

Presupuestos públicos 2013

Situación y perspectivas

Febrero 2013



Resumen	7
Introducción	11
I. Situación y perspectivas de la economía costarricense	12
II. Implicaciones fiscales de los presupuestos públicos	14
III. Magnitud y composición de los presupuestos públicos	21
3.1 Composición de los presupuestos públicos	21
3.2 Composición de los egresos presupuestados según la clasificación económica	30
3.3 Cantidad y naturaleza de programas	34
3.4 Remuneraciones	35
3.5 Otros gastos.....	39
IV. Presupuesto del Gobierno Central.....	41
V. Aspectos relevantes relacionados con los presupuestos de algunas instituciones de los sectores descentralizado y municipal	47
5.1 Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)	47
5.2 Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)	56
5.3 Instituto Nacional de Seguros (INS)	60
5.4 Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)	63
5.5 Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)	68
5.6 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)	71
5.7 Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA).....	73
5.8 Entidades de educación superior estatal	76
5.9 Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	79
5.10 Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)	83
5.11 Sector municipal.....	87
VI. Anexos	92

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 Sector Público: Déficit Financiero Presupuestado y Ejecutado, según grupo Institucional, 2010-2013 Déficit (-) o Superávit (+).....	14
Cuadro 2 Sector Público: Ingresos sin Financiamiento Presupuestados y Ejecutados, según Grupo Institucional, 2010-2013	16
Cuadro 3 Sector Público: Gasto sin Amortización Presupuestado y Ejecutado, según Grupo Institucional,	17
Cuadro 4 Sector Público: Principales Montos de Superávit, 2009-2012.....	18
Cuadro 5 Presupuestos Públicos Ejecutados y Aprobados según Sector Institucional, 2010-2013.21	
Cuadro 6 Contraloría General de la República: Resumen de la Aprobación Presupuestaria, 2013	22
Cuadro 7 Instituciones con mayores presupuesto, 2012-2013.....	23
Cuadro 8 Sector Público: Composición de los Egresos según Grupo Institucional y Objeto del Gasto, 2012-2013	26
Cuadro 9 Sector Público: Composición de los Ingresos según Grupo Institucional y Objeto del Gasto, 2012-2013	28
Cuadro 10 Sector Público: Clasificación Económica del Gasto en Presupuesto Inicial, sin consolidar, 2008-2013.....	30
Cuadro 11 Sector Público: Clasificación Económica del Gasto en Presupuesto Inicial sin consolidar, 2008-2013.....	32
Cuadro 12 Sector Público: Préstamos Externos y concesiones de Obra Pública con saldos por desembolsar a diciembre de 2012	33
Cuadro 13 Sector Público: Principales Programas Presupuestarios, 2013	35
Cuadro 14 Gobierno Central: Plazas Totales y Vacantes según Título, 2012-2013.....	36
Cuadro 15 Sector Público: partidas seleccionadas, 2010-2013	40
Cuadro 16 Gobierno Central: Presupuesto Aprobado según fuente de financiamiento, 2013.....	41
Cuadro 17 Gobierno Central: Egresos según Clasificación Económica y Objeto del Gasto, 2012-2013	42
Cuadro 18 Gobierno Central: Presupuesto aprobado según título, 2013	44
Cuadro 19 Gobierno Central: Presupuesto aprobado según objeto del gasto, 2013.....	45
Cuadro 20 CCSS: Régimen de Salud, Crecimiento de ingresos por partida, 2011-2013 -Millones de colones-	49
Cuadro 21 CCSS: Régimen de Salud, Crecimiento de gastos por partida, 2011-2013 -Millones de colones-	50
Cuadro 22 CCSS: Seguro de Salud, Porcentaje de ingresos corrientes que financian remuneraciones, 2010-2013 -Millones de colones-.....	51
Cuadro 23 CCSS: Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, Crecimiento de ingresos por partida, 2011-2013.....	53

Cuadro 24 CCSS: RÉGIMEN de Invalidez, Vejez y Muerte, Crecimiento de gastos por partida, 2011-2013.....	54
Cuadro 25 RECOPE: Presupuesto de Ingresos, 2011-2013.....	56
Cuadro 26 RECOPE: Presupuesto de Egresos según Programa, 2011-2013.....	57
Cuadro 27 INS: Presupuesto de ingresos, 2011-2013.....	60
Cuadro 28 INS: Presupuesto Ordinario según Programa, 2011-2013.....	61
Cuadro 29 INS: Presupuesto según objeto del gasto, 2011-2013.....	62
Cuadro 30 FODESAF: Presupuesto de Ingresos, 2011-2013.....	64
Cuadro 31 FODESAF: Presupuesto de Egresos según objeto del gasto, 2011-2013.....	65
Cuadro 32 FODESAF: Detalle de transferencias corrientes y de capital, 2013.....	66
Cuadro 33 CONAVI: Presupuesto de ingresos, 2011-2013.....	68
Cuadro 34 CONAVI: Presupuesto por programas, 2011-2013.....	69
Cuadro 35 CONAVI: Presupuesto por objeto del gasto, 2011-2013.....	70
Cuadro 36 AyA: Presupuesto de Ingresos, 2011-2013.....	71
Cuadro 37 JAPDEVA: Presupuesto de ingresos 2011-2013.....	73
Cuadro 38 JAPDEVA: Presupuesto según objeto del gasto, 2011-2013.....	74
Cuadro 39 JAPDEVA: Presupuesto de Egresos según programa, 2011-2013.....	75
Cuadro 40 Educación Superior Estatal: Presupuesto de Ingresos, 2013.....	76
Cuadro 41 Educación Superior Estatal: Ingresos por Superávit, 2013.....	77
Cuadro 42 Educación Superior Estatal: Presupuestos según Objeto del Gasto, 2013 -Millones de colones-.....	78
Cuadro 43 IMAS: Presupuesto de Ingresos, 2011-2013.....	79
Cuadro 44 IMAS: Presupuesto según Programas, 2011-2013 -Millones de colones-.....	80
Cuadro 45 IMAS: Presupuesto según Objeto del Gasto, 2011-2013.....	81
Cuadro 46 INVU: Presupuesto por Programa, 2011-2013.....	83
Cuadro 47 INVU: Presupuesto de ingresos, 2011-2013.....	84
Cuadro 48 INVU: Presupuesto según objeto del gasto, 2011-2013.....	85
Cuadro 49 INVU: Vinculación del Plan Anual Operativo con el Plan Nacional de Desarrollo, 2011-2014.....	86
Cuadro 50 Sector Municipal: Resultados de la aprobación presupuestaria, 2013.....	88

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Sector Público: Deuda como porcentaje del PIB, 2008-2012.....	15
Gráfico 2 Sector Público: Composición de los Egresos según Objeto del Gasto, 2010-2013.....	25
Gráfico 3 Sector Público: Partida de Remuneraciones 2009-2013.....	37

Gráfico 4 Sector Público: Partida de remuneraciones según grupo institucional 2013	38
Gráfico 5 Sector Público: Composición de la partida de remuneraciones según sector institucional 2013.....	38
Gráfico 6 Financiamiento de la Educación Superior Estatal: FEES como Porcentaje del PIB, 1999-2013	77
Gráfico 7 Sector Municipal: Monto del presupuesto inicial aprobado, 2009-2013 -Millones de colones-	87
Gráfico 8 Sector Municipal: Distribución de los recursos presupuestarios según programas, 2011-2013	91

Resumen

Situación y perspectivas de la economía costarricense

En 2012, la inflación y el crecimiento económico cerraron en 4,6% y 5,1% respectivamente, ubicándose dentro de los rangos previstos en la revisión del Programa Macroeconómico de julio de ese año. En materia fiscal, el Gobierno Central ejecutó un gasto de $\text{€}5,58$ billones (24,6% del PIB) y registró un déficit financiero del 4,4% del PIB (según el Programa Macroeconómico 2013-2014), cerrando con una deuda del 35,3% del PIB, indicador este último que supera el 50% del PIB para el sector público global.

Para el 2013, los pronósticos del BCCR prevén una desaceleración del crecimiento, al ubicarlo en 4% (4,2% en julio pasado), la cual se atribuye a un menor ritmo de crecimiento tanto en la demanda interna como en la demanda externa, influenciada, en este último caso, por la recesión en la eurozona. Por su parte, la meta de inflación se mantiene en 5 ± 1 puntos porcentuales, mientras que el déficit del Gobierno Central se proyecta mayor (4,8% del PIB para 2013).

Implicaciones fiscales de los presupuestos públicos

En los últimos años, la deuda del Gobierno Central y del Sector Público ha estado aumentando a tasas moderadas pero superiores a las del PIB, con lo que ha aumentado el cociente Deuda/PIB. En 2012, este cociente aumenta 4,6 puntos para el Gobierno Central, lo cual es un efecto extraordinario que se atribuye a la colocación de eurobonos en noviembre, cuya utilización se dará en el presente ejercicio. La observada tendencia de la deuda pública hacia valores invariablemente mayores exige, en un plazo cercano, establecer los cambios que corrijan el desequilibrio fiscal.

Pese a algunos esfuerzos realizados en materia de ingresos y gastos, esta Contraloría mantiene la preocupación por la sostenibilidad de la deuda pública en el mediano plazo. De hecho, el déficit primario hace muy sensible la situación fiscal a eventuales cambios en variables económicas. Además, resulta necesario recordar que nuestra economía continúa condicionada al entorno internacional, dado el comportamiento de las grandes economías y volatilidad de los mercados, contexto en el cual es muy importante una adecuada gestión en la recaudación fiscal y control del gasto, así como el desarrollo de la inversión pública, para la cual existe un acervo importante de recursos que ha mostrado limitaciones en su ejecución en los últimos años.

En materia de superávit presupuestario acumulado, puede señalarse que algunos de los valores más significativos se presentan en el INS, la CCSS, el ICE y algunas otras entidades, para las cuales los recursos tienen una afectación intrínseca a provisiones y reservas técnicas y de inversión. En años recientes el país abrió una discusión sobre este tema, en especial sobre el superávit libre, observándose una falta de consenso para realizar grandes variaciones en el destino actualmente previsto para tales recursos, lo cual puede atribuirse en parte a las diferentes prioridades de política pública frente a la situación fiscal del Gobierno. No obstante, en el contexto actual y sin perjuicio de algunos eventuales ajustes que pudieran discutirse en el futuro, las entidades deben garantizar que dichos superávits se empleen eficientemente en los fines previstos por el ordenamiento.

Los presupuestos públicos totales aprobados para el año 2013

Para 2013, los presupuestos públicos alcanzan la suma de ₡19.144.093,0 millones, entre los cuales se incluyen los recursos del presupuesto del Gobierno Central (₡6.448.356 millones), los presupuestos de las entidades del sector descentralizado y municipal (₡12.659.695,8 millones), y los presupuestos correspondientes a entidades privadas que administran fondos públicos (₡36.041,2 millones).

A pesar del poco crecimiento en los presupuestos públicos, los niveles de subejecución promedio para el Sector Público alcanzan un 16% en el período 2008-2011.

Del total de presupuestos públicos de 2013, fueron sometidos al trámite de aprobación del Órgano Contralor 246 presupuestos, de los cuales 152 fueron aprobados y 75 aprobados parcialmente por un total de ₡12,3 billones; los restantes 19 fueron improbados (esta última cifra corresponde a 17 municipalidades o concejos de distrito, la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas y la Unidad de Coordinación del Proyecto Limón Ciudad-Puerto). Adicionalmente, cuatro municipalidades (Golfito, Los Chiles, Turrubares y Vásquez de Coronado) y una Federación omitieron la presentación del presupuesto.

Contando las instituciones que componen el presupuesto de la República aprobado por la Asamblea Legislativa, en 2013 los presupuestos públicos estarían siendo ejecutados por 271 instituciones públicas y aproximadamente 800 programas; en relación con lo anterior, la Contraloría se ha venido refiriendo desde el año 2002 –y más recientemente, en su Memoria Anual 2011– al diseño institucional del Estado Costarricense.

A nivel institucional, se tiene que 10 instituciones o títulos comprenden el 68% de los recursos aprobados para este ejercicio, el restante 32% de los recursos públicos es administrado por 258 instituciones. En primer término se encuentra la CCSS, con un presupuesto de ₡2.535.459,0 millones, equivalentes al 13,3% del total del sector público; le sigue en importancia el Servicio de la Deuda Pública, con ₡2.130.244,0 millones (11%), y el ICE con un monto de ₡1.842.819,8 millones (9,6%).

Para este ejercicio, los programas que administran la mayor cantidad de recursos, ajustados por transferencias corresponden al Servicio de la Deuda Pública (₡2.130.244,0 millones), el Programa de Operaciones de RECOPE (₡1.753.408,6) –en este programa se asignan los recursos para la importación de crudo y sus derivados-, y el programa de Atención Integral a la Salud de las Personas de la CCSS (₡1.403.100,5 millones).

La composición de los egresos según objeto del gasto es similar a la observada en años anteriores. Las remuneraciones, que se incrementan en un 0,5% en términos reales y alcanzan ₡4,7 billones (19% el PIB), son el principal rubro de gasto (25% del total). La magnitud, composición y crecimiento de este rubro, en el contexto de la situación financiera actual, ha vuelto a poner en discusión el tema de las remuneraciones en el sector público. En segundo lugar se ubican las transferencias corrientes, que crecen un 4,4% en términos reales y representan un 20,2% del total de recursos aprobados.

Siguen en importancia los **materiales y suministros**, con una participación del 13,5% y con una variación real de -3,7% respecto a 2012 (en esta partida destacan los recursos asignados a la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), el ICE y la CCSS; **servicios**, estos comprenden el 10% de los montos aprobados para este ejercicio y presentan una variación real de -1,3% (las instituciones con mayores montos presupuestados en esta partida son el Instituto Nacional de

Seguros (INS) el ICE y el Banco Nacional). Las restantes partidas de gasto comprenden: **amortización** con un 9% (un 84% corresponde a los pagos que realiza el Título de Servicio de la Deuda Pública del Gobierno Central); los **intereses y comisiones** comprenden un 8%. Los **bienes duraderos** representan únicamente un 5% de los egresos aprobados. Otros rubros, como las **cuentas especiales**, absorben un 4% de los egresos, los **activos financieros** y las **transferencias de capital** un 3% cada una.

Como aspecto puntual en materia de transferencias, debe señalarse que el órgano contralor presentó acción de inconstitucionalidad para que se declare inconstitucional, por violación al principio de especificidad, la partida número 70104 280 2310 3120 650 incluida en la Ley de Presupuesto 2013 en el programa Actividad Central del Ministerio de Gobernación y Policía, por ₡3.600 millones, a favor de las Municipalidades del país, y a distribuir por decreto ejecutivo. Esta partida fue declarada inconstitucional por la Sala Constitucional (resolución No. 16393 de 27 de noviembre de 2012), ante una consulta facultativa presentada por varios diputados en el trámite de discusión del proyecto de ley de presupuesto.

Por el lado de los ingresos, mientras que para el Gobierno Central y municipalidades los ingresos tributarios financian poco más de la mitad de sus presupuestos, para las instituciones descentralizadas no empresariales la fuente de ingresos más importante son las contribuciones (principalmente por la presencia de la CCSS en este grupo), mientras que las empresas públicas e instituciones públicas financieras se financian principalmente con ingresos no tributarios.

Desde el punto de vista de la clasificación económica del gasto, puede destacarse que el gasto presupuestado (corriente y de capital) del sector público no financiero, después de alcanzar un 60% del PIB en 2009 y 2010, ha disminuido hasta un 55%, manteniéndose todavía bastante por encima del observado antes de la crisis financiera internacional (alrededor del 50%). Es el gasto de capital el que concentra esta disminución, mientras el gasto corriente se mantiene cercano al 49% del PIB, pero con un valor muy por encima al de cinco años atrás (42%).

En el cuerpo de este Informe se presenta un análisis y comentarios de los presupuestos de los distintos **subsectores e instituciones que conforman el Sector Público**.

En cuanto al **Gobierno Central**, el presupuesto nacional del 2013 se financia en un 57% de ingresos corrientes y un 43% de endeudamiento interno; los gastos corrientes se financian en un 79% con ingresos corrientes, en un 20,4% con endeudamiento; dentro de los gastos corrientes, las remuneraciones y las transferencias corrientes abarcan el 81% de este rubro, y gran parte de las transferencias corresponde a asignaciones de ley; en cuanto a los gastos de capital, el presupuesto del Gobierno Central lo ubica en una proporción ligeramente superior al 1,3% del PIB, cifra que se incrementará al presupuestarse y ejecutarse posteriormente los recursos externos (si bien el acervo de recursos provenientes de créditos externos ha venido creciendo en los últimos años, históricamente el país ha tenido limitaciones en su ejecución oportuna, aspecto que requiere un adecuado control por parte del Estado). A nivel de títulos, se tiene que el presupuesto del Gobierno Central del 2013 presenta una estructura muy similar a la de años anteriores, siendo que los tres principales títulos continúan siendo el Servicio de la Deuda Pública, el Ministerio de Educación Pública y los Regímenes de Pensiones, con participaciones del 33%, 27% y 11%, respectivamente.

Respecto a los sectores **descentralizado y municipal**, la **Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)** cuenta en con un presupuesto para el 2013 de ₡2.535.459 millones, y se distribuye en un 61% para el SEM, un 34% para IVM y un 5% para el Régimen no contributivo de pensiones. El

presupuesto aprobado a la **Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)** asciende a ₡1.759.040 millones, con una disminución en términos reales del 6% respecto al 2012. El presupuesto inicial del **Instituto Nacional de Seguros (INS)** para el año 2013 es de ₡865.324 millones, con un incremento en términos reales de un 6,4%, respecto al período anterior.

El presupuesto aprobado a **Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)** asciende a ₡462.388,8 millones. A octubre 2012 existe una morosidad en el pago de las contribuciones sociales por un monto de ₡136.272 millones, debido a que la DESAF presenta deficiencias en la gestión de cobro administrativo y no está realizando el cobro judicial respectivo. Además, la CGR ha determinado que desde el año 2010 no se ejecutan los recursos asignados a algunos programas de FODESAF, debido a que la DESAF no ha promulgado dos reglamentos solicitados por ley, y a que no ha definido las unidades ejecutoras respectivas.

El presupuesto aprobado al **Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)** para el año 2013 asciende a la suma de ₡267.015 millones, lo cual significa un incremento del 11,3% en términos reales respecto al 2012. Esta institución no termina su etapa de consolidación, pues se siguen presentando deficiencias significativas de planificación, ejecución y control en los proyectos. El presupuesto aprobado para el **Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)** para el año 2013 asciende a ₡163.055,5 millones. Persiste la preocupación del órgano contralor en relación con el debilitamiento en las inversiones que ha mostrado el AyA, siendo el principal desafío de la administración encontrar una estrategia adecuada que le permita revertir el rezago en materia de inversiones en infraestructura de los sistemas de acueductos y alcantarillados.

El presupuesto aprobado para la **Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)** asciende a ₡40.681 millones, lo cual significa un crecimiento del 34,6% en términos reales respecto al año anterior. Si bien la administración cuenta con mayores recursos para el 2013, gran parte de ese incremento es absorbido por la partida de Remuneraciones, restándole capacidad financiera para la adquisición de equipo, construcción y mejoramiento de obras portuarias y desarrollo socioeconómico de la provincia de Limón.

Para el 2013, las **Entidades estatales de educación superior (UNED, UNA, UCR, ITCR, UTN y CONARE)**, cuentan con un presupuesto total por la suma de ₡459.597 millones (1,9% del PIB), monto superior en ₡55.237 millones al monto aprobado en el año 2012. La principal fuente de financiamiento de la educación superior es el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior (FEES), cuyo monto para el año 2013 ascendió a la suma de ₡317.000,0 millones, que representa el 1,28% del PIB y el 68,9% de los ingresos totales de las universidades. Este Fondo ha pasado de un 0,81% del PIB en 1999 al 1,28% en el 2013.

En el **Sector Municipal**, de los ₡325.097 millones propuestos por las 89 instituciones municipales como presupuesto inicial, el Órgano Contralor aprobó la suma de ₡288.122 millones, o sea, un 89%. El mayor crecimiento de las asignaciones presupuestarias para los gastos de administración general, respecto de los otros gastos relevantes de los ayuntamientos, como los destinados a la prestación de servicios, la red vial cantonal y los fondos y aportes e inversiones propias, es un asunto que debe ser valorado a la luz de las responsabilidades constitucionales y legales de los gobiernos locales, a quienes corresponde velar por los intereses y el bienestar y desarrollo de sus comunidades.

Introducción

Los presupuestos públicos constituyen el instrumento en el que se define con precisión el origen y cuantía de los recursos con que contarán las instituciones públicas para llevar a cabo las tareas y funciones en las que se concreta la política pública del Estado, en virtud de la cual se materializan decisiones muy importantes relativas a la distribución del ingreso y la naturaleza y cuantía de los bienes y servicios públicos.

De ahí que el acceso, divulgación y discusión de la información correspondiente a tales presupuestos, es decir, la publicidad o transparencia en materia de presupuestos, resulte ser un factor de suma importancia en el proceso de gobierno de toda sociedad democrática.

Bajo tales premisas, la Contraloría General de la República se permite publicar y comentar, en el presente documento, la situación y las principales implicaciones financieras del conjunto de todos los presupuestos públicos aprobados para el año 2013, según su apreciación desde la perspectiva de órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública y de institución encargada de la aprobación de los presupuestos de los sectores descentralizado y municipal.

El objetivo del presente informe, sexto de su clase, es suministrar a la Asamblea Legislativa y autoridades de gobierno, así como a la ciudadanía en general, información y comentarios relevantes sobre la gestión financiero-presupuestaria que el Estado costarricense se propone para el ejercicio económico 2013, y sobre la relación de dicha gestión con la situación y perspectivas de las cuentas fiscales, en un contexto de riesgos originados en el entorno económico internacional. Ello con el propósito de poner a su alcance información útil para la toma de decisiones y contribuir a la transparencia en el manejo de las cuentas públicas.

Encontrará el lector en las siguientes páginas una primera sección destinada a la situación y perspectivas de la economía costarricense, seguida de una segunda sección en la que se aborda el tema de las implicaciones fiscales de los presupuestos públicos. La magnitud y composición de los presupuestos públicos es el tema que se desarrolla en la tercera sección, para continuar con la presentación, en una cuarta sección, del presupuesto del Gobierno Central tal como fue aprobado por la Asamblea Legislativa. Cierra el documento una quinta y última sección destinada a presentar los aspectos más relevantes de los presupuestos de algunas instituciones públicas descentralizadas, empresas públicas y el sector municipal, en atención a la magnitud de sus presupuestos o al carácter estratégico de sus funciones dentro del conglomerado institucional de nuestro país.

I. Situación y perspectivas de la economía costarricense

En el año 2012, el crecimiento real de la economía costarricense (PIB real) fue de 5,1% según cifras emitidas por el Banco Central de Costa Rica (BCCR). Asimismo, la inflación medida por la variación en el Índice de Precios al Consumidor se ubicó dentro del rango meta de 5 ± 1 puntos porcentuales y cerró en 4,6%. Así, las cifras de inflación y crecimiento real alcanzaron las proyecciones previstas en la revisión del Programa Macroeconómico de julio de 2012.

En el contexto internacional, en el 2012 el crecimiento del PIB real para América Latina y el Caribe se situó en 3%, mientras que la inflación promedio de las economías en desarrollo fue del 6,1%, según datos del FMI en enero de 2013¹. Según datos del INEC², un IPC de 4,5% sitúa a Costa Rica en el puesto once de menor crecimiento del índice, de entre dieciocho países latinoamericanos listados, donde el promedio de aumento en el indicador fue cercano al 5,4%.

De acuerdo con el BCCR, el principal impulso al crecimiento del PIB en 2012 provino de la industria de manufactura y la prestación de servicios, en especial los servicios empresariales. Para la inflación medida por el IPC, según diversas clasificaciones de los bienes y servicios, se pueden observar mayores crecimientos de precios en ciertas categorías: los productos regulados aumentaron en 9,9% frente a los no regulados en 3,2%; los servicios crecieron 7,6% en contraposición a los productos en 1,6%, siendo estas brechas mayores a las registradas en 2011. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)³ los mayores efectos sobre el IPC provinieron de la electricidad, los pasajes de autobús, el agua y la gasolina.

En cuanto a las cifras fiscales en el 2012, el gasto del Gobierno Central⁴ en el ejercicio económico 2012 ascendió a $\$5,58$ billones o 24,6% del PIB del año a precios corrientes. Además, en el Programa Macroeconómico 2013-2014 se apunta un déficit financiero del Gobierno Central de 4,4% del PIB (4,1% en 2011), explicado por un mayor crecimiento del gasto y un menor crecimiento de la recaudación fiscal. El saldo de la deuda del Gobierno Central se ubica en 35,3% del PIB, mientras que para el Sector Público Global supera el 50% del PIB.

Según el Programa Macroeconómico 2013-2014 emitido en enero pasado por el BCCR, para el presente año se prevé una desaceleración en el crecimiento del PIB. Las cifras apuntan a un crecimiento del 4% para el presente año (4,2% en julio 2012), cifra inferior al promedio de los últimos tres años (4,8% del PIB). El menor crecimiento proyectado lo explica el BCCR por una desaceleración mayor a la prevista, tanto en la demanda interna como externa. La demanda interna se desaceleraría por una revisión a la baja en el crecimiento del ingreso nacional disponible desde 4,7% en julio de 2012 a 3,8% en enero de 2013. En relación con la demanda externa, las exportaciones de los regímenes especiales serían mayormente impactadas sobre todo por la recesión en la eurozona.

Los pronósticos del BCCR para el 2013, ubican el crecimiento real del PIB en 4%, la meta de inflación se mantiene aún en 5 ± 1 puntos porcentuales. También se espera que el déficit del

¹ Datos del *World Economic Outlook* (WEO), Enero de 2013. Disponible en el sitio del Fondo Monetario Internacional: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/update/01/pdf/0113.pdf>

² Según datos del boletín mensual del IPC para enero 2013 disponible en el portal: <http://www.inec.go.cr/> en Estadísticas -> Económicos -> Índice de Precios al Consumidor Base Julio 2006 -> Publicaciones

³ Según datos de boletines mensuales del IPC 2012 disponibles en la página del INEC: <http://www.inec.go.cr/> en Estadísticas -> Económicos -> Índice de Precios al Consumidor Base Julio 2006 -> Publicaciones

⁴ Devengado según datos del Sistema Integrado de la Gestión para la Administración Financiera (SIGAF) del Ministerio de Hacienda.

Gobierno Central crezca al pasar de -4,4% a -4,8% del PIB del año. El Banco señala factores de riesgo externos e internos para el presente período. En el campo externo destacan un crecimiento de los socios comerciales menor al contemplado en las proyecciones macroeconómicas locales, y un aumento del precio de las materias primas en especial del petróleo. A nivel interno, son riesgos el desequilibrio de las finanzas públicas, la permanencia de condiciones que incentiven el ingreso de capital externo, por arbitraje de tasas de interés, problemas para esterilizar el exceso monetario originado en la compra de divisas por parte del BCCR, surgimiento de burbujas crediticias asociadas al exceso monetario, y una tendencia de agotamiento en la holgura de la capacidad productiva.

II. Implicaciones fiscales de los presupuestos públicos

Se presentan diferencias importantes entre las sumas presupuestadas por las entidades públicas y las que realmente se ejecutan en el período, siendo éstas últimas las que se prevén o toman en cuenta en la programación macroeconómica emitida por el BCCR.

Las entidades públicas presupuestan con base en los lineamientos y principios presupuestarios, como el de universalidad, que inducen a incluir todos los recursos disponibles, inclusive el superávit acumulado. La excepción es el Gobierno, que no presupuesta superávit, ni incluye los créditos externos en el caso del presupuesto inicial.

Como consecuencia, se presupuestan sumas de gasto superiores a las que regularmente se llegan a ejecutar, y en forma consiguiente el déficit financiero (sin el financiamiento y la amortización de deuda), se observa mayor en el presupuesto que en la ejecución propiamente, como se observa en el Cuadro 1.

CUADRO 1
SECTOR PÚBLICO: DÉFICIT FINANCIERO PRESUPUESTADO Y EJECUTADO, SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL, 2010-2013
DÉFICIT (-) O SUPERÁVIT (+)
-MILLONES DE COLONES-

Sector Institucional	Aprobado diciembre 2010	Ejecutado 2010	Aprobado diciembre 2011	Ejecutado Diciembre 2011	Aprobado dic. 2012	Ejecutado sept. 2012 3/	Aprobado inicial 2013
Gobierno Central 1/	-1.248.513,0	-1.067.730,0	-1.073.603,0	-871.348,0	-1.434.080,0	-738.893,0	-1.346.624,0
Órganos Desconcentrados 2/	-105.334,0	119.689,0	-156.465,0	23.819,0	-173.841,0	57.720,0	-104.039,0
Inst. Descentr. No Empres. 2/	-313.933,0	-32.054,0	-258.865,0	117.239,0	-341.663,0	251.726,0	-342.328,0
Gobiernos Locales	-105.025,0	-8.424,0	-103.664,0	-4.534,0	-101.743,0	39.707,0	-14.568,0
GOBIERNO GENERAL	-1.772.805,0	-988.519,0	-1.592.597,0	-734.824,0	-2.051.327,0	-389.740,0	-1.807.559,0
% del PIB	-9,3%	-5,2%	-7,7%	-3,5%	-9,0%	-2,3%	-7,2%
Empresas Públ. No Financ. 2/	-672.313,0	-346.927,0	-807.237,0	-328.596,0	-724.136,0	-86.121,0	-392.388,0
Instit. Públ. Financieras	-693.445,0	-35.996,0	-670.822,0	-67.862,0	-535.851,0	75.413,0	-501.725,0
SECTOR PÚBLICO	-3.138.563,0	-1.371.442,0	-3.070.656,0	-1.131.282,0	-3.311.314,0	-400.448,0	-2.701.672,0
% del PIB	-16,4%	-7,2%	-14,8%	-5,5%	-14,6%	-2,4%	-10,8%

1/ Monto aprobado excluye gastos financiados con créditos externos rev alidados

2/ Incluye fideicomisos

3/ Información preliminar para 2012

Fuente: SIPP y SIGAF.

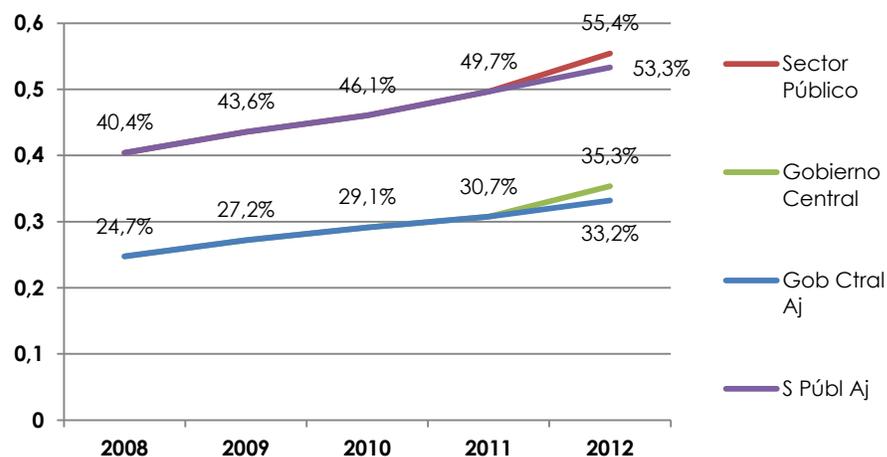
En este contexto, en el Gráfico 1 se presenta información sobre la evolución de la deuda pública (no consolidada) entre 2008 y 2012. La deuda del Gobierno Central y del Sector Público ha estado aumentando a tasas moderadas pero superiores al PIB, y con ello aumenta el cociente deuda/PIB. Sin embargo, en el 2012 este cociente para el Gobierno aumenta 4,6%. Como lo muestra la línea ajustada, es un efecto extraordinario que se atribuye a la colocación de eurobonos en noviembre de 2012, cuya utilización se dará en el presente ejercicio. En días

recientes, el Ministerio de Hacienda publicó una invitación para la contratación de un asesor legal internacional para una nueva colocación en 2013. De concretarse esta segunda operación, el cociente deuda/PIB podría aumentar nuevamente, dependiendo del porcentaje de la misma que no sea utilizado en el 2013. Recuérdese que el mecanismo previsto por la Ley N° 9070 para dicha utilización, consiste en la sustitución de la deuda interna como fuente de financiamiento, por lo que en caso de ocurrir tal sustitución en el presente año, no se daría ningún aumento neto.

Los niveles de déficit financiero realizados, a septiembre 2012, son inferiores a los de años anteriores. El déficit financiero es de importancia macroeconómica principalmente en el caso del Gobierno Central, pues el resto del sector público ha tendido a ser, en términos globales, bastante equilibrado, con la salvedad de ciertos años de fuerte inversión en las empresas públicas. A septiembre 2012 el sector descentralizado más bien contribuyó en algunos sectores con un superávit financiero.

Sin embargo, mantiene su tendencia de mediano plazo hacia valores invariablemente mayores, y por tanto de manejo más difícil que exige, en un plazo cercano, establecer los cambios que corrijan el desequilibrio fiscal. En cuanto al sector público, existe también la posibilidad de que los objetivos de política monetaria impliquen mayor endeudamiento interno del Banco Central en el presente ejercicio.

GRÁFICO 1
SECTOR PÚBLICO: DEUDA COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2008-2012



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y el SIGAF.

Los ingresos y los egresos se muestran en cuadros 2 y 3, en magnitudes que reflejan el déficit financiero (es decir, sin financiamiento ni amortización de deuda). Para efectos de interpretación, debe tomarse en cuenta que los valores para las instituciones públicas financieras han tenido un cambio importante, atribuible a la no inclusión de las diferencias cambiarias en los últimos ejercicios. En estos términos, se observa una estabilidad de los ingresos del Gobierno General sin consolidar, cercana a 32.70% del PIB.

Se precisa un manejo cuidadoso y un reforzamiento de la gestión de ingresos, para prevenir que una eventual debilidad de la economía en 2013 incida excesivamente sobre las recaudaciones.

CUADRO 2
SECTOR PÚBLICO: INGRESOS SIN FINANCIAMIENTO PRESUPUESTADOS Y EJECUTADOS, SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL,
2010-2013
-MILLONES DE COLONES-

Sector Institucional	Aprobado diciembre 2010	Ejecutado 2010	Aprobado diciembre 2011	Ejecutado Diciembre 2011	Aprobado dic. 2012	Ejecutado sept. 2012	Aprobado inicial 2013
Gobierno Central	2.650.440,0	2.636.644,0	3.039.348,0	2.933.295,0	3.113.288,0	2.307.915,0	3.615.263,0
Órganos Desconcentrados 1/	1.041.769,0	897.512,0	944.213,0	816.921,0	975.558,0	636.319,0	1.067.994,0
Inst. Descentr. No Empres. 1/	2.500.108,0	2.356.607,0	2.713.180,0	2.786.495,0	3.144.872,0	2.367.884,0	3.233.455,0
Gobiernos Locales	230.625,0	217.762,0	255.855,0	241.854,0	290.492,0	205.057,0	319.319,0
GOBIERNO GENERAL	6.422.942,0	6.108.525,0	6.952.596,0	6.778.565,0	7.524.210,0	5.517.175,0	8.236.031,0
% PIB	33,7%	32,0%	33,5%	32,7%	33,2%	32,7%	32,8%
% Ejecutado		95,1%		97,50%		98,59%	
Empresas Públ. No Financ. 1/	3.449.342,0	3.200.377,0	3.899.140,0	3.483.759,0	4.040.137,0	2.045.459,0	4.125.797,0
Instit. Públ. Financieras	3.697.013,0	2.713.553,0	2.097.411,0	1.939.234,0	2.300.318,0	1.622.710,0	2.382.696,0
SECTOR PÚBLICO	13.569.297,0	12.022.456,0	12.949.146,0	12.201.556,0	13.864.665,0	9.185.344,0	14.744.524,0
% PIB 2/	71,1%	63,0%	62,4%	58,8%	61,1%	54,4%	58,8%
% Ejecutado 2/		88,6%		94,2%		89,1%	

1/ Incluye fideicomisos

2/ En 2012 se calcula el % del PIB con este a setiembre. El % ejecutado se calcula sobre base anual.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y el SIGAF.

El gasto, que se contuvo ligeramente en 2012 (columna de ejecutado) aumentó en meses posteriores, según cifras preliminares y como es usual hacia final del año, y la proyección para el 2013 es también de aumento. Así, a pesar de los resultados levemente más equilibrados del Gobierno General y Sector Público No Financiero en 2012, debe existir vigilancia ante los síntomas de eventuales menores ingresos y mayor gasto que podrían acrecentar el déficit financiero en el presente ejercicio.

Pese a algunos esfuerzos realizados en materia de ingresos y gastos, esta Contraloría mantiene la preocupación por la sostenibilidad de la deuda pública en el mediano plazo, ya que ésta sigue presentando un aumento paulatino, como resultado del desbalance fiscal. De hecho, el déficit primario (gastos sin servicio de la deuda) hace muy sensible la situación fiscal a eventuales cambios en variables económicas. Además, resulta necesario recordar que nuestra economía continúa condicionada al entorno internacional, dado el comportamiento de las grandes economías y volatilidad de los mercados, contexto en el cual es muy importante una adecuada gestión en la recaudación fiscal y control del gasto, así como el desarrollo de la inversión pública, para la cual existe un acervo importante de recursos pero que ha mostrado limitaciones en su ejecución.

Recientemente, las autoridades de Gobierno han anunciado en diferentes medios la conformación de una política de reforma fiscal, que involucraría tanto los ingresos como los gastos, entre otros aspectos, con el propósito de dar una sostenibilidad de mediano plazo a las finanzas del Estado. En diferentes documentos para la Asamblea Legislativa e informes de

fiscalización, esta Contraloría ha realizado análisis que podrían servir de insumos en esa discusión, sobre diferentes materias como empleo público, adquisiciones, tributación, aduanas, exoneraciones fiscales y otros, que son partes fundamentales para la conformación de una política de buena hacienda.

CUADRO 3
SECTOR PÚBLICO: GASTO SIN AMORTIZACIÓN PRESUPUESTADO Y EJECUTADO, SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL,
2010-2013
-MILLONES DE COLONES-

Sector Institucional	Aprobado diciembre 2010	Ejecutado 2010	Aprobado diciembre 2011	Ejecutado Diciembre 2011	Aprobado dic. 2012	Ejecutado sept. 2012	Aprobado inicial 2013
Gobierno Central 1/	3.898.953,0	3.704.375,0	4.112.951,0	3.804.643,0	4.547.368,0	3.046.808,0	4.961.887,0
Órganos Desconcentrados 2/	1.147.104,0	777.823,0	1.100.678,0	793.318,0	1.151.776,0	578.598,0	1.172.033,0
Inst. Descentr. No Empres. 2/	2.814.041,0	2.388.662,0	2.972.045,0	2.669.255,0	3.486.535,0	2.116.158,0	3.575.783,0
Gobiernos Locales	335.650,0	226.186,0	359.519,0	246.387,0	392.235,0	165.350,0	333.887,0
GOBIERNO GENERAL	8.195.748,0	7.097.046,0	8.545.193,0	7.513.603,0	9.577.914,0	5.905.914,0	10.043.590,0
% PIB 3/	42,9%	37,2%	41,2%	36,2%	42,2%	35,0%	40,0%
% EJECUTADO 3/		86,6%		87,9%		82,7%	
Empresas Públ. No Financ. 2/	4.121.655,0	3.547.304,0	4.706.377,0	3.812.355,0	4.764.274,0	2.131.581,0	4.518.185,0
Instit. Públ. Financieras	4.390.458,0	2.749.549,0	2.768.233,0	2.007.096,0	2.836.169,0	1.547.297,0	2.884.420,0
SECTOR PÚBLICO	16.707.860,0	13.393.899,0	16.019.802,0	13.333.054,0	17.178.357,0	9.585.793,0	17.446.195,0
% PIB 3/	87,5%	70,2%	77,2%	64,3%	75,7%	56,8%	69,5%
% EJECUTADO 3/		80,2%		83,2%		75,0%	

1/ Montos aprobados excluyen las rev alidaciones de crédito externo

2/ Incluye fideicomisos

3/ En 2012 se calcula el % del PIB con este a setiembre. El % ejecutado se calcula sobre base anual.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y el SIGAF.

En adición a los ingresos y gastos considerados en los cuadros anteriores, con el financiamiento y la amortización se completa el paso del superávit o déficit financiero al superávit o déficit presupuestario. Los recursos de este último superávit constituyen activos de corto plazo, como efectivo e inversiones. Tanto el superávit como dichos activos se dan principalmente en el sector descentralizado, pues el Gobierno no acumula superávit presupuestario, y presenta un alto volumen de pasivos de tesorería que supera su saldo de efectivo regularmente.

En términos de presupuesto aprobado, el superávit es cero, por la igualdad necesaria entre todos los ingresos y todos los gastos. Como consecuencia, las cifras subsiguientes para los distintos grupos de instituciones del sector público, comprenden únicamente los resultados de superávit.

Dichos resultados se refieren al superávit acumulado (salvo Gobierno Central), debido a la práctica de presupuestar los recursos disponibles del superávit del período anterior. Las instituciones con mayores superávit se presentan en el Cuadro 4. Para el 2012 se dieron aumentos relevantes en la Caja Costarricense de Seguro Social, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, el Instituto Mixto de Ayuda Social, el INS y el BANHVI, y otras, mientras

que también ha habido disminuciones en las empresas públicas no financieras, salvo el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA).

Algunos de los valores más significativos, se presentan en el INS, la CCSS, el ICE y algunas otras entidades, para las cuales los recursos tienen una afectación intrínseca, a provisiones y reservas técnicas y de inversión.

La existencia del superávit responde también a la necesidad de un saldo mínimo de liquidez, de acuerdo con la volatilidad de los ingresos y gastos, así como a la previsión de mayores desembolsos en el corto plazo.

Existe una necesaria correlación del superávit con el tamaño y naturaleza de la institución, de tal forma que las entidades que dependen de transferencias tienden a mantener mayores saldos de superávit, por una cierta incertidumbre de aquellas.

En años recientes el país abrió una discusión sobre estas sumas, en especial del superávit libre, en el contexto de la insostenibilidad de la deuda del Gobierno Central. Durante ese proceso se puede considerar relevante la falta de consenso para hacer grandes variaciones en el destino actualmente previsto para tales recursos, por diferentes razones entre las que, sin duda, pesan las diferentes prioridades de política pública frente a la situación fiscal del Gobierno.

No obstante, en el contexto actual y sin perjuicio de algunos eventuales ajustes que pudieran discutirse en el futuro, las entidades deben garantizar que dichos superávits se empleen eficientemente en los fines previstos por el ordenamiento.

CUADRO 4
SECTOR PÚBLICO: PRINCIPALES MONTOS DE SUPERÁVIT, 2009-2012
-MILLONES DE COLONES-

Concepto	Institución	2009	2010	2011	2012 1/
Superávit Presupuestario		1.695.092	1.583.476	1.692.911	1.916.515
Gobierno Central		42.220	-216.360	-70.282	-144.862
Superávit Presupuestario resto del Sector Público		1.652.872	1.799.836	1.763.193	2.061.376
Órganos Desconcentrados		173.921	219.564	208.219	254.417
	Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)	8.858	109.040	80.902	73.163
	Junta Administrativa del Registro Nacional	21.756	17.022	16.389	15.694
	Consejo Técnico de Aviación Civil (CTAC)	11.947	16.489	13.082	21.326
	Sistema Nacional de Áreas de Conservación	854	10.503	3.925	2.773
	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)	3.045	9.969	3.903	3.554
	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)	6.942	7.033	39.389	57.975
	Consejo Nacional de Concesiones (CNC)	2.338	7.031	774	1.223
	Fideicomiso 872 CTAMS-Banco Nacional	8.871	6.835	7.329	7.733
	Junta Administrativa de la Imprenta Nacional (JAIN)	4.558	5.924	8.643	12.826
	Consejo de Seguridad Vial (COSEVI)	2.407	4.789	6.423	10.567
	Fondo Nacional de Becas	9.109	1.389	3.546	11.014
	Otros	93.236	23.540	23.915	36.571

Concepto	Institución	2009	2010	2011	2012 1/
Instituciones Descentralizadas no empresariales		362.593	338.352	444.287	679.856
	Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	203.570	146.452	146.197	309.887
	Superintendencia de Telecomunicaciones	1.227	3.887	92.694	4.391
	Fideicomiso de gestión de los proyectos y programas SUTEL-BNCR	0	0	0	95.850
	Universidad de Costa Rica (UCR)	28.992	35.491	38.724	37.509
	Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)	25.629	24.572	25.120	29.696
	Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	26.335	22.784	26.203	30.102
	Universidad Nacional (UNA)	13.859	14.270	14.222	12.639
	Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	10.309	10.140	16.128	20.844
	Junta Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (JUDESUR)	8.179	8.668	7.991	12.931
	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	5.778	8.319	1.414	27.685
	Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP)	4.265	7.023	10.007	11.349
	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)	5.809	6.701	7.710	10.137
	Instituto Tecnológico de Costa Rica	4.835	5.483	10.433	15.736
	Otros	23.806	44.562	47.442	61.100
Gobiernos Locales		84.296	83.255	86.492	115.262
	Municipalidad de San José	13.231	11.545	9.804	7.878
	Municipalidad de Alajuela	5.040	5.360	8.641	11.978
	Municipalidad de Puntarenas	2.703	5.298	3.468	4.088
	Municipalidad de Heredia	4.175	1.851	1.934	3.981
	Municipalidad de Liberia	3.460	3.108	3.071	4.194
	Municipalidad de Tibás	748	2.561	2.979	2.596
	Municipalidad de Limón	1.391	1.809	2.475	3.396
	Municipalidad de Goicoechea	1.399	2.056	1.742	2.279
	Municipalidad de Cartago	2.276	1.455	1.756	5.043
	Municipalidad de Pococí	1.164	1.857	2.561	2.748
	Otros	48.708	46.356	48.063	67.080
Empresas Públicas no Financieras		244.345	396.932	361.752	270.006
	Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	90.152	164.742	135.858	90.835
	Refinadora Costarricense de Petróleo S.A.(RECOPE S.A)	49.927	64.514	62.157	29.309
	Junta de Protección Social de San José (JPSSJ)	16.789	52.499	50.206	38.736
	FIDEICOMISO PROYECTO TERMICO GARABITO	18.009	34.799	37.834	35.372
	Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A. (CNFL)	12.413	17.579	10.915	4.751
	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)	7.552	11.943	14.520	22.814
	Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. (ESPH)	3.585	10.829	8.655	8.396
	Consejo Nacional de Producción (CNP)	6.364	9.992	4.713	3.958
	FIDEICOMISO DE CARIBLANCO	8.567	7.620	10.568	10.620
	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP)	6.665	5.457	4.606	4.701

Concepto	Institución	2009	2010	2011	2012 1/
	Otros	24.322	16.956	21.720	20.514
	Instituciones Públicas Financieras	787.717	761.733	662.444	741.835
	Instituto Nacional de Seguros (INS)	554.155	499.036	369.596	408.982
	Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC)	34.868	54.576	50.012	33.216
	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)	42.575	52.656	67.372	75.933
	Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)	39.794	48.090	77.713	125.867
	Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)	23.276	25.718	19.237	21.703
	Banco de Costa Rica (BCR)	21.954	16.705	23.795	25.310
	Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE)	23.352	12.943	6.209	5.336
	Instituto Nacional de Seguros-Valores S.A.	9.570	12.626	13.950	982
	POPULAR SOCIEDAD DE FONDOS DE INVERSIÓN S.A.	11.391	7.054	4.034	169
	Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC)	2.724	6.674	6.287	7.227
	Otros	24.057	25.655	24.241	37.111

1/ Información preliminar para 2012

Fuente: Elaboración propia con información incorporada por las instituciones al SIPP con corte al 30 de enero 2013.

III. Magnitud y composición de los presupuestos públicos

3.1 Composición de los presupuestos públicos

Para 2013, los recursos públicos aprobados alcanzan la suma de ₡19.144.093,0 millones⁵, entre los cuales se incluyen los recursos del presupuesto del Gobierno Central, los presupuestos de las entidades del sector descentralizado y municipal y los presupuestos correspondientes a entidades privadas que administran fondos públicos, tal como se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO 5
PRESUPUESTOS PÚBLICOS EJECUTADOS Y APROBADOS SEGÚN SECTOR INSTITUCIONAL, 2010-2013
-MILLONES DE COLONES-

Grupo institucional	Ejecutado 2010	Ejecutado 2011	Presupuesto Inicial 2012	Presupuesto Inicial 2013	Part. %	Var. Real 2013-2012
Gobierno Central 1/ Órganos Desconcentrados	4.669.338,3 748.328,7	5.252.044,1 815.094,2	5.971.236,3 1.067.856,4	6.448.356,0 1.180.142,1	34% 6%	1,5% 3,9%
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	2.421.480,7	2.676.968,5	3.243.897,2	3.585.000,8	19%	3,9%
Gobiernos Locales	228.821,2	251.291,1	280.943,2	276.602,8	1%	-7,5%
Empresas Públicas No Financieras	3.517.496,6	3.910.704,6	4.857.869,1	4.721.004,7	25%	-8,7%
Instituciones Públicas Financieras	2.770.367,4	2.015.949,2	2.547.550,7	2.896.945,3	15%	6,9%
Total Sector Público	14.355.832,9	14.922.051,6	17.969.352,8	19.108.051,8	100%	-0,1%
Sector Privado	32327,44294	37342,96254	57914,64456	36041,21637	0%	-41,5%
TOTAL	14.388.160,4	14.959.394,5	18.027.267,4	19.144.093,0	100%	-0,2%

1/ Los montos de 2010 y 2011 corresponden al gasto devengado, 2012 al presupuesto ajustado por créditos externos y 2013 al presupuesto inicial.

2/ Para los demás grupos institucionales los montos de 2010 y 2011 corresponden a egresos ejecutados, 2012 y 2013 al presupuesto inicial.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y el SIGAF.

En comparación con los presupuestos iniciales de 2012, esta cifra representa un leve decrecimiento real de 0,2%, porcentaje que alcanza un 5,5% con respecto a los presupuestos aprobados a diciembre de 2012. Para el período 2012-2011 la variación real de los recursos aprobados al término de cada año alcanzó un 2,9% (incluyendo entidades del sector privado). Cabe señalar que para el período 2008-2011 la subejecución promedio del sector público fue de un 16%⁶.

El presupuesto del Gobierno Central fue aprobado por la Asamblea Legislativa mediante la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2013, Ley

⁵ La información que se presenta en este Informe se basa en lo reportado por las instituciones en el Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP) de esta Contraloría. Las cifras del Gobierno Central se basan en el Sistema Integrado de Gestión para la Administración Financiera (SIGAF) del Ministerio de Hacienda.

⁶ Se excluye el sector privado. Cifras de ejecución a 2012 no se encuentran disponibles al momento de elaboración de este informe.

N° 9103, publicada en el Alcance Digital N° 204 a La Gaceta N° 242 del 14 de diciembre de 2012.

Por otra parte, corresponde a la Contraloría General de la República (CGR) la aprobación de los presupuestos del sector descentralizado, municipal y algunas entidades privadas que administran fondos públicos⁷. Para este año fueron sometidos al trámite de aprobación del Órgano Contralor 246 presupuestos, de los cuales 153 fueron aprobados y 74 aprobados parcialmente por un total de ¢12,3 billones y se improbaron 19. Adicionalmente, cuatro municipalidades (Golfito, Los Chiles, Turrubares y Vásquez de Coronado) y una Federación omitieron la presentación del presupuesto inicial del 2013 en las fechas correspondientes, por lo que para este ejercicio rige el mismo presupuesto que el año anterior.

CUADRO 6
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: RESUMEN DE LA APROBACIÓN PRESUPUESTARIA, 2013
-MILLONES DE COLONES-

Grupo Institucional	Monto aprobado	%	Cantidad			TOTAL
			Aprobados 1/	Aprobados parcialmente 2/	Improbados 3/	
Empresas Públicas no Financieras	4.516.328	36,8%	15	1	0	16
Instituciones Descentralizadas no Empresariales	3.447.690	28,1%	22	6	1	29
Instituciones Públicas Financieras	2.896.945	23,6%	33	2	0	35
Órganos Desconcentrados	1.030.033	8,4%	21	4	1	26
Gobiernos Locales	276.777	2,3%	19	60	17	96
Fideicomisos	76.521	0,6%	9	1	0	10
Sector Privado	36.273	0,3%	34	0	0	34
TOTAL	12.280.566	100,0%	153	74	19	246

1/ Incluye al Concejo Municipal de Distrito Peñas Blancas (San Ramón).

2/ No incluye al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.

3/ Incluye a los Concejos Municipales de Distrito de Cóbano, Lepanto, Monteverde, Paquera (Puntarenas), Tucurrique (Jiménez), Colorado (Abangares) y Cervantes (Alvarado).

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

De las 19 instituciones que no recibieron aprobación durante el proceso presupuestario este año, la mayoría son gobiernos locales (municipalidades y concejos de distrito). Siete concejos municipales: Monteverde, Tucurrique, Paquera, Cervantes, Cóbano, Colorado y Lepanto, y diez municipalidades: Abangares, Alvarado, Corredores, Coto Brus, Curridabat, Jiménez, Moravia, Orotina, Puntarenas y Tarrazú. Las otras dos instituciones con presupuesto inicial improbado son la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI) y la Unidad de Coordinación del Proyecto Limón Ciudad Puerto

⁷ Es preciso indicar que existe un grupo adicional de instituciones, públicas y privadas, que de acuerdo con la Ley Orgánica de la CGR, Ley N° 7428, no requieren aprobación presupuestaria de la CGR. El artículo 18 de la citada ley expresa que "(...) La Contraloría General de la República determinará, mediante resolución razonada para estos casos, los presupuestos que por su monto se excluyan de este trámite". Para normar este artículo, la CGR emitió el Reglamento de aprobación de los documentos presupuestarios de los órganos, unidades ejecutoras, fondos, programas y cuentas que administren recursos de manera independiente, el cual fue publicado en La Gaceta N° 177 del 16 de setiembre de 2003. Este reglamento fija el límite para la remisión de presupuestos al Órgano Contralor en 4.700.000 Unidades de Desarrollo (UD)⁷, de acuerdo con el valor de esta moneda el primer día hábil de agosto del año anterior. Los presupuestos inferiores a este monto quedan exentos del trámite de aprobación. A manera de ejemplo, para el 31 de enero de los corrientes el tipo de cambio colones/unidades de desarrollo se ubicó en 791,34 colones por UD.

Dentro de las principales razones de improbabación, se encuentran el contenido presupuestario insuficiente en algunas partidas para cubrir obligaciones o para enfrentar sentencias judiciales, inconsistencias en los montos presupuestarios sometidos a aprobación o la imposibilidad de corroborar en la documentación recibida que las partidas presupuestarias fueron previamente conocidas por el Concejo Municipal respectivo (el detalle de los presupuestos aprobados e improbados se presenta en el Anexo 2).

En cuanto a las principales razones de improbabación parcial cabe mencionar la sobreestimación de los ingresos, inclusión de proporciones excesivas del presupuesto en la partida de cuentas especiales e inconsistencias en las transferencias esperadas de otras instituciones.

A nivel institucional, se tiene que 10 instituciones o títulos comprenden el 68% de los recursos aprobados para este ejercicio, el restante 32% de los recursos públicos es administrado por 258 instituciones. La principal institución es la CCSS, con un presupuesto de $\text{¢}2.535.459,0$ millones, equivalentes al 13,3% del total del sector público; le sigue en importancia el Servicio de la Deuda Pública, con $\text{¢}2.130.244,0$ millones (11%), y el ICE con un monto de $\text{¢}1.842.819,8$ millones (9,6%). En el cuadro siguiente se presentan las 10 instituciones públicas o títulos de mayor tamaño.

CUADRO 7
INSTITUCIONES CON MAYORES PRESUPUESTO, 2012-2013
-MILLONES DE COLONES-

Institución	2012	Part. %	2013	Part. %
Caja Costarricense del Seguro Social	2.354.756,1	12,4%	2.535.459,0	13,3%
Servicio de la Deuda Pública	2.030.506,0	10,7%	2.130.244,0	11,1%
Instituto Costarricense de Electricidad	2.090.698,4	11,0%	1.842.819,8	9,6%
Refinadora Costarricense de Pétroleo	1.759.549,7	9,3%	1.759.040,1	9,2%
Ministerio de Educación Pública	1.593.075,7	8,4%	1.739.517,0	9,1%
Instituto Nacional de Seguros	968.108,7	5,1%	865.323,7	4,5%
Regímenes de Pensiones	625.288,0	3,3%	688.100,0	3,6%
Banco Nacional de Costa Rica	599.691,0	3,2%	635.222,0	3,3%
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	459.500,0	2,4%	462.388,8	2,4%
Banco de Costa Rica	314.357,2	1,7%	349.050,3	1,8%
Otros	6.166.058,7	32,5%	6.100.887,1	31,9%
TOTAL	18.961.589,5	100,0%	19.108.051,8	100,0%

1/ Monto de 2012 corresponde a presupuesto aprobado a diciembre, 2013 corresponde a presupuesto inicial.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y el SIGAF.

Visto en términos de la producción, se tiene que los recursos aprobados para este 2013 comprenden el 76% del PIB estimado por el BCCR para este período, de lo cual el 7% del PIB estaría destinado al servicio de la deuda, el 7% del PIB se destina al pago de la factura petrolera⁸ y cerca del 3% en los pagos de regímenes especiales de pensiones con cargo al presupuesto nacional.

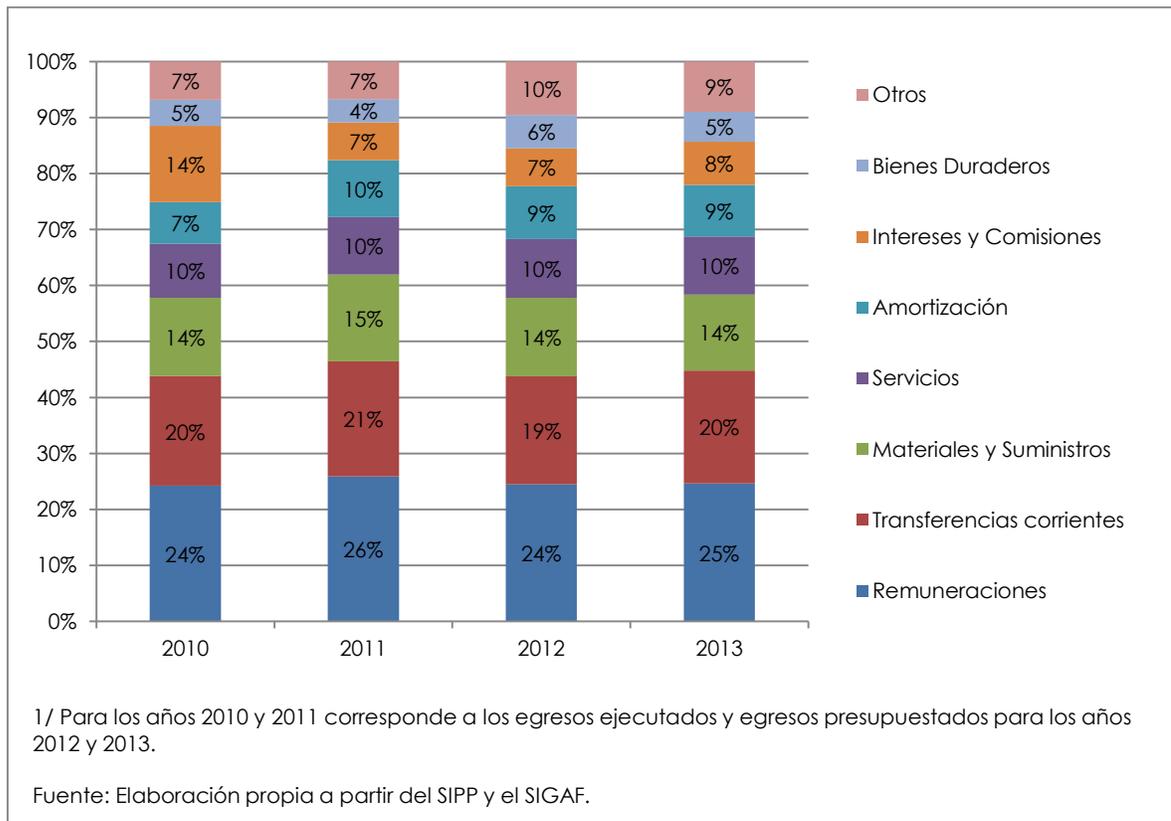
⁸ Considerando la totalidad del presupuesto de RECOPE, el cual incluye tanto los costos fijos de su actividad como los costos directos en importación de crudo.

Según objeto del gasto

La estructura de los egresos aprobados para este ejercicio es similar a la observada en años anteriores, tal como se puede apreciar en el Gráfico 2. Las **remuneraciones** son el principal rubro de gasto, al absorber una cuarta parte de los montos presupuestados. Para el presente año los recursos destinados a esta partida presentan una variación real del 0,5%, en comparación con los presupuestos iniciales de 2012. Las instituciones con mayor presupuesto en esta partida son el Ministerio de Educación Pública (MEP) con $\text{¢}1.099.613,3$ millones, 63% del presupuesto de esta institución, y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), con $\text{¢}1.019.462,7$ millones, 40% de los recursos de la entidad. En la sección 3.4 se comenta con mayor detalle el gasto en esta partida.

Las **transferencias corrientes**, por su parte, comprenden el 20,2% de los recursos aprobados. En comparación con los montos inicialmente presupuestados en 2012, esta partida tuvo un crecimiento real del 4,4%. Las instituciones con mayor presupuesto en esta partida son la CCSS, con $\text{¢}827.156,9$ millones, los Regímenes Especiales de Pensiones con $\text{¢}687.900,0$ millones y el MEP con $\text{¢}557.684,6$ millones; solo el Gobierno Central comprende el 48% de los montos destinados a transferencias corrientes. En relación a los Regímenes de Pensiones cabe destacar que para este 2013 el contenido presupuestario se incrementó de manera considerable pues se incluyeron recursos para la revaloración automática de las pensiones, así como el traslado de las cuotas de complementarias de los trabajadores independientes y los convenios especiales del seguro de Invalidez Vejez y Muerte (IVM) de la CCSS (estas transferencias se asignaban previamente en el presupuesto del Ministerio de Salud). Dentro del presupuesto del MEP, el incremento en esta partida se da por un mayor giro de recursos a las Juntas de Educación: $\text{¢}118.375,5$ millones en total.

GRÁFICO 2
SECTOR PÚBLICO: COMPOSICIÓN DE LOS EGRESOS SEGÚN OBJETO DEL GASTO, 2010-2013



Siguen en importancia los **materiales y suministros**, con una participación del 13,5%, y una variación real de -3,7%. En esta partida destacan la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), con un presupuesto de ₡1.567.987,4 millones, le siguen en importancia el ICE y la CCSS (₡219.922 millones). Si se excluye RECOPE, para evitar posibles distorsiones por las compras de hidrocarburos, se tiene que la variación real en esta partida es de 0,1%. En el acápite 5.2 se comenta el presupuesto de esta institución.

Con respecto a los **servicios**, estos comprenden el 10% de los montos aprobados para este ejercicio y presentan una variación real de -1,3%. Las instituciones con mayores montos presupuestados en esta partida son el Instituto Nacional de Seguros (INS) con ₡425.888,6 millones, el ICE y el Banco Nacional con ₡157.059,2 millones.

Las restantes partidas de gasto comprenden: **amortización** (9% y variación real de -2,9%), y corresponde en un 84% a los pagos que realiza el Título de Servicio de la Deuda Pública del Gobierno Central; los **intereses y comisiones** comprenden un 8% y una variación real del 15%. Los **bienes duraderos** representan únicamente un 5% de los egresos aprobados, respecto a los montos inicialmente presupuestados en 2012 se observa un decrecimiento real del 11%. Otros rubros, como las **cuentas especiales**, absorben un 4% de los egresos, los **activos financieros** y las **transferencias de capital** un 3% cada una.

Ahora bien, si se considera de manera conjunta el grupo institucional y el objeto del gasto, se observan diferencias importantes en la estructura de egresos de cada grupo. Por ejemplo, los gobiernos locales y las instituciones descentralizadas no empresariales son los grupos

institucionales que destinan una mayor proporción de sus egresos a las remuneraciones con un 45% y 41% respectivamente, en contraposición a los órganos desconcentrados, empresas públicas no financieras e instituciones públicas financieras que asignaron un 9%, 14% y 16% en el orden respectivo.

CUADRO 8

SECTOR PÚBLICO: COMPOSICIÓN DE LOS EGRESOS SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL Y OBJETO DEL GASTO, 2012-2013

Grupo/Partida	2010 Ejecutado	2011 Ejecutado	2012 Inicial	2013 Inicial
Gobierno Central	100%	100%	100%	100%
Remuneraciones	29%	29%	29%	30%
Servicios	2%	2%	2%	3%
Materiales y suministros	1%	1%	1%	1%
Intereses y comisiones	9%	9%	9%	10%
Bienes Duraderos	1%	1%	1%	1%
Transferencias Corrientes	30%	28%	28%	29%
Transferencias de Capital	8%	4%	5%	4%
Amortización	20%	26%	25%	23%
Cuentas Especiales	0%	0%	0%	0%
Órganos Desconcentrados	100%	100%	100%	100%
Remuneraciones	10%	10%	10%	9%
Servicios	13%	15%	14%	13%
Materiales y suministros	3%	2%	3%	2%
Intereses y comisiones	1%	0%	0%	0%
Activos financieros	2%	1%	1%	1%
Bienes Duraderos	10%	10%	15%	17%
Transferencias Corrientes	48%	49%	42%	42%
Transferencias de Capital	11%	9%	10%	9%
Amortización	3%	3%	2%	2%
Cuentas Especiales	0%	0%	4%	4%
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	100%	100%	100%	100%
Remuneraciones	46%	45%	42%	41%
Servicios	7%	8%	8%	8%
Materiales y suministros	8%	8%	7%	7%
Intereses y comisiones	0%	0%	0%	0%
Activos financieros	5%	6%	7%	6%
Bienes Duraderos	4%	3%	4%	5%
Transferencias Corrientes	29%	30%	27%	28%
Transferencias de Capital	0%	0%	0%	1%
Amortización	0%	0%	0%	0%
Cuentas Especiales	0%	0%	5%	5%
Gobiernos Locales	100%	100%	100%	100%
Remuneraciones	41%	43%	45%	45%
Servicios	18%	17%	16%	18%
Materiales y suministros	12%	11%	9%	9%
Intereses y comisiones	1%	1%	2%	2%
Activos financieros	0%	0%	0%	0%

Grupo/Partida	2010 Ejecutado	2011 Ejecutado	2012 Inicial	2013 Inicial
Bienes Duraderos	17%	14%	14%	13%
Transferencias Corrientes	10%	10%	9%	9%
Transferencias de Capital	1%	1%	1%	1%
Amortización	1%	2%	1%	1%
Cuentas Especiales	0%	0%	4%	3%
Empresas Públicas No Financieras	100%	100%	100%	100%
Remuneraciones	15%	14%	14%	14%
Servicios	14%	13%	12%	11%
Materiales y suministros	49%	50%	44%	46%
Intereses y comisiones	3%	3%	4%	5%
Activos financieros	0%	1%	0%	0%
Bienes Duraderos	11%	9%	10%	6%
Transferencias Corrientes	6%	7%	7%	7%
Transferencias de Capital	0%	0%	0%	0%
Amortización	3%	3%	4%	5%
Cuentas Especiales	0%	0%	6%	6%
Instituciones Públicas Financieras	100%	100%	100%	100%
Remuneraciones	12%	18%	17%	16%
Servicios	18%	29%	29%	27%
Materiales y suministros	1%	1%	1%	1%
Intereses y comisiones	52%	21%	19%	21%
Activos financieros	9%	20%	10%	9%
Bienes Duraderos	2%	2%	8%	9%
Transferencias Corrientes	3%	4%	5%	5%
Transferencias de Capital	3%	4%	4%	4%
Amortización	0%	0%	0%	0%
Cuentas Especiales	0%	0%	8%	7%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y el SIGAF.

Estas diferencias también se presentan en la estructura de ingresos de cada grupo institucional, tal como se puede apreciar en el cuadro siguiente. Para el Gobierno Central y los Gobiernos Locales los ingresos tributarios revisten particular importancia, pues financian poco más de la mitad de sus presupuestos, esta situación es de particular importancia en la coyuntura económica actual, que presenta riesgos importantes que pueden afectar los niveles de recaudación.

Por el contrario, las contribuciones son la fuente de financiamiento más importante de las instituciones descentralizadas no empresariales, esto se debe principalmente a la CCSS, entidad que abarca el 70% de los presupuestos de dicho grupo, y se financia en su mayoría en los aportes de ley. Las empresas públicas financieras y las instituciones públicas financieras, por su carácter empresarial se financian en su mayoría con ingresos no tributarios.

CUADRO 9
SECTOR PÚBLICO: COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL Y OBJETO DEL GASTO, 2012-2013

Grupo Institucional/Subclase de Ingresos	2010 Ejecutado	2011 Ejecutado	2012 Inicial	2013 Inicial
Gobierno Central	100%	100%	100%	100%
Ingresos Tributarios	58%	54%	52%	53%
Financiamiento Interno	36%	38%	46%	44%
Transferencias Corrientes	1%	1%	0%	2%
Contribuciones Sociales	1%	1%	1%	1%
Otros	3%	5%	0%	0%
Órganos Desconcentrados	100%	100%	100%	100%
Transferencias Corrientes	34%	33%	37%	38%
Contribuciones Sociales	19%	20%	21%	21%
Transferencias de Capital	22%	13%	19%	18%
Ingresos No Tributarios	9%	11%	11%	9%
Recursos de Vigencias Anteriores	10%	20%	8%	7%
Ingresos Tributarios	3%	3%	3%	4%
Otros	3%	1%	1%	3%
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	100%	100%	100%	100%
Contribuciones Sociales	51%	51%	56%	55%
Transferencias Corrientes	23%	24%	26%	23%
Recursos de Vigencias Anteriores	13%	11%	6%	9%
Ingresos No Tributarios	9%	11%	9%	8%
Ingresos Tributarios	2%	2%	2%	2%
Otros	2%	2%	1%	2%
Gobiernos Locales	100%	100%	100%	100%
Ingresos Tributarios	36%	38%	51%	53%
Ingresos No Tributarios	20%	21%	28%	30%
Transferencias de Capital	11%	10%	11%	9%
Recursos de Vigencias Anteriores	28%	25%	3%	3%
Financiamiento Interno	2%	4%	5%	2%
Otros	2%	2%	2%	2%
Empresas Públicas No Financieras	100%	100%	100%	100%
Ingresos No Tributarios	80%	81%	81%	86%
Recursos de Vigencias Anteriores	6%	9%	5%	5%
Financiamiento Interno	6%	4%	6%	4%
Financiamiento Externo	7%	5%	6%	3%
Otros	1%	1%	1%	1%
Instituciones Públicas Financieras	100%	100%	100%	100%
Ingresos No Tributarios	71%	60%	77%	73%
Recursos de Vigencias Anteriores	20%	23%	6%	9%
Recursos de Emisión Monetaria	3%	4%	6%	8%

Grupo Institucional/Subclase de Ingresos	2010 Ejecutado	2011 Ejecutado	2012 Inicial	2013 Inicial
Transferencias Corrientes	3%	5%	4%	4%
Recuperación de Préstamos	2%	6%	7%	4%
Financiamiento Interno	1%	2%	1%	2%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y el SIGAF.

3.2 Composición de los egresos presupuestados según la clasificación económica

Las sumas del presupuesto inicial se distribuyen, para los años 2008 a 2013, según la estructura que presenta el siguiente cuadro.

CUADRO 10
SECTOR PÚBLICO: CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO EN PRESUPUESTO INICIAL, SIN CONSOLIDAR, 2008-2013
-MILLONES DE COLONES-

Clasificación Económica/Grupo Institucional	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gasto corriente						
Gobierno Central	2.213.888	2.805.474	3.428.650	3.817.785	4.132.959	4.623.697
Órganos Desconcentrados	371.875	401.480	612.793	641.154	718.197	787.915
Instituciones Públicas No Empresariales	1.465.297	1.898.245	2.262.601	2.513.340	2.713.243	2.998.031
Gobiernos Locales	109.955	137.714	155.846	178.427	192.778	238.525
Empresas Públicas No Financieras	2.396.244	3.347.795	3.033.091	3.091.230	3.332.320	3.575.763
Instituciones Públicas Financieras	1.409.916	1.748.546	2.366.003	1.647.485	1.764.808	2.027.909
Subtotal Sector Público No Financiero	6.557.259	8.590.708	9.492.980	10.241.936	11.089.497	12.223.932
% del PIB	41,8%	51,0%	49,7%	49,4%	48,9%	48,7%
Gasto de capital						
Gobierno Central	280.510	348.963	309.426	295.056	349.983	336.009
Órganos Desconcentrados	172.619	172.672	182.090	130.936	255.216	310.257
Instituciones Públicas No Empresariales	108.185	181.991	135.454	114.122	132.674	187.085
Gobiernos Locales	52.939	56.093	55.342	63.715	73.241	84.687
Empresas Públicas No Financieras	620.134	758.455	1.104.728	894.321	760.461	620.861
Instituciones Públicas Financieras	264.958	272.373	345.185	346.180	311.860	371.166
Subtotal Sector Público No Financiero	1.234.387	1.518.175	1.787.039	1.498.150	1.571.575	1.538.899
% del PIB	7,9%	9,0%	9,4%	7,2%	6,9%	6,1%
Subtotal gasto corriente y capital (SPNF)	7.791.646	10.108.883	11.280.019	11.740.086	12.661.072	13.762.831
% PIB	49,6%	60,0%	59,1%	56,6%	55,8%	54,8%
Otros gastos y amortización (SPNF)	1.293.684	1.499.074	1.561.512	2.067.311	2.365.452	2.505.967
% del PIB	8,2%	8,9%	8,2%	10,0%	10,4%	10,0%
Total de gastos y amortización (SPNF)	9.085.331	11.607.957	12.841.531	13.807.397	15.026.525	16.268.798
% del PIB	57,9%	68,9%	67,3%	66,5%	66,2%	64,8%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP, SIGAF y BCCR.

Después de alcanzar un 60% del PIB en 2009 y 2010, el gasto del sector público no financiero presupuestado –considerando solamente gasto corriente y de capital-, ha disminuido hasta un 55%. Bastante por encima del período previo a la crisis financiera internacional.

Sin embargo, es el gasto de capital el que concentra esta disminución, mientras el gasto corriente se mantiene cercano al 49% del PIB en el sector no financiero, con cierta evidencia de

control (el máximo del 2009 se explica por el presupuesto para compra de hidrocarburos que no se ejecutó considerablemente, por la baja del precio).

El gasto de capital aumenta principalmente en los órganos desconcentrados -con destino a proyectos de transporte de Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)- y en menor medida en Instituciones Descentralizadas y Gobiernos Locales. En el Gobierno Central disminuye su inversión real en el presupuesto inicial del ejercicio 2013, al igual que las empresas públicas, donde el gasto de capital fluctúa según sea la ejecución de grandes proyectos de infraestructura eléctrica. Esta inversión sería complementada con la aplicación posterior en el período de otros recursos provenientes del crédito externo.

El gasto corriente se mantiene como un porcentaje estable del PIB, pero en un valor muy por encima al de cinco años atrás. Los otros gastos reflejan la compra de valores a más de un año, particularmente por parte del INS, y la amortización de la deuda. En el cuadro los subtotales prescinden de las instituciones públicas financieras, puesto que las diferencias cambiarias que contabilizan los bancos causan grandes fluctuaciones en los valores, y se han dejado de incorporar a partir del 2011 (BCCR a partir del 2012).

La situación fiscal del Gobierno Central se ve condicionada seriamente por la dinámica de su gasto corriente, como muestra el cuadro 10. Como porcentaje del PIB, ha tenido un aumento significativo y se estabilizó por algunos años, según las cifras del presupuesto inicial. La dinámica propia de algunos gastos como las remuneraciones y las pensiones, que componen la mayor parte del gasto primario del Gobierno Central, se muestra difícil de controlar, al menos, para mantener un equilibrio fiscal sostenible.

CUADRO 11
SECTOR PÚBLICO: CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO EN PRESUPUESTO INICIAL SIN CONSOLIDAR, 2008-2013
-PORCENTAJE DEL PIB-

Clasificación Económica/Grupo Institucional	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gasto corriente						
Gobierno Central	14,1%	16,7%	18,0%	18,4%	18,3%	18,4%
Órganos Desconcentrados	2,4%	2,4%	3,2%	3,1%	3,2%	3,1%
Instít. Públ. No Empresariales	9,3%	11,3%	11,9%	12,1%	12,0%	11,9%
Gobiernos Locales	0,7%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%	1,0%
Empresas Públicas No Financieras	15,3%	19,9%	15,9%	14,9%	14,8%	14,2%
Instituciones Públicas Financieras	9,0%	10,4%	12,4%	7,9%	7,8%	8,1%
Subtotal Sector Público No Financiero	41,8%	51,0%	49,8%	49,4%	48,9%	48,7%
Gasto de capital						
Gobierno Central	1,8%	2,1%	1,6%	1,4%	1,5%	1,3%
Órganos Desconcentrados	1,1%	1,0%	1,0%	0,6%	1,1%	1,2%
Instít. Públ. No Empresariales	0,7%	1,1%	0,7%	0,6%	0,6%	0,7%
Gobiernos Locales	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Empresas Públicas No Financieras	3,9%	4,5%	5,8%	4,3%	3,4%	2,5%
Instituciones Públicas Financieras	1,7%	1,6%	1,8%	1,7%	1,4%	1,5%
Subtotal Sector Público No Financiero	7,9%	9,0%	9,4%	7,2%	6,9%	6,1%
Subtotal gasto corriente y de capital (SPNF)	49,6%	60,0%	59,2%	56,6%	55,8%	54,8%
Otros gastos y amortización (SPNF)	8,2%	8,9%	8,2%	10,0%	10,4%	10,0%
Total de gastos y amortización (SPNF)	57,9%	68,9%	67,3%	66,5%	66,2%	64,8%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP, SIGAF y BCCR.

Los ingresos presentan una evolución casi paralela a la de la producción nacional, por lo que el financiamiento de gastos corrientes por medio de instrumentos de deuda alcanza un porcentaje importante. La presencia de un déficit primario es un indicador muy palpable del desequilibrio que enfrenta el erario público,

La disminución de dos puntos del PIB en el gasto de capital, observada en los últimos años, no parece pueda cambiar significativamente en el corto plazo. El cuadro siguiente ofrece un resumen de los préstamos externos o las concesiones de obra pública, en negociación, aprobación o ejecución. Aunque la consideración de estas sumas no presume que se deban ejecutar en un período, son una expresión de los recursos con que cuenta el presupuesto público directa o indirectamente.

La situación de los créditos externos no varía mucho en 2012 en comparación con 2011. Como se recuerda, en el 2010 existió una importante cartera de préstamos en negociación que ya está disponible para su ejecución. La disponibilidad y avance de las concesiones de obra en 2012 es muy similar a la del 2011, en cuanto a ejecución, siendo el principal cambio la puesta en "adjudicado" de la Terminal de Contenedores de Moín; mientras los proyectos del tren que estaban en etapa de concesión, se clasifican ahora en situación de espera. De todos modos, estos cambios no tendrían efectos relevantes en el corto plazo, sobre la inversión pública.

CUADRO 12
SECTOR PÚBLICO: PRÉSTAMOS EXTERNOS Y CONCESIONES DE OBRA PÚBLICA CON SALDOS POR DESEMBOLSAR A
DICIEMBRE DE 2012
-MILLONES DE DÓLARES-

Préstamo/Concesión	Contratado	Desembolsado	%
Préstamos externos 1/	2.683,90	547,1	N/A
En ejecución	2.105,90	547,1	26
BCIE	563,5	152,3	27
BID	1.108,10	306,8	27,7
BIRF	197,5	70,1	35,5
JBIC	172,9	9,1	5,3
Otros	63,9	8,9	13,9
En negociación	578	N/A	N/A
BID	275	N/A	N/A
BCIE	30	N/A	N/A
BEI/BID/FIDEICOMISO		N/A	N/A
BIRF	200		
Por definir	73	N/A	N/A
Concesiones de obra	2.714,90	359,6	N/A
En ejecución	464,5	348,6	75,1
Vía San José – Caldera 2/	265,9	229	86,1
Puerto Caldera 3/			
Aeropuerto Internacional Daniel Oduber	35	7,5	21,4
Aeropuerto Internacional Juan Santa María	163,6	112,1	0,7
Adjudicados	1.600,40	9,8	0,6
San José - San Ramón 4/	650,4	9,6	1,5
Terminal Contenedores de Moín	950	0,1	0
En Proceso de Concesión	650	1,3	0,2
San José - Cartago 5/		-	N/A
Tren Metropolitano 6/		1,3	N/A
Megapuerto Transferencia Atlántico	650	-	-
Programa Iniciativa Privada 7/		-	N/A
Total en ejecución	2.570,40	895,7	34,8
Total general	5.398,80	906,7	N/A
Total ejecutado en millones de colones	1.285.189,80	447.846,10	34,8

1/ Gobierno, INFOCOOP, CCSS, ICE, AYA y CONAVI.

2/ Mediante convenio se aprobó la construcción de obras adicionales cuyo costo incrementó en US\$35,9 millones el monto contratado inicialmente de US\$229,9.

3/ Se modificó el monto de inversión inicial.

4/ Se encuentra suspendida la Etapa de Transición San José-San Ramón.

5/ Falta definición por parte de las Autoridades Superiores de la continuidad de este proyecto.

6/ Proyecto TREM, este proyecto ya no forma parte del banco de proyectos del CNC.

7/ Al Programa Iniciativa Privada no se le asignaron recursos específicos dado que se le brindó apoyo logístico a través del presupuesto total del CNC.

Fuente: Con información suministrada por la Dirección de Crédito Público, el CNC y el Órgano Fiscalizador del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.

3.3 Cantidad y naturaleza de programas

Para el año 2013, los presupuestos públicos estarían siendo ejecutados por 271 instituciones públicas y aproximadamente 800 programas. La Contraloría General se ha venido refiriendo sobre esta dispersión desde el año 2002⁹ y más recientemente, en su Memoria Anual 2011 se comentó acerca del diseño institucional del Estado Costarricense.

En este último artículo se explica cómo en la historia institucional han existido momentos y etapas de creación de instituciones, proliferando de esta manera una diversidad de naturalezas jurídicas y reglas de gestión. El Estado en 1949 se componía de sólo 97 instituciones, pero se presentaron décadas de gran creación de instituciones, como la década de los noventas con 61 y la década de los setentas con 54¹⁰. Al comparar Costa Rica con el resto de la región centroamericana se observa que el país tiene el Sector Público más grande, seguido de lejos por El Salvador, con 162 instituciones¹¹. A manera de ejemplo, para este año 2013 surgen con nuevos presupuestos, la Agencia de Protección de Datos de los Habitantes (PRODHAB) y la Unidad Ejecutora del Proyecto Contrato N° 2526/OC-CR BID-Ministerio de Justicia y Paz.

De esta forma se produce un alto grado de dispersión y dispersión institucional que produce un panorama complejo que dificulta la coordinación, la planificación y la ejecución de las políticas estatales, así como la articulación y puesta en funcionamiento del esquema de responsabilidades administrativas por incumplimiento del marco jurídico aplicable a la Hacienda Pública.

Además se dan una serie de duplicidades de fines y propósitos en los componentes del aparato institucional que provoca desgaste por ineficiencias, altos costos de operación e incluso entre las organizaciones.

Sobre esta situación, la Contraloría General sugirió entre otras cosas, realizar un estudio periódico, serio y concienzudo de la estructura del Estado, que haga un balance entre las aspiraciones de la población y los recursos fiscales disponibles. Adicionalmente enfatizó en que las nuevas tecnologías de información representan una gran oportunidad para modificar y modernizar el aparato estatal, pues las duplicidades y el desgaste experimentado pueden ser corregidos con la utilización de técnicas modernas de administración de la información.

Para este ejercicio, los programas que administran la mayor cantidad de recursos, ajustados por transferencias¹² corresponden al Servicio de la Deuda Pública (¢2.130.244,0 millones), el Programa de Operaciones de RECOPE (¢1.753.408,6) –en este programa se asignan los recursos para la importación de crudo y sus derivados-, y el programa de Atención Integral a la Salud de las Personas de la CCSS (¢1.403.100,5 millones), tal como se muestra en el siguiente cuadro:

⁹ Ver Memoria Anual 2002, La organización de la Administración Pública: contribución a un debate nacional necesario (p.3)

¹⁰ Memoria Anual 2011, p.20.

¹¹ Memoria Anual 2011, p.21.

¹² Se eliminaron las siguientes partidas de transferencias con el fin de evitar distorsiones en el monto real de los recursos administrados por cada programa: 6.01-Transferencias corrientes al sector público, 6.04-Transferencias corrientes a entidades privadas sin fines de lucro, 6.05-Transferencias corrientes a empresas privadas, 6.06-Otras transferencias corrientes al sector privado, 6.07-Transferencias corrientes al sector externo, 7.01-Transferencias de capital al sector público, 7.02-Transferencias de capital a personas, 7.03-Transferencias de capital a entidades privadas sin fines de lucro, 7.04-Transferencias de capital a empresas privadas y 7.05-Transferencias de capital al sector externo.

CUADRO 13
SECTOR PÚBLICO: PRINCIPALES PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS, 2013
-MILLONES DE COLONES-

Institución	Programa	Presupuesto
Servicio de la Deuda Pública	Servicio de la Deuda Pública	2.130.244,0
Refinadora Costarricense de Petróleo	Operaciones	1.753.408,6
Caja Costarricense del Seguro Social	Atención Integral a la Salud de las Personas	1.403.100,5
Ministerio de Educación Pública	Implementación de la Política Educativa	1.005.423,0
Caja Costarricense del Seguro Social	Atención Integral de las Pensiones	862.507,8
Regímenes de Pensiones	Regímenes de Pensiones	636.015,2
Instituto Nacional de Seguros	Servicios de Seguros Comerciales, Solidarios y	417.504,2
Instituto Nacional de Seguros	Dirección Superior y Administración	373.897,3
Compañía Nacional de Fuerza y Luz	Operación	256.847,2
Banco Nacional de Costa Rica	Programa de Negocios	255.364,5

1/ Se excluye la información presupuestaria del ICE por confidencialidad.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y el SIGAF.

3.4 Remuneraciones

La magnitud, composición y crecimiento de este rubro, en el contexto de la situación financiera actual, no sólo del Gobierno Central, sino de las instituciones del sector descentralizado y municipal, ha vuelto a poner en discusión con mayor intensidad el tema de las remuneraciones en el sector público. Para el ejercicio económico de 2013 se presupuestan en esta partida aproximadamente $\$4,7$ billones, lo cual equivale a un 19% del PIB estimado para este año, y aproximadamente un 25% de los presupuestos públicos totales, similar a años anteriores. En términos de cantidad de plazas, según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)¹³, para el 2011 el empleo en el Sector Público ascendió a aproximadamente 300 mil puestos (140.645 en el Gobierno Central y 161.899 en el resto del sector público).

De este total, existen plazas vacantes. Por ejemplo, en el cuadro siguiente se presenta la distribución por título de las plazas en el Gobierno Central (se excluye el MEP por no pertenecer al sistema Integra del Ministerio de Hacienda).

¹³ Encuesta Nacional de Hogares 2011.

CUADRO 14
GOBIERNO CENTRAL: PLAZAS TOTALES Y VACANTES SEGÚN TÍTULO, 2012-2013

Institución	2012 1/			2013		
	Total	Vacantes	% vacantes	Total	Vacantes	% vacantes
Defensoría de los Habitantes de la República	167	5	3%	168	5	3%
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	123	18	15%	120	19	16%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	886	34	4%	873	51	6%
Ministerio de Cultura y Juventud	601	23	4%	599	28	5%
Ministerio de Economía Industria y Comercio	221	15	7%	214	22	10%
Ministerio de Justicia y Gracia	104	9	9%	102	14	14%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	178	26	15%	185	19	10%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	615	26	4%	612	30	5%
Ministerio del Ambiente y Energía	435	49	11%	373	51	14%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	67	11	16%	116	20	17%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	3.140	809	26%	3.590	331	9%
Ministerio de Comercio Exterior	78	6	8%	76	7	9%
Ministerio de Gobernación y Policía	66	14	21%	66	15	23%
Ministerio de Hacienda	2.783	311	11%	2.819	330	12%
Ministerio de la Presidencia	335	17	5%	336	14	4%
Ministerio de Planificación Nacional	203	7	3%	199	11	6%
Ministerio de Salud	4.496	187	4%	4.473	213	5%
Ministerio de Seguridad Pública	14.688	1.379	9%	15.255	1.111	7%
Presidencia de la República	196	8	4%	190	14	7%
Tribunal Supremo de Elecciones	1.190	256	22%	1.216	595	49%
Contraloría General de la República	664	11	2%	680	30	4%
TOTAL	31.236	3.221	10%	32.262	2.930	9%

1/ Información de 2012 corresponde al estatus al 30 de junio, 2013 corresponde al mes de enero.

Fuente: INTEGRA

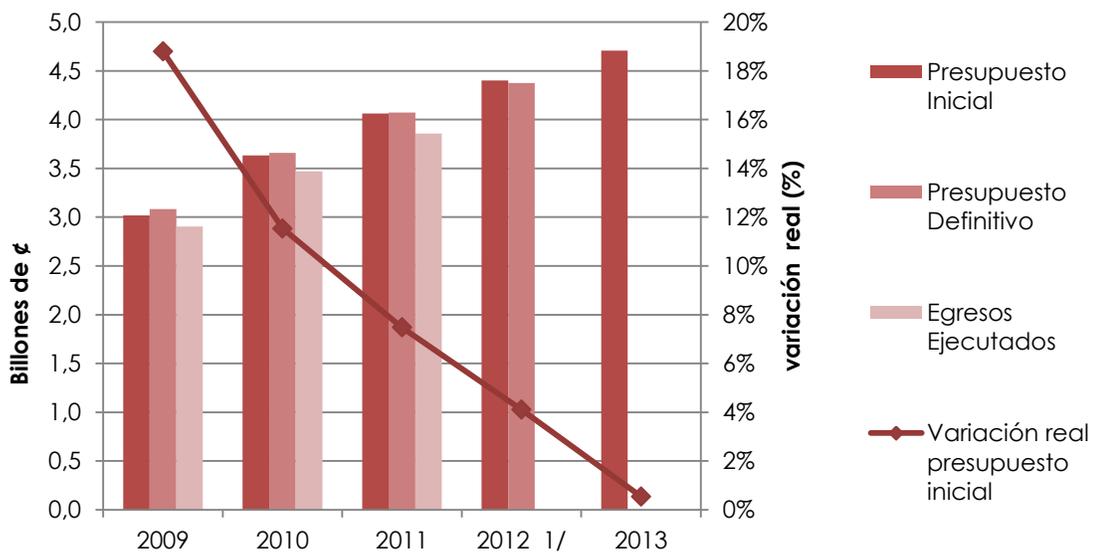
Dada la importancia relativa, composición y crecimiento de esta partida en el gasto público total, la Contraloría General ha venido realizando diversos señalamientos desde hace varios años sobre la situación e impacto en las finanzas públicas, y en general respecto del tema del empleo público.

Entre otros aspectos, se advirtió en su oportunidad del crecimiento que estaba teniendo la planilla y las remuneraciones en el Gobierno Central, particularmente en la administración anterior, así como de la magnitud, crecimiento y la diversidad de regímenes salariales que imperaban en el sector público.

Para el año 2013, se desacelera nuevamente el crecimiento de lo presupuestado en la partida de remuneraciones, no obstante, ésta aún presenta un crecimiento por encima de la inflación (ver gráfico siguiente). Este crecimiento es de 0,5% real con respecto al presupuesto inicial de 2012 (1,1% si se compara contra el presupuesto definitivo preliminar de 2012). Se debe tener presente que por lo general la ejecución de esta partida ronda el 95%.

En este contexto, el Gobierno emitió la Directriz N° 013 el 16 de febrero de 2011, en la que no se autorizaba la creación de más plazas ni la utilización de las que quedarán vacantes (se exceptuaron a los cuerpos docente y policial). Posteriormente, el 3 de diciembre de 2012, el Gobierno emite la Directriz N° 040 donde deroga la Directriz N° 013, dado que detecta la necesidad de que las plazas congeladas no afecten la prestación de los servicios públicos. De esta forma vuelve a permitir la utilización de las plazas vacantes siempre que no se aumente el número total de plazas aprobadas en la relación de puestos.

GRÁFICO 3
SECTOR PÚBLICO: PARTIDA DE REMUNERACIONES 2009-2013

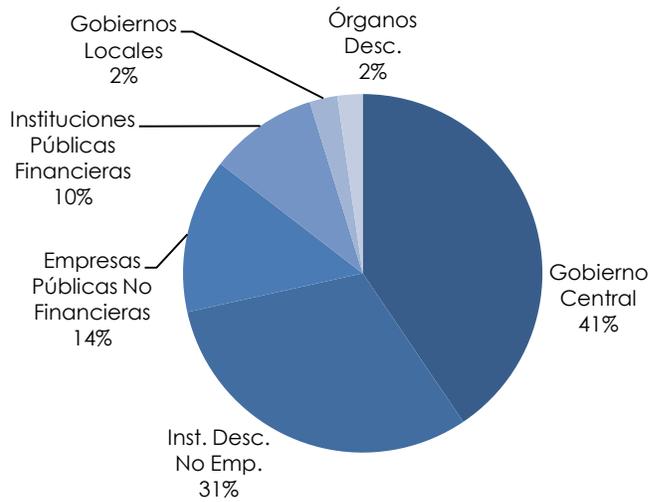


1/ Presupuesto definitivo de 2012 corresponde a un preliminar.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP

Con respecto a lo presupuestado en la partida de remuneraciones para 2013 según grupo institucional, la composición se mantiene similar a años anteriores. El Gobierno Central absorbe el 41% de lo presupuestado en remuneraciones, seguido por las instituciones descentralizadas no empresariales (31%) y las empresas públicas no financieras (14%) (Ver gráfico siguiente). Del gasto en remuneraciones, cuatro instituciones absorben el 60% de este, a saber: Ministerio de Educación, Caja Costarricense del Seguro Social, Instituto Costarricense de Electricidad y el Poder Judicial.

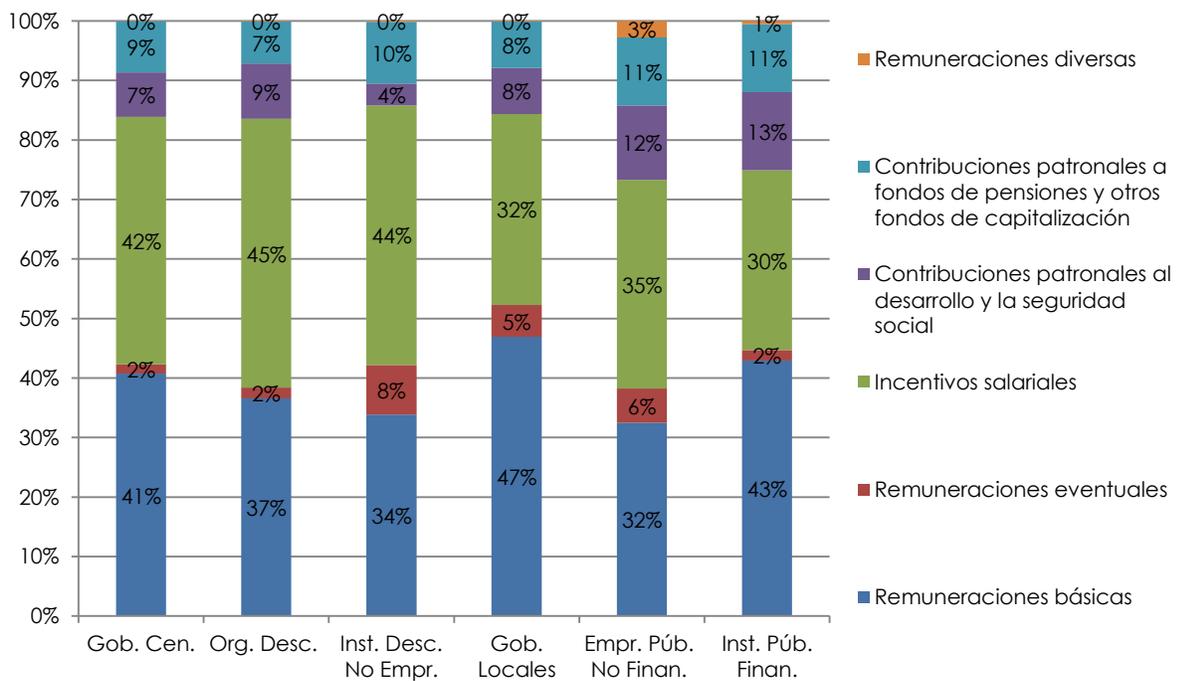
GRÁFICO 4
SECTOR PÚBLICO: PARTIDA DE REMUNERACIONES SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL 2013



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y el SIGAF.

Para ilustrar la disparidad que se da entre instituciones, el siguiente gráfico refleja las diferencias de composición entre sectores institucionales.

GRÁFICO 5
SECTOR PÚBLICO: COMPOSICIÓN DE LA PARTIDA DE REMUNERACIONES SEGÚN SECTOR INSTITUCIONAL 2013



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y el SIGAF.

3.5 Otros gastos

En el siguiente cuadro se presenta información acerca del gasto en algunas partidas seleccionadas, a saber: Alquiler de edificios, locales y terrenos, Alquiler de equipo de cómputo, Publicidad y propaganda, Servicios en Ciencias Económicas y Sociales, Transporte en el exterior, Viáticos en el Exterior, Actividades Protocolarias y Sociales y Gastos de representación institucional; así como las cinco instituciones con mayor monto presupuestado en ellas¹⁴.

En total, las ocho partidas se han ejecutado en un 66% con respecto al presupuesto inicial y un 72% con respecto al presupuesto definitivo en el periodo 2008-2011. Para 2013, la mayoría de estas partidas presentan decrecimientos reales en su asignación, únicamente crecen por encima de la inflación la partida de alquiler de edificios y la partida de alquiler de equipo de cómputo.

¹⁴ Se excluye de este análisis al ICE, dado que el detalle de su presupuesto fue declarado confidencial.

CUADRO 15
SECTOR PÚBLICO: PARTIDAS SELECCIONADAS, 2010-2013
-MILLONES DE COLONES-

Partida / Institución	2010 Egresos Ejecutados	2011 Egresos Ejecutados	2012 Presupuesto Definitivo	2013 Egresos Presupuesto Inicial	Variación real 2013- 2012
1.01.01--Alquiler de edificios, locales y terrenos	42.822	50.369	67.654	75.620	5%
Caja Costarricense del Seguro Social	4.254	5.726	7.753	9.093	10%
Banco Nacional de Costa Rica	3.551	4.257	6.117	6.989	7%
Ministerio de Hacienda	2.939	4.368	5.698	6.830	13%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	3.475	3.538	3.881	5.359	30%
Ministerio de Educación Pública	2.000	2.379	3.276	4.540	30%
1.01.03--Alquiler de equipo de cómputo	6.367	7.375	13.128	14.915	7%
Ministerio de Hacienda	3.474	3.696	4.743	4.445	-12%
Ministerio de Educación Pública	234	189	2.000	2.254	6%
Corte Suprema de Justicia	465	507	967	1.564	52%
Ministerio de Justicia y Paz	32	237	802	1.229	44%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	477	638	715	659	-13%
1.03.02--Publicidad y propaganda	31.835	37.259	59.514	55.879	-12%
Banco Nacional de Costa Rica	5.201	5.582	10.825	9.800	-15%
Instituto Costarricense de Turismo	5.141	5.754	7.047	6.639	-11%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	3.338	3.997	5.821	6.344	2%
Banco de Costa Rica	4.756	4.544	5.334	5.084	-10%
Junta de Protección Social	1.395	1.916	2.635	3.417	22%
1.04.04--Servicios en ciencias económicas y sociales	229.957	261.181	405.528	413.960	-4%
Unidad Ejecutora del Proyecto Contrato N° 2526/OC-CR	-	-	-	3.766,70	n.a.
BID-Ministerio de Justicia y Paz					
Radiográfica Costarricense	1.454,40	1.112,13	3.411,37	2.050,38	-44%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	442,51	497,86	908,70	1.525,44	58%
Superintendencia General de Entidades Financieras	751,76	1.075,51	988,56	1.113,00	6%
Superintendencia General de Seguros	39,04	100,48	865,66	1.109,00	20%
1.05.03--Transporte en el exterior	2.967	2.853	5.801	4.379	-29%
Instituto Costarricense de Turismo	127	156	244	343	32%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	286	221	338	338	-6%
Universidad de Costa Rica	216	243	271	295	2%
Ministerio de Comercio Exterior	235	159	275	233	-20%
Instituto Tecnológico de Costa Rica	88	98	189	164	-18%
1.05.04--Viáticos en el exterior	3.187	3.005	5.777	4.604	-25%
Universidad de Costa Rica	250	240	249	326	23%
Consejo Técnico de Aviación Civil	273	199	228	297	22%
Ministerio de Comercio Exterior	135	139	253	194	-28%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	118	137	180	182	-5%
Instituto Costarricense de Turismo	103	97	125	169	26%
1.07.02--Actividades protocolarias y sociales	3.825	4.058	6.415	5.838	-14%
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	407	429	500	453	-15%
Patronato Nacional de la Infancia	115	191	221	351	49%
Instituto Nacional de Aprendizaje	129	153	388	337	-18%
Instituto Costarricense de Turismo	271	303	326	312	-10%
Universidad Nacional	171	241	258	253	-8%
1.07.03--Gastos de representación institucional	111	111	297	279	-12%
Banco Nacional de Costa Rica	-	1	20	20	-5%
Municipalidad de Limón	7	4	5	15	182%
Municipalidad de Pococí	1	1	9	13	30%
Superintendencia General de Telecomunicaciones	0	1	15	12	-26%
Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional	11	15	21	11	-49%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

IV. Presupuesto del Gobierno Central

Mediante la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2013, Ley N° 9103, publicada en el Alcance Digital N° 204 a La Gaceta N° 242 del 14 de diciembre de 2012, la Asamblea Legislativa aprobó el presupuesto para el Gobierno Central por un monto de ₡6.448.356,0 millones, ₡4.195,0 millones más que el proyecto originalmente presentado por el Poder Ejecutivo.

Ingresos y principio de equilibrio presupuestario

En 2013, el presupuesto nacional se financia en un 57% de ingresos corrientes y un 43% de endeudamiento interno. Los ingresos corrientes de este período representan un crecimiento real del 5,1% en comparación con los ejecutados en 2012¹⁵.

CUADRO 16
GOBIERNO CENTRAL: PRESUPUESTO APROBADO SEGÚN FUENTE DE FINANCIAMIENTO, 2013
-MILLONES DE COLONES-

Fuente	Proyecto de Ley	Ley de Presupuesto	Diferencia	%
001-Ingresos Corrientes	3.657.081,8	3.658.658,5	1.576,6	57%
280-Títulos Valores de Deuda Interna	2.752.044,9	2.753.963,3	1.918,4	43%
281-Colocación de Títulos Valores (Deuda Política)	24.901,2	24.901,2	-	0%
282-Colocación de Títulos Valores (Caja Única)	10.000,0	10.000,0	-	0%
906-Superávit Asamblea Legislativa	-	700,0	700,0	0%
905-Superávit Contraloría	133,0	133,0	-	0%
TOTAL	6.444.161,0	6.448.356,0	4.195,0	100%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF y Proyecto de Ley.

Por sí mismo, este presupuesto implica un desbalance fiscal importante, por cuanto una proporción relevante de gastos corrientes es financiada mediante endeudamiento, lo cual resulta contrario al principio de equilibrio presupuestario que establece el artículo 5 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), Ley N° 8131 y el artículo 6 de la misma ley, este último que expresamente prohíbe el financiamiento de gastos corrientes con ingresos de capital.

Egresos según clasificación económica

Con respecto a la composición de los egresos y su financiamiento, se tiene que para este ejercicio el 72% son gastos corrientes (₡4.623.697,2 millones), un 23% transacciones financieras (₡1.486.469,0 millones) y un 5% gastos de capital (₡336.008,7 millones).

Los gastos corrientes se financian en un 79% con ingresos corrientes, en un 20,4% con endeudamiento y en un 1% con deuda política (fuente 281), en lo relativo al proceso electoral del país. Los gastos de capital por su parte, se financian prácticamente en su totalidad con

¹⁵ De acuerdo con información preliminar del Ministerio de Hacienda disponible en el sistema SIGAF, en 2012 se ejecutaron ₡3.270.367,9 millones de ingresos corrientes.

endeudamiento interno, al igual que las transacciones financieras, las cuales hacen referencia a la amortización que realiza el Servicio de la Deuda Pública. En el cuadro siguiente se presenta un resumen de los egresos aprobados según la clasificación económica y el objeto del gasto:

CUADRO 17
GOBIERNO CENTRAL: EGRESOS SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA Y OBJETO DEL GASTO, 2012-2013
-MILLONES DE COLONES-

Clasif. Económica/Objeto del Gasto	Presupuesto Ajustado 2012	Ley de Presupuesto 2013	Var. Real
Gastos corrientes	4.123.323,1	4.623.697,2	5,4%
Remuneraciones	1.700.115,2	1.894.700,9	4,7%
Transferencias Corrientes	1.708.206,0	1.867.534,6	2,7%
Intereses y comisiones	538.841,1	638.209,3	11,3%
Servicios	126.362,0	165.244,9	22,9%
Materiales y suministros	49.544,1	57.777,2	9,6%
Cuentas Especiales	254,7	230,3	-15,0%
Gastos de capital 1/	424.045,4	336.008,7	-25,5%
Transferencias de Capital	322.332,9	231.926,4	-32,4%
Bienes Duraderos	74.483,1	67.099,0	-15,3%
Remuneraciones	12.987,4	14.097,2	2,0%
Servicios	7.768,1	12.041,6	45,7%
Materiales y suministros	6.473,7	10.844,4	57,4%
Sumas sin asignación	0	2.181,1	n.a.
Cuentas Especiales	-	2.181,1	n.a.
Transacciones financieras	1.485.700,2	1.486.469,0	-6,0%
Amortización	1.485.700,2	1.486.469,0	-6,0%
TOTAL	6.033.068,7	6.448.356,0	0,4%

1/ Cifras de 2012 incluyen la porción ejecutada de los créditos rev alidados en ese año.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF.

Dentro de los **gastos corrientes**, se destaca que solo las remuneraciones y las transferencias corrientes abarcan el 81% de este rubro, gran parte de las transferencias corresponde a asignaciones de ley, situación que refleja el grado de rigidez del gasto corriente.

En cuanto a los **gastos de capital**, el presupuesto del Gobierno Central lo ubica en una proporción ligeramente superior al 1,3% del PIB, cifra que se incrementa si se consideran los recursos externos (estos recursos se revalidan en el mes de abril de cada año). No obstante, si bien el acervo de recursos provenientes de créditos externos ha venido creciendo en los últimos años, históricamente el país ha tenido limitaciones en su ejecución oportuna, aspecto que requiere un adecuado control por parte del Estado.

Egresos según título y objeto del gasto

A nivel de títulos, se tiene que el presupuesto del Gobierno Central del 2013 presenta una estructura muy similar a la de años anteriores, siendo que los tres principales títulos continúan

siendo el Servicio de la Deuda Pública, el Ministerio de Educación Pública y los Regímenes de Pensiones, con participaciones del 33%, 27% y 11%, respectivamente.

Al Servicio de la Deuda Pública se asignan ¢2.130.244 millones. Como se mencionó, en este título se incluye una previsión para una eventual disminución neta de los saldos de la caja única. En este presupuesto se consideró cierto aumento en el costo financiero interno; no obstante es esperable un impacto favorable en dicho costo derivado de la colocación de los eurobonos que autorizó la Ley N° 9070.

Por su parte, en el título del Ministerio de Educación Pública se le asignan ¢1.739.517 millones, equivalentes a un 7% del PIB con lo cual se cumple lo dispuesto en la Ley N° 8954, respecto a los recursos que se deben destinar a la educación. Destacan la asignación de ¢150.898,3 millones para las Juntas de Educación y Administrativas (¢118.375,5 millones en transferencias corrientes y ¢32.522,8 millones en transferencias de capital), 317.000 millones para el Fondo Especial de la Educación Superior (5,5% más en términos reales que la asignación ajustada de 2012), así como ¢45.155,8 millones en el Programa de Infraestructura y Equipamiento del Sistema Educativo, programa al que corresponde la adquisición de terrenos, construcción de obras y mantenimiento preventivo y correctivo de los centros educativo.

Al título de Regímenes de Pensiones se asignó un presupuesto de ¢688.100 millones, suma que representa un incremento del 5,1% en términos reales respecto al presupuesto ajustado de 2012; lo anterior se explica principalmente por la inclusión de recursos para la revaloración automática de las pensiones y el traslado de las cuotas de complementarias de los trabajadores independientes y los convenios especiales del seguro de IVM de la CCSS (anteriormente asignadas en el Ministerio de Salud).

El presupuesto del Ministerio de Salud asciende a ¢226.076 millones. Se incluye el nuevo subprograma "Control de Tabaco y sus efectos Nocivos en la Salud", que incorpora recursos por ¢37.560 millones para desarrollar las funciones establecidas en la Ley N° 9028 correspondiente a la creación del Impuesto al Tabaco.

Por otro lado, al Poder Judicial se le asignan ¢314.425 millones, equivalentes al 8,6% de los ingresos ordinarios totales (la Constitución exige 6% como mínimo). Esta cifra representa un crecimiento real del 1,4% respecto al presupuesto ajustado de 2012.

CUADRO 18
GOBIERNO CENTRAL: PRESUPUESTO APROBADO SEGÚN TÍTULO, 2013
-MILLONES DE COLONES-

Título	Presupuesto	Ley de	Part. %	Var. Real
	Ajustado 2012	Presupuesto 2013		
Asamblea Legislativa	28.446,0	30.825,0	0,5%	1,8%
Contraloría General de la República	17.990,7	19.036,0	0,3%	-0,6%
Defensoría de los Habitantes de la República	4.520,0	4.876,0	0,1%	1,4%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	42.366,8	39.281,0	0,6%	-12,9%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	5.834,0	11.787,0	0,2%	89,9%
Ministerio de Comercio Exterior	5.025,9	5.034,0	0,1%	-5,9%
Ministerio de Cultura y Juventud	33.498,3	37.273,0	0,6%	4,6%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	6.326,2	6.521,0	0,1%	-3,1%
Ministerio de Educación Pública	1.592.622,7	1.739.517,0	27,0%	2,6%
Ministerio de Gobernación y Policía	34.116,6	39.334,0	0,6%	8,3%
Ministerio de Hacienda	85.175,7	98.435,0	1,5%	8,6%
Ministerio de Justicia y Paz	88.197,7	98.693,0	1,5%	5,2%
Ministerio de la Presidencia	8.906,4	9.372,0	0,1%	-1,1%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	284.474,2	268.250,0	4,2%	-11,4%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	10.066,1	9.100,0	0,1%	-15,0%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	24.336,7	25.138,0	0,4%	-2,9%
Ministerio de Salud	242.341,3	226.076,0	3,5%	-12,3%
Ministerio de Seguridad Pública	189.979,5	200.660,0	3,1%	-0,7%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	284.229,4	317.931,0	4,9%	5,1%
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	16.118,5	11.264,0	0,2%	-34,3%
Ministerio del Ambiente y Energía	45.137,4	38.693,0	0,6%	-19,4%
Partidas Específicas	3.000,0	3.000,0	0,0%	-6,0%
Poder Judicial	291.381,4	314.425,0	4,9%	1,4%
Presidencia de la República	17.241,3	15.527,0	0,2%	-15,4%
Regímenes de Pensiones	615.163,5	688.100,0	10,7%	5,1%
Servicio de la Deuda Pública	2.030.093,4	2.130.244,0	33,0%	-1,4%
Tribunal Supremo de Elecciones	26.479,0	59.964,0	0,9%	112,8%
TOTAL	6.033.068,7	6.448.356,0	100,0%	0,4%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF

Por otra parte, en cuanto al presupuesto por objeto del gasto, la principal partida de egresos en el Presupuesto Nacional corresponde a las Remuneraciones, las cuales ascienden a ¢1.908.798,1 millones y representan un 30% del total de egresos del Gobierno Central; le siguen en importancia las Transferencias Corrientes, con ¢1.867.534,6 millones (29%) y la Amortización, a esta se asignan ¢1.486.469,0 millones (23%); las demás partidas comprenden el 18% restante.

CUADRO 19
GOBIERNO CENTRAL: PRESUPUESTO APROBADO SEGÚN OBJETO DEL GASTO, 2013
-MILLONES DE COLONES-

Partida	Presupuesto	Ley de	Part. %	Var. Real
	Ajustado 2012	Presupuesto 2013		
Remuneraciones	1.713.102,7	1.908.798,1	29,6%	4,7%
Servicios	134.130,1	177.286,5	2,7%	24,2%
Materiales y suministros	56.017,9	68.621,6	1,1%	15,1%
Intereses y comisiones	538.841,1	638.209,3	9,9%	11,3%
Bienes Duraderos	74.483,1	67.099,0	1,0%	-15,3%
Transferencias Corrientes	1.708.206,0	1.867.534,6	29,0%	2,7%
Transferencias de Capital	322.332,9	231.926,4	3,6%	-32,4%
Amortización	1.485.700,2	1.486.469,0	23,1%	-6,0%
Cuentas Especiales	254,7	2.411,4	0,0%	789,8%
TOTAL	6.033.068,7	6.448.356,0	100,0%	0,4%

1/ La alta variación en las cuentas especiales se debe a la previsión presupuestaria del TSE para la elaboración de un referéndum.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF.

Se observa una desaceleración en el crecimiento de las remuneraciones, pues presentan una variación real del 4,7% con respecto al presupuesto ajustado de 2012, en comparación con las tasas superiores al 7% para el período 2008-2011.

Las transferencias corrientes por su parte, presentan un crecimiento real del 6%, explicado por los incrementos en el título de Regímenes de Pensiones, mencionado previamente y una mayor asignación de recursos en el presupuesto del Ministerio de Educación a las Juntas de Educación y Administrativas, a las que se asignan ¢118.375,5 millones.

Los bienes duraderos por su parte, presentan un decrecimiento real del 15,3%. Los ministerios con mayor asignación en esta partida son Seguridad (¢20.986,6 millones), Educación (¢13.677,1 millones), Poder Judicial (¢8.917,4 millones) y Obras Públicas y Transportes (¢7.737,4 millones).

Finalmente, se debe indicar que este presupuesto con varios mandatos constitucionales y legales importantes, como son la asignación de recursos a educación, justicia, infraestructura y determinados programas sociales. No obstante, por razones de orden económico y jurídico, no se presupuesta una cantidad importante de destinos específicos, lo que plantea la necesidad de un análisis a fondo que establezca los ajustes necesarios considerando las limitaciones económicas y la vocación social del Estado.

Recursos para gobiernos locales

Respecto a la asignación de recursos a los gobiernos locales, esta Contraloría llama la atención sobre la asignación de ¢3.600,0 millones a las municipalidades del país dentro del programa de Actividad Central del Ministerio de Gobernación y Policía. Esta partida se incluyó en el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2013 remitido por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa, e indica que dichos recursos se distribuirán mediante decreto ejecutivo. Al respecto, en el Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2013, la

Contraloría se refirió a la forma en la que se definió el destinatario y la distribución de esta transferencia a favor de los gobiernos locales, reiterando que el mecanismo utilizado no considera la definición previa de un criterio técnico para la distribución, por lo que su aplicación queda sujeta a la emisión de un decreto ejecutivo que desglose los beneficiarios, finalidades y montos.

Sobre este particular, un grupo de Diputados consultó a la Sala Constitucional, si dicha partida quebranta el principio constitucional de especificidad en materia presupuestaria. Al respecto, la Sala Constitucional mediante resolución No. 16393 del 27 de noviembre del 2012, reafirmó los precedentes en que ha declarado inconstitucional las partidas presupuestarias con un destino en blanco o abierto. Para el caso en concreto resolvió que efectivamente la partida consultada es inconstitucional por el fondo ya que no existe un nivel de detalle que permita conocer cuáles municipalidades calificarán, cuáles son los criterios de selección u otros mecanismos alternos, situación que quebranta el principio constitucional de especificidad del gasto público.

Debido a que el Presupuesto 2013 fue aprobado con dicha condición, no obstante el señalamiento hecho por la Sala Constitucional, el órgano contralor presentó una acción de inconstitucionalidad para que se declare inconstitucional por violación al principio de especificidad, la partida número 70104 280 2310 3120 650 cuyo destino es para las Municipalidades del País a distribuir por decreto ejecutivo, incorporada en la Ley de Presupuesto 2013.

En el presupuesto se asignan también recursos importantes al Régimen Municipal y a las comunidades, respecto de lo cual este Órgano Contralor ha reiterado la necesidad de mejorar el proceso para la asignación y control del uso de algunos de esos recursos.

Finalmente, en relación con el presupuesto del Gobierno Central para el período 2013, la Contraloría considera que se debe mejorar el proceso de vinculación del presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo, y la definición de los indicadores (especialmente en las dimensiones de eficiencia y economía), como base esencial para la evaluación de los resultados.

V. Aspectos relevantes relacionados con los presupuestos de algunas instituciones de los sectores descentralizado y municipal

A continuación se presentan comentarios sobre algunos aspectos importantes relacionados con los presupuestos de algunas instituciones de los sectores descentralizado y municipal¹⁶.

5.1 Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)

La CCSS es una entidad autónoma a la que le corresponde el gobierno y la administración de los seguros sociales obligatorios¹⁷: el Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM), que se encarga de suministrar las prestaciones médicas por medio de diferentes centros de salud y el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) que cubre a los beneficiarios de pensiones ante el acaecimiento de los riesgos que su mismo nombre indica. La CCSS también administra el Régimen No Contributivo de Pensiones¹⁸.

El Presupuesto inicial de la CCSS para el 2013, ajustado de acuerdo con la aprobación parcial dada por la Contraloría General¹⁹, asciende a ₡2.535.459,0 millones distribuido de la siguiente manera: ₡1.554.145,8 millones (61,3%) para el SEM, ₡862.733,2 millones (34,0%) para IVM y ₡118.580,0 millones (4,7%) para el Régimen No Contributivo de pensiones.

Por razones de materialidad, en el presente comentario se analizarán los regímenes de Salud y de Invalidez, Vejez y Muerte.

Estructura Programática

La estructura programática de la CCSS, mantiene cuatro programas, a saber: *Atención Integral de la Salud de las Personas*, *Conducción Institucional*, ambos del Seguro de Salud; *Atención Integral de las Pensiones* y *Régimen No Contributivo de Pensiones*. Al primero de esos programas se cargan los gastos sustantivos del Régimen de Salud y al segundo los gastos administrativos de ese mismo régimen. En cuanto a los dos últimos, no tienen un programa separado para sus gastos administrativos, por lo que una parte se registra como compra de servicios al Seguro de Salud y lo correspondiente a las plazas administrativas, en el caso del IVM, se registra en el mismo programa, lo que dificulta conocer de manera precisa, cuál es el monto de dichos gastos en esos programas.

En un estudio²⁰ realizado por esta Contraloría General, en relación con este tema, se señaló que *la estructura programática no permite la asignación de los recursos con base en el modelo*

¹⁶ Es importante señalar que, no obstante que esta Contraloría ha seguido ejerciendo sus atribuciones de fiscalización en el Instituto Costarricense de Electricidad, en este informe no se incluye un comentario relativo a dicha entidad, en virtud de que la información sobre su presupuesto, fue declarada confidencial según se determinó en el acuerdo del Consejo Directivo del ICE, que consta en el artículo 2.1 de la sesión N° 6006 del 26 de setiembre de 2012, ello con base en lo que establece el artículo 35 de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Empresas del Sector Telecomunicaciones No.8660, por ende este Órgano Contralor se encuentra obligado a brindar confidencialidad a los datos analizados, conforme a disposiciones contenidas en la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito No.8422 y la Ley de Información no divulgada No.7975.

¹⁷ Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, N° 17 del 22 de octubre de 1943, y sus reformas.

¹⁸ Artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662.

¹⁹ Oficio 12710 (DFOE-SOC-0996) del 23 de noviembre de 2012, en el cual se improbo parcialmente la trasferencia de la Junta de Protección Social, ya que el monto propuesto era mayor al incorporado por dicha Junta.

²⁰ Informe DFOE-SOC-IF-15-2011 del 13 de diciembre de 2011.

de atención de la salud por redes²¹. Si bien, con esa estructura se puede generar información sobre los gastos de cada nivel de atención, sumando lo correspondiente a las unidades que componen ese nivel, con esa cifra no se pueden obtener conclusiones acertadas para la toma de decisiones referentes a los niveles de atención²², ya que no responden a una programación y asignación por redes de servicios. Las disposiciones emitidas sobre el particular se encuentran en proceso de cumplimiento, por lo que se espera mejoras en un futuro cercano.

Seguro de Salud

Las proyecciones realizadas por la CCSS en el presupuesto inicial para el 2013, muestran que los ingresos y los egresos totales, crecen en términos reales en un 2% y un 7%, respectivamente, con lo cual la brecha entre ambos conceptos sería de un 5%, cifra mayor a la diferencia de un 2,8% que se presentó al 30 de junio de 2012. Además, hay que tomar en cuenta, tal como lo señaló esta Contraloría General²³, que los ingresos y por tanto los resultados del 2012 están afectados por aportes extraordinarios recibidos por la CCSS del Gobierno Central con base en los convenios para el pago de la deuda suscritos entre esa entidad y el Ministerio de Hacienda²⁴. Para el 2013, la CCSS no ha presupuestado aportes extraordinarios del Gobierno Central, aspecto que incide directamente en que la brecha entre ingresos y egresos tienda a aumentar.

Sobre este particular, las políticas presupuestarias de la CCSS para el 2013, plantean lograr un crecimiento de los ingresos de al menos un 4% en términos reales y un crecimiento máximo de los egresos del 4% respecto al gasto real 2012, directriz que con las proyecciones mencionadas en el párrafo anterior, no se cumplen. Esas mismas políticas señalan que se debe dar seguimiento al comportamiento de los ingresos durante el transcurso del año 2013 y en caso necesario, ajustar el presupuesto de egresos, cuando el crecimiento de éstos sea mayor al mostrado en los ingresos²⁵, lo cual exige a esa entidad redoblar esfuerzos, llevando un monitoreo constante de su situación financiera, mejorando la recaudación de los ingresos y disminuyendo gastos, sin afectar la calidad de los servicios a los asegurados.

En relación con la disminución de los gastos, se debe dar énfasis al comportamiento de la partida *Remuneraciones*, ya que a pesar de que entre los años 2010 y 2012, la tendencia de los recursos corrientes que se necesitaban para su financiamiento disminuyó, pasando de un 74,6% a un 64,5%, en las proyecciones para el 2013, esa tendencia se revierte, aumentando el porcentaje a un 66,2%. Por lo anterior, tal como se indicó por esta Contraloría General mediante el oficio N° 12710²⁶, es necesario que la aprobación de cualquier gasto relacionado con plazas nuevas e incrementos salariales diferentes a los del costo vida, entre otros, se base en estudios legales y financieros que busquen la sostenibilidad financiera del Seguro de Salud y la eliminación de la precitada brecha entre ingresos y gastos.

²¹ Este concepto se entiende como un conjunto de unidades de producción de servicios de salud, ubicadas cada una de ellas en un espacio, población concreta, articuladas entre sí pero con diferente capacidad de resolución de problemas de salud, con determinando grado de accesibilidad, eficacia y eficiencia.

²² Los niveles de atención se relacionan con los objetivos de la atención de la salud que se ofrece a una comunidad. Es la forma de organizar el recurso del sistema de atención en salud en cantidad y calidad; para producir determinado volumen y estructura de servicios de salud en diversos grados de complejidad, estos están destinados a satisfacer necesidades y demandas de la población.

²³ Informe de Evaluación Fiscal Presupuestaria del Sector Público, Primer Semestre de 2012.

²⁴ En el período 2011-2012 la CCSS recibió \$94.042,1 millones, desglosados en \$68.487,4 millones en el segundo semestre del 2011 y \$25.554,7 millones en el primer semestre del 2012.

²⁵ Lineamiento 2 de los ingresos, inciso f).

²⁶ DFOE-SOC-0996 del 23 de noviembre de 2012.

Comportamiento de los Ingresos

De los $\$$ 1.554.145,8 millones estimados para el Seguro de Salud, el 98,3%, corresponde a *Ingresos Corrientes* (de los cuales las *Contribuciones Sociales* representan el 84,7%), las *Transferencias Corrientes del Gobierno* el 10,1%, un 1,5% a *Financiamiento* y un 0,2% a *Ingresos de Capital*.

Los *Ingresos Corrientes* continúan aumentando su representatividad dentro del presupuesto total de ingresos, pasaron de un 88,9% en el 2010 a un 98,3% en el 2013. Lo anterior se debe a la disminución, en los últimos años, del monto del superávit y que a partir del 2011, los aportes del Gobierno Central por concepto de pago de deuda estatal, que anteriormente se ubicaba como recursos de capital, fueron reclasificados como *Transferencias Corrientes*, en razón de que esos pagos corresponden a contribuciones del Estado a la seguridad social, para la atención de los servicios de salud.

En términos porcentuales, tal como se muestra en el cuadro siguiente, el crecimiento proyectado de los ingresos para el 2013, con respecto al 2012, asciende a un 6,8% nominal y un 2% real, cifras inferiores a las que se presentaron en el período 2011-2012, cuyo crecimiento porcentual ascendió a 11,1% y 7% respectivamente. Lo anterior se debe en parte a que en 2011 se tuvieron aportes extraordinarios recibidos del Gobierno Central, dentro del marco de los convenios para el pago de la deuda suscritos entre esa entidad y el Ministerio de Hacienda, además la partida de *Transferencias Corrientes*, la cual, no obstante la incorporación de los nuevos recursos de *Ley General de Control del Tabaco y sus efectos nocivos en la salud*²⁷ disminuyó en un 21% real respecto al 2012, contrario al período 2011-2012 cuyo porcentaje de crecimiento fue de un 5% real.

CUADRO 20
CCSS: RÉGIMEN DE SALUD, CRECIMIENTO DE INGRESOS POR PARTIDA, 2011-2013
-MILLONES DE COLONES-

Partidas	2011-2012				2012-2013		
	2011	2012	Var. Nominal	Var. Real	2013	Var. Nominal	Var. Real
Ingresos corrientes	1.268.820,7	1.421.894,0	12,1%	8%	1.527.282,5	7,4%	3%
Ingresos tributarios	1.047.201,1	1.175.642,5	12,3%	8%	1.315.740,4	11,9%	7%
Ingresos no tributarios	49.556,3	57.654,4	16,3%	12%	54.837,6	-4,9%	-9%
Transferencias Corrientes	172.063,3	188.597,1	9,6%	5%	156.704,4	-16,9%	-21%
Ingresos de capital	3.609,1	3.152,9	-12,6%	-16%	3.028,3	-4,0%	-8%
Financiamiento	38.433,0	30.696,1	-20,1%	-23%	23.835,0	-22,4%	-26%
Superavit libre	-5.686,3	0,0	-	-	7.000,0	-	-
Superavit específico	44.119,2	30.696,1	-30,4%	-33%	16.835,0	-45,2%	-48%
TOTAL	1.310.862,8	1.455.743,0	11,1%	7%	1.554.145,8	6,8%	2%

Fuente: Liquidación 2011 y estimaciones 2012-2013 incluidas en Presupuesto Inicial de la CCSS.

Por su parte, el rubro *Financiamiento* también decreció en un 26% en términos reales, originado en la disminución del superávit específico producto de su no incorporación total al Presupuesto Inicial, con lo que se incumplió lo establecido en el principio de *Universalidad e Integridad*²⁸ en el que se establece que *el presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe*

²⁷ Publicada en el Alcance 37 al Diario Oficial La Gaceta N° 61 del 23 de marzo de 2012.

²⁸ Según lo establecido en el inciso a) del punto 2.2.3 de las Normas Técnicas de Presupuestos Públicos.

íntegro. En cuanto al superávit libre, si bien creció con respecto al 2012, su baja representatividad dentro de los ingresos totales, hace que el impacto sea mínimo.

En lo referente a las *Contribuciones Sociales*, que es el ingreso más importante de este Régimen, se proyecta un porcentaje de crecimiento real de un 7% con respecto al 2012, un 1% menor al del período 2011-2012, dentro de lo cual es muy importante para la administración de la CCSS, reforzar las gestiones de cobro, de combate a la evasión y aumento en la cobertura contributiva.

Al igual que en el año anterior, esta Contraloría General aprobó las proyecciones de dichas contribuciones para el 2013, considerando que las estimaciones realizadas por la CCSS se ajustan razonablemente a las condiciones económicas actuales. No obstante, se indicó la necesidad de hacer el *monitoreo sobre la recaudación de esas contribuciones y sobre el comportamiento de las proyecciones macroeconómicas emitidas por el Banco Central de Costa Rica (BCCR), u otras variables que podrían afectar directamente las expectativas de empleo y política salarial, así como el comportamiento de la masa salarial y por lo tanto de las contribuciones, de modo que de ser necesario, se efectúen los ajustes mediante un presupuesto extraordinario*²⁹.

Comportamiento de los gastos

En el cuadro siguiente se observa la variación porcentual nominal y real, de cada una de las partidas de egresos propuestas para el 2013, con respecto a las estimaciones realizadas para el 2012.

CUADRO 21
CCSS: RÉGIMEN DE SALUD, CRECIMIENTO DE GASTOS POR PARTIDA, 2011-2013
-MILLONES DE COLONES-

Partidas	2011-2012				2012-2013		
	2011	2012	Var. Nominal	Var. Real	2013	Var. Nominal	Var. Real
Remuneraciones	858.259,1	916.857,4	6,8%	3%	1.010.307,3	10,2%	5%
Servicios	102.590,5	112.373,3	9,5%	5%	130.182,4	15,8%	11%
Materiales y suministros	196.027,5	209.284,2	6,8%	3%	219.750,7	5,0%	0%
Intereses y comisiones	2.025,0	2.866,0	41,5%	36%	1.873,1	-34,6%	-38%
Activos Financieros	33,9	85,1	151,0%	141%	36,0	-57,7%	-60%
Bienes duraderos	26.968,8	35.401,7	31,3%	26%	51.150,1	44,5%	38%
Transferencias corrientes	86.959,0	111.577,9	28,3%	23%	97.891,6	-12,3%	-16%
Amortización	7.302,3	2.869,2	-60,7%	62%	5.993,2	108,9%	99%
Cuentas Especiales	0,0	0,0	-	-	36.961,4	-	-
Total	1.280.166,1	1.391.314,8	8,7%	5%	1.554.145,8	11,7%	7%

Fuente: Liquidación 2011 y estimaciones 2012-2013 incluidas en Presupuesto Inicial de la CCSS.

A nivel total, el porcentaje de crecimiento del presupuesto de gastos de la CCSS para el 2013 con respecto al 2012, fue de un 11,7% nominal y 7% real, porcentajes superiores a los del período 2011-2012 que fueron de 8,7% y 5% respectivamente, lo cual se debe al incremento en la partida de Remuneraciones por el pago de ajustes pendientes, según se señala seguidamente.

²⁹ Oficio No 12710 (DFOE-SOC-0996) del 23 de noviembre de 2012.

En la partida *Remuneraciones*, que representa un 65% del total de los egresos, el porcentaje de incremento real fue de un 5% con respecto al 2012, mayor al 3% del período 2011-2012. Lo anterior se origina básicamente en la presupuestación de la previsión para el aumento de salarios de un 5% y de ajustes pendientes a los Profesionales en Ciencias Médicas (actualización de salarios, cancelación de diferencias salariales, incremento en la disponibilidad médica), cuya cancelación la Junta Directiva resolvió posponer por motivo de la crisis financiera del Seguro de Salud, en sesión ordinaria N° 8578 del 10 de mayo de 2012.

Esta inclusión de recursos para el pago de los ajustes salariales pendientes, también propició que en el 2013 se necesite un mayor porcentaje de ingresos corrientes para financiar la partida *Remuneraciones*. En el siguiente cuadro se observa que la tendencia descendente que había presentado dicho porcentaje entre los años 2010 al 2012, se revierte para el 2013.

CUADRO 22
CCSS: SEGURO DE SALUD,
PORCENTAJE DE INGRESOS CORRIENTES QUE FINANCIAN REMUNERACIONES, 2010-2013
-MILLONES DE COLONES-

Años	2010	2011	2012	2013
Ingresos Corrientes	1.071.567,1	1.268.820,0	1.421.894,0	1.527.282,5
Remuneraciones	799.113,1	858.259,1	916.857,4	1.010.307,3
Porcentaje	74,57%	67,64%	64,48%	66,15%

Fuente: Liquidación 2011 y estimaciones 2012-2013 en Presupuesto Inicial de la CCSS.

Sobre ese tema de las remuneraciones, esta Contraloría General, al analizar algunas iniciativas de ley que se tramitan en la Asamblea Legislativa, indicó que es imperativo una reforma a la Ley de Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas, N° 6836 y sus reformas, por cuanto genera una serie de incrementos salariales automáticos para diversos grupos profesionales del campo de la salud, que comprometen la sostenibilidad financiera del SEM y planteó la posibilidad de que esos incrementos se den por productividad y no sean automáticos ni permanentes, sino que se puedan evaluar de tiempo en tiempo³⁰.

Este asunto cobra particular importancia en la coyuntura actual, ante las demandas que están presentando un grupo grande de profesionales médicos para el cobro retroactivo de algunos beneficios, con base en la interpretación que hacen de esa ley, de allí que la Asamblea Legislativa hizo un trámite rápido del expediente N° 18533, denominado "Interpretación Auténtica de los artículos 5 y 13 de la Ley N° 6836, de Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas, de 22 de diciembre de 1982", con el cual se aclara que el salario ordinario de los médicos está constituido solamente por los componentes fijos, sin considerar los rubros variables para efectos del pago de los beneficios que se establecen en la Ley N° 6836.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Contraloría General mantiene su recomendación de que se efectúe una reforma integral a esa ley, por las razones indicadas.

³⁰ Memoria anual 2011, Contraloría General de la República, Primera parte, Retos para la sostenibilidad de los Seguros de Enfermedad y Maternidad y de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Adicionalmente, la Contraloría General emitió un informe³¹, señalando, entre otros aspectos, que en la estructura salarial del Seguro de Salud, un alto porcentaje corresponde al pago de una gran cantidad de pluses, adicionales al salario base, que si bien tienen su sustento jurídico, muchos de ellos no son razonables o ya no responden a las situaciones por las cuales fueron creados. Además indicó que no se ejercen los controles para verificar que esos incentivos se concedan y paguen conforme las condiciones convenidas, por lo cual algunos se continúan otorgando de manera inercial aun cuando no se cumplen los requisitos establecidos originalmente, por lo que se solicitó a la Administración valorar esta situación, y determinar las reformas necesarias en relación con este asunto, lo cual se encuentra en proceso.

En cuanto a la partida *Servicios*, el porcentaje de crecimiento real de un 11% con respecto al 2012, se debe, entre otras cosas, según lo manifestado por la CCSS³², a la construcción y puesta en funcionamiento de la nueva infraestructura institucional, tales como la remodelación de las Salas de Cirugía del Hospital San Juan de Dios, el CAIS de Desamparados y la construcción de varios EBAS. También se incluye la actualización del pago de alquiler de oficinas centrales al Régimen de IVM, correspondiente a los edificios Jenaro Valverde y Laureano Echandi y al incremento de campañas educativas en salud, seguridad social e imagen institucional en radio, prensa y televisión.

La partida *Materiales y Suministros* no creció en términos reales en el 2013 con respecto al 2012, lo cual se debe a que se han implementado acciones para concientizar sobre el uso racional de los recursos institucionales, las cuales se ven plasmadas en el documento Medidas para la Mejor Optimización de los recursos 2012-2013, aprobado por la Junta Directiva en el artículo 15 de la Sesión 8581 del 24 de mayo 2012. Como apoyo a estas medidas las unidades han realizado ajustes en el manejo de sus inventarios, uso de papelería, programación de las compras, así como el uso de medios electrónicos para la remisión de la información³³.

La partida *Bienes Duraderos*, una de las más sacrificadas por la crisis financiera, muestra un incremento real del 38%, superior al período 2011-2012 que ascendió a 23%. Sobresale por su monto la Construcción y el equipamiento del Centro de Atención Integral de Salud (CAII) de Siquirres, la remodelación del Quirófano del Hospital San Juan de Dios, el reforzamiento Estructural y Reconstrucción de los Sistemas Electromecánicos del Hospital de Ciudad Nelly, la Implementación del Expediente Digital Único y la ampliación integral de los Servicios de Radioterapia y Quimioterapia del Hospital México.

Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte

En este Régimen, el porcentaje real de incremento de las proyecciones de ingresos con respecto al 2012 es de un 1%, mientras que el de los egresos es de un 22%, lo que significa una brecha entre ambos de un 21% en términos reales. No obstante, se debe considerar que la partida que más crece es la de *Activos Financieros*, aspecto que se explica al analizar el comportamiento de los egresos, lo que fortalece el régimen, ya que se genera una capitalización de éste.

³¹ Informe DFOE-SOC-IF-11-2012 del 14 de diciembre de 2012.

³² Correo electrónico del Jefe de Presupuesto del 23 de enero de 2013.

³³ BIs.

Comportamiento de los ingresos

Los ingresos propuestos para el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte suman $\$862.733,3$ millones, de los cuales, los Ingresos corrientes son la principal fuente de recursos, un 83,9% de los ingresos totales, seguido del *Financiamiento*, con un 12,4%, y los *Ingresos de Capital* con un 3,7%.

Según se observa en el cuadro siguiente, el porcentaje de crecimiento de los ingresos con respecto al 2012, fue de un 5,6% nominal y 1% real, cifras menores a las del período 2011-2012, las cuales crecieron un 10,8% nominal y un 8% real. Lo anterior en parte se origina, tal como se indicó en el acápite referido al Seguro de Salud, debido a que en el período 2011-2012 el Gobierno realizó aportes extraordinarios a la CCSS, dentro del marco de los convenios de la deuda, suscritos entre esa entidad y el Ministerio de Hacienda, situación que también se ve reflejada en la disminución en términos nominales y reales de la partida *Transferencias Corrientes* con respecto al 2012.

CUADRO 23
CCSS: RÉGIMEN DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE, CRECIMIENTO DE INGRESOS POR PARTIDA, 2011-2013
-MILLONES DE COLONES-

Partidas	2011-2012				2012-2013		
	2011	2012	Crecimiento Nominal	Crecimiento Real	2013	Crecimiento Nominal	Crecimiento Real
Ingresos corrientes	593.922,3	680.172,1	14,5%	7%	724.254,8	6,5%	2%
Ingresos tributarios	449.759,5	505.925,4	12,5%	5%	552.117,8	9,1%	4%
Ingresos no tributarios	115.830,8	124.561,6	7,5%	6%	131.812,0	5,8%	1%
Transferencias Corrientes	28.332,0	49.685,1	75,4%	34%	40.325,1	-18,8%	-23%
Ingresos de capital	42.333,7	28.845,9	-31,9%	102%	31.478,5	9,1%	4%
Financiamiento	100.993,5	107.655,2	6,6%	2%	107.000,0	-0,6%	-5%
Superávit libre	100.993,5	107.655,2	6,6%	2%	107.000,0	-0,6%	-5%
TOTAL	737.249,5	816.673,2	10,8%	8%	862.733,3	5,6%	1%

Fuente: Liquidación 2011 y estimaciones 2012-2013 incluidas en Presupuesto Inicial de la CCSS.

En cuanto al superávit libre, el mismo se destinará a la adquisición de títulos valores a largo plazo, con el fin de maximizar la rentabilidad de la cartera de inversiones. La clasificación de estos recursos como libres podría variar, luego del análisis que realizará la CCSS, con base en las disposiciones expuestas por esta Contraloría General, en el informe DFOE-SOC-IF-08-2012 sobre la Liquidación del Plan-Presupuesto de la CCSS para el 2011³⁴.

Comportamiento de los egresos

La partida más importante de los egresos es la de *Transferencias Corrientes*, que representa el 71,9% del total, a la cual se cargan las pensiones del Régimen; le sigue la partida *Activos Financieros* que representa un 23,1%. Ambas partidas suman el 95% del total de gastos, lo cual está acorde con la razón de ser de este régimen de reparto y capitalización.

El siguiente cuadro muestra el porcentaje de crecimiento nominal y real de cada una de las partidas con respecto al 2012.

³⁴ La CCSS se encuentra en proceso de cumplimiento de las disposiciones del mencionado informe.

CUADRO 24
CCSS: RÉGIMEN DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE, CRECIMIENTO DE GASTOS POR PARTIDA, 2011-2013
-MILLONES DE COLONES-

Partidas	Año 2011	Año 2012	2011-2012		Año 2013	2012-2013	
			Crecimiento Nominal	Crecimiento Real		Crecimiento Nominal	Crecimiento Real
Remuneraciones	6.255,5	8.469,7	35,4%	30%	9.155,5	8,1%	3%
Servicios	14.177,6	16.491,9	16,3%	12%	18.471,2	12,0%	7%
Materiales y suministros	93,8	137,5	46,6%	41%	171,3	24,6%	19%
Intereses y comisiones	5.412,8	4.417,5	-18,4%	-22%	7.196,0	62,9%	55%
Activos Financieros	136.387,1	109.223,6	-19,9%	-23%	199.000,0	82,2%	74%
Bienes duraderos	115,8	189,5	63,6%	57%	242,8	28,1%	22%
Transferencias corrientes	467.151,7	522.493,7	11,8%	8%	620.696,5	18,8%	13%
Cuentas Especiales	0,0	11.207,8	-	-	7.799,9	-30,4%	-34%
TOTAL	629.594,3	672.631,2	6,8%	3%	862.733,2	28,3%	22%

Fuente: Liquidación 2011 y estimaciones 2012-2013 incluidas en Presupuesto Inicial de la CCSS.

A nivel agregado, el porcentaje de incremento real de los gastos propuestos para el 2013, en relación con el 2012, asciende a un 28,3% nominal y 22% real, muy superior a los porcentajes del período 2011-2012 que ascendieron a un 6,8% nominal y 3% real. Sobre el particular se debe de considerar que la partida que más crece es *Activos Financieros*, debido al fortalecimiento de las inversiones financieras para capitalizar el régimen, sobresaliendo la colocación de vencimientos de corto plazo a largo plazo, inversión de recursos nuevos y préstamos del programa de Créditos Hipotecarios para soluciones de vivienda a los asegurados.

En la partida *Transferencias Corrientes*, que tal como se indicó es la partida más importante de este Régimen, se cargan las Pensiones y jubilaciones contributivas y el respectivo aguinaldo. Durante el 2013, la CCSS espera otorgar 21.470 nuevas pensiones (11.423 por Vejez, 3.372 por Invalidez y 6.675 por muerte).

Plan Anual Institucional

Según información de la CCSS, esa institución se encuentra en *proceso de rediseño del Sistema de Planificación Institucional (SPI)*, con el fin de mejorar los procesos de formulación, control, modificaciones y evaluación de planes en los distintos niveles de la Institución, lo cual conllevará al mejoramiento de la gestión interna y la atención de las normas y disposiciones emitidas por el ente Contralor³⁵.

Las metas más importantes propuestas para el 2013, en el Régimen de Salud, son: *Incorporar 12 Áreas de Salud a la modalidad de clínica de mama; construcción de 10 sedes de EBAIS; contratación de 150 médicos especialistas profesionales y personal de apoyo; priorización e implementación del plan piloto para la atención del cáncer de mama en red para los hospitales nacionales; implementar en 24 Áreas de Salud el Expediente Digital Único en Salud (EDUS)*. En relación con el tema de sostenibilidad financiera, se establece como meta que el porcentaje de aseguramiento de la fuerza ocupada por el SEM sea del 70,1% y obtener una cobertura contributiva del 66,17% en el seguro del SEM.

³⁵ Página 3 del documento sección de *Información Institucional Importante*, adjunto al Presupuesto Inicial 2013.

En el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, las metas se dividen en cuatro grupos a saber; a) Gestión de Pensiones de Invalidez Vejez y Muerte que incluye el otorgamiento de pensiones y compensar el poder adquisitivo de dichas pensiones; b) Acceso a los Servicios de Salud mediante herramientas tecnológicas; c) Sostenibilidad Financiera del Régimen mediante inversiones financieras, (Rentabilidad de las inversiones y Créditos Hipotecarios de Vivienda) y d) Fortalecer las prestaciones sociales asociadas a salud y pensiones. Se definen metas como: otorgar ¢12.000,0 millones en créditos hipotecarios y que la tasa anual de inversiones sea igual o superior al 4%.

5.2 Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)

Presupuesto de ingresos

El presupuesto total aprobado a RECOPE para el año 2013 asciende a ₡1.759.040 millones (₡1.490,35 millones más que en 2012), lo cual representa una disminución en términos reales del 6%.

CUADRO 25
RECOPE: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2011-2013
-MILLONES DE COLONES-

Año	2011		2012		2013	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Ingresos corrientes	1.687.008,1	97,1%	1.757.549,7	99,9%	1.759.040,1	100,0%
Venta de productos derivados del petróleo	1.683.386,4	96,9%	1.755.847,5	99,8%	1.756.937,1	99,9%
Alquiler de edificios e instalaciones	0,4	0,0%	0,2	0,0%	-	-
Servicios de publicidad e impresión	2,2	0,0%	4,0	0,0%	5,5	0,0%
Venta de otros servicios	111,5	0,0%	125,9	0,0%	132,1	0,0%
Alquiler de terrenos	16,0	0,0%	29,2	0,0%	38,6	0,0%
Intereses sobre títulos y valores del Gobierno Central	825,1	0,0%	-	-	-	-
Intereses sobre cuentas corrientes y otros depósitos en Bancos Estatales	1.026,6	0,1%	981,7	0,1%	1.670,6	0,1%
Diferencias por tipo de cambio	1.576,6	0,1%	508,0	0,0%	155,0	0,0%
Ingresos varios no especificados	63,2	0,0%	53,3	0,0%	101,1	0,0%
Financiamiento	50.909,3	2,9%	2.000,0	0,1%	-	-
Superávit libre	40.809,3	2,3%	-	-	-	-
Superávit específico	10.100,0	0,6%	2.000,0	0,1%	-	-
TOTAL	1.737.917,3	100,0%	1.759.549,7	100,0%	1.759.040,1	100,0%

1/ Datos de 2011 y 2012 corresponden al presupuesto definitivo, 2013 a presupuesto inicial

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

El ingreso más relevante de la Refinadora es la venta de productos derivados del petróleo, que representa el 99,88% del total de los ingresos por recaudar en el año 2013, ₡1.756.937,1 millones.

Los precios internacionales están definidos por el mercado –oferta y demanda– y dependen, a su vez, de una diversidad de factores, que afectan sensiblemente el mercado de los combustibles y el crudo, tales como condiciones de la economía, el clima, la explotación de nuevos yacimientos, el ambiente político y riesgos tales como guerras, atentados terroristas, aspectos que constituyen un riesgo, toda vez que impactan directamente el precio de venta de los combustibles a nivel nacional.

En razón de la incertidumbre que rodea al mercado del petróleo, resulta indispensable monitorear el comportamiento de los ingresos, considerando su posible afectación por factores internos o externos; y ajustar dichos ingresos en forma oportuna cuando se requiera, mediante un presupuesto extraordinario, de manera que se favorezca la programación efectiva entre su

percepción y los gastos que financian, especialmente la compra de materia prima, producto terminado y otros bienes para la producción y la comercialización de los hidrocarburos, que representan el 88,73% del presupuesto total de egresos; así como para la inversión que garantice la sostenibilidad futura del servicio.

Presupuesto de egresos

Los egresos se agrupan en dos grandes programas, a saber, el programa de operaciones y el programa de inversiones.

CUADRO 26
RECOPE: PRESUPUESTO DE EGRESOS SEGÚN PROGRAMA, 2011-2013
-MILLONES DE COLONES-

Partida	2011				2012				2013			
	Operación		Inversión		Operación		Inversión		Operación		Inversión	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Remuneraciones	44.384,5	2,6%	728,1	1,3%	47.237,5	2,8%	1.400,9	2,1%	48.956,3	2,8%	12,2	0,2%
Servicios	57.450,7	3,4%	8.220,3	15,2%	49.432,7	2,9%	3.162,7	4,7%	58.386,1	3,3%	0,5	0,0%
Materiales y suministros	1.551.623,8	92,1%	691,8	1,3%	1.566.337,5	92,5%	1.950,4	2,9%	1.567.985,1	89,4%	2,3	0,0%
Intereses y comisiones	2.683,1	0,2%	20,0	0,0%	2.019,0	0,1%	-	-	3.475,2	0,2%	-	-
Activos financieros	12.776,0	0,8%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bienes duraderos	6,0	0,0%	44.311,0	82,1%	-	-	60.503,5	90,3%	-	-	5.040,0	99,7%
Transferencias corrientes	4.109,3	0,2%	-	-	4.389,7	0,3%	-	-	4.072,7	0,2%	-	-
Amortización	5.573,9	0,3%	-	-	4.753,0	0,3%	-	-	4.637,9	0,3%	-	-
Cuentas especiales	5.338,8	0,3%	-	-	18.362,8	1,1%	-	-	66.471,9	3,8%	-	-
TOTAL	1.683.946,1	100,0%	53.971,2	100,0%	1.692.532,3	100,0%	67.017,4	100,0%	1.753.985,1	100,0%	5.055,0	100,0%

1/ Datos de 2011 y 2012 corresponden al presupuesto definitivo, 2013 a presupuesto inicial

Fuente: Presupuesto inicial 2013, RECOPE

Para el año 2013 el 99,71% de los egresos corresponden al programa de operación y el restante 0,29% al de inversión. Esta situación se da porque la compra de hidrocarburos se encuentra en el programa de operación. Además, dada la restricción en el límite del gasto, no fue posible asignar erogaciones previstas en el programa de inversión, por lo que los recursos disponibles quedan temporalmente en la partida de cuentas especiales del programa de operación, esta última que asciende a un monto de $\text{¢}66.471,9$ millones, sea un 3,8% del presupuesto total. Así, el programa de inversión por $\text{¢}5.055$ millones, presenta un decrecimiento del 92,5% con respecto al presupuesto del 2012.

La partida más significativa es la de "Materiales y suministros" donde se cargan los gastos correspondientes a la compra de materia prima y producto terminado. Su contenido presupuestario ha mostrado un comportamiento estable en el periodo 2011 al 2012. Para el año 2013 tiene asignada la suma de $\text{¢}1.567.987,4$ millones, lo que disminuye en términos reales en un 6% con respecto al año 2012.

Otro gasto importante lo constituyen las remuneraciones por $\text{¢}48.956$ millones y se fundamentan en lo autorizado por la Autoridad Presupuestaria y en lo dispuesto en la convención colectiva de trabajo. En términos reales la partida de remuneraciones plantea un decrecimiento del 2,6% en el año 2013 respecto del 2012 e incluye el contenido presupuestario para 1.734 plazas fijas y 8 por servicios especiales.

En la partida de servicios, se presupuesta para el año 2013 el pago de impuesto sobre la renta por ₡5.869,5 millones, que se apega a lo resuelto mediante fallo del tribunal fiscal administrativo, comunicado a RECOPE el 01 de setiembre de 2011.

El presupuesto de egresos para el año 2013, al igual que el del año 2012, se ve afectado por el límite de gasto presupuestario, que fue establecido en ₡67.880,28 millones de colones, según lo comunicado por la Autoridad Presupuestaria a la administración de RECOPE, en el oficio N° STAP-931-2012 del 27 de abril de 2012, ello en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto Ejecutivo 37042-H, Directrices de Política Presupuestaria para el 2013.

Según lo indicado por la administración de RECOPE al Ministro de Hacienda en el oficio N° P-388-2012 del 13 de setiembre de 2012, "(...) el gasto presupuestario máximo establecido por la Autoridad Presupuestaria para el 2013, no son suficientes para atender el nivel de actividad requerido por las diferentes áreas del negocio, razón por la cual resulta indispensable solicitar a ese Ministerio una ampliación del gasto presupuestario máximo para el año 2013 por la suma de 76 597,19 millones de colones, para las inversiones de la empresa y los gastos denominados sustantivos y no recurrentes (...)" De los ₡76.597,19 millones requeridos, ₡39.408,14 millones están incluidos en el presupuesto en comentario, en la partida de cuentas especiales con el fin de cubrir las inversiones programadas para el año 2013 y ₡5.350,25 millones para gastos operativos sustantivos y no recurrentes y los restantes ₡31.838,8 millones se incluirán en un futuro presupuesto extraordinario, lo anterior considerando que se financiarán con la emisión de títulos valores (bonos) no incluidos en el presupuesto 2013.

Los gastos limitados están creciendo el 4% acorde con lo establecido por la Autoridad Presupuestaria en las directrices de política presupuestaria para el 2013, aun cuando existen gastos en el área de operación, que de acuerdo con lo que indica la administración, superan ese 4% como por ejemplo los contratos de mantenimiento preventivo y correctivo de tanques, edificios e instalaciones, así como por variaciones en el tipo de cambio. Además, existen compromisos con empresas por contrataciones que de acuerdo con los lineamientos de la Autoridad Presupuestaria aplicarían como gasto no recurrente, y en consecuencia se encuentran excluidos del límite de gasto. Estas y otras razones son las que motivan la solicitud de los ₡5.350,25 millones en gastos de operación.

Por otra parte, aun cuando en el presupuesto 2013 no se incorporan recursos para el desarrollo del proyecto de modernización y ampliación de la refinería en Moín - dadas las restricciones en el límite de gasto establecidas a RECOPE-, esa Refinadora ha estimado para el periodo comprendido entre los años 2010 a 2016 un presupuesto de inversión para dicho fin por la suma ₡9.290,8 millones, incluyendo los costos de operación de la oficina del proyecto que se ubicaría en las instalaciones de RECOPE; suma que se compone de ₡4.945,5 millones para el diseño básico para las modificaciones a las unidades existentes y ₡4.345,3 millones para otros gastos propios de dicha empresa pública. Al respecto, de un análisis preliminar realizado por esta Contraloría, se determinó que podrían existir gastos que eventualmente podría asumirlos SORESCO, por lo que se indica a RECOPE la necesidad de revisar y definir el presupuesto de inversión del proyecto en función de los compromisos asumidos en el Acuerdo de Empresa Conjunta, documento presupuestario que debe ser formalizado ante las instancias pertinentes, y constituir a lo interno de RECOPE un insumo para la planificación y desembolso de los recursos.

A su vez, en dicho análisis se determinó informalidad e indefinición de funciones en el establecimiento de dicha oficina dentro de la estructura orgánica institucional, e insuficiencia de mecanismos de control, coordinación y comunicación precisos a lo interno de RECOPE, y

entre esta Refinadora y SORESCO. Ante esto, el ente contralor señaló a la administración de RECOPE la necesidad de definir los perfiles de los puestos, donde se delimiten los roles y responsabilidades de los funcionarios participantes en el proyecto, así como de la estructura orgánica de dicha oficina, todo lo cual debe estar debidamente formalizado y comunicado a las instancias pertinentes.

5.3 Instituto Nacional de Seguros (INS)

El Instituto Nacional de Seguros (INS) ha implementado cambios en su forma de operar desde la apertura del mercado de seguros en el año 2008, con base en la promulgación de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, N° 8653³⁶. La Ley Reguladora del Mercado de Seguros le permite una mayor flexibilidad en las materias de contratación y presupuesto, así como contar con herramientas adicionales para competir con mayor eficacia y eficiencia en un mercado en competencia.

Evolución del presupuesto de ingresos del INS período 2011-2013

El presupuesto inicial del INS para el año 2013 es de ¢865.323,7 millones, con un incremento en términos reales de un 6,4%, respecto al presupuesto inicial del año 2012. El ingreso más importante corresponde al giro del negocio, es decir tiene que ver con la venta de seguros y reaseguros, con un 56,3% (¢486.861,0 millones) del total de ingresos, para un incremento en términos reales de un 3,3% con respecto al año anterior.

Por su parte, el rubro relativo a recursos de vigencias anteriores³⁷, representa el 21,9% (¢189.249,7 millones) del total de ingresos. La aplicación del superávit libre se utilizará, entre otros aspectos para incrementar la cartera de inversiones a largo plazo; la internacionalización del Instituto por medio de Alianzas Estratégicas, según el artículo 1 de su Ley Orgánica; para el proyecto ALFA (desarrollo de sistemas de información y equipo necesario en licencias, software y hardware), así como un aporte de capital para la sociedad Hospital del Trauma para su pre-operación. Ahora bien, en lo que respecta al superávit específico, éste se utilizará en la construcción del Hospital de Trauma. Un detalle de lo indicado se muestra en el cuadro que se presenta a continuación:

CUADRO 27
INS: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2011-2013
-MILLONES DE COLONES-

Ingreso	Presupuesto Ordinario		Variación 2012/2011		Presupuesto Ordinario 2013		Variación 2013/2012	
	2011	2012	Absoluta	Real	Monto	Estructura	Absoluta	Real
Venta de Bienes	45,8	42,6	-3,2	-10,6%	41,2	0,0%	-1,4	-9,1%
Venta de Seguros y reaseguros	469.358,5	442.791,3	-26.567,2	-9,3%	486.861,0	56,3%	44.069,7	3,3%
Otros servicios	94,3	73,3	-21,0	-25,3%	81,8	0,0%	8,5	4,9%
Intereses sobre Títulos Valores	63.304,0	62.881,0	-423,0	-4,5%	72.060,0	8,3%	9.179,0	7,7%
Intereses y Comisiones sobre Préstamos	3.040,6	2.304,7	-735,9	-27,1%	2.365,5	0,3%	60,8	-3,5%
Otras rentas de Activos Financieros	5.795,5	14.555,8	8.760,3	141,5%	8.160,8	0,9%	-6.395,0	-47,3%
Multas, sanciones, remates y	10,0	5,3	-4,7	-49,0%	0,0	0,0%	-5,3	-100,0%
Intereses moratorios	62,8	123,0	60,2	88,3%	123,0	0,0%	0,0	-6,0%
Otros ingresos no tributarios	19.303,2	16.212,4	-3.090,8	-19,2%	17.395,9	2,0%	1.183,5	0,8%
Venta de activos	56,0	57,2	1,2	-1,8%	132,0	0,0%	74,8	116,9%
Recuperación préstamos Sector Privado	5.038,9	7.961,8	2.922,9	51,9%	5.871,8	0,7%	-2.090,0	-30,7%
Recuperación de otras inversiones	109.100,0	128.610,0	19.510,0	13,3%	75.205,0	8,7%	-53.405,0	-45,1%
Otros ingresos de capital	3.645,9	4.664,8	1.018,9	23,0%	7.776,0	0,9%	3.111,2	56,6%
Superávit Libre	552.358,9	68.132,2	-484.226,7	-88,1%	162.642,7	18,8%	94.510,5	124,3%
Superávit Específico	21.874,2	15.679,7	-6.194,5	-31,1%	26.607,0	3,1%	10.927,3	59,5%
TOTAL	1.253.088,6	764.095,1	-488.993,5	-41,4%	865.323,7	100,0%	101.228,6	6,4%

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2011-2012-2013.

³⁶ Publicada en La Gaceta N° 152 del 07/08/2008.

³⁷ Los recursos de vigencias anteriores incluyen el superávit libre y el superávit específico.

Evolución del presupuesto de egresos del INS período 2011-2013

A partir del año 2012 con el fin de identificar claramente los gastos relacionados con la construcción del denominado Hospital del Trauma S.A., se crea en la estructura programática, el programa No. 5, separando los gastos de dicha construcción del programa No. 3 INS-Salud.

Para el ejercicio económico 2013, el programa Servicios de Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo es el que abarca el 51,5% del presupuesto, por medio del cual se atiende la actividad aseguradora comercial y de seguridad social del Instituto, así como la atención de las obligaciones derivadas de los contratos de seguros y reaseguros y la transferencia al Cuerpo de Bomberos según lo establece el transitorio VIII de la Ley N° 8653.

Un detalle de lo expuesto se puede apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO 28
INS: PRESUPUESTO ORDINARIO SEGÚN PROGRAMA, 2011-2013
-MILLONES DE COLONES-

Programa	Presupuesto Ordinario		Variación 2012/2011		Presupuesto Ordinario 2013		Variación 2013/2012	
	2011	2012	Absoluta	Real	Monto	Estructura	Absoluta	Real
Dirección Superior y Administración	550.524,2	271.782,2	-278.742,0	-52,5%	374.456,8	43,3%	102.674,6	29,5%
Servicios, Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo	663.077,7	461.073,9	-202.003,8	-33,1%	446.021,5	51,5%	-15.052,4	-9,1%
INS-SALUD	39.486,7	15.859,2	-23.627,5	-61,4%	18.124,6	2,1%	2.265,4	7,4%
Hospital del Trauma	0,0	15.379,8	15.379,8	-	26.720,8	3,1%	11.341,0	63,3%
TOTAL	1.253.088,6	764.095,1	-488.993,5	-41,4%	865.323,7	100,0%	101.228,6	6,4%

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2011-2012-2013.

En lo que compete al presupuesto de egresos 2013, la partida más relevante es la de "Servicios" con una asignación de un 49,2% (¢425.888,6 millones) del total de los recursos, en términos reales dicha partida muestra un incremento de 0,3% con respecto a lo presupuestado en el año 2012 (¢398.831,2 millones)³⁸.

Las cuentas de mayor relevancia en dicha partida "Servicios" son la de "Seguros, reaseguros y otras obligaciones" con un 75,6% (¢321.842,5 millones) de los recursos asignados principalmente para el pago de las obligaciones por contratos de seguros que es la actividad primordial del INS y la de "servicios comerciales y financieros" que representa un 15,0% (¢64.006,7 millones) de la asignación, en la cual se incluyen entre otros recursos necesarios para atender las campañas publicitarias, comisiones y gastos por servicios financieros.

La segunda partida importante es "Activos financieros", con una asignación de un 24,5% (¢211.999,6 millones), del total de los recursos, en términos reales se da un incremento de un 4,1% con respecto al presupuesto inicial del año 2012 (¢191.417,2 millones)³⁹, sin embargo, para el año 2013 se disminuyó la proyección de invertir en títulos valores de largo plazo. Se contempla en esta cuenta el aporte de capital a la Sociedad del INS, Hospital del Trauma S.A. y las propuestas de alianzas estratégicas.

³⁸ La asignación presupuestaria definitiva de esta partida, en el año 2012, fue de ¢434.294,3 millones y tuvo una ejecución del 82,7% (¢359.078,2 millones).

³⁹ La asignación presupuestaria definitiva de esta partida, en el año 2012, fue de ¢354.947,5 millones y tuvo una ejecución del 73,8% (¢261.808,5 millones).

CUADRO 29
INS: PRESUPUESTO SEGÚN OBJETO DEL GASTO, 2011-2013
-MILLONES DE COLONES-

Partida	Presupuesto Ordinario		Variación 2012/2011		Presupuesto Ordinario 2013		Variación 2013/2012	
	2011	2012	Absoluta	Real	Monto	Estructura	Absoluta	Real
Remuneraciones	53.767,6	52.426,0	-1.341,6	-6,2%	53.913,7	6,2%	1.487,7	-3,4%
Servicios	363.037,3	398.831,2	35.793,9	5,6%	425.888,6	49,2%	27.057,4	0,3%
Materiales y Suministros	6.829,5	5.937,3	-892,2	-16,4%	6.656,1	0,8%	718,8	5,3%
Intereses y comisiones	224,8	22,0	-202,8	-90,6%	31,1	0,0%	9,1	32,8%
Activos financieros	517.400,6	191.417,2	-325.983,4	-64,4%	211.999,6	24,5%	20.582,4	4,1%
Bienes duraderos	63.525,7	24.299,0	-39.226,7	-63,2%	56.010,1	6,5%	31.711,1	116,6%
Transferencias corrientes	27.420,7	28.776,8	1.356,1	0,9%	31.857,0	3,7%	3.080,2	4,0%
Cuentas especiales	220.882,4	62.385,6	-158.496,8	-72,8%	78.967,5	9,1%	16.581,9	18,9%
TOTAL	1.253.088,6	764.095,1	-488.993,5	-41,4%	865.323,7	100,0%	101.228,6	6,4%

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2011-2012-2013.

5.4 Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)

El FODESAF es administrado por la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), como una dependencia técnica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), con el propósito de contar con un instrumento clave de la política social costarricense, en particular de la política social selectiva, para financiar programas de vivienda, educación, salud, y promoción social, orientados a los sectores de la población en estado de pobreza y pobreza extrema⁴⁰.

Los recursos del FODESAF se destinan a financiar programas y servicios de instituciones del Estado y de otras dependencias expresamente autorizadas por ley, que tienen a su cargo conceder aportes complementarios al ingreso de las familias y el financiamiento de programas de desarrollo social, de conformidad con el artículo 3 de la citada Ley N° 5662. La asignación de estos recursos la realiza la DESAF en coordinación con las autoridades del sector social, siguiendo lo establecido en la ley del fondo y las prioridades del Gobierno.

Resultados de la aprobación presupuestaria 2013

Los ingresos presupuestados para el ejercicio económico 2013 ascienden a ₡462.388,8 millones, y se originan en tres fuentes: el 5% de recargo a las planillas de los patronos públicos y privados que se estima en ₡248.551,0 millones (53,8%); los recursos de la Ley de Presupuesto Ordinario de la República para el ejercicio económico 2013, que se financian con la recaudación del Impuesto sobre las Ventas, por un monto de ₡213.835,8 (46,2%); y ₡2,0 millones de ingresos no tributarios, correspondientes a intereses sobre saldos de cuentas corrientes y recuperaciones por morosidad.

Es importante tener presente, que el comportamiento en la captación de esos recursos depende de las condiciones de crecimiento de la economía y del comportamiento de variables como el empleo y otras que eventualmente pueda el Gobierno fijar en materia fiscal, por lo que la efectividad de las transferencias de recursos del Fondo a los distintos programas sociales se puede ver afectada por esa situación.

La propuesta de ingresos muestra un incremento absoluto de ₡46.557,5 millones, con una variación real del 6,1% en relación con el 2012, justificada por un aumento en la estimación de los ingresos por concepto de "Contribuciones Sociales" (5% sobre las planillas de los patronos públicos y privados) y de los ingresos provenientes de la Transferencia del Gobierno, tal como se refleja en el cuadro presentado a continuación.

⁴⁰ Se crearon mediante la Ley N° 5662, reformada por la Ley N° 8783 del 14 de octubre del 2009.

CUADRO 30
FODESAF: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2011-2013
-MILLONES DE COLONES-

Fuente de Ingreso	2011		2012		2013		2012 - 2013	
	Presupuesto Inicial	Relativo	Presupuesto Inicial	Relativo	Presupuesto Inicial	Relativo	Variación Absoluta	Variación Real
Contribuciones Sociales	204.324,1	54,0%	228.322,6	54,9%	248.551,0	53,8%	20.228,3	3,9%
Ingresos no Tributarios	2,0	0,0%	2,0	0,0%	2,0	0,0%	-	-4,6%
Transferencias Corrientes	173.986,2	46,0%	187.506,6	45,1%	213.835,8	46,2%	26.329,2	8,8%
TOTAL	378.312,3	100,0%	415.831,2	100,0%	462.388,8	100,0%	46.557,5	6,1%

Fuente: Presupuestos Iniciales 2011 - 2013

La proyección de ingresos por concepto de Contribuciones Sociales alcanzó la suma de ¢248.551,0 millones, que representa un 53,8% de los recursos que se estima recaudar, constituyendo la principal fuente de ingresos del Fondo y propone un incremento de ¢20.228,3 millones en relación con la estimación inicial de ingresos para el año 2012, con una variación real del 3,9%⁴¹.

Según un estudio efectuado por esta Contraloría General, a octubre de 2012 existe una morosidad en el pago de las contribuciones sociales por un monto de ¢136.271,6 millones, debido a que la DESAF presenta serias deficiencias en la gestión de cobro administrativo y no está realizando el cobro judicial, razón por la cual se dispuso a esa Dirección conformar la unidad de cobro judicial, clasificar las deudas por categorías y orientar la gestión de cobro a aquellas cuentas con mayores posibilidades de recuperación y con arreglos de pago incumplidos⁴². Asimismo, se ordenó a la CCSS asumir el cobro de las contribuciones sociales del FODESAF, conforme lo establece la ley, a partir del 16 de febrero de 2015⁴³.

Las Transferencias Corrientes son el segundo rubro de ingresos en importancia, ascienden a la suma ¢213.835,8 millones, con un incremento absoluto de ¢26.329,2 millones en relación con el año 2012, recursos que se originan en el Impuesto General sobre las Ventas.

En relación con los egresos, el monto total de los recursos que se propone transferir se hace de la siguiente manera: ¢281.477,5 millones (60,8%) para instituciones con montos o porcentajes fijados definidos en el artículo 3 de la Ley N° 5662 y su reforma (Ley N° 8783), ¢125.125,3 millones (27,0%) para programas e instituciones que no están especificados en la Ley y que originalmente eran asumidos por el Gobierno Central y ¢47.525,1 millones (12,0%) de transferencias a otros programas sociales, definidos de conformidad por las autoridades del sector social⁴⁴.

⁴¹ Tomando en consideración la cuantía del aumento, esta Contraloría General indicó a la Administración, en el oficio de aprobación presupuestaria, N° 11900 DFOE-SOC-0945 del 6 de noviembre de 2012, que debe dar un seguimiento estricto a la recaudación de los recursos estimados, con el propósito de realizar los ajustes que eventualmente se requieran, en función de posibles cambios en las variables que sustentaron la proyección. Lo anterior por cuanto este ingreso, por su origen, depende de variables de carácter económico, exógenas a la DESAF, relacionadas de forma directa con la fuerza de trabajo del país.

⁴² Informe N° DFOE-SOC-IF-14-2012 del 20 de diciembre de 2012.

⁴³ Informe N° DFOE-SOC-IF-1-2013 del 31 de enero de 2012.

⁴⁴ Según el plan de inversiones 2013 del FODESAF, la distribución de recursos de conformidad con el artículo 3 de la Ley del FODESAF se orienta a programas para atender las necesidades de la población en estado de pobreza y pobreza extrema, en materias de vivienda, educación, salud y promoción social. Aproximadamente un 18,3% se destina al sector vivienda (transferencias al Banco Hipotecario de la Vivienda –BANHVI-, y al INVU), un 23,0% al sector educación (para el Programa Avancemos y el Fondo Nacional de Becas –FONABE-; a Comedores Escolares y Juntas de Educación), un 10,0% al sector nutrición y salud (OCIS, CONAPAM, PANI e ICODER) y un 40,9% al sector promoción social (Pensiones del

Sobre la ejecución de los presupuestos del FODESAF, esta Contraloría General examinó, para el período 2010-2012 la gestión realizada por la DESAF, determinando que desde el año 2010 no se ejecutan los recursos presupuestados asignados a algunos programas, debido a que la DESAF no ha promulgado dos reglamentos solicitados en la Ley y a que no ha definido las unidades ejecutoras responsables de la ejecución. Los programas que no muestran ejecución de recursos son los correspondientes a trabajadores de bajos ingresos con hijos (as) con discapacidad, infraestructura para poblaciones indígenas, de jóvenes egresados del Sistema Nacional de Protección que administra el Patronato Nacional de la Infancia, así como el concerniente a la Torre de la Esperanza del Hospital Nacional de Niños, este último aunque ya tiene su unidad ejecutora. También se determinó que la DESAF no ha definido una metodología para la asignación de los recursos entre programas que no están especificados en la ley⁴⁵.

En relación con la aplicación de los recursos, el cuadro siguiente muestra las asignaciones presupuestarias iniciales, por objeto del gasto, para los períodos 2011-2013.

CUADRO 31
FODESAF: PRESUPUESTO DE EGRESOS SEGÚN OBJETO DEL GASTO, 2011-2013
-MILLONES DE COLONES-

Egresos	2011		2012		2013		2012 - 2013	
	Presupuesto Inicial	Relativo	Presupuesto Inicial	Relativo	Presupuesto Inicial	Relativo	Variación Absoluta	Variación Real (1)
Servicios	1.975,8	0,5%	2.201,2	0,5%	2.396,6	0,5%	195,4	3,9%
Transferencias Corrientes	287.955,8	76,1%	310.600,0	74,7%	349.448,0	75,6%	38.848,0	7,4%
Transferencias de Capital	75.523,0	20,0%	97.159,2	23,4%	106.244,6	23,0%	9.085,4	4,4%
Cuentas Especiales	12.857,7	3,4%	5.870,8	1,4%	4.299,6	0,9%	(1.571,2)	-30,1%
TOTAL	378.312,3	100,0%	415.831,2	100,0%	462.388,8	100,0%	46.557,5	6,1%

Fuente: Presupuestos Iniciales 2011 - 2013

La propuesta de egresos del FODESAF para el período 2013 refleja una composición relativa similar a la del ejercicio anterior 2012, en la cual, las partidas de Transferencias Corrientes y de Capital son las que mayor asignación de recursos reflejan destinando en ambas, más del 98,6% de los recursos. Para 2013, la primera representa el 75,6% del total de egresos por un monto de ₡349.448,0 millones, mostrando una variación real del 7,4% respecto del 2012; y la segunda absorbe el 23,0% para una variación real del 4,4%, tal como se observa en el cuadro anterior. La distribución de esas partidas por grupos institucionales, se presenta en el cuadro siguiente.

régimen no contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social, al financiamiento de pensiones para personas adultas mayores en situación de pobreza; al programa de asegurados por cuenta del Estado en caso de indigencia, aportes al Instituto Mixto de Ayuda Social y personas con discapacidad, entre otros), un 1,8% para empleo, el 4,6% para construcción y equipamiento a los CEN-CINAI, Municipalidades y el AYA entre otros, así como un 1,0% en otros aportes.

⁴⁵ Informe N° DFOE-SOC-IF-14-2012 del 20 de diciembre de 2012.

CUADRO 32
FODESAF: DETALLE DE TRANSFERENCIAS CORRIENTES Y DE CAPITAL, 2013
-MILLONES DE COLONES-

Grupo Institucional	Transferencias Corrientes	Transferencias de Capital	Total	Relativo
Al Gobierno Central	157.048,5	1.800,0	158.848,5	34,9%
A Órganos Desconcentrados	46.876,3	2.020,6	48.896,9	10,7%
A Instituciones Descentralizadas no Empresariales	144.004,3	575,0	144.579,3	31,7%
A Gobiernos Locales	-	6.150,0	6.150,0	1,3%
A Empresas Públicas no Financieras	-	8.206,5	8.206,5	1,8%
A Instituciones Públicas Financieras	1.250,0	83.553,7	84.803,7	18,6%
A Entidades Privadas sin Fines de Lucro	268,9	3.938,8	4.207,7	0,9%
TOTAL	349.448,0	106.244,6	455.692,6	100,0%

Fuente: Presupuesto Inicial 2013, Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)

El mayor porcentaje de asignación de recursos durante 2013, corresponde a las transferencias al Gobierno Central con un 34,9%, que alcanza un monto total de ₡158.848,5 millones. El 75,9% de estos recursos son destinados, a través de los Ministerios de Educación Pública (MEP) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), para financiar los programas de Comedores Escolares, Avancemos y el de Pensiones a Adultos Mayores en condición de pobreza; a los que se le asignan ₡24.511,2 millones, ₡42.000,0 millones y ₡52.730,2 millones respectivamente.

Con respecto al programa Avancemos, se le asigna la suma de ₡42.000,0 millones, transferencia que muestra una disminución respecto de las previstas para el 2011 y 2012, años en los que se tenía una estimación inicial de ₡60.000,0 millones y ₡47.500,0 millones, respectivamente. La disminución se prevé cubrir, según lo indicado por las autoridades del IMAS, con el superávit que el Programa muestra a diciembre del 2012. El Instituto ajustará durante este año, la previsión presupuestaria para el Programa Avancemos en ₡6.000,0 millones.

Por su parte, la transferencia para las Instituciones Descentralizadas no empresariales, representan el 31,7% del total de las transferencias para un monto de ₡144.579,3 millones. Dentro del rubro anterior, destaca la suma de ₡80.722,0 millones para la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), previstos entre otros usos para la atención a la población indigente, que incluye la asignación de ₡25.000,0 millones en comparación con los ₡12.500,0 millones que se presupuestaron en el 2012⁴⁶, ₡54.519,8 millones para el Régimen no Contributivo de Pensiones que en comparación con el año anterior también muestra un incremento de ₡9.564,5 millones y ₡1.202,2 millones para el Programa de atención a pacientes en fase terminal.

Otras transferencias importantes son las que se proponen para el IMAS por la suma de ₡28.742,8 millones, para el Programa de Atención Integral de la Pobreza, al Fondo Nacional de Becas (FONABE) la suma de ₡19.615,9 millones, a la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS) el monto de ₡18.858,8 para nutrición y desarrollo infantil (mediante los CEN-CINAI) y al

⁴⁶ Esta asignación se estima con base en el Convenio de Apoyo a la Consolidación Financiera del Seguro de enfermedad y maternidad de la Caja Costarricense de Seguro Social, suscrito entre el Ministerio de Hacienda, la CCSS y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Patronato Nacional de la Infancia la suma de ¢15.013,7 millones. Todos los casos superan el mínimo previsto en la Ley N° 5662, que establece estas obligaciones.

Como nuevo aporte, se tiene el consignado al INVU por ¢1.250,0 millones, para financiar programas de vivienda, congruente con los programas sociales que se pueden financiar, según el artículo 3 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N° 5662⁴⁷.

En relación con las Transferencias de Capital, representa el 22,9% del total de los recursos previstos en el presupuesto 2013 y la asignación de mayor cuantía es la del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), específicamente para el Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI), por una suma de ¢83.553,6 millones, que tiene su base jurídica en la Ley N° 8783.

A los gobiernos locales se les asignó transferencias para la construcción, ampliación, equipamiento y compra de terrenos para los centros de cuidado y desarrollo integral como parte de la ejecución de la política social relacionada con la Red de Cuido⁴⁸ por la suma de ¢4.750,0 millones, y para el Programa de Servicio Eléctrico el monto de ¢1.400,0 millones que se distribuye en 5 gobiernos locales. Otras entidades beneficiarias de los aportes del Fondo son el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (¢ 8.206,4 millones)⁴⁹, y a los Ministerios de Salud (¢1.420,6 millones) y de Obras Públicas y Transportes (¢1.800,0 millones), recursos previstos para la construcción de Centros de Nutrición.

⁴⁷ Se podrá otorgar ayuda complementaria a cualquier otro programa de asistencia social realizado por instancias públicas, cuyos beneficiarios se encuentren dentro de la población objetivo del FODESAF, según la Ley N° 5662.

⁴⁸ En el Informe N° DFOE-SOC-IF-05-2011 del 23 de mayo del 2011, sobre el diseño y la implementación de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, esta Contraloría General advirtió la necesidad de que se realice un inventario de la infraestructura y recursos existentes e identifique la oferta pública y privada disponible en los cantones en que se construirán esos centros de cuidado, así como estimar la demanda potencial de los servicios, como elementos orientadores de la inversión pública a realizar para impulsar la Red citada.

Este monto se destina a dos proyectos: Pro Agua, al que se le asigna ¢ 4.900,0 millones y Abastecimiento de agua potable a sistemas rurales, al que se le asigna la suma de ¢ 3.306,4 millones.

5.5 Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)

El CONAVI es un órgano de desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) con personería jurídica instrumental y presupuestaria para administrar el Fondo de Vialidad creado para la atención de la red vial nacional. Al CONAVI se le asignaron funciones propias del ámbito del mantenimiento, conservación y construcción de la red vial nacional.

No obstante lo anterior, ese Consejo no termina su etapa de consolidación, sigue presentando deficiencias significativas de planificación, ejecución y control en los proyectos. Donde toma especial relevancia el comportamiento que se viene dando mediante la ejecución de una suma importante del presupuesto, utilizando el mecanismo denominado imprevisibilidad en detrimento de la planificación institucional.

En relación con la evolución del presupuesto de ingresos se tiene que el monto inicial propuesto por el CONAVI y aprobado por la Contraloría General de la República para el año 2013, asciende a la suma de ₡267.015,1 millones, el cual presenta un incremento en términos reales de un 11,3% con respecto al presupuesto ordinario del año 2012, producto de la inclusión de los recursos provenientes del Primer Programa de Infraestructura que aprobó la Asamblea Legislativa financiado con los ingresos provenientes del Convenio Marco de Financiamiento del BID.

En el siguiente cuadro, se puede observar la evolución de los ingresos para el periodo 2011 – 2013.

CUADRO 33
CONAVI: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2011-2013
-MILLONES DE COLONES-

Ingreso	Presupuesto	Presupuesto	Variación		Presupuesto	%	Variación	
	Ordinario	Ordinario	Absoluta	Real	Ordinario		Absoluta	Real
	2011	2012			2013			
Ingresos corrientes	7.976,40	8.294,30	317,90	0,0%	8.373,00	3,1%	78,70	-5,1%
Ingresos de capital	115.449,20	173.064,10	57.614,90	44,1%	189.036,50	70,8%	15.972,40	2,6%
Financiamiento	4.775,00	44.115,10	39.340,10	788,3%	69.605,60	26,1%	25.490,50	48,3%
TOTAL	128.200,6	225.473,5	97.272,9	69,1%	267.015,1	100,0	41.541,6	11,3%

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios CONAVI, 2011-2012-2013.

Como se puede observar, los Ingresos de Capital representan el 70,8% del total de recursos estimados para el año 2013, convirtiéndose en la principal fuente de ese Consejo para financiar los gastos de operación e inversión. Este concepto a su vez está compuesto por los rubros relativos al "Impuesto único a los combustibles, Ley N° 8114"⁵⁰ y al "50,0% del Impuesto a la propiedad de vehículos"⁵¹; que representan el 64,1% y el 35,9% restante proveniente de los recursos del Convenio de Cooperación para el financiamiento de proyectos de inversión suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), según Ley N° 8845. Estos datos generan para el periodo del 2013, un crecimiento en términos reales de un 2,6% con respecto al monto aprobado en el presupuesto del año 2012.

⁵⁰ Por un monto de ₡76.735,5 millones.

⁵¹ Por un monto de ₡44.530,0 millones.

La estructura presupuestaria definida por CONAVI en el 2013, se presenta en el cuadro que se muestra a continuación:

CUADRO 34
CONAVI: PRESUPUESTO POR PROGRAMAS, 2011-2013
-MILLONES DE COLONES-

Programa	Presupuesto ordinario		Presupuesto ordinario		Variación		Presupuesto ordinario		Variación	
	2011	%	2012	%	Absoluta	Real	2013	%	Absoluta	Real
Administración Superior	4.866,7	4%	4.943,1	2%	76,4	-2,3%	4.816,6	2%	-126,5	-8,4%
Conservación Vial	63.804,3	50%	77.996,6	35%	14.192,3	17,5%	74.138,9	28%	-3.857,7	-10,7%
Construcción Vial	55.898,2	44%	138.486,6	61%	82.588,4	138,2%	184.198,2	69%	45.711,6	25,0%
Operación e inversión de Vías de Peaje	3.631,4	3%	4.047,30	2%	415,9	7,2%	3.861,40	1%	-185,9	-10,3%
TOTAL	128.200,6	100%	225.473,6	100%	97.273,0	69,1%	267.015,1	100%	41.541,5	11,3%

Fuente: Presupuesto ordinario CONAVI, 2011, 2012 y 2013.

Del cuadro anterior es importante mencionar que en el programa Construcción Vial, se incluyen tres proyectos principales como son: el "Mejoramiento a la Ruta Nacional N° 1, Sección Cañas – Liberia"; "Carretera a San Carlos, sección Sifón – La Abundancia" y "Carretera Juan Rafael Mora Porras, Ruta Nacional N° 1856", que se les asignan el 35,3% de los recursos aprobados a dicho programa, específicamente un monto de \$29.640,0 millones, \$19.000,0 y \$16.470,0 millones, respectivamente, proyectos que por su relevancia requieren especial atención en el periodo de ejecución.

En el programa de Construcción Vial, es importante destacar el tema de construcción y reparación de puentes, dado el mal estado en que se encuentran muchas de esas estructuras según los estudios realizados por la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), tema que se ha constituido en una de las modalidades prioritarias de inversión en infraestructura en el CONAVI, asignando un monto de \$19.084,0 millones, cuyas fuentes de financiamiento son: \$8.804,0 millones del Fondo Vial; \$8.580,0 millones de recursos del BID y \$1.700,0 millones del BCIE. Ejemplos de los proyectos incorporados para el año 2013, son: la Construcción de puentes menores, el diseño, construcción de 18 puentes de la Ruta Nacional N° 1, Sección Cañas – Liberia; 10 puentes en la Ruta Nacional N° 1, Sección Barranca – Cañas; puentes prioritarios del estudio JICA (Sucio, Torres, Sarapiquí, Nuevo, Chirripó, Río Nuevo); el diseño y construcción del puente sobre el Río Reventado en la Ruta Nacional N° 236 (Sección: Taras-Cartago) y la Ruta Nacional No. 2 (Puente sobre el Río Jilguero en la Carretera Interamericana Sur, Sección: San Isidro – Río Convento), entre otros.

El detalle del presupuesto por objeto del gasto, se presenta en el siguiente cuadro:

CUADRO 35
CONAVI: PRESUPUESTO POR OBJETO DEL GASTO, 2011-2013
-MILLONES DE COLONES-

Partida	Presupuesto	Presupuesto	Variación		Presupuesto	Variación	
	ordinario 2011	ordinario 2012	Absoluta	Real	ordinario 2013	Absoluta	Real
Remuneraciones	5.417,7	6.292,7	875,0	11,7%	6.675,2	382,5	-0,3%
Servicios	64.980,4	82.274,8	17.294,4	21,7%	85.267,9	2.993,1	-2,6%
Materiales y suministros	3.554,5	2.791,5	-763,0	-24,5%	3.103,5	312,0	4,5%
Intereses	4.950,9	2.534,0	-2.416,9	-50,8%	2.356,2	-177,8	-12,6%
Bienes duraderos	24.378,4	111.966,8	87.588,4	341,6%	149.590,6	37.623,8	25,5%
Transferencias corrientes	119,4	219,7	100,3	76,9%	500,0	280,3	113,9%
Transferencias de capital	60,0	60,0	0,0	-3,8%	0,0	-60,0	-100,0%
Amortización	24.739,3	19.334,0	-5.405,3	-24,9%	19.521,7	187,7	-5,1%
TOTAL	128.200,6	225.473,5	97.272,9	69,1%	267.015,1	41.541,6	11,3%

Fuente: Presupuesto ordinario CONAVI, 2011, 2012 y 2013.

Las partidas más relevantes, como se puede apreciar en el cuadro anterior corresponden a Bienes Duraderos, Servicios y Amortización, las cuales presentan en términos reales, un incremento del 25,5% y disminuciones del 2,6% y 5,1% respectivamente. En el primer caso se debe principalmente a la incorporación de recursos del Convenio Marco con el BID, el contrato de préstamo con el BCIE y del superávit específico para atender Proyectos como la Carretera a San Carlos, Sección: Sifón – La Abundancia y la Ruta Nacional N° 1856: Juan Rafael Mora Porras; en el caso de Amortización se da la disminución indicada como resultado del cumplimiento del programa de pagos del financiamiento proveniente del BCIE.

Es importante señalar como un factor de riesgo, que las sumas previstas para el mantenimiento de la red vial nacional podrían no ser suficientes de cara a los compromisos adquiridos con los nuevos contratos, máxime si se considera la demanda de recursos que en los últimos años se ha requerido en la atención de aspectos relacionados con la declaración de emergencias nacionales por problemas de orden climático, telúrico o de seguridad nacional y a la constante declaración de obras por imprevisibilidad que se vienen generando en el Consejo en los últimos años.

Por último en relación con el tema de la carretera Juan Rafael Mora Porras, Ruta Nacional 1856, ante los hechos que han mermado los esfuerzos por contar con esa vía de comunicación es importante que tanto la administración del CONAVI, como la del MOPT, establezcan estrictos y oportunos controles para vigilar la ejecución de los nuevos recursos asignados a esas obras.

5.6 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)

Presupuesto de ingresos

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados presentó para el año 2013 una propuesta de ingresos por la suma de ₡163.055,5 millones, lo cual muestra un incremento nominal con respecto al año anterior de 27.5%, situación contraria a la que se presentó en el 2012, año que decreció con respecto al 2011. De seguido se presenta la situación comparativa de los ingresos para el periodo 2011-2013:

CUADRO 36
AYA: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2011-2013
-MILLONES DE COLONES-

Partida	2011	%	2012	%	2013	%
Ingresos corrientes	97.725,4	74,2%	102.427,8	80,1%	114.082,2	70,0%
Ingresos no tributarios	97.725,4	74,2%	102.427,8	80,1%	114.082,2	70,0%
Venta de bienes y servicios	96.562,7	73,3%	101.097,1	79,1%	113.440,8	69,6%
Ingresos de la propiedad	474,5	0,4%	426,0	0,3%	405,3	0,2%
Multas sanciones y remates	500,0	0,4%	600,0	0,5%	0,0	0,0%
Otros ingresos no tributarios	188,2	0,1%	304,7	0,2%	236,2	0,1%
Ingresos de capital	2.299,5	1,7%	3.337,3	2,6%	8.817,7	5,4%
Recuperación de préstamos	562,7	0,4%	600,6	0,5%	611,2	0,4%
Transferencias de capital	1.736,8	1,3%	2.736,7	2,1%	8.206,5	5,0%
Financiamiento	31.629,9	24,0%	22.123,3	17,3%	40.155,7	24,6%
Préstamos directos	25.239,9	19,2%	14.300,2	11,2%	28.854,8	17,7%
Superávit libre	6.390,0	4,9%	5.229,9	4,1%	5.530,7	3,4%
Superávit específico	0,0	0,0%	2.593,2	2,0%	5.770,2	3,5%
TOTAL	131.654,8	100,0%	127.888,4	100,0%	163.055,5	100,0%

Fuente: SIPP

La nueva situación de los ingresos obedece en parte a un incremento en las tarifas aprobado según Resolución N° 892-RCD-2012, para el periodo 2012-2014, emitida por la ARESEP. También se esperan mayores aportes provenientes de la Dirección General de Asignaciones Familiares y en el segundo, al crecimiento de los préstamos directos en un 89,6%. Por su parte el superávit específico también tuvo un incremento de 109,1% en relación con el año 2012 como consecuencia de la baja ejecución de los proyectos de inversión.

De acuerdo con lo anterior, es de esperar que superada parcialmente la limitación operativa que señaló el Instituto en el presupuesto inicial 2012 en relación con las tarifas, pueda dar respuestas oportunas y efectivas a los requerimientos de los servicios durante el año 2013.

Presupuesto de egresos

La composición porcentual de los egresos 2013 desde el punto de vista del objeto del gasto muestra que la concentración mayor está en la partida de cuentas especiales que presentó un

incremento en términos reales del orden del 8.904,8%, como consecuencia del límite de gasto máximo establecido por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria mediante oficio STAP-0946-2012 del 27 de abril de 2012, para el año 2013 por un monto de ¢73.664,21 millones.

Ante tal situación, como resultado del proceso de aprobación externa, este órgano contralor señaló⁵²: *"Esta Contraloría General de la República aprueba el presupuesto para el año 2013 por la suma de ¢163.055,52 millones, bajo las consideraciones que se comentan en los puntos anteriores. Cabe destacar, que si bien dicho presupuesto cumple con el principio de equilibrio, consigna una cifra significativa en la partida de cuentas especiales, para la posterior presupuestación de egresos relevantes, como los relativos a proyectos de inversión y egresos de operación, esto para ajustarse al límite de gasto establecido por la Autoridad Presupuestaria para el año 2013. Situación que debe ser atendida con oportunidad por parte de la Administración, con el fin de no afectar la ejecución de las inversiones del año 2013, y en lo sucesivo se gestione con antelación a la aprobación presupuestaria, las ampliaciones al límite de gasto institucional"*.

La situación anterior toma mayor relevancia al analizar la concentración de gastos en los diversos programas presupuestarios, por cuanto el programa de inversiones es el que tiene la mayor proporción de recursos asignados y crece de manera importante en comparación con los años 2011 y 2012, así, para el 2013, dicho programa tiene una asignación presupuestaria de ¢67.979,02 millones que constituye el 42% del presupuesto total; sin embargo, el 46% de ese mismo programa corresponde a cuentas especiales, recursos sin asignación presupuestaria, partida a la que no se le puede imputar cargos en forma directa. La situación anterior se ilustra en el siguiente gráfico.

Por tanto, persiste la preocupación de este órgano contralor, en cuanto al debilitamiento en las inversiones que ha mostrado el AyA, siendo el principal desafío de la administración encontrar una estrategia adecuada que le permita avanzar en el rezago en materia de las inversiones en infraestructura de los sistemas de acueductos y alcantarillados que se ha venido reconociendo.

El segundo programa que muestra mayor concentración de gasto corresponde al de Operación y Mantenimiento de Acueductos con el 34%, sin embargo muestra una disminución en términos reales del orden del 2,6% con respecto al año 2012. Con una asignación presupuestaria del orden del 20% el programa de Administración Superior y Apoyo Institucional se ubica en el tercer lugar, el cual muestra un crecimiento en términos reales del orden del 17,2%.

Finalmente, llama la atención la asignación presupuestaria del programa de Operación y Mantenimiento de Alcantarillado que tan solo tiene una asignación presupuestaria del 2% aunque muestra un incremento en términos reales del 8,6% respecto al año 2012.

⁵² Ver oficio N° 13793 (DFOE-AE-0593) del 18 de diciembre de 2012

5.7 Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)

De acuerdo con la Ley Orgánica N° 3091, modificada por la Ley N° 5337, a JAPDEVA le corresponde la promoción del desarrollo socio-económico integral de la Vertiente Atlántica de Costa Rica, así como de la planificación específica de las obras e instalaciones portuarias que requiera el país en el litoral del Atlántico.

Para el año 2013, se estima un ingreso de ₡40.681,0 millones, el cual refleja un aumento absoluto de ₡11.836,6 millones (34,6% en términos reales). Este incremento obedece al ajuste en las tarifas aprobadas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) mediante Resolución N° 780-RCR-2012, publicada en el Alcance Digital N° 38, a La Gaceta N° 63 del 28 de marzo del 2012. Esta mejora proyectada en los ingresos hace que se estime un superávit específico para el 2013 de ₡930,0 millones, contrario al 2012 donde no se consideró suma alguna.

CUADRO 37
JAPDEVA: PRESUPUESTO DE INGRESOS 2011-2013
-MILLONES DE COLONES-

Ingreso	Presupuesto	Presupuesto	Variación		Presupuesto	%	Variación	
	Ordinario 2011	Ordinario 2012	Absoluta	Real	Ordinario 2013		Absoluta	Real
Venta de bienes y servicios	31.726,5	28.516,9	-3.209,6	-14,0%	39.626,0	97,4%	11.109,1	32,6%
Transferencias de Capital	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Superávit específico	3.110,9	0,0	-3.110,9	-100,0%	930,0	2,3%	930,0	
Ingresos de la Propiedad	163,3	163,3	0,0	-4,4%	125,0	0,3%	-38,3	-27,0%
Otros ingresos	171,0	164,2	-6,8	-8,2%	0,0	0,0%	-164,2	-100,0%
TOTAL	35.171,7	28.844,4	-6.327,3	-21,6%	40.681,0	100,0%	11.836,6	34,6%

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2011-2012-2013.

Empero, si bien la administración cuenta con mayores recursos para el año 2013, lo cierto es que la mayor parte de ese incremento es absorbido por la partida de Remuneraciones, restándole capacidad financiera para la adquisición de equipo, construcción y mejoramiento de obras portuarias y para el desarrollo socioeconómico de la provincia de Limón.

CUADRO 38
JAPDEVA: PRESUPUESTO SEGÚN OBJETO DEL GASTO, 2011-2013
-MILLONES DE COLONES-

Partida de objeto del gasto	Presupuesto		Variación 2012/2011		Presupuesto		Variación 2013/2012	
	Ordinario 2011	Ordinario 2012	Absoluta	Real	Ordinario 2013	%	Absoluta	Real
Remuneraciones	23.388,8	22.574,0	-814,8	-7,7%	27.569,5	67,8%	4.995,5	16,6%
Servicios	2.397,1	1.431,4	-965,7	-42,9%	3.515,2	8,6%	2.083,8	134,4%
Materiales y Suministros	1.716,1	1.113,4	-602,7	-37,9%	2.363,8	5,8%	1.250,4	102,6%
Intereses	160,0	51,8	-108,2	-69,0%	34,0	0,1%	-17,8	-37,4%
Activos Financieros	100,0	100,0	0,0	-4,4%	70,0	0,2%	-30,0	-33,2%
Bienes duraderos	4.942,4	1.393,4	-3.549,0	-73,0%	3.166,5	7,8%	1.773,1	116,9%
Transferencias corrientes	1.961,3	1.709,4	-251,9	-16,6%	3.486,0	8,6%	1.776,6	94,6%
Transferencias de capital	6,0	6,0	0,0	-4,4%	6,0	0,0%	0,0	-4,6%
Amortización	500,0	465,0	-35,0	-11,1%	470,0	1,2%	5,0	-3,5%
Cuentas especiales	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
TOTAL	35.171,7	28.844,4	-6.327,3	-21,6%	40.681,0	100,0%	11.836,6	34,6%

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2011-2012-2013.

Para mejorar la situación financiera de comentario, JAPDEVA estableció "la promoción de la inversión privada en infraestructura, maquinaria y equipo; a través de la concesión de: Obra pública y servicios públicos y la Gestión de servicios públicos." Con dicha concesión se espera mejorar la eficiencia portuaria y por consiguiente, la competitividad que el país requiere.

En relación con lo anterior, se realizó la "Licitación Pública Internacional N° 2009LI-000001-00200 "Concesión de Obra Pública con Servicio Público para el Diseño, Financiamiento, Construcción, Operación y Mantenimiento de la Terminal de Contenedores de Moín, adjudicada a APM Terminals Central América BV. Sobre este aspecto y de acuerdo con el presupuesto ordinario del 2013 del Consejo Nacional de Concesiones, se visualizó que consignaron recursos para el pago de indemnizaciones, expropiaciones y supervisión del referido proyecto, por lo que se prevé que durante el año 2013 éste tenga un avance.

Paralelo a lo anterior y dada la falta de recursos comentada, JAPDEVA está gestionando un préstamo por medio del Gobierno, el cual está actualmente como proyecto de ley, denominado "autorización al Poder Ejecutivo para suscribir un contrato de préstamo para el financiamiento de la modernización de infraestructura del puerto de Moín", Expediente N° 18.508, Alcance Digital N° 117, a La Gaceta N° 162 del jueves 23 de agosto del 2012, en cuya motivación se indica que "(...) en virtud de que el costo total del Plan Maestro Portuario es de \$70 millones y dado las limitadas capacidades financieras de la Institución para enfrentar el costo de inversión, es que se ha acordado que el Gobierno a través del presente proyecto de ley financie \$40 millones. Los \$30 millones adicionales serían financiados por JAPDEVA a través de la reciente Ley N° 8966 que lo autoriza a contratar financiamiento, de los cuales \$15 millones ya están en trámite..."

En cuanto a los gastos que propone realizar JAPDEVA para el año 2013 por la suma de \$40.681,0 millones, éstos se distribuyen en tres programas presupuestarios: Administración Superior, Administración Portuaria y Administración de Desarrollo, los que contemplan gastos por \$ 7.131,2 millones, \$ 29.209,8 millones y \$ 4.340,0 millones, respectivamente, de acuerdo con el cuadro siguiente, donde se detalla el presupuesto por programas.

CUADRO 39
JAPDEVA: PRESUPUESTO DE EGRESOS SEGÚN PROGRAMA, 2011-2013
-MILLONES DE COLONES-

Programa Presupuestario	Presupuesto Ordinario 2011	Presupuesto Ordinario 2012	Variación 2012/2011		Presupuesto Ordinario 2013	%	Variación 2013/2012	
			Absoluta	Real			Absoluta	Real
Administración Superior	5.653,0	5.493,8	-159,2	-7,1%	7.131,2	17,5%	1.637,4	23,9%
Administración Portuaria	24.518,7	19.023,9	-5.494,8	-25,8%	29.209,8	71,8%	10.185,9	46,5%
Administración de Desarrollo	5.000,0	4.326,7	-673,3	-17,2%	4.340,0	10,7%	13,3	-4,3%
TOTAL	35.171,7	28.844,4	-6.327,3	-21,6%	40.681,0	100,0%	11.836,6	34,6%

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2011-2012-2013.

En el cuadro se observa que el programa Portuario es el que presenta la mayor cantidad de recursos económicos asignados, ya que en él se incluyen los servicios portuarios que se dan a todas las naves mercantes y pasajeras desde su arribo al complejo portuario de Limón y Moín. No obstante, y considerando la distribución de ingresos antes comentada, para el 2013 no se tendrán los recursos suficientes para mejorar la eficiencia portuaria y realizar obras para el desarrollo económico de Limón ya que únicamente se dedica al gasto de Bienes Duraderos del programa Administración Portuaria un 7,1% (¢2.904,7 millones) y para el programa de Administración de Desarrollo solo un 0,2% (¢81,5 millones).

Respecto de este último programa es importante resaltar que se tiene una disminución real de 4,3%, que obedece, principalmente a que en la Resolución de tarifas anterior (RRG-3223-2003) se establecía hasta un 15% como aporte máximo de los ingresos portuarios al programa de Desarrollo, pero en la actual Resolución se indica que queda a responsabilidad de JAPDEVA la suma que se le asigne, aspecto que se recordó en la aprobación del presupuesto extraordinario N° 2-2012 (oficio N° 05446 del 6-6-2012).

5.8 Entidades de educación superior estatal

Para el 2013, las entidades estatales de educación superior (UNED, UNA, UCR, ITCR, UTN y CONARE), cuentan con un presupuesto total por la suma de $\text{Q}459.597,4$ millones, monto superior en $\text{Q}55.237,0$ millones al monto aprobado en el año 2012. El monto en cuestión representa el 1,9% del PIB estimado para el año 2013, y se distribuye, por entidad, según se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO 40
EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2013
-MILLONES DE COLONES-

Ingresos	UCR	UNA	ITCR	UNED	UTN	CONARE	Total	Relativo
Ingresos Corrientes	204.783,2	81.940,5	41.537,0	36.806,7	25.760,4	8.729,5	399.557,3	86,9%
Ingresos Tributarios	660,0	11,8	363,5	90,0	-	-	1.125,3	0,2%
Venta de Bienes y Servicios	19.696,8	4.663,3	2.897,6	5.970,1	2.622,1	141,0	35.990,9	7,8%
Ingresos a la propiedad	3.260,0	1.895,3	643,8	365,8	93,0	210,0	6.467,8	1,4%
Transferencias de Gobierno Central	175.468,2	74.435,9	36.780,3	30.146,6	23.000,0	8.309,3	348.140,2	75,7%
Transferencias del resto del sector público, sector privado y externo	5.073,1	722,7	808,2	-	25,0	69,2	6.698,3	1,5%
Otros ingresos corrientes	625,0	211,5	43,6	234,3	20,3	-	1.134,7	0,2%
Ingresos de Capital	88,1	-	116,3	-	505,3	-	709,7	0,2%
Otros ingresos de capital	88,1	-	116,3	-	505,3	-	709,7	0,2%
Financiamiento	28.609,2	13.023,8	8.948,5	4.388,0	3.503,6	857,3	59.330,4	12,9%
Financiamiento Interno	-	-	1.200,0	-	600,0	-	1.800,0	0,4%
Recursos de Vigencias Anteriores	28.609,2	13.023,8	7.748,5	4.388,0	2.903,6	857,3	57.530,4	12,5%
TOTAL	233.480,5	94.964,3	50.601,8	41.194,7	29.769,3	9.586,8	459.597,4	100,0%

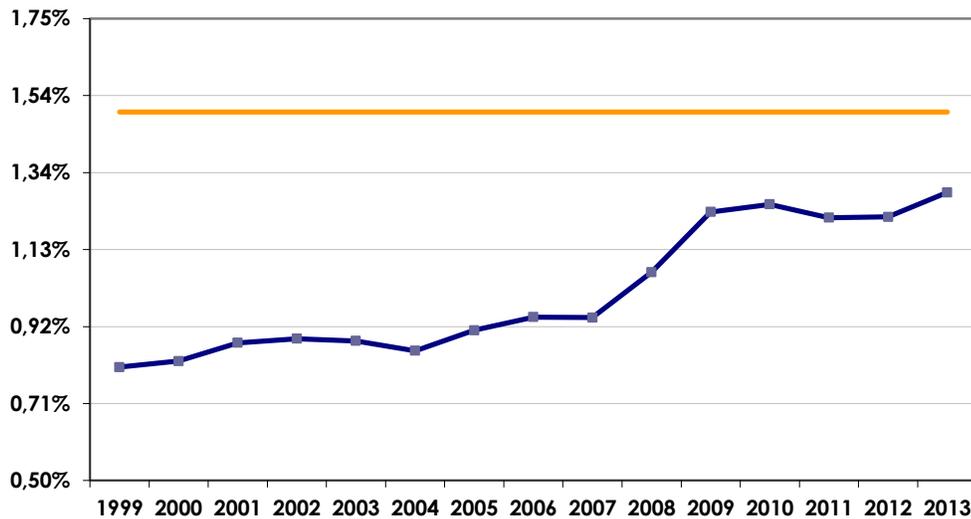
Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

La principal fuente de financiamiento de la educación superior es el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior (FEES)⁵³ que distribuye el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), cuyo monto para el año 2013 ascendió a la suma de $\text{Q}317.000,0$ millones, que representa el 1,28% del PIB y el 68,9% de los ingresos totales de las universidades. Hay que tener presente que el financiamiento de la UTN⁵⁴, no está incluido en el convenio de financiamiento negociado por el CONARE con las universidades para el periodo 2011-2015. En ese convenio se pretende que el financiamiento de la educación superior alcance progresivamente el 1,5% del PIB. El siguiente gráfico muestra la tendencia del FEES como porcentaje del PIB, y se compara su tendencia con la meta establecida en el mencionado convenio de financiamiento.

⁵³ El artículo 85 de la Constitución Política establece que el Estado creará rentas propias para las universidades y establecerá un fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal.

⁵⁴ En la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2013, se asigna a la Universidad Técnica Nacional, la suma de $\text{Q}23.000.000,3$ miles para gastos de operación, según Ley N° 8638 del 14 de mayo de 2008, y no forma parte del FEES negociado para el periodo 2011-2015.

GRÁFICO 6
FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL: FEES COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1999-2013



Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP, las universidades y el BCCR.

Dicha gráfica destaca la tendencia al incremento del FEES como porcentaje del PIB, pasando de 0,81% en el 1999 a 1,28% en el 2013.

Asimismo debe mencionarse que el superávit representa el 12,9% del total del presupuesto de ingresos de dichas entidades. En el cuadro que se presenta a continuación se muestra las cifras presupuestadas en el presupuesto inicial para el 2013, por concepto de superávit libre y específico en cada una de las universidades.

CUADRO 41
EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL: INGRESOS POR SUPERÁVIT, 2013
-MILLONES DE COLONES-

Superávit	UCR	UNA	ITCR	UNED	UTN	CONARE	Total
Libre	900,0	5.783,5	275,3	4.378,0	2.903,6	320,1	14.560,5
Específico	27.709,3	7.240,3	7.473,2	10,0	-	537,1	42.969,9
TOTAL	28.609,2	13.023,8	7.748,5	4.388,0	2.903,6	857,3	57.530,4
%	49,7%	22,6%	13,5%	7,6%	5,0%	1,5%	100,0%

Fuente: Elaboración propia con datos de los presupuesto ordinarios del 2013.

El monto total del superávit presupuestado en el 2013 ascendió a $\text{Q}57.530,4$ millones. El superávit libre es una de las fuentes de financiamiento de la partida de bienes duraderos y en particular de construcciones adiciones y mejoras. Por otro lado, el superávit específico constituye el 74,7% del superávit total, lo cual se replica a nivel individual, en la UCR (96,9%), en la UNA (55,6%) y en el ITCR (96,4%); esto se debe a que en el superávit específico de estas entidades se contemplan los recursos de compromisos tanto de fondos corrientes como los de origen externo, todos estos son para cubrir los compromisos presupuestarios que son incorporados en el presupuesto inicial para tener la capacidad de cumplir con las obligaciones contraídas.

En el caso de la UTN, el 100% del superávit presupuestado es libre, para ser aplicado en la partida de bienes duraderos para la compra de maquinaria, equipo y mobiliario, la construcción de aulas y edificios y la edificación de 2 módulos para un total de 16 aulas y 8 laboratorios.

Presupuesto por objeto del gasto

En el siguiente cuadro se muestran los presupuestos 2013 de las universidades y CONARE, según el objeto del gasto. Destaca que el 62,7% de los recursos se destinan a la partida de remuneraciones, que en términos absolutos asciende a un total de ¢288.334,4 millones, y se está incrementando en un 10,9%, con respecto al presupuesto inicial de 2012, que fue por un total de ¢260.067,7 millones. Lo anterior para cubrir el pago de 13.264 plazas, de las cuales 403 son nuevas.

CUADRO 42
EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL: PRESUPUESTOS SEGÚN OBJETO DEL GASTO, 2013
-MILLONES DE COLONES-

Partida	UNA	UNED	CONARE	UCR	ITCR	UTN	Total	%
Remuneraciones	53.652,4	25.552,9	4.435,1	132.752,8	26.850,1	16.824,3	260.067,7	64,3%
Servicios	6.073,6	5.978,9	2.576,1	19.021,6	3.909,2	1.550,2	39.109,6	9,7%
Materiales y suministros	2.045,3	2.613,5	425,8	8.127,4	2.170,7	639,0	16.021,7	4,0%
Intereses y comisiones	399,1	-	-	162,0	161,4	79,1	801,6	0,2%
Activos financieros	8,5	-	-	16,6	181,0	-	206,1	0,1%
Bienes duraderos	12.034,2	2.758,1	678,4	28.384,0	5.981,3	3.511,9	53.347,9	13,2%
	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	
Transferecias corrientes	9.499,5	1.229,6	410,2	19.155,0	2.311,4	354,2	32.959,9	8,2%
Amortizaciones	115,1	-	-	85,0	97,0	58,5	355,7	0,1%
Cuentas especiales	-	-	62,1	1.334,8	93,4	-	1.490,3	0,4%
TOTAL	83.827,8	38.133,0	8.587,6	209.039,1	41.755,6	23.017,2	404.360,4	100,0%

Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP

Por otra parte, en la partida de bienes duraderos se asigna la suma de ¢64.444,8 millones, lo que representa el 14,0% del total del presupuesto, que corresponde principalmente a las subpartidas de construcciones, adiciones y mejoras, con el propósito de dar contenido presupuestario a una serie de proyectos de construcción de edificios, tales como: en la UCR la Facultad de Farmacia, Bodega de Reactivos y Laboratorios; en el ITCR el edificio de biotecnología, aulas en la sede central de Cartago y la Escuela de Ingeniería Forestal. Por su parte, en la UNA se proyecta terminar la construcción del edificio de informática y licitar e iniciar la construcción del edificio de artes de la Sede Región Brunca.

En cuanto a la UTN se planea la construcción de un módulo de 12 aulas y remodelación de edificaciones en la finca experimental para residencias de estudiantes en la Sede de Guanacaste. En la Sede Central remodelaciones electromecánicas de laboratorios y construcción de 2 aulas para cursos de extensión, entre otras.

5.9 Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)

Para el 2013, el IMAS proyectó ingresos por la suma de $\text{Q}130.784,7$ millones, provenientes de las contribuciones sociales, las transferencias del Gobierno Central y las del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).

CUADRO 43
IMAS: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2011-2013
-MILLONES DE COLONES-

Ingresos	2011		2012		2013		2012-2013	
	Presupuesto Inicial	Relativo	Presupuesto Inicial	Relativo	Presupuesto Inicial	Relativo	Variación Absoluta	Variación Real
Ingresos Corrientes	118.178,3	99,6%	116.872,0	92,3%	119.629,7	91,5%	2.757,6	-2,3%
Ingresos Tributarios	54,4	0,0%	49,7	0,0%	236,4	0,2%	186,8	354,3%
Contribuciones Sociales	23.456,1	19,8%	27.018,8	21,3%	25.648,4	19,6%	(1.370,4)	-9,4%
Ingresos No Tributarios	14.735,8	12,4%	13.371,6	10,6%	16.300,5	12,5%	2.929,0	16,3%
Transferencias Corrientes	79.932,0	67,4%	76.432,0	60,4%	77.444,3	59,2%	1.012,3	-3,3%
Ingresos de Capital	4,6	0,0%	2.523,4	2,0%	13,6	0,0%	(2.509,8)	-99,5%
Recuperación de Préstamos	4,6	0,0%	23,4	0,0%	13,6	0,0%	(9,8)	-44,4%
Transferencias de Capital	-	-	2.500,0	2,0%	-	0,0%	(2.500,0)	-100,0%
Financiamiento	496,3	0,4%	7.233,5	5,7%	11.141,4	8,5%	3.907,9	47,0%
Recursos de Vigencias Anteriores	496,3	0,4%	7.233,5	5,7%	11.141,4	8,5%	3.907,9	47,0%
TOTAL	118.679,2	100,0%	126.628,9	100,0%	130.784,7	100,0%	4.155,8	-1,4%

Fuente: Presupuestos Iniciales 2011 - 2013

El presupuesto inicial de ingresos para el período 2013 refleja, respecto al 2012, un incremento absoluto de $\text{Q} 4.155,8$ millones (-1,4% en términos reales).

Los ingresos por Transferencias Corrientes, se refieren básicamente al aporte del FODESAF que representa el 21,9%, así como a los del Gobierno Central para los programas de Avancemos y Seguridad Alimentaria que corresponden al 37,3%. Aun cuando muestran un aumento nominal, se da una disminución real del 3,3% en relación con el año 2012, lo cual se debe a una menor asignación de recursos para el Programa Avancemos, que se propone ajustar con recursos del superávit a diciembre del 2012, según el Instituto.

Los recursos previstos por concepto de Contribuciones Sociales por un monto de $\text{Q}25.648,4$ millones (19,6%), muestran una disminución de 9,4%, de lo cual se desprende la necesidad de vigilar la estimación propuesta de estos recursos, dada la dependencia que tienen de variables de carácter económico que afectan el empleo, la masa laboral y por ende el monto de dichas contribuciones.

El cuadro siguiente muestra la estructura programática para los períodos 2011-2013. En general, la propuesta para el 2013 implica una disminución real de recursos del 1,4%, respecto del 2012.

CUADRO 44
IMAS: PRESUPUESTO SEGÚN PROGRAMAS, 2011-2013
-MILLONES DE COLONES-

Programa	2011		2012		2013		2012-2013	
	Presupuesto Inicial	Relativo	Presupuesto Inicial	Relativo	Presupuesto Inicial	Relativo	Variación Absoluta	Variación Real
Actividades Centrales	8.061,6	6,8%	8.365,9	6,6%	8.419,9	6,4%	54,0	-4,0%
Bienestar y Promoción Social	98.867,6	83,3%	107.750,9	85,1%	109.020,3	83,4%	1.269,4	-3,4%
Empresas Comerciales	11.750,0	9,9%	10.512,1	8,3%	13.344,5	10,2%	2.832,4	21,1%
TOTAL	118.679,2	100,0%	126.628,9	100,0%	130.784,7	100,0%	4.155,8	-1,4%

Fuente: Presupuestos Iniciales 2011 - 2013

En el Programa Bienestar y Promoción Familiar se proponen estrategias, acciones y metas orientadas a la atención de la población en pobreza y aunque absorbe el 83,4% de los recursos previstos, muestra un decrecimiento real del 3,4% respecto del año 2012. Los recursos consignados a este programa son destinados al financiamiento de las actividades de inversión social, como la atención a familias en condición de pobreza y a los programas de Seguridad Alimentaria y Avancemos⁵⁵.

El Programa de Actividades Centrales cuenta con el 6,4% del total de los recursos previstos para el 2013, mostrando una disminución real del 4,0% sobre la suma asignada inicialmente para el 2012. La ejecución de estos recursos está dirigida a actividades relacionadas con la organización, gestión y administración de los recursos para el cumplimiento de los planes, programas y acciones institucionales.

Al Programa Empresas Comerciales, se le consigna el 10,2% de los recursos del presupuesto 2013, mostrando, como se observa en el cuadro anterior, un incremento real del 21,1% en relación con los asignados en el 2012, mostrándose para este caso el mayor incremento absoluto de ¢2.832,4 millones. La asignación presupuestaria de este programa está sujeta a la generación de los ingresos por la explotación exclusiva de los puestos libres de derecho en los puertos, fronteras y aeropuertos, por lo que el IMAS propone aumentar el volumen de ventas durante el ejercicio 2013; como resultado de contar con mayores espacios físicos y actividades de mercadeo.

En el siguiente cuadro se muestran las asignaciones presupuestarias para el 2013 por objeto del gasto, así como sus respectivas variaciones respecto al ejercicio 2012.

⁵⁵ Se incluyen en este programa, la transferencia al Fideicomiso 32-04 BANCREDITOIMAS-BANANCIO/73-2002, a asociaciones y fundaciones y gobiernos locales, entre otros gastos asociados con la gestión del programa.

CUADRO 45
IMAS: PRESUPUESTO SEGÚN OBJETO DEL GASTO, 2011-2013
-MILLONES DE COLONES-

Partida	2011		2012		2013		2012-2013	
	Presupuesto Inicial	Relativo	Presupuesto Inicial	Relativo	Presupuesto Inicial	Relativo	Variación Absoluta	Variación Real
Remuneraciones	12.172,8	10,3%	13.505,1	10,7%	14.890,0	11,4%	1.384,8	5,2%
Servicios	8.152,3	6,9%	7.941,5	6,3%	8.258,0	6,3%	316,5	-0,8%
Materiales y Suministros	8.255,4	7,0%	7.413,7	5,9%	10.067,6	7,7%	2.653,9	29,6%
Bienes Duraderos	2.769,7	2,3%	2.872,3	2,3%	1.137,2	0,9%	(1.735,1)	-62,2%
Transferencias Corrientes	81.802,6	68,9%	86.034,0	67,9%	87.425,1	66,8%	1.391,1	-3,0%
Transferencias de Capital	5.526,4	4,7%	4.229,8	3,3%	9.006,9	6,9%	4.777,1	103,2%
Cuentas Especiales	-	0,0%	4.632,4	3,7%	-	0,0%	(4.632,4)	-100,0%
TOTAL	118.679,2	100,0%	126.628,9	100,0%	130.784,7	100,0%	4.155,8	-1,4%

Fuente: Presupuestos Iniciales 2011 - 2013

En la partida remuneraciones se incluye el monto para atender los aumentos por costo de vida que sean decretados para el año 2013, y se incorporan los recursos destinados a cubrir los salarios de las plazas contratadas por Servicios Especiales, consignadas en el Programa de Bienestar y Promoción Familiar, con el fin de brindar apoyo técnico en la ejecución del componente "Avancemos", este último que presenta, según ha determinado esta Contraloría General, debilidades que limitan la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos⁵⁶.

Del contenido presupuestario asignado a las partidas de Transferencias, el monto de ¢87.425,1 millones corresponde a Transferencias Corrientes, que incluye la aplicación de ¢83.828,0 millones al Programa de Bienestar y Promoción Familiar, que contempla, entre otros fines, la asignación de recursos a la Oferta Programática "Generación de Empleo", cuyo fin es dar cumplimiento a la Ley N° 7742 de Creación del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario.

Las transferencias corrientes que se otorguen a las familias se brindarán preferentemente mediante la modalidad de atención integral, no sólo para cumplir con la meta del Plan Nacional de Desarrollo de atender a 20.000 familias, en condición de pobreza, en forma integral, en el período 2011-2014; sino también para ir incorporando gradualmente, de acuerdo a las posibilidades institucionales, a todas las familias atendidas por la Institución. Se incluye aquí, como parte un proceso de atención integral, recursos para la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (RNCDI)⁵⁷. Asimismo, sobre la meta de dotar de atención integral a 20.000 familias, la Contraloría General determinó⁵⁸, que la ejecución de la mencionada meta durante el 2011 reportó la atención de 3.273 familias, y que la administración no cuenta con indicadores que permitan registrar los niveles de avances del Programa en la atención integral de las familias, aspecto que debe ser corregido por la Administración.

⁵⁶ Informe N° DFOE-SOC-IF-10-2012 del 30 de noviembre del 2012, en el cual se señalan deficiencias en condicionalidades como la permanencia del estudiante en el centro educativo, su estado de salud, sus condiciones socioeconómicas y sobre el aprovechamiento de los recursos.

⁵⁷ Para la ejecución de los recursos correspondientes a la Red de Cuido, la Administración del IMAS debe considerar lo dispuesto por esta Contraloría general en el Informe N° DFOE-SOC-IF-05-2011.

⁵⁸ Informe N° DFOE-SOC-IF-02-2012.

Para el 2013 el IMAS participará en las redes de cuidado de niños y niñas en el contexto del componente Alternativas de Atención a la Niñez, para la cual se propone ampliar la cobertura en 2.000 niños más; y en el caso de los adultos mayores dentro del programa Bienestar y Promoción Familiar para la satisfacción de necesidades básicas, la meta es de 400 adultos mayores más.

La partida Transferencias de Capital, tal como se observa en el cuadro anterior, muestra un incremento absoluto de ¢4.777,1 millones, pasando de ¢4.229,8 millones a ¢ 9.006,9 millones, y asignándose recursos para el Mejoramiento de Vivienda, a Gobiernos Locales, a Entidades Privadas sin fines de lucro, a Asociaciones, a Fundaciones, a Cooperativas y a otras entidades sin fines de lucro, todos los recursos dirigidos en especial al desarrollo comunitario.

5.10 Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)

El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo es una institución autónoma del Estado con personería jurídica y patrimonio propio creada mediante Ley No. 1788 del 24 de agosto de 1954, que tiene como misión el "contribuir activamente en el ordenamiento territorial del país, facilitar soluciones de vivienda de interés social y para la clase media, promoviendo y revitalizando el Sistema de Ahorro y Préstamos".

Para cumplir con sus fines durante el año 2013, el INVU cuenta con un presupuesto inicial aprobado por la Contraloría General de la República de aproximadamente ₡71.243,0 millones, el cual presenta un incremento en términos reales de 20,3% con respecto al presupuesto ordinario del año 2012.

Evolución programática del INVU, período 2011-2013.

Para dar cumplimiento a los fines institucionales, el INVU cuenta con una estructura programática, conformada por cuatro programas, tal y como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO 46
INVU: PRESUPUESTO POR PROGRAMA, 2011-2013
-MILLONES DE COLONES-

Programa	Presupuesto	Presupuesto	Variación		Presupuesto		Variación	
	Ordinario	Ordinario	2012/2011		Ordinario 2013		2013/2012	
	2011	2012	Absoluta	Real	Monto	Estructura	Absoluta	Real
Actividad Centrales	4.285,5	3.918,3	-367,2	-12,1%	5.218,5	7,3%	1.300,2	25,2%
Desarrollo Urbano	1.080,7	1.113,0	32,3	-1,0%	1.424,8	2,0%	311,8	20,3%
Administración de Créditos y Proyectos de Interés	12.798,3	13.047,1	248,8	-2,0%	19.673,7	27,6%	6.626,6	41,7%
Ahorro y Préstamos	35.870,6	37.572,1	1.701,5	0,7%	44.926,0	63,1%	7.353,9	12,4%
TOTAL	54.035,1	55.650,5	1.615,4	-1,0%	71.243,0	100,0%	15.592,5	20,3%

Fuente: Elaboración CGR con base en los presupuestos ordinarios del INVU 2011-2012-2013.

Con el propósito de implementar las funciones sustantivas del INVU, a los programas de "Desarrollo Urbano", "Administración de Crédito y Proyectos de Interés Social" y "Ahorro y Préstamo", se le asignó en el 2013 el 92,7% de los recursos propuestos, especialmente, para incrementar la colocación de créditos y definir nuevos productos para la ciudadanía y para el desarrollo de un mayor número de soluciones de vivienda.

Evolución del presupuesto de ingresos del INVU, período 2011-2013.

Es importante mencionar que en la aprobación del presupuesto inicial 2013 del INVU, se presentaron en términos reales una disminución de 10,4% en los Ingresos Corrientes, e incrementos de 22,0% y 59,0% en los Ingresos de Capital y Financiamiento, respectivamente.

CUADRO 47
INVU: PRESUPUESTO DE INGRESOS, 2011-2013
-MILLONES DE COLONES-

Descripción	Presupuesto Ordinario		Variación 2012/2011		Presupuesto Ordinario 2013		Variación 2013/2012	
	2011	2012	Absoluta	Real	Monto	Estructura	Absoluta	Real
Ingresos corrientes	13.726,0	19.241,7	5.515,7	34,8%	18.353,2	25,8%	-888,5	-10,4%
Venta de Bienes	3,0	3,0	0,0	-3,8%	3,3	0,0%	0,3	3,4%
Venta de Servicios	3.018,9	3.636,4	617,5	15,8%	4.417,4	6,2%	781,0	14,2%
Alquileres	13,2	8,4	-4,8	-38,8%	0,0	0,0%	-8,4	-100,0%
Otros servicios	988,7	1.787,9	799,2	73,9%	1.755,7	2,5%	-32,2	-7,7%
Intereses sobre Títulos Valores	3.926,5	5.108,1	1.181,6	25,1%	1.781,1	2,5%	-3.327,0	-67,2%
Intereses y Comisiones sobre Préstamos	5.064,1	5.822,6	758,5	10,6%	5.224,0	7,3%	-598,6	-15,7%
Otras rentas de Activos Financieros	236,5	239,9	3,4	-2,5%	239,3	0,3%	-0,6	-6,3%
Otros ingresos no tributarios	426,2	434,7	8,5	-1,9%	513,9	0,7%	79,2	11,1%
Transferencias corrientes Sector Público	48,9	2.200,7	2.151,8	4227,3%	4.418,5	6,2%	2.217,8	88,7%
Ingresos de capital	22.074,1	22.112,7	38,6	-3,7%	28.708,2	40,3%	6.595,5	22,0%
Venta de activos	2.509,1	1.230,0	-1.279,1	-52,9%	3.225,4	4,5%	1.995,4	146,4%
Recuperación préstamos Sector	13.501,7	14.724,3	1.222,6	4,9%	16.455,6	23,1%	1.731,3	5,0%
Transferencias de capital	6.063,3	6.158,4	95,1	-2,3%	9.027,2	12,7%	2.868,8	37,7%
Financiamiento	18.235,0	14.296,1	-3.938,9	-24,6%	24.181,6	33,9%	9.885,5	59,0%
Préstamos directos	11.496,9	9.382,0	-2.114,9	-21,5%	18.134,6	25,5%	8.752,6	81,6%
Superávit Libre	5.287,5	3.210,0	-2.077,5	-41,6%	1.695,5	2,4%	-1.514,5	-50,4%
Superávit Específico	1.450,6	1.704,1	253,5	13,0%	4.351,5	6,1%	2.647,4	140,0%
TOTAL	54.035,1	55.650,5	1.615,4	-1,0%	71.243,0	100,0%	15.592,5	20,3%

Fuente: Elaboración CGR con base en los presupuestos ordinarios del INVU 2011-2012-2013.

Los ingresos de capital y Financiamiento representan el 74,2%, del total de ingresos estimados para el año 2013, constituyéndose por tanto en las principales fuentes de financiamiento del INVU. Dichos ingresos provienen principalmente de la venta de lotes urbanizados⁵⁹ de propiedad de la Institución⁶⁰, recuperación de préstamos, recursos asignados por el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), además se incluyen recursos provenientes del superávit específico (recursos que serán destinados para la compra de terrenos para la construcción de proyectos habitacionales⁶¹ para dotar de vivienda a familias en condición de pobreza extrema a nivel nacional).

Asimismo se observa una disminución real en los ingresos corrientes de un 10,4%, la cual principalmente se refleja en la caída de la tasa de interés de los títulos valores y los ingresos por comisiones sobre préstamos, compensándose por un incremento real del 88,7% en los recursos provenientes de Transferencias corrientes del Sector Público⁶², para ser utilizados como apoyo administrativo del ejercicio económico del 2013 del INVU.

Evolución del presupuesto de egresos a nivel de partida, período 2011-2013.

En lo que respecta a los gastos contemplados en el presupuesto ordinario 2013, se presenta un incremento real del 20,3% como resultado de incrementos importantes en términos reales en las partidas Bienes Duraderos (61,0%) y Cuentas Especiales (492,8%).

⁵⁹ Ubicados en La Regional, Reserva El Roble, André Challe y Bosque Urbano.

⁶⁰ Artículo único, inciso 7), sesión extraordinaria No. 5952 del 04/09/2012 según acuerdo de la Junta Directiva del INVU.

⁶¹ Ley No. 8785 del Presupuesto Nacional Extraordinario 2009, Tomo II, Ley No. 8790, Presupuesto Nacional de la República 2010 y Alcance No. 52 de La Gaceta No. 141 del 23/07/2002.

⁶² Con base en el acuerdo suscrito entre el INVU y el Ministerio de Hacienda, según oficio DM-1092-2012 del 24 de septiembre de 2012.

En este último caso llama la atención que aproximadamente el 12% de los recursos presupuestados no tienen asignación definida⁶³; no obstante, el INVU indica que dichos recursos tienen un destino específico para ser utilizados en el cumplimiento de la Ley de Planificación Urbana, Ley N° 4240 (Q547,7 millones); la reinversión en otros proyectos de interés institucional (Q3.131,7 millones); la formalización de lotes y viviendas a familias en pobreza y pobreza extrema residentes en inmuebles del INVU (Q1.250,0 millones) y la compra de terreno, reparación y construcción de viviendas, cancelación de gravámenes hipotecarios, entre otros (Q4.778,9 millones), los cuales serán incorporados posteriormente en el presupuesto respectivo.

Por su parte, en el presupuesto ordinario para el año 2013, los gastos más relevantes se encuentran en las partidas de Activos Financieros, Amortización y Remuneraciones, con una asignación de un 34,6%, 15,7% y 12,3%, respectivamente, del total de los recursos propuestos. Dentro de estas partidas se destacan las erogaciones destinadas a la concesión de préstamos para dotar de soluciones de vivienda de interés social y clase media, devoluciones totales y parciales de las cuotas de ingresos que realiza el Sistema de Ahorro y Préstamo a sus suscriptores por la aplicación de los ahorros de los contratos maduros requeridos por los clientes del Sistema, gastos por apoyo administrativo del INVU y Ministerio de Hacienda.

Un detalle de lo indicado se puede apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO 48
INVU: PRESUPUESTO SEGÚN OBJETO DEL GASTO, 2011-2013
-MILLONES DE COLONES-

Descripción	Presupuesto Ordinario		Variación 2012/2011		Presupuesto Ordinario 2013		Variación 2013/2012	
	2011	2012	Absoluta	Real	Monto	Estructura	Absoluta	Real
Remuneraciones	6.771,7	7.735,8	964,1	9,8%	8.735,7	12,3%	999,9	6,1%
Servicios	3.350,1	3.429,2	79,1	-1,6%	4.101,3	5,8%	672,1	12,4%
Materiales y Suministros	144,0	148,7	4,7	-0,7%	174,3	0,2%	25,6	10,1%
Intereses y comisiones	107,6	131,1	23,5	17,2%	296,5	0,4%	165,4	112,5%
Activos financieros	20.868,3	23.786,2	2.917,9	9,6%	24.683,1	34,6%	896,9	-2,5%
Bienes duraderos	5.311,5	3.902,9	-1.408,6	-29,3%	6.688,1	9,4%	2.785,2	61,0%
Transferencias corrientes	1.940,5	719,8	-1.220,7	-64,3%	1.055,4	1,5%	335,6	37,8%
Transferencias de capital	2.945,2	4.590,8	1.645,6	49,9%	5.861,2	8,2%	1.270,4	20,0%
Amortización	9.441,6	9.865,2	423,6	0,5%	11.189,2	15,7%	1.324,0	6,6%
Cuentas especiales	3.154,6	1.340,8	-1.813,8	-59,1%	8.458,2	11,9%	7.117,4	492,8%
TOTAL	54.035,1	55.650,5	1.615,4	-1,0%	71.243,0	100,0%	15.592,5	20,3%

Fuente: Elaboración CGR con base en los presupuestos ordinarios del INVU 2011-2012-2013.

Orientaciones fundamentales del presupuesto con los fines institucionales y su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Anual Operativo (PAO) del 2013 del INVU, establece un conjunto de acciones que deben ser implementadas en el período, con el propósito de lograr una mejor vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 (PND) y el Plan Estratégico Institucional.

⁶³ En el Oficio No. 14060 (DFOE-EC-0821) del 21/12/2012, sobre la aprobación del presupuesto inicial, se indicó en el punto 2.1.g) "(...) si bien se trata de recursos con destino específico, ante los retos que enfrenta ese Instituto de lograr el mayor aprovechamiento de los escasos recursos disponibles, resulta necesario que estos sean distribuidos con la oportunidad requerida, en las diferentes cuentas de gastos correspondientes"

Seguidamente se presentan las acciones estratégicas y las metas del año 2013, con su vinculación con el PND.

CUADRO 49

INVU: VINCULACIÓN DEL PLAN ANUAL OPERATIVO CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 2011-2014

Acción estratégica	Meta
1. Elaboración de la Política y del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial.	1. Elaborar el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, al año 2013.
2. Avance en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.	2. Revisar, evaluar y aprobar el 100% de los planes reguladores del GAM, que sean presentados por las respectivas municipalidades, y que cumplan con los requisitos establecidos. 2/
3. Avance en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.	3. Revisar, evaluar y aprobar el 100% de los planes reguladores de la Región Chorotega, que sean presentados por las respectivas municipalidades, y que cumplan con los requisitos establecidos. 2/
4. Fortalecimiento de programas de crédito y subsidio para vivienda, dirigidos a familias de clase media-media y media-baja (Estratos 3 y 4, según clasificación de BANHVI).	4. Otorgar 4.000 nuevos créditos a suscriptores de Contratos del Sistema de Ahorro y Préstamo (SAP) del INVU.

Fuente: Elaboración CGR con base en el Plan Anual Operativo y presupuesto ordinario del INVU 2013.

Se desprende de todo lo expuesto anteriormente, que el INVU cuenta para el año 2013 con una mayor cantidad de recursos, para cumplir con sus objetivos institucionales, dentro de los cuales destaca, incrementar la colocación de créditos, definir nuevos productos para la ciudadanía y desarrollar un mayor número de soluciones de vivienda. En este sentido, dependerá de la capacidad de gestión de dicho instituto que dichos recursos se ejecuten en forma eficiente y eficaz, y por ende, se maximice su impacto dentro del sector vivienda y en la sociedad costarricense como un todo.

En línea con lo anterior, llama la atención que desde el año anterior se han venido destinando recursos para la contratación de servicios profesionales con el propósito de realizar un "Estudio sobre el diseño e implementación del modelo organizacional del INVU", que si bien se definió en el año 2012 como una prioridad el concluir con el proceso de reorganización y renovación institucional, para éste año 2013, aún no se ha logrado concretar dicho proyecto y más bien se incorporan en el presupuesto inicial recursos por la suma de ₡100,0 millones, para la conclusión e implementación de dicho estudio.

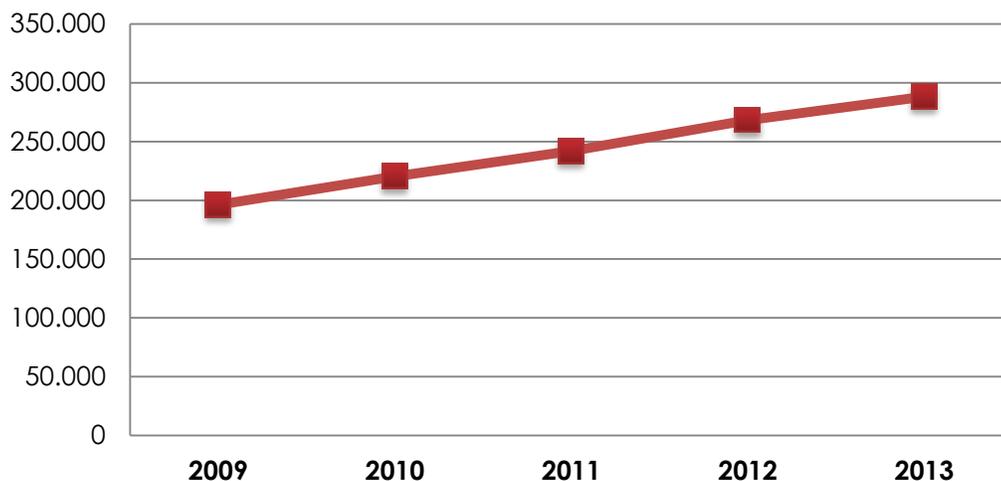
5.11 Sector municipal

El incumplimiento del ordenamiento jurídico generó la improbación de una suma cercana a los **¢37.000,0 millones de ingresos municipales**

De los ¢325.097,3 millones propuestos por las 89 instituciones como presupuesto inicial, el Órgano Contralor aprobó la suma de ¢288.122,1 millones, o sea, un 89%. Al respecto, a 18 instituciones se les aprobó en forma completa la propuesta presentada, a 61 instituciones se les improbaron ingresos por ¢8.642,0 millones y a 10 se les improbó el presupuesto total propuesto por la suma de ¢28.513,2 millones, en ambos casos por el incumplimiento del ordenamiento jurídico vigente.

La suma aprobada de ¢288.122,1 millones presenta un aumento absoluto de ¢20.025,1 millones con respecto al periodo de 2012 (versus 26.000.0 millones en el período 2011 y 2012).

GRÁFICO 7
SECTOR MUNICIPAL: MONTO DEL PRESUPUESTO INICIAL APROBADO, 2009-2013
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Informes y notas de aprobación presupuestaria del Sector Municipal.

El menor crecimiento de los ingresos se origina principalmente por la disminución de las transferencias del gobierno central y de los ingresos propios⁶⁴, en mayor grado las primeras. Ante esta situación, es importante fortalecer las medidas para la gestión de cobro y la actualización y depuración de la información contenida en las bases de datos tributarias.

Por su parte, el cuanto al ingreso por concepto de endeudamiento (préstamos directos), 9 instituciones presupuestaron un monto cercano a los ¢6.000,0 millones, casi ¢9.000,0 millones menos que en el 2012.

Los recursos asignados al Sector Municipal en el Presupuesto de la República para el 2013, según la Ley N° 9103, son de alrededor de ¢35.700,0 millones, destacando los recursos fundamentados en las leyes número 8114 (red vial cantonal), 7313 (impuesto al banano), 7755 (partidas específicas) y 7794 (Código Municipal).

⁶⁴ Entendiéndose por tales aquellos recursos que son generados directamente por la institución, a partir de la prestación que realiza de bienes y servicios.

Cinco instituciones del sector municipal no presentaron el presupuesto inicial y a diez se les improbo en su totalidad

De 94 instituciones del sector municipal que debían presentar el proyecto de presupuesto inicial del ejercicio económico 2013 para la aprobación de la Contraloría General⁶⁵, cinco no cumplieron con ese mandato legal al no presentar dicho presupuesto y a 10 se les improbo totalmente (Ver el cuadro presentado a continuación).

CUADRO 50
SECTOR MUNICIPAL: RESULTADOS DE LA APROBACIÓN PRESUPUESTARIA, 2013

Entidad del Sector Municipal	Aprobado 1/	Aprobado Parcialmente 2/	Improbado 3/	No presentó	TOTAL
Gobiernos Locales	9	58	10	4	81
Federaciones de Municipalidades 1/	8	3		1	12
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)	1				1
TOTAL	18	61	10	5	94

1/ Incluye la Unión Nacional de Gobiernos Locales.

2/ No incluye al Concejo Municipal de Distrito Peñas Blancas (San Ramón).

3/ Incluye al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.

4/ No incluye a los Concejos Municipales de Distrito de Cóbano, Lepanto, Monteverde, Paquera (Puntarenas), Tucurrique (Jiménez), Colorado (Abangares) y Cervantes (Alvarado).

Fuente: Notas de aprobación presupuestaria emitidas por el Órgano Contralor.

Las municipalidades de Los Chiles, Coronado, Turrubares y Golfito no cumplieron con la presentación de su presupuesto inicial 2013 ante la Contraloría General, debido a que los Concejos de los tres primeros ayuntamientos improbaron el proyecto de presupuesto y en el caso de Golfito, no se discutió en el seno del órgano colegiado de ese gobierno local en el mes de setiembre, contrario a lo que establece el Código Municipal. Tampoco presentó el presupuesto inicial la Federación de Municipalidades de los Santos (FEMUSAN).

La improbación total del presupuesto inicial de 10 municipalidades⁶⁶ obedece al incumplimiento de normas legales y principios presupuestarios que regulan esta materia. Una de las principales manifestaciones de dicho incumplimiento fue la falta de aprobación de las asignaciones presupuestarias de los concejos municipales de distrito, por parte de las municipalidades de Puntarenas, Abangares, Jiménez y Alvarado⁶⁷.

Ante la improbación total o la no presentación del citado documento presupuestario, conforme lo establece los artículos 98 del Código Municipal y 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, entra a regir para esas entidades el presupuesto correspondiente al ejercicio económico anterior, es decir, en este caso las sumas aprobadas en el presupuesto

⁶⁵ La aprobación presupuestaria es un proceso de fiscalización previa que realiza la Contraloría General y se fundamenta en una competencia constitucional - artículos 175 y 184 de la Constitución Política de la República- y en su derivación legal en los artículos 97, siguientes y concordantes del Código Municipal.

⁶⁶ Abangares, Alvarado, Corredores, Coto Brus, Curridabat, Jiménez, Moravia, Orotina, Puntarenas y Tarrazú.

⁶⁷ Sobre el manejo presupuestario de los concejos municipales de distrito, véase lo indicado en la página 134 del Informe "Presupuestos Públicos 2012. Situación y Perspectivas" (Cambios en el proceso de aprobación de los presupuestos de los Concejos municipales de distrito).

inicial del año 2012, aunadas a las correspondientes por presupuestos extraordinarios y modificaciones presupuestarias, excluyendo aquellos ingresos y egresos que solo tenían eficacia en ese año.

De esta manera, las municipalidades cuentan desde el inicio del ejercicio económico con contenido presupuestario para atender los requerimientos de su gestión, sin perjuicio que pueden hacer los ajustes correspondientes mediante los mecanismos de presupuestos extraordinarios y modificaciones presupuestarias.

Las consecuencias que enfrentan estas instituciones ante improbaciones o la no presentación de los proyectos de presupuestos para la aprobación del Órgano Contralor son, entre otras, el atraso en la ejecución de proyectos comunales y, de alguna manera, la atención oportuna de los intereses y bienestar de la comunidad^{68*}.

Las municipalidades tienden a sobreestimar los ingresos por el impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles, las patentes municipales y por la venta de servicios de saneamiento ambiental

La mayoría de las municipalidades no utilizan instrumentos técnicos para fundamentar las estimaciones de los ingresos propios que percibirán durante el ejercicio económico y por ende, presentan proyecciones alejadas de la realidad socioeconómica del cantón.

En ese sentido, producto del análisis presupuestario para el año 2013, el Órgano Contralor improbo ingresos por un total de ¢8.642,0 millones de 61 instituciones, siendo los ingresos más afectados el impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles (¢1.208,7 millones), la venta de servicios de saneamiento ambiental (¢1.174,6 millones) y patentes municipales (¢787,1 millones). Esas sumas representan un 37% del total de los ingresos improbados.

La sobreestimación de los ingresos contraviene el principio presupuestario de universalidad, el cual procura disminuir el riesgo de un resultado deficitario al cierre del ejercicio económico, es decir, que se lleguen a adquirir obligaciones con los proveedores de bienes y servicios sin el debido respaldo de una efectiva recaudación de ingresos. En consecuencia, esa sobrestimación conlleva la improbación del Órgano Contralor de ingresos en esa condición y la obligación de la administración municipal de realizar los ajustes a los gastos financiados con los recursos improbados.

Ante esa situación, las administraciones municipales tienen el reto de ajustar las técnicas y los instrumentos utilizados para proyectar los ingresos a corto, mediano y largo plazos, con fundamento en la realidad socioeconómica de sus cantones.

Las asignaciones presupuestarias para gastos de administración general presentan un mayor crecimiento

De acuerdo con los objetivos y metas propuestas por los gobiernos locales en sus planes operativos para el año 2013, los ingresos previstos se destinarán principalmente para financiar,

^{68*} La Contraloría General valorará oportunamente la determinación de eventuales responsabilidades, según corresponda, por los hechos relacionados con el incumplimiento en la presentación del presupuesto inicial 2013 para su aprobación, sin perjuicio de lo que compete a las instancias internas de cada municipalidad. Lo anterior, al amparo del artículo 98 del Código Municipal y otra normativa conexas.

en orden de importancia: la prestación de servicios comunitarios⁶⁹, los gastos de administración general⁷⁰, los relacionados con la red vial cantonal, la asignación de fondos⁷¹, aportes⁷² e inversiones propias⁷³ y los gastos vinculados con el desarrollo urbano e infraestructura (no incluye red vial cantonal).

Alrededor del 43% de esos recursos se destinan a la atención de los servicios comunitarios, siendo los de mayor relevancia los que atañen a la recolección, depósito y tratamiento de residuos, el aseo de vías y sitios públicos y los acueductos municipales, situación que se ha mantenido con montos similares en los últimos tres años (2011, 2012 y 2013) tal como se aprecia en el siguiente gráfico.

Además, el 32% de las asignaciones presupuestarias está orientado para gastos administrativos, los cuales, en relación con los dos últimos años (2011 y 2012), muestran un incremento sostenido. En ese sentido, la canalización de recursos para estos gastos ha aumentado en un 4.5% con respecto del año 2011 (a partir de los datos de montos absolutos).

Por otro lado, en contraste con el comportamiento creciente que muestran los gastos de administración general, la asignación de los recursos para la atención de los objetivos y metas relacionados con la red vial cantonal y los fondos y aportes e inversiones propias, representan el 10.1% y 6.0% del presupuesto total, respectivamente, con un crecimiento menor al mostrado en los años 2012 y 2011.

⁶⁹ Se refiere a los servicios de alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección separada, transporte, valorización, tratamiento y disposición final adecuada de los residuos ordinarios, mantenimiento de parques y zonas verdes, servicio de policía municipal y cualquier otro servicio municipal urbano o no urbano que se establezcan por ley (artículo 74 del Código Municipal).

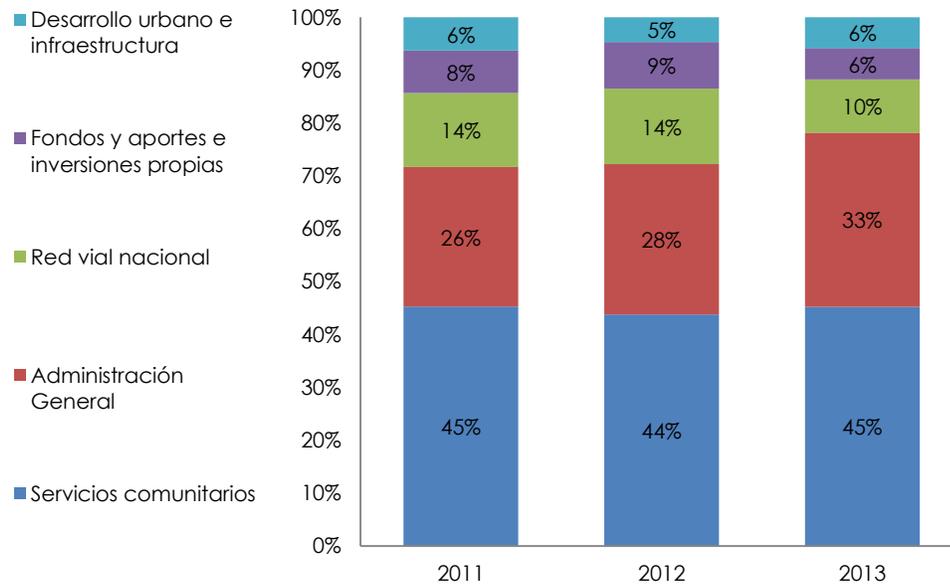
⁷⁰ Comprende principalmente los salarios administrativos, la adquisición de bienes y servicios indispensables para la operación normal de la organización y en algunos casos, proyectos relacionados con la actualización de bases de datos, adquisición de equipo y la contratación de estudios administrativos.

⁷¹ Se refiere a las cuentas especiales sin asignación presupuestaria que por el origen de los recursos que las financian pueden destinarse a la adquisición de bienes y servicios.

⁷² Son las transferencias corrientes que la administración realiza a entidades públicas o privadas según el bloque de legalidad.

⁷³ Se incluyen las erogaciones propias de la administración por concepto de "Maquinaria, mobiliario y equipo", la realización de proyectos de inversión y adquisición de bienes preexistentes o bienes duraderos diversos propios de la administración.

GRÁFICO 8
SECTOR MUNICIPAL: DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PRESUPUESTARIOS SEGÚN PROGRAMAS, 2011-2013
-MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

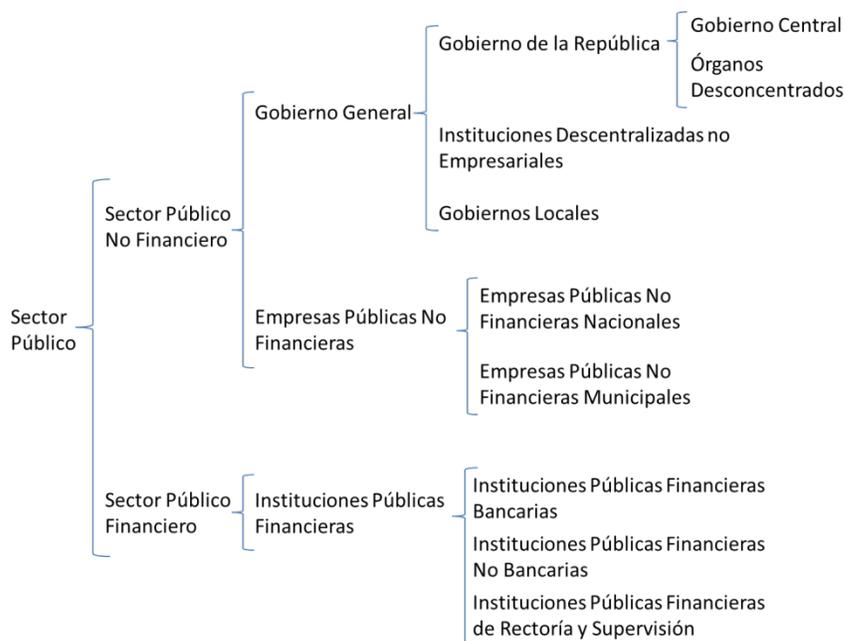
El mayor crecimiento de las asignaciones presupuestarias para los gastos de administración general, respecto de los otros gastos relevantes de los ayuntamientos como los destinados a la prestación de servicios, la red vial cantonal y los fondos y aportes e inversiones propias, es un asunto que debe ser valorado con prioridad a la luz de las responsabilidades constitucionales y legales de los gobiernos locales, a quienes les corresponde velar por los intereses y el bienestar y desarrollo de sus comunidades.

En ese contexto, el reto para las administraciones municipales está en el fortalecimiento de esas partidas presupuestarias asociadas a fortalecer la mejor prestación de servicios y la inversión en obra pública cantonal, lo cual se debe reflejar en las asignaciones de los programas II y III (Servicios Comunitarios e Inversiones).

Es importante recordar que las asignaciones presupuestarias contenidas en los presupuestos iniciales aprobados por la Contraloría General pueden incrementarse en el transcurso del año, debido a que muchas de las inversiones en el Sector Municipal en favor de las comunidades, se financian con recursos de años anteriores (saldos no ejecutados), con partidas específicas o con transferencias provenientes del Gobierno Central, siendo recursos que se incorporan al presupuesto institucional mediante presupuestos extraordinarios durante el periodo.

VI. Anexos

ANEXO 1 CLASIFICADOR INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO



Fuente: Ministerio de Hacienda, Presupuesto Nacional, Clasificador Institucional del Sector Público, Mayo 2011.

ANEXO 2
PRESUPUESTOS APROBADOS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 2012
-MILLONES DE COLONES-

	Nombre de la institución	Estado del documento	Monto aprobado
1	Caja Costarricense de Seguro Social	Aprobado	2.535.459,0
2	Instituto Costarricense de Electricidad	Aprobado	1.842.819,8
3	Refinadora Costarricense de Petróleo	Aprobado	1.759.040,1
4	Instituto Nacional de Seguros	Aprobado	865.323,7
5	Banco Nacional de Costa Rica	Aprobado	635.222,0
6	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	Aprobado	462.388,8
7	Banco de Costa Rica	Aprobado	349.050,3
8	Compañía Nacional de Fuerza y Luz	Aprobado	313.000,0
9	Banco Central de Costa Rica	Aprobado	290.179,4
10	Banco Popular y Desarrollo Comunal	Aprobado	288.644,6
11	Consejo Nacional de Vialidad	Aprobado Parcialmente	267.015,1
12	Universidad de Costa Rica	Aprobado	233.480,5
13	Junta de Protección Social de San José	Aprobado	195.176,4
14	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	Aprobado	163.055,5
15	Banco Hipotecario de la Vivienda	Aprobado	159.863,4
16	Instituto Mixto de Ayuda Social	Aprobado	130.784,7
17	Universidad Nacional	Aprobado	94.964,3
18	Instituto Nacional de Aprendizaje	Aprobado	90.644,0
19	Banco Crédito Agrícola de Cartago	Aprobado	73.710,0
20	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	Aprobado	71.243,0
21	Empresa de Servicios Públicos de Heredia	Aprobado	61.411,4
22	Consejo Nacional de Producción	Aprobado	56.484,4
23	Municipalidad de San José	Aprobado Parcialmente	52.286,3
24	Instituto Tecnológico de Costa Rica	Aprobado	50.601,8
25	Radiográfica Costarricense S. A	Aprobado Parcialmente	43.383,6
26	Fondo Nacional de Becas	Aprobado	42.674,8
27	Universidad Estatal A Distancia	Aprobado	41.194,7
28	Junta de Administrativa Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica	Aprobado	40.681,0
29	Fideicomiso del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría (Fideicomiso 3045)	Aprobado	39.192,2
30	Junta Administrativa del Registro Nacional	Aprobado	38.407,9
31	Instituto Costarricense de Turismo	Aprobado	36.794,1
32	Universidad Técnica Nacional	Aprobado	29.769,3

	Nombre de la institución	Estado del documento	Monto aprobado
33	Sistema Nacional de Áreas de Conservación	Aprobado	29.154,7
34	Patronato Nacional de la Infancia	Aprobado	27.071,8
35	Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica	Aprobado	26.481,1
36	Instituto de Desarrollo Rural	Aprobado Parcialmente	25.501,4
37	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	Aprobado	24.730,8
38	Consejo de Seguridad Vial	Aprobado Parcialmente	22.746,7
39	Consejo Técnico de Aviación Civil	Aprobado Parcialmente	22.555,9
40	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	Aprobado Parcialmente	20.147,0
41	Comisión Nacional de Préstamos Para Educación	Aprobado	19.152,0
42	Municipalidad de Alajuela	Aprobado Parcialmente	18.681,9
43	Superintendencia General de Telecomunicaciones	Aprobado	18.141,0
44	Correos de Costa Rica S.A.	Aprobado	15.957,8
45	Fundación Omar Dengo	Aprobado	14.525,4
46	Autoridad Reguladora de Los Servicios Públicos	Aprobado Parcialmente	14.454,6
47	Operadora de Planes de Pensiones Complementarias del Banco Popular y de Desarrollo Comunal S.A	Aprobado	14.143,8
48	Servicio Fitosanitario del Estado	Aprobado	13.836,8
49	Municipalidad de Cartago	Aprobado Parcialmente	13.475,8
50	Insurance Servicios S.A.	Aprobado	13.439,8
51	Consejo Nacional de Concesiones	Aprobado	13.285,4
52	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento	Aprobado	12.946,4
53	Municipalidad de Escazú	Aprobado Parcialmente	12.748,6
54	BN-Vital Operadora de Pensiones Complementarias S.A.	Aprobado Parcialmente	12.508,6
55	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	Aprobado	12.241,4
56	Servicio Nacional de Salud Animal	Aprobado	11.710,1
57	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	Aprobado	11.519,3
58	Superintendencia General de Entidades Financieras	Aprobado	11.045,2
59	Fideicomiso 544 FONAFIFO-BNCR Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	Aprobado	10.774,1
60	Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería	Aprobado	10.749,2
61	Instituto Nacional de la Mujeres	Aprobado	10.493,0

	Nombre de la institución	Estado del documento	Monto aprobado
62	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	Aprobado	9.972,7
63	Municipalidad de Heredia	Aprobado Parcialmente	9.807,8
64	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Preescolar y General Básica	Aprobado	9.782,0
65	Instituto Costarricense de Ferrocarriles	Aprobado	9.680,0
66	Municipalidad de San Carlos	Aprobado Parcialmente	9.657,7
67	Consejo Nacional de Rectores	Aprobado	9.586,8
68	Unidad Ejecutora del Proyecto Contrato No. 2526/OC-CR BID-Ministerio de Justicia y Paz	Aprobado	9.373,4
69	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	Aprobado	9.253,2
70	Fideicomiso 872 CTAMS - Banco Nacional de Costa Rica	Aprobado	9.147,8
71	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos	Aprobado	8.606,4
72	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	Aprobado	8.295,5
73	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial	Aprobado	8.106,8
74	Municipalidad de Desamparados	Aprobado	8.080,4
75	Fideicomiso MAG-PIPA-FINADE	Aprobado	8.013,0
76	BCR Planes de Pensión	Aprobado	7.010,4
77	Municipalidad de Santa Ana	Aprobado Parcialmente	6.799,3
78	Asociación Cruz Roja Costarricense	Aprobado	6.616,6
79	Municipalidad de Goicoechea	Aprobado Parcialmente	6.532,0
80	Municipalidad de la Unión	Aprobado Parcialmente	6.411,6
81	Municipalidad de Pérez Zeledón	Aprobado Parcialmente	6.132,7
82	Popular Valores Puesto de Bolsa S.A.	Aprobado	6.026,4
83	BCR Valores Puesto de Bolsa S.A.	Aprobado	5.917,3
84	Municipalidad de Limón	Aprobado Parcialmente	5.785,6
85	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	Aprobado	5.777,7
86	BCR-Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	Aprobado	5.746,0
87	Municipalidad de Grecia	Aprobado Parcialmente	5.721,5
88	Municipalidad de Santa Cruz	Aprobado Parcialmente	5.428,3
89	Municipalidad de Pococí	Aprobado Parcialmente	5.407,2
90	Programa de Regularización del Catastro y Registro	Aprobado	5.404,0

	Nombre de la institución	Estado del documento	Monto aprobado
91	BN Valores Puesto de Bolsa S.A.	Aprobado	5.378,9
92	Superintendencia General de Valores	Aprobado	5.346,5
93	Municipalidad de Carrillo Guanacaste	Aprobado Parcialmente	5.274,2
94	Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes	Aprobado	5.162,9
95	Programa Integral Mercadeo Agropecuario	Aprobado	4.981,4
96	Municipalidad de Montes de Oca	Aprobado	4.734,9
97	Superintendencia de Pensiones	Aprobado	4.595,2
98	Municipalidad de Belén	Aprobado	4.593,8
99	Hospital del Trauma S.A.	Aprobado	4.590,0
100	Junta Administrativa de la Imprenta Nacional	Aprobado	4.468,0
101	Tribunal Registral Administrativo	Aprobado	4.460,6
102	BN Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A	Aprobado	4.399,8
103	Municipalidad de Tibás	Aprobado Parcialmente	4.341,2
104	Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur, Puntarenas	Aprobado Parcialmente	4.282,5
105	INS-Valores Puesto de Bolsa S.A.	Aprobado	4.117,9
106	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	Aprobado Parcialmente	4.074,3
107	Centro Nacional de la Música	Aprobado	4.072,1
108	Municipalidad de San Ramón	Aprobado Parcialmente	3.867,5
109	Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural	Aprobado	3.863,0
110	Colegio Universitario de Cartago	Aprobado Parcialmente	3.853,1
111	Municipalidad de Santo Domingo de Heredia	Aprobado Parcialmente	3.803,5
112	Municipalidad de Garabito	Aprobado Parcialmente	3.731,1
113	Municipalidad de Liberia	Aprobado Parcialmente	3.519,9
114	Popular Sociedad Agencia de Seguros S.A.	Aprobado	3.428,2
115	Fideicomiso 1011-01 FODELI - Banco Nacional	Aprobado	3.263,0
116	Municipalidad de Nicoya	Aprobado Parcialmente	3.224,9
117	Municipalidad de Paraíso	Aprobado Parcialmente	3.057,4
118	Fideicomiso MTSS/PRONAMYPE-Banco Popular	Aprobado	3.035,0
119	Operadora de la Caja Costarricense de Seguro Social	Aprobado	2.987,3
120	Municipalidad de Esparza	Aprobado	2.919,3

Nombre de la institución	Estado del documento	Monto aprobado
121 Superintendencia General de Seguros	Aprobado	2.901,3
122 BCR Corredora de Seguros S.A.	Aprobado	2.783,7
123 Fundación Parque Metropolitano la Libertad	Aprobado	2.725,5
124 Municipalidad de Aguirre	Aprobado Parcialmente	2.646,9
125 Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas	Aprobado	2.572,6
126 Municipalidad de Osa	Aprobado Parcialmente	2.508,5
127 Municipalidad de Turrialba	Aprobado Parcialmente	2.489,1
128 Colegio Universitario de Limón	Aprobado Parcialmente	2.356,0
129 Municipalidad de San Rafael de Heredia	Aprobado Parcialmente	2.177,8
130 Municipalidad de La Cruz	Aprobado Parcialmente	1.981,3
131 Municipalidad de Sarapiquí	Aprobado Parcialmente	1.946,8
132 Municipalidad de Siquirres	Aprobado Parcialmente	1.928,2
133 Municipalidad de Naranjo	Aprobado	1.895,9
134 Municipalidad de Matina	Aprobado Parcialmente	1.890,2
135 Municipalidad de San Pablo de Heredia	Aprobado	1.872,6
136 Fundación Ayúdenos para Ayudar	Aprobado	1.853,9
137 Popular Sociedad de Fondos de Inversión, S.A	Aprobado	1.815,4
138 Municipalidad de Aserrí	Aprobado Parcialmente	1.742,3
139 Municipalidad de Buenos Aires	Aprobado Parcialmente	1.735,8
140 Municipalidad de Mora	Aprobado Parcialmente	1.698,4
141 Municipalidad de Barva	Aprobado Parcialmente	1.695,8
142 Municipalidad de El Guarco	Aprobado Parcialmente	1.695,7
143 Municipalidad de Oreamuno	Aprobado Parcialmente	1.674,1
144 Municipalidad de Cañas	Aprobado Parcialmente	1.631,4
145 Municipalidad de Parrita	Aprobado Parcialmente	1.588,3

Nombre de la institución	Estado del documento	Monto aprobado
146 Municipalidad de Alajuelita	Aprobado Parcialmente	1.582,9
147 Municipalidad de Upala	Aprobado Parcialmente	1.511,0
148 Municipalidad de Guácimo	Aprobado Parcialmente	1.490,5
149 Municipalidad de Palmares	Aprobado Parcialmente	1.490,2
150 BN Corredora de Seguros S.A.	Aprobado Parcialmente	1.480,8
151 INS Inversiones Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A	Aprobado	1.474,7
152 Fideicomiso 25-02 Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas/BCAC	Aprobado	1.384,1
153 Municipalidad de Flores	Aprobado Parcialmente	1.375,2
154 Municipalidad de Poás	Aprobado Parcialmente	1.271,8
155 Municipalidad de Bagaces	Aprobado Parcialmente	1.223,7
156 Municipalidad de San Isidro de Heredia	Aprobado Parcialmente	1.221,2
157 Municipalidad de Santa Bárbara de Heredia	Aprobado Parcialmente	1.211,9
158 Municipalidad de Talamanca	Aprobado Parcialmente	1.209,0
159 Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero	Aprobado	1.187,0
160 Municipalidad de Puriscal	Aprobado Parcialmente	1.180,4
161 Asociación de Olimpiadas Especiales de Costa Rica	Aprobado	1.162,4
162 Fideicomiso N° 955 Ministerio de Hacienda-Banco Nacional de Costa Rica	Aprobado Parcialmente	1.141,0
163 Municipalidad de Tilarán	Aprobado Parcialmente	1.130,3
164 Municipalidad de Nandayure	Aprobado Parcialmente	1.058,7
165 Municipalidad de Valverde Vega	Aprobado	1.044,7
166 Guías y Scouts de Costa Rica	Aprobado	1.016,6
167 Municipalidad de Atenas	Aprobado Parcialmente	993,0
168 Municipalidad de Montes de Oro	Aprobado	969,6
169 Fundación Museos Banco Central	Aprobado	960,7
170 Consejo Rector Sistema de Banca para el Desarrollo	Aprobado	938,0

Nombre de la institución	Estado del documento	Monto aprobado
171 Instituto Agropecuario Costarricense	Aprobado	874,3
172 Empresa Hidroeléctrica Los Negros S.A. (Subsidiaria E.S.P.H.)	Aprobado	814,4
173 Municipalidad de Acosta	Aprobado	785,5
174 Municipalidad de Zarceró	Aprobado Parcialmente	747,6
175 Municipalidad de Guatuso	Aprobado Parcialmente	700,0
176 Unión Nacional de Gobiernos Locales	Aprobado	690,0
177 Colegio San Luis Gonzaga	Aprobado	673,1
178 Municipalidad de León Cortés	Aprobado Parcialmente	617,4
179 Editorial Costa Rica	Aprobado	592,8
180 Municipalidad de Hojancha	Aprobado	575,2
181 Oficina Nacional de Semillas	Aprobado	547,8
182 Fideicomiso 32-04 Bancrédito-IMAS-BANACIO/73-2002	Aprobado	505,4
183 Municipalidad de Dota	Aprobado Parcialmente	491,5
184 Patronato Nacional de Rehabilitación	Aprobado	483,6
185 Municipalidad de San Mateo	Aprobado Parcialmente	468,1
186 Almacén Fiscal Agrícola de Cartago S.A.	Aprobado	466,1
187 Bancrédito Sociedad Agencia de Seguros S.A.	Aprobado	464,6
188 Asociación Cartaginesa Atención Ciudadanos Tercera Edad	Aprobado	455,9
189 Asociación Hogar Para Ancianos Presbítero Jafeth Jiménez Morales de Grecia	Aprobado	444,0
190 Asociación Josefina Ugalde Céspedes	Aprobado	441,5
191 Asociación Pro Ayuda Adulto Mayor de Upala	Aprobado	388,7
192 Aldeas SOS de Costa Rica	Aprobado	375,7
193 Fundación Fomento y Promoción de la Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria de Costa Rica	Aprobado	352,4
194 Asociación de Atención Integral del Anciano San Cayetano	Aprobado	345,9
195 Fundación Parque Marino	Aprobado	333,8
196 Cooperativa Matadero Nacional de Montecillos	Aprobado	328,0
197 Hogar de Ancianos de San Ramón	Aprobado	282,7
198 Federación de Municipalidades Cantones Productores de Banano	Aprobado Parcialmente	247,7
199 Asociación Hogar de Ancianos San Jorge y Obras Parroquiales	Aprobado	231,8
200 Depósito Agrícola de Cartago S.A.	Aprobado	222,1
201 Asociación Hogar de Ancianos San Buenaventura	Aprobado	205,1

	Nombre de la institución	Estado del documento	Monto aprobado
202	Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa R.L.	Aprobado	200,2
203	Asociación Benéfica Hogar de Ancianos Hortensia Rodríguez Sandoval de Bolaños	Aprobado	197,4
204	Fundación María - Hogar de Ancianos	Aprobado	193,2
205	Asociación Católica Pro Ayuda Al Enfermo de Hansen y Ancianos Desamparados	Aprobado	190,3
206	Asociación del Adulto Mayor de Cariari	Aprobado	186,4
207	Hospicio de Huérfanos de Cartago	Aprobado	177,0
208	Asociación Hogar de Ancianos Sagrado Corazón de Jesús, Nandayure	Aprobado	171,8
209	Asociación Centro Diurno de la Tercera Edad Fuente del Saber	Aprobado	166,8
210	Fundación Hogar Para Ancianos Alfredo y Delia González Flores	Aprobado	161,1
211	Asociación Por la Sonrisa de Los Niños	Aprobado	158,8
212	Concejo Municipal de Distrito Peñas Blancas, San Ramón	Aprobado	158,5
213	Federación Metropolitana de Municipalidades de San José	Aprobado	150,8
214	Asociación Hogar de Ancianos de Alfaro Ruiz	Aprobado	147,8
215	Asociación Hogar Para Ancianos Pococí -Guápiles.	Aprobado	140,0
216	Patronato Nacional de Ciegos	Aprobado	138,8
217	Asociación Centro Diurno y Albergue Para Las Personas de la Tercera Edad de San Rafael de Oreamuno Cartago	Aprobado	132,8
218	Asociación San Vicente de Paul de Ciudad Colon	Aprobado	128,6
219	Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela	Aprobado	100,9
220	Federación de Municipalidades de Guanacaste (Antes Liga de Municipalidades de Guanacaste)	Aprobado Parcialmente	85,4
221	Federación de Municipalidades de Cartago	Aprobado	69,2
222	Fideicomiso N° 906 INTA/BNCR	Aprobado	65,4
223	Liga de Municipalidad de Heredia	Aprobado	60,3
224	Federación de Municipalidades de la Región Sur de la Provincia de Puntarenas	Aprobado	15,0
225	Federación de Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito del Pacifico	Aprobado Parcialmente	13,5
226	Federación de Gobiernos Locales Costarricenses Fronterizos Con Nicaragua	Aprobado	6,4
227	Federación de Consejos Municipales de Distrito	Aprobado	5,4
228	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas	Improbado	0,0
229	Concejo Municipal de Distrito de Monteverde Puntarenas	Improbado	0,0
230	Concejo Municipal de Distrito de Tucurrique	Improbado	0,0
231	Concejo Municipal de Distrito Paquera Puntarenas	Improbado	0,0
232	Concejo Municipal Distrito de Cervantes	Improbado	0,0

	Nombre de la institución	Estado del documento	Monto aprobado
233	Concejo Municipal Distrito de Cóbano de Puntarenas	Improbado	0,0
234	Concejo Municipal Distrito de Colorado de Abangares	Improbado	0,0
235	Concejo Municipal Distrito de Lepanto de Puntarenas	Improbado	0,0
236	Municipalidad de Abangares	Improbado	0,0
237	Municipalidad de Alvarado	Improbado	0,0
238	Municipalidad de Corredores	Improbado	0,0
239	Municipalidad de Coto Brus	Improbado	0,0
240	Municipalidad de Curridabat	Improbado	0,0
241	Municipalidad de Jiménez	Improbado	0,0
242	Municipalidad de Moravia	Improbado	0,0
243	Municipalidad de Orotina	Improbado	0,0
244	Municipalidad de Puntarenas	Improbado	0,0
245	Municipalidad de Tarrazú	Improbado	0,0
246	Unidad de Coordinación del Proyecto Limón Ciudad Puerto	Improbado	0,0
247	Municipalidad de Golfito	No presentó presupuesto	0,0
248	Municipalidad de Los Chiles	No presentó presupuesto	0,0
249	Municipalidad de Turrubares	No presentó presupuesto	0,0
250	Municipalidad de Vásquez de Coronado	No presentó presupuesto	0,0
251	Federación de Municipalidades de Los Santos		
TOTAL			12.280.565,6



Contraloría General de la República

Sabana Sur, Mata Redonda
Apartado Postal 1179-1000
San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2501- 8000 / Fax: (506) 2501- 8100
correo: contraloria.general@cgr.go.cr
<http://www.cgr.go.cr/>

*Elaborado en la Contraloría General de la República,
todos los derechos reservados. Febrero 2013.*

Publicaciones
●●●●● Cgr