	Códigos asignados por los Ministerios a sus subprogramas.
Objeto_Gasto	Clasificador utilizado para la agrupación de acuerdo con su naturaleza del bien o servicio siguiendo los códigos dados en el Clasificador por Objeto del Gasto del Sector Público.
Desc_obj	Detalla la glosa asociada al Objeto del Gasto.
Identificación de la Partida (IP)	Se usa para diferenciar las transferencias que tienen un mismo código presupuestario (subpartida) pero a diferentes organizaciones.
Descripción IP	Descripción de la variable anterior.
Clasif_Funcional*	Corresponde al Clasificador 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. Esta variable debe seguir las pautas dadas en el Clasificador Funcional del Gasto del Sector Público.
Clasif_Economica*	Detalla la transacción económica de cada línea. Corresponde a la identificación y agrupación de los egresos, se define según las características económicas de la transacción. Esta sigue los lineamientos planteados en el Clasificador Económico del Gasto del Sector Público.
Cédula_Jurídica	---
Fte_Financiamiento*	Identifica los gastos de conformidad con la fuente de financiamiento con que dichas erogaciones se financian y asocia todas las posibles fuentes de financiación del presupuesto con los gastos respectivos. Sigue las clasificaciones dadas por el Clasificador por Fuente de Financiamiento del Sector Público.
Monto Inicial	Monto asignado en el presupuesto del año 2015.
Monto final	Monto ejecutado en el año 2015.
Monto devengado	Monto devengado en el año 2015.
Coletilla	Los anteproyectos de presupuesto deberán obligatoriamente incluir en el SFP para todas las subpartidas, las respectivas justificaciones (necesidad, beneficios, finalidad, entre otros) en el menú de captura de partidas presupuestarias, en el campo “justificaciones de monto”.
Justificacion_Monto	Los anteproyectos de presupuesto deberán obligatoriamente incluir en el SFP para todas las subpartidas, las respectivas justificaciones (necesidad, beneficios, finalidad, entre otros) en el menú de captura de partidas presupuestarias, en el campo “justificaciones de monto”.
CFG	Clasificación por Dominio ambiental de acuerdo a la Clasificación CFG al primer nivel de detalle.
CAPA	Clasificación por Dominio ambiental de acuerdo a la Clasificación CAPA al primer nivel de detalle.
Valor final	Se incluyen los datos finales de gasto.
Comentarios	Se incluyen las observaciones realizadas a las líneas contenidas en la base de datos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Hacienda, 2015.

^a Los clasificadores Institucional, Objeto del Gasto, Funcional, Económico y por Fuente de Financiamiento se encuentran disponibles en el sitio web del Ministerio de Hacienda: <http://www.hacienda.go.cr/contenido/524-clasificadores>.

La implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, incluidos los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, requiere políticas públicas que integren crecimiento económico, inclusión social y protección del medio ambiente. El gasto en protección ambiental, es decir, aquel que se destina a las actividades que buscan prevenir, reducir y eliminar la contaminación y la degradación del medio ambiente, refleja el esfuerzo por lograr un desarrollo ambientalmente sostenible.

Costa Rica, como referente internacional en el cuidado del entorno, continúa avanzando en la generación de estadísticas ambientales basadas en estándares internacionalmente aceptados. El presente trabajo sobre la medición del gasto ambiental en 2015 muestra su naturaleza transversal al incluir a todos los Ministerios, la Presidencia de la República y la Contraloría General de la República, y abre el camino a la incorporación de los demás actores que contribuyen a lograr un medio ambiente sano y equilibrado.