



Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público

Contraloría General de la República

Primer Semestre de 2014

Resumen.....	11
Introducción	13
1 Situación y perspectivas de la economía costarricense al primer semestre de 2014.....	15
2 Situación fiscal del Gobierno y del sector público	17
2.1 Tendencia del gasto y del ingreso 2013-2014.....	17
2.2 Porcentajes de ejecución del gasto y el ingreso	20
2.3 Déficit financiero y presupuestario.....	21
3 Ejecución de los presupuestos públicos al primer semestre de 2014	24
3.1 Ingresos	24
3.1.1 Gobierno Central	26
3.1.2 Sector Descentralizado	33
3.2 Egresos	37
3.2.1 Gobierno Central	38
3.2.2 Sector Descentralizado	42
3.2.3 Modificaciones presupuestarias.....	49
3.2.4 Remuneraciones y plazas.....	52
3.2.5 Ejecución por programa presupuestario	57
3.2.6 Gasto social.....	59
3.2.7 Ejecución de las transferencias.....	62
3.2.8 Otros gastos	65
3.3 Comportamiento de la deuda del Sector Público.....	67
4 Avance en el cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo al primer semestre de 2014	72
4.1 Eje de Bienestar Social	72
4.1.1 Programa Avancemos	73
4.1.2 Atención integral a familias en pobreza extrema, vulnerabilidad y riesgo social.....	73
4.1.3 Red Nacional de Cuido	74
4.1.4 Régimen No Contributivo (RNC)	75
4.2 Eje de Seguridad Ciudadana y Paz Social.....	75
4.2.1 Ampliación de Acciones Policiales	76
4.2.2 Fortalecimiento y Profesionalización del Cuerpo Policial	76
4.2.3 Fortalecimiento del Sistema Penitenciario	76
4.3 Eje competitividad e innovación	77
4.3.1 Área de empleo	77
4.3.2 Área de producción nacional	78
4.3.3 Área de estabilidad de precios	78
4.3.4 Área de infraestructura vial.....	78

4.4	El Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018: en proceso de construcción	80
5	Análisis de la ejecución presupuestaria de algunas instituciones públicas y del sector de gobiernos locales.....	83
5.1	Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	83
5.1.1	Régimen del Seguro de Salud.....	84
5.1.2	Régimen de Invalidez Vejez y Muerte	87
5.1.3	Sobre la planificación y el cumplimiento de metas	90
5.2	Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)	91
5.3	Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	96
5.4	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)	100
5.5	Ministerio de Obras Públicas (MOPT) y sus Consejos	105
5.6	Ministerio de Educación Pública (MEP)	110
5.7	Entidades de Educación Superior	115
5.8	Consejo Nacional de Producción (CNP)	120
5.9	Instituto Nacional de Seguros (INS)	124
5.10	Ministerio de Seguridad Pública	127
5.11	Patronato Nacional de la Infancia (PANI).....	131
5.12	Gobiernos Locales	134
5.12.1	Avance en la gestión física.....	134
5.12.2	Avance en la gestión presupuestaria.....	135
5.12.3	Transferencias del Gobierno de la República	139
6	Indicadores de vulnerabilidad financiera	141

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 Sector Público Gasto por clasificación económica, según sectores institucionales Primer semestre 2013 y 2014	18
Cuadro 2 Sector Público Ingresos por clasificación económica, según sectores institucionales Primer semestre 2012 y 2013.....	19
Cuadro 3 Sector Público: Porcentajes de ejecución del gasto 2013-2014.....	20
Cuadro 4 Sector Público: Porcentajes de ejecución del ingreso 2013, 2014	21
Cuadro 5 Sector Público Déficit Primario, Financiero y Presupuestario Primer Semestre 2013 y 2014	22
Cuadro 6 Sector Descentralizado: Ingresos Ejecutados al primer semestre según Sector Institucional, 2013-2014.....	25
Cuadro 7 Gobierno Central: Ejecución de los Ingresos Corrientes al primer semestre, 2013-2014.....	27
Cuadro 8 Gobierno Central: Composición de los Ingresos al primer semestre, 2012-2014	28
Cuadro 9 Empresas Públicas no Financieras: Composición de los ingresos al primer semestre, 2013-2014	33
Cuadro 10 Instituciones Descentralizadas No Empresariales: Composición de los ingresos al primer semestre, 2013-2014	34
Cuadro 11 Instituciones Públicas Financieras: Composición de los ingresos al primer semestre, 2013-2014	35
Cuadro 12 Órganos Desconcentrados: Composición de los ingresos al primer semestre, 2013-2014	36
Cuadro 13 Sector Público: Egresos Ejecutados al primer semestre según Sector Institucional, 2013-2014	37
Cuadro 14 Gobierno Central: Egresos Ejecutados al primer semestre según objeto del gasto, 2013-2014	39
Cuadro 15 Gobierno Central: Egresos Ejecutados al Primer Semestre según Título, 2013-2014	41
Cuadro 16 Empresas Públicas no Financieras: Composición de los Egresos al primer semestre 2013-2014	42
Cuadro 17 Empresas Públicas no Financieras: Egresos Ejecutados por Institución al primer semestre, 2013-2014	43
Cuadro 18 Instituciones Descentralizadas No Empresariales: Composición de los Egresos al primer semestre 2013-2014	44
Cuadro 19 Instituciones Descentralizadas No Empresariales: Egresos Ejecutados por Institución al primer semestre, 2013-2014	45
Cuadro 20 Instituciones Públicas Financieras: Composición de los Egresos al primer semestre, 2013-2014	46
Cuadro 21 Instituciones Públicas Financieras: Egresos por Institución, primer semestre 2013-2014	47
Cuadro 22 Órganos Desconcentrados: Composición de los Egresos al primer semestre, 2013-2014	47
Cuadro 23 Órganos Desconcentrados: Egresos por Institución, primer semestre 2013-2014	48
Cuadro 24 Gobierno Central: Modificaciones al presupuesto Nacional, 2014	50

Cuadro 25 Gobierno Central: Créditos Externos Revalidados, 2014 millones de Colones	51
Cuadro 26 Sector Público: Ejecución de las Remuneraciones al Primer Semestre, 2014	52
Cuadro 27 Sector Público: Gasto en Remuneraciones al Primer Semestre según Subpartida e Institución, 2013-2014.....	55
Cuadro 28 Gobierno Central: Plazas Ocupadas y vacantes al Primer Semestre, 2013-2014	57
Cuadro 29 Sector Público: Egresos Ejecutados al Primer Semestre según Programa, 2013-2014 ...	58
Cuadro 30 Gobierno Central: Ejecución de gasto social, primer semestre de cada año, 2012 – 2014.....	59
Cuadro 31 Gobierno Central: Ejecución de las transferencias según destinatario, primer semestre 2014.....	63
Cuadro 32 Caja única: Saldo en colones a inicio de año y al 30 de junio, créditos, porcentaje ejecutado y del total al primer semestre según titular, 2013-2014.....	64
Cuadro 33 Sector Público: Ejecución de Otros Gastos al Primer Semestre, 2013-2014	66
Cuadro 34 Presupuesto Nacional Ejecución del Servicio de la Deuda 2009-2014	70
Cuadro 35 Plan Nacional de Desarrollo: avance de metas de acciones estratégicas sectoriales, al primer semestre 2014	82
Cuadro 36 Caja Costarricense de Seguro Social Presupuesto de ingresos aprobado y ejecutado al 30 de junio de 2012-2014 Según la clasificación por régimen	83
Cuadro 37 Caja Costarricense de Seguro Social Presupuesto ingreso aprobado y ejecutado del SEM al 30 de junio 2012-2014	85
Cuadro 38 Caja Costarricense de Seguro Social Presupuesto aprobado y ejecutado del SEM según partida por objeto de gasto al 30 de junio 2012-2014	86
Cuadro 39 Caja Costarricense de Seguro Social Variaciones porcentuales de un año a otro del total de ingresos y egresos del Seguro de Enfermedad y Maternidad	87
Cuadro 40 Caja Costarricense de Seguro Social Presupuesto de ingreso aprobado y ejecutado del régimen de IVM al 30 de junio 2012-2014	88
Cuadro 41 Caja Costarricense de Seguro Social Presupuesto aprobado y ejecutado del régimen de IVM según partida por objeto de gasto al 30 de junio 2012-2014	89
Cuadro 42 Caja Costarricense de Seguro Social Variaciones porcentuales de un año a otro del total de ingresos y egresos del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte	90
Cuadro 43 Refinadora Costarricense de Petróleo Ejecución de ingresos al 30 de junio de 2014..	92
Cuadro 44 Ventas comparativas al 30 de junio 2014, 2013 y 2012	92
Cuadro 45 Ejecución por programa al 30 de junio de 2014.....	93
Cuadro 46 Ejecución programa de inversión al 30 de junio de 2014	94
Cuadro 47 Días de inventario promedio estimados y reales por producto al 30 de junio de 2014	95
Cuadro 48 Ejecución por partida al 30 de junio de 2014.....	95
Cuadro 49 Ejecución por partida remuneraciones al 30 de junio de 2014.....	96
Cuadro 50 Instituto Costarricense de Electricidad: Comparativo de ingresos percibidos al 30 de junio 2012-2014	97
Cuadro 51 Instituto Costarricense de Electricidad Comparativo de ingresos percibidos al 30 de junio 2008-2014	98

Cuadro 52 Instituto Costarricense de Electricidad Comparativo egresos ejecutados al 30 de junio, 2012-2014 Según clasificación por programa	99
Cuadro 53 Instituto Costarricense de Electricidad Comparativo de ingresos percibidos y egresos ejecutados al 30 de junio, 2012-2014	99
Cuadro 54 Instituto Costarricense de Electricidad Comparativo de egresos ejecutados al 30 de junio 2012-2014 Según la clasificación por partida	100
Cuadro 55 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados Ingresos percibidos al 30 de junio, 2012-2014.....	101
Cuadro 56 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados Ejecución de egresos por programa al 30 de junio, 2012-2014	102
Cuadro 57 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados Comparativo de egresos aprobado y ejecutado, según clasificación por partida, al 30 de junio, 2012-2014	103
Cuadro 58 Ingreso Presupuesto Definitivo anual del MOPT y sus Consejos 2009-2014	106
Cuadro 59 Egreso definitivo y ejecutado por el MOPT y sus Consejos para los grupos de subpartidas 1.04, 1.08, 2.03*, 5.02 y 5.03 sin considerar el programa de Administración	108
Cuadro 60 Ejecución anual por parte del MOPT y sus Consejos para los grupos de subpartidas 1.04, 1.08, 2.03*, 5.02 y 5.03.....	109
Cuadro 61 MOPT y Consejos de Transporte: Cumplimiento de metas al 31 de junio de 2014.....	110
Cuadro 62 Ministerio de Educación Pública: egresos por programa al 30 de junio de cada año periodo 2012-2014.....	111
Cuadro 63 Ministerio de Educación Pública Egresos ejecutados por partida al 30 de junio de cada año Periodo 2012-2014.....	111
Cuadro 64 Ministerio de Educación Pública Transferencias corrientes al 30 de junio 2014	112
Cuadro 65 Ministerio de Educación Pública Variación de egresos por partida al 30 de junio de cada año periodo 2012-2014	112
Cuadro 66 Ministerio de Educación Pública monto devengado por año según total y porcentaje del PIB periodo 2007-2014.....	113
Cuadro 67 Instituciones de Educación Superior Universitaria Pública y Consejo Nacional de Rectores Ejecución Presupuestaria al 30 de junio de 2014.....	115
Cuadro 68 Instituciones de Educación Superior Universitaria Pública y Consejo Nacional de Rectores Ejecución Presupuestaria al 30 de junio de 2014.....	116
Cuadro 69 Instituciones de Educación Superior Universitaria Pública y Consejo Nacional de Rectores Ejecución por Partida Presupuestaria al 30 de junio de 2014	118
Cuadro 70 Instituciones de Educación Superior Universitaria Pública y Consejo Nacional de Rectores Ejecución del Presupuesto Total y de la Partida de Bienes Duraderos al 30 de junio de 2014	119
Cuadro 71 Consejo Nacional de Producción Ingresos percibidos al 30 de junio, 2012-2014.....	121
Cuadro 72 Consejo Nacional de Producción Egresos ejecutados por programa al 30 de junio, 2012-2014	122
Cuadro 73 Consejo Nacional de Producción Egresos ejecutados por partida al 30 de junio, 2012-2014.....	123
Cuadro 74 Consejo Nacional de Producción Cumplimiento de algunas metas al 30 de junio de 2014.....	123

Cuadro 75 Instituto Nacional de Seguros Comparativo de ingresos percibidos al 30 de junio, 2012-2014.....	125
Cuadro 76 Instituto Nacional de Seguros Comparativo de egresos ejecutados según clasificación por programa presupuestario al 30 de junio, 2012-2014.....	126
Cuadro 77 Instituto Nacional de Seguros Comparativo de egresos ejecutados según clasificación por partida del objeto del gasto al 30 de junio, 2012-2014.....	127
Cuadro 78 Ministerio de Seguridad Pública Subprograma Seguridad Ciudadana Presupuesto de Egresos Partidas y Subpartidas Seleccionadas, 30 de junio 2012-2014 Millones de colones.....	128
Cuadro 79 Subprograma Seguridad Ciudadana Avance de Metas al 30 de junio 2014.....	130
Cuadro 80 Patronato Nacional de la Infancia Comparación de Ingresos 2013-2014.....	131
Cuadro 81 Patronato Nacional de la Infancia Ejecución del Gasto por Programa Presupuestario - I Semestre 2014.....	133
Cuadro 82 Gobiernos Locales Ingresos presupuestados y recaudados al 30 de junio del 2014 ..	136
Cuadro 83 Gobiernos Locales Ejecución de los gastos presupuestados al 30 de junio de 2014..	138
Cuadro 84 Gobiernos Locales Recursos incluidos y transferidos en el Presupuesto Nacional 2014 al 30 de junio de 2014.....	139
Cuadro 85 Gobiernos Locales Recursos en Caja Única del Estado.....	140
Cuadro 86 Entidades con mayor vulnerabilidad en la sostenibilidad de su planilla, Periodo 2007-2013.....	141
Cuadro 87 Entidades con mayor vulnerabilidad en la sostenibilidad de su planilla, ajustada por cantidad de plazas, periodo 2007-2013.....	142
Cuadro 88 Entidades con mayor decrecimiento en su superávit total, periodo 2007-2013.....	142
Cuadro 89 Entidades con mayor vulnerabilidad por su soporte de gastos salariales, periodo 2007-2013.....	143
Cuadro 90 Entidades con mayor evolución en su saldo financiero, periodo 2007-2013	143
Cuadro 91 Entidades con más alta vulnerabilidad por su sostenibilidad de su saldo financiero, periodo 2007-2013.....	144
Cuadro 92 Entidades con mayor aumento en su gasto por intereses, periodo 2007-2013	144
Cuadro 93 Entidades con mayor aumento en su relación gasto corriente / ingreso corriente, periodo 2007-2013.....	145

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Sector descentralizado: Composición de los Ingresos ejecutados al primer semestre, 2013-2014	25
Gráfico 2 Gobierno Central: Evolución de los ingresos tributarios y la carga tributaria del al primer semestre, 2005-2014	29
Gráfico 3 Gobierno Central: Tasa nominal de variación de la recaudación interanual acumulada a junio, 2013-2014	30
Gráfico 4 Sector Público: Composición de los Egresos Ejecutados al Primer Semestre, 2013-2014	38
Gráfico 5 Sector Público: Composición de las Remuneraciones por Grupo e Institución, 2014	53
Gráfico 6 Sector Público: Variación real en el Gasto en Remuneraciones, según Sector Institucional, Primer Semestre 2013-2014.....	53
Gráfico 7 Sector Público: Gasto En Remuneraciones, 2010-2013	54
Gráfico 8 Sector Público: Plazas Ocupadas de Instituciones bajo el ámbito de la STAP, 2004-2014	56
Gráfico 9 Gobierno Central: Gasto Social como porcentaje del total y porcentaje del PIB, primer semestre 2007-2014*	60
Gráfico 10 Comportamiento de la deuda del Gobierno Central y el PIB crecimiento real 2003-2014	68
Gráfico 11 Instituto Costarricense de Electricidad Comparativo de ingresos percibidos al 30 de junio 2008-2014.....	98
Gráfico 12 Financiamiento de la Educación Superior: Evolución de FEES/PIB Periodo 2000-2014	117
Gráfico 13 Gobiernos Locales Cumplimiento de metas al 30 de junio 2011-2014	134
Gráfico 14 Gobiernos Locales Cumplimiento de metas por Programa al 30 de junio 2013 -2014	135
Gráfico 15 Gobiernos Locales Ingresos totales recaudados al 30 de junio 2011, 2012, 2013 y 2014	137
Gráfico 16 Gobiernos Locales Porcentajes de ejecución de las Partidas Específicas Primer semestre y fin de periodo 2011-2014	139

Resumen

En la actualización de julio de su reporte anual, el Fondo Monetario Internacional revisó a la baja las previsiones de crecimiento para las economías en desarrollo; para América Latina el pronóstico se ubica en 2,0% para 2014 y 2,6% para 2015.

Para Costa Rica, las previsiones del BCCR sobre el crecimiento del producto fueron revisadas a la baja en julio, quedando en 3,6% para 2014 y 3,4% para 2015, mientras que en materia de precios, se mantiene el rango meta de inflación esperada en $4\pm 1\%$, aunque se prevén desviaciones transitorias de estos límites en 2014 y parte de 2015.

Las tasas de interés mostraron un alza gradual durante el primer semestre: la tasa básica pasiva aumentó 45 puntos base y alcanzó 6,95%. El tipo de cambio aumentó cerca de 10% y se mostró inestable en el primer trimestre, con estabilización posterior. Los agregados monetarios y crediticios crecerían acorde con la meta de inflación (11% en promedio para 2014-2015).

En materia fiscal, el BCCR estima que el déficit del Gobierno Central alcanzará 6,0% del PIB al final de 2014 y 6,6% en 2015, financiado parcialmente con recursos de endeudamiento externo, aunque también requerirá recursos internos con presiones alcistas sobre las tasas de interés. Al 30 de junio de 2014, la deuda del Gobierno Central se ubica en 37,4% del PIB, mientras que la del Sector Público Global alcanzó el 54,6% del PIB.

Situación fiscal del Gobierno y del Sector Público

La tendencia de la situación fiscal con déficit y deuda insostenibles del Gobierno Central ha sido la nota invariable durante los últimos años. El ejercicio 2014, según los resultados del primer semestre, no modifican esa evolución, caracterizada por una relativa debilidad en los ingresos y crecimiento difícil de contener en los gastos. Los demás subsectores institucionales del sector público presentan un comportamiento estable, similar a los de años anteriores con leve superávit financiero en su conjunto.

En el Gobierno Central, el gasto total sin amortización aumenta un 11,7% en términos nominales entre 2013 y 2014, durante el primer semestre, algo superior al observado un año atrás (10,6%). El gasto primario (gasto total sin intereses ni amortización) crece levemente más (un 12,4% en términos nominales); no obstante, los intereses, a diferencia del 2013, muestran un dinamismo menor (6,6% nominal).

En Órganos Desconcentrados y Gobiernos Locales, la evolución del gasto sin amortización es cercana al 15% nominal de aumento anual. En las Instituciones Descentralizadas no Empresariales, el crecimiento es inferior al 9% nominal y por tanto al que está mostrando el PIB. Por su parte, las Empresas Públicas No Financieras, presentan relativa estabilidad en su gasto corriente, no obstante el gasto de capital ejecutado a junio duplica el registrado un año antes. En las Instituciones Públicas Financieras, destaca el menor pago de intereses, en especial del Banco Central por concepto de deuda externa.

Los ingresos presentan tasas de crecimiento similares o inferiores a las del primer semestre del 2013, con la salvedad de los Órganos Desconcentrados que percibieron mayores transferencias del Gobierno Central, y las Empresas Públicas No Financieras en su recaudación tarifaria. En el caso del Gobierno Central, la tasa de crecimiento de los ingresos es inferior a la del PIB nominal, lo que reduce la recaudación tributaria en esos términos relativos. Es lo opuesto en el caso del gasto, ocasionando un crecimiento del déficit/PIB.

La situación de déficit financiero al primer semestre de 2014, revela que continúa empeorando el desbalance del Gobierno Central, mientras otros subsectores presentan un pequeño superávit financiero.

En el caso del Gobierno se presenta un déficit presupuestario, debido a que parte del gasto es financiado con deuda de tesorería (cuentas de caja única), devengos no pagados, disminución de efectivo y, especialmente, crédito de corto plazo que vence en el mismo ejercicio. En los demás grupos del sector público se muestra por lo general un superávit.

La experiencia de la Contraloría permite concluir que es imperativo reflexionar y asumir decisiones estructurales; se deben revisar programas que generan gasto público y que no están cumpliendo los objetivos para los que fueron creados, así como la sostenibilidad de los regímenes de empleo público y pensiones. Es necesario valorar la asignación y ejecución de recursos correspondientes a destinos específicos, para ajustarlas a la situación económica y social del país. Se requieren medidas para promover un mayor crecimiento económico, inversión y empleo. La carga tributaria del Gobierno se ha estancado en un 13,2% del PIB en los últimos años, ante lo cual se impone cobrar eficientemente los impuestos, reducir la evasión y elusión fiscal y revisar el sistema tributario. Hay que revisar y ajustar el alto gasto en exoneraciones y otros tratamientos, que alcanza un 5,6% del PIB, dando transparencia a esta información e incorporándola al presupuesto de la República. Las autoridades de planificación y hacendarias deben concretar sistemas de planificación y gestión por resultados. Es necesario valorar la implementación de reglas fiscales que permitan restablecer las condiciones financieras, garantizar la sostenibilidad institucional y potenciar la capacidad de gestión.

Ejecución de los presupuestos públicos al primer semestre de 2014

Al 30 de junio de 2014, el sector público ha ejecutado **ingresos** por $\text{¢}11.361.355$ millones (sin consolidar), de los cuales $\text{¢}3.170.962$ millones corresponden al Gobierno Central y $\text{¢}8.190.393$ millones al sector descentralizado. De los ingresos ejecutados del Gobierno Central, un 57,0% proviene de ingresos corrientes y un 43,0% de financiamiento. El fuerte incremento en el financiamiento externo se debe a que en abril de este año, y al amparo de la Ley N° 9070, se dio la tercera colocación de bonos en el mercado internacional por un monto de US\$1.000 millones. Al 30 de junio de 2014 los ingresos ejecutados de los subsectores que conforman el sector descentralizado alcanzan las siguientes sumas: $\text{¢}2.897.725$ millones en las Empresas Públicas no Financieras; $\text{¢}2.281.668$ millones en las Instituciones Descentralizadas no Empresariales; $\text{¢}2.005.675$ millones en las Instituciones Públicas Financieras, $\text{¢}751.272$ millones en los Órganos Desconcentrados y $\text{¢}254.054$ en Gobiernos Locales.

Durante el primer semestre de 2014, el sector público ejecutó **egresos** por una suma de $\text{¢}9.175.243$ millones (sin consolidar). Este monto representa una variación real del 4,8% respecto al mismo período del año anterior. La composición de los egresos ejecutados a junio 2014 se observa muy similar a la observada en junio 2013. La principal partida de gasto son las remuneraciones, con un peso relativo de 26%, seguida por las transferencias corrientes (21%), materiales y suministros (15,3%) y servicios (10%).

Según subsector institucional el gasto ejecutado asciende a $\text{¢}3.190.019$ millones en el Gobierno Central, $\text{¢}2.490.308$ millones en las Empresas Públicas no Financieras, $\text{¢}1.638.302$ millones en las Instituciones Descentralizadas no Empresariales, $\text{¢}1.246.952$ millones en las Instituciones Públicas Financieras, $\text{¢}474.775$ millones en los Órganos Desconcentrados y $\text{¢}134.887$ millones en Gobiernos Locales. Diez **programas** concentran el 51% de los egresos, el restante 49% se distribuye en poco más de 700 programas en 274 instituciones públicas.

En presente documento amplía con información y opinión sobre los temas anteriormente mencionados, así como sobre aspectos de interés para algunas entidades públicas, seleccionadas de acuerdo con su materialidad e importancia estratégica, tales como la CCSS, RECOPE, AyA, MEP, Ministerio de Seguridad, MOPT y sus Consejos, INS, ICE y los Gobiernos Locales, entre otras.

Introducción

En el contexto de la reconocida necesidad de contar con información pertinente y oportuna para el desarrollo del proceso de rendición de cuentas en la función pública, y en el ejercicio de las funciones que el ordenamiento jurídico confiere a la Contraloría General de la República en su condición de institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, el ente contralor emite el presente informe, octavo en su clase, sobre los resultados fiscales y presupuestarios del Sector Público -tanto del Gobierno Central como en relación con aquellos presupuestos aprobados por el Ente Contralor-, con corte al 30 de junio de 2014.

El propósito de esta publicación es poner a disposición de la Asamblea Legislativa, de los jefes de las instituciones y de la ciudadanía en general, información y opinión que resulte útil para la toma de decisiones y rendición de cuentas en esta materia; todo ello en el contexto de una situación fiscal apremiante, y de una sociedad que urge transparencia y eficiencia en la disposición de los recursos públicos.

El documento inicia con una breve exposición de la situación y perspectivas de la economía costarricense al primer semestre del año 2014, para luego referirse a la situación fiscal del Gobierno y del sector público. Seguidamente, se aborda el tema de la ejecución de los presupuestos públicos al 30 de junio de 2014, con enfoque financiero, pero complementado con análisis de aspectos de particular interés, como lo son el de las modificaciones presupuestarias, las remuneraciones y plazas, la ejecución según programas presupuestarios, el gasto social y la ejecución de las transferencias, entre otros. Un cuarto apartado se dedica al análisis del avance en el cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 y al proceso de construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, y cierra el documento un quinto apartado en el que se presentan aspectos destacables de la ejecución presupuestaria y física de algunas instituciones públicas y del sector de gobiernos locales.

Complementa el presente documento a dos informes previos de la Contraloría General que también versan sobre las bases presupuestarias del desarrollo de la gestión pública costarricense en el año 2014, a saber, el «Informe Técnico» sobre el proyecto de ley de presupuesto del Gobierno Central para ese ejercicio económico, emitido en septiembre de 2013, y el informe sobre los presupuestos públicos del 2014 considerados en su conjunto, publicado en febrero de 2014.

1 Situación y perspectivas de la economía costarricense al primer semestre de 2014

En el ámbito internacional, las expectativas de crecimiento mundial son 3,4% para el ejercicio 2014 (revisada a la baja en julio desde 3,7% en abril) y 4,0% para 2015. El FMI en su reporte anual de abril¹ plantea una recuperación de la economía mundial, pero con un ritmo desigual. La actualización del reporte en julio² mantiene la tesis de crecimiento desigual, al tiempo que plantea una desaceleración con respecto a abril y revisa a la baja las previsiones de crecimiento para las economías en desarrollo. Para América Latina el pronóstico pasa de 2,5% a 2,0% en 2014 y de 2,9% a 2,6% en 2015).

Para Costa Rica durante el primer semestre 2014, el crecimiento del PIB real como tendencia ciclo fue 3,9%, liderado por los sectores de telecomunicaciones, transporte, comercio, turismo y servicios financieros. Según previsiones del BCCR, el crecimiento real del producto sería 3,6% en 2014 y 3,4% en 2015, revisadas a la baja con respecto al programa macroeconómico de enero, debido principalmente al retiro del componente de manufactura de la operación de Intel en el país y a una ejecución de obra pública menor a la prevista.

En materia de precios, se mantiene el rango meta de inflación esperada en $4\pm 1\%$, aunque se prevén desviaciones transitorias de estos límites en 2014 y parte de 2015. Según el BCCR, la inflación acumulada a junio se debe en gran medida al aumento del tipo de cambio nominal, el incremento en los precios de los combustibles, electricidad y mayores expectativas de inflación. Según el boletín de julio emitido por el INEC, la inflación medida por el IPC alcanzó 5,09%³ a julio y la cifra del primer semestre (4,14%) fue la sexta más alta de entre 18 países latinoamericanos.

Las tasas de interés mostraron un alza gradual durante el primer semestre. La tasa básica pasiva aumentó 45 puntos base y alcanzó 6,95%. El tipo de cambio aumentó cerca de 10% y se mostró inestable en el primer trimestre, con una estabilización posterior. Los agregados monetarios y crediticios crecerían acorde (11% en promedio para 2014-2015) con la meta de inflación.

En materia fiscal, el BCCR estima que el déficit del Gobierno Central alcanzaría 6,0% del PIB al final de 2014 y 6,6% del PIB al final de 2015; no considera en sus estimaciones los efectos de reformas estructurales que busquen la solución al problema de las finanzas públicas en 2014-2015. El déficit se financiaría parcialmente con recursos de endeudamiento externo, aunque también requerirá recursos internos con presiones alcistas sobre las tasas de interés.

La deuda acumulada del Sector Público Global alcanzó el 54,6% del PIB mientras que la del Gobierno Central se ubica en 37,4% del PIB, ambos datos al 30 de junio de 2014.

El FMI reconoce un recrudescimiento de las condiciones de mercado para obtener el financiamiento de deuda soberana para economías en desarrollo, especialmente por una mayor inestabilidad financiera experimentada tras el retiro gradual del estímulo monetario estadounidense. Además, los signos de recuperación en algunas economías avanzadas podrían posicionarlas como destinos más seguros de inversión. En su última calificación de riesgo país, Moody's ubicó la deuda soberana de Costa Rica en el límite de grado de inversión (Baa3) pero

¹ FMI. (Abril, 2014). *Perspectivas de la economía mundial*. Washington, DC. Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2014/01/pdf/texts.pdf>

² FMI. (Julio, 2014). *Perspectivas de la economía mundial (Actualización)*. Washington, DC. Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2014/update/02/pdf/0714s.pdf>

³ INEC. (Julio, 2014). *Índice de Precios al Consumidor. Boletín Mensual*. San José, Costa Rica. Disponible en: <http://www.inec.go.cr/A/MT/Econ%C3%B3micos/%C3%8Dndice%20de%20Precios%20al%20Consumidor%20Base%20Julio%202006/Publicaciones/C0/07.Julio/A%C3%B1o%202014.pdf>

con una perspectiva negativa. Una eventual disminución de esta calificación podría desmejorar las condiciones para obtener recursos de financiamiento externo para el país.

El Ministerio de Hacienda plantea en su "Pacto Fiscal con el Desarrollo Social" el compromiso con llevar el déficit primario a 0% para 2016 y procurar el cumplimiento del artículo 6 de la Ley N° 8131 según el cual "no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital". Se plantea revisar el marco normativo para mejorar la ejecución de obra pública, bajar las cifras de evasión, elusión y exoneraciones, fiscalizar a grandes contribuyentes que reporten pérdidas, promover una mayor integración del sistema tributario, mejorar la plataforma tecnológica y actualizar la legislación tributaria, entre otros aspectos.

En cuanto a medidas concretas en el corto plazo, la directriz 009⁴ del 14 de julio de 2014 contempla, entre otras medidas, detener la creación de plazas y limitar el uso de las plazas disponibles al 15% (salvo casos excepcionales), evitar el uso de remanentes de las remuneraciones para incrementar otros gastos, promover la venta de activos ociosos o suntuarios, recortar en 20% diversos rubros de gasto superfluo, renovar vehículos de forma austera, rendir cuentas sobre alquileres de edificios y equipo informático, aumentar la independencia operativa de órganos desconcentrados financiados con tarifas por prestación de servicios, congelar salarios de altos jerarcas del sector descentralizado y restringir y evitar remuneración de vacaciones no disfrutadas.

El BCCR cita en la revisión del programa macroeconómico una serie de riesgos externos e internos. Entre los externos destacan presiones al alza de las tasas de interés por el retiro del estímulo monetario estadounidense; la desaceleración en economías emergentes (particularmente China); inflación menor a la meta propuesta por el Banco Central Europeo; un crecimiento económico mundial menor al proyectado; y comportamiento de los precios de materias primas, influidos por factores geopolíticos y climáticos. Estos factores podrían impactar negativamente sobre la actividad económica nacional (especialmente en el componente de exportaciones), la actividad de diversas instituciones del sector descentralizado, la recaudación de ingresos del Gobierno Central y sus posibilidades de acceder a financiamiento externo.

Dentro de los riesgos internos destacan la lenta convergencia de las expectativas de inflación al rango meta; un deterioro de las finanzas públicas mayor al previsto y sus posteriores presiones al alza de las tasas de interés; continuidad en la baja ejecución de obra pública y su incidencia sobre la producción y los efectos del fenómeno El Niño Oscilación Sur sobre la infraestructura vial y las actividades agrícolas. Tales componentes incidirían negativamente sobre la producción (especialmente la demanda interna), el nivel y estabilidad de las tasas de interés y también la recaudación de ingresos del Gobierno Central.

⁴ Disponible en http://www.imprentanacional.go.cr/pub/2014/07/17/COMP_17_07_2014.pdf

2 Situación fiscal del Gobierno y del sector público

La tendencia de la situación fiscal con déficit y deuda insostenibles del Gobierno Central ha sido la nota invariable durante los últimos años. El ejercicio 2014, según los resultados del primer semestre, no modifican esa evolución, caracterizada por debilidad en los ingresos y crecimiento difícil de contener en los gastos.

Los demás subsectores institucionales del sector público presentan un comportamiento estable, similar a los de años anteriores con leve superávit financiero en su conjunto.

2.1 Tendencia del gasto y del ingreso 2013-2014

En el **Gobierno Central**, el **gasto total** sin amortización aumenta un 11,7% en términos nominales entre 2013 y 2014, durante el primer semestre, algo superior al observado un año atrás de 10,6%.

El **gasto primario** (gasto total sin intereses y sin amortización) crece levemente más, en 12,4% en términos nominales. No obstante los intereses, a diferencia del 2013, muestran un dinamismo menor, del 6,6% nominal.

Del gasto primario, **las remuneraciones** tienen una tasa de crecimiento nominal del 7,7% anual, mientras otras categorías como las adquisiciones y transferencias corrientes, y el gasto de capital (en este caso, también por transferencias), se presentan con una evolución mucho más pronunciada.

Entre los **otros grupos institucionales, los Órganos Desconcentrados y Gobiernos Locales**, la evolución del gasto sin amortización es cercana al 15% nominal de aumento anual. En su caso las remuneraciones crecen a más del 10% nominal, mientras otros conceptos lo hacen a tasas mayores.

La contención del gasto es más evidente en las **Instituciones Descentralizadas no Empresariales**, cuyo crecimiento es inferior al 9% nominal y por tanto al que está mostrando el PIB. El gasto de consumo (remuneraciones y compras) es el que se presenta con mayor control del crecimiento, con tasas del 6,4% nominales.

Las Empresas Públicas No Financieras, presentan relativa estabilidad en su gasto corriente (8,8% menos que el PIB nominal), no obstante el gasto de capital ejecutado a junio duplica el registrado un año antes. Se atribuye al registro en Formación de Capital (Instalaciones) del Fideicomiso UNO P.H. Reventazón ICE-Scotiabank 2013, por una suma de \$207.451 millones.

En las **Instituciones Públicas Financieras**, destaca el menor pago de intereses, en especial del Banco Central por concepto de deuda externa. La adquisición de valores (a más de un año plazo) sigue en aumento como resultado de las inversiones del INS.

CUADRO 1
SECTOR PÚBLICO
GASTO POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA, SEGÚN SECTORES INSTITUCIONALES
PRIMER SEMESTRE 2013 Y 2014
MILES DE MILLONES DE COLONES

	Gobierno Central		Gobiernos Locales		Órganos Desconcentr.		Instituciones Descentr. No Empresar.		Empresas Públicas No Financieras		Instituciones Públicas Financieras	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Gastos corrientes	2.109,3	2.309,1	93,8	105,7	337,9	386,6	1.364,7	1.480,2	1.748,6	1.901,9	918,6	965,2
Remuneraciones	887,2	955,7	54,6	60,8	46,9	48,5	689,4	733,2	232,4	248,4	206,4	214,5
Compras B y S	59,6	70,0	25,4	28,7	66,1	78,6	221,6	236,1	1.293,9	1.431,7	348,2	403,2
Intereses	297,6	317,3	1,6	1,5	0,7	0,3	2,5	3,0	79,2	86,8	300,4	271,6
Transf. corrientes	864,8	966,2	12,2	14,8	224,3	259,3	451,2	507,9	143,0	135,1	63,7	75,8
Gasto de capital	135,5	197,7	21,7	27,3	75,4	83,2	42,1	48,2	216,6	435,4	65,3	70,2
C. prést. y valores	0,0	0,0	0,0	0,0	2,1	2,3	95,5	106,9	21,4	5,1	146,1	208,3
Amortiz. deuda	869,8	683,1	1,5	1,8	8,4	2,7	2,9	2,1	209,3	147,9	5,5	3,3
Total	3.114,5	3.190,0	117,0	134,8	423,8	474,7	1.505,3	1.637,4	2.195,9	2.490,3	1.135,5	1.247,0
Gasto primario*	1.947,2	2.189,6	113,8	131,6	412,7	469,5	1.404,3	1.525,3	1.885,9	2.250,5	683,6	763,7
Crecimiento anual	8,8%	12,4%	8,2%	15,6%	5,1%	13,8%	0,6%	8,6%	6,9%	19,3%	6,9%	11,7%
Porcentaje del PIB	7,9%	8,0%	0,5%	0,5%	1,7%	1,7%	5,7%	5,6%	7,6%	8,3%	2,8%	2,8%
Gasto sin amort.	2.244,7	2.506,8	115,4	133,1	415,5	472,0	1.502,4	1.635,2	1.986,5	2.342,4	1.130,1	1.243,7
Crecimiento anual	10,6%	11,7%	8,2%	15,3%	4,8%	13,6%	2,2%	8,8%	8,2%	17,9%	16,0%	10,1%
Porcentaje del PIB	9,1%	9,2%	0,5%	0,5%	1,7%	1,7%	6,1%	6,0%	8,0%	8,6%	4,6%	4,6%

*Gasto sin transacciones financieras ni intereses.

Los **ingresos** presentan tasas de crecimiento similares o inferiores a las del primer semestre del 2013, con la salvedad de los Órganos Desconcentrados que percibieron mayores transferencias del Gobierno Central, y las Empresas Públicas No Financieras en su recaudación tarifaria.

En el caso del **Gobierno Central**, la tasa de crecimiento de los ingresos es inferior a la del PIB nominal, lo que reduce la recaudación tributaria en esos términos relativos. Es lo opuesto en el caso del gasto, ocasionando un crecimiento del déficit/PIB.

CUADRO 2
SECTOR PÚBLICO
INGRESOS POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA, SEGÚN SECTORES INSTITUCIONALES
PRIMER SEMESTRE 2012 Y 2013
MILES DE MILLONES DE COLONES

	Gobierno Central		Gobiernos Locales		Órganos Desconcentr.		Instituciones Descentr. No Empresar.		Empresas Públicas No Financieras		Instituciones Públicas Financieras	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Ingr. corrientes	1.667,6	1.807,3	144,3	157,9	395,8	440,3	1.646,9	1.731,5	1.933,9	2.229,4	994,2	1.075,1
Ingr. Tributarios	1.548,6	1.674,1	93,0	103,0	21,6	23,0	40,1	33,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Contrib. Sociales	28,4	30,5	0,0	0,0	123,3	134,9	964,7	1.055,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Ingr. No Tribut.	6,8	10,4	49,3	52,2	52,0	61,3	167,1	163,1	1.931,9	2.227,3	966,7	1.050,7
Transf. corrientes	83,9	92,3	2,1	2,8	198,9	221,1	475,0	479,3	2,0	2,1	24,5	24,5
Ingr. de capital	0,0	0,0	15,6	15,3	71,9	111,2	9,7	22,6	11,4	11,8	204,8	163,3
Transf. de capital	0,0	0,0	14,9	14,5	68,2	110,4	2,2	3,2	4,1	1,8	120,1	51,4
Resto	0,0	0,0	0,6	0,8	3,7	0,8	7,5	19,5	7,3	10,0	84,7	111,9
Crédito	1.222,7	1.348,1	0,6	3,6	3,7	7,8	0,1	0,1	343,7	276,8	7,0	4,3
R. Vig. Anteriores	0,1	15,5	78,8	77,2	156,9	192,0	465,2	527,5	293,9	379,8	655,2	664,1
R. Emisión Monet.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	95,9	98,8
Total	2.890,4	3.171,0	239,3	254,1	628,3	751,3	2.121,9	2.281,7	2.582,9	2.897,7	1.957,1	2.005,7
Ingresos propios*	1.583,8	1.715,1	142,9	155,9	200,6	220,0	1.179,4	1.271,6	1.939,2	2.237,3	1.054,5	1.162,6
Crecimiento anual	7,9%	8,3%	15,2%	9,1%	4,0%	9,7%	9,5%	7,8%	11,0%	15,4%	13,1%	10,2%
Porcentaje del PIB	6,4%	6,3%	0,6%	0,6%	0,8%	0,8%	4,8%	4,7%	7,8%	8,2%	4,3%	4,3%
Ingr. sin financiam.	1.667,6	1.807,3	159,9	173,2	467,7	551,5	1.656,6	1.754,2	1.945,3	2.241,2	1.199,1	1.238,4
Crecimiento anual	8,0%	8,4%	11,0%	8,3%	0,4%	17,9%	3,9%	5,9%	10,8%	15,2%	13,3%	3,3%
Porcentaje del PIB	6,7%	6,6%	0,6%	0,6%	1,9%	2,0%	6,7%	6,4%	7,8%	8,2%	4,8%	4,5%

*Ingresos corrientes y de capital, excepto transferencias.

En cuanto a la **deuda**, en el primer semestre del 2014 se destaca, en el caso del Gobierno Central, la colocación de bonos internacionales, que al igual que en el 2013 origina un momentáneo aumento extraordinario de la deuda hasta un 37,4% del PIB, según cifras del Ministerio de Hacienda. La utilización subsiguiente de esa emisión y la sustitución de endeudamiento interno, contribuirán a moderar el incremento de la deuda en el resto del año. También una mayor tasa de crecimiento del PIB nominal en 2014 (9,9% contra 8,6% originalmente previsto en julio 2013), ejerce un efecto similar.

Aun cuando el crédito aumenta cercanamente al PIB en el Gobierno, la menor amortización que se observa en el cuadro 1 origina un crecimiento del cociente deuda/PIB, como se ha comentado anteriormente.

El superávit o recursos de vigencias anteriores es una fuente de financiamiento con aumento significativo en el caso de las Empresas Públicas, originado en RECOPE y AyA principalmente.

2.2 Porcentajes de ejecución del gasto y el ingreso

Con los datos acumulados a junio, las cifras de gasto y de ingreso evidencian que el presupuesto inicial tiene un grado de cumplimiento similar al del 2013, aunque en sus diferentes componentes se observa variaciones. En forma muy regular el Gobierno ejecuta aproximadamente un 48% de su presupuesto inicial. La mayoría de los otros subsectores ejecutan porcentajes inferiores, incluso por debajo del 40%.

CUADRO 3
SECTOR PÚBLICO: PORCENTAJES DE EJECUCIÓN DEL GASTO 2013-2014

	Gobierno Central		Gobiernos Locales		Órganos Desconcentr.		Instituciones Descentr. No Empresar.		Empresas Públicas No Financieras		Instituciones Públicas Financieras	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Gastos corrientes	45,3	45,0	43,4	43,2	42,6	46,4	45,5	44,2	44,6	46,4	45,3	42,9
Remuneraciones	46,5	45,9	45,5	45,7	43,9	43,5	47,2	46,2	35,4	34,6	44,9	43,8
Compras bienes y servicios	24,0	28,2	41,0	39,6	35,5	39,2	41,0	40,0	48,4	51,4	42,1	43,2
Intereses	46,9	41,0	32,3	30,1	27,8	15,7	24,0	32,3	37,3	40,9	53,1	40,6
Transferencias corrientes	46,3	47,8	41,9	43,1	45,1	49,8	45,7	43,8	38,2	35,2	36,0	48,4
Gasto de capital	45,3	54,3	28,4	32,1	24,0	27,9	22,5	17,8	74,8	151,9	17,6	20,3
Conces. Prést. y v valores	NA	NA	13,86	0	21,9	67,9	45,6	62,2	101,5	12,8	51,8	64,5
Amortización de la deuda	58,5	59,0	47,1	47,5	42,2	85,0	42,2	48,7	89,2	96,4	41,9	25,0
Total	48,3	48,0	38,3	39,5	35,4	39,4	42,0	41,1	46,4	51,8	38,1	39,3
Gasto primario	45,0	46,4	38,3	39,6	35,1	39,1	39,4	38,4	44,0	50,7	28,4	30,7
Gasto sin amortización	45,2	45,6	38,2	39,5	35,3	39,3	42,0	41,1	44,1	50,4	38,0	39,4

Nota: porcentajes con respecto al presupuesto inicial.

En el caso de los ingresos, propios o sin financiamiento, el cuadro 4 revela que la recaudación de ingresos a junio está más cerca del 50% que en el caso de los egresos primarios y sin amortización.

CUADRO 4
SECTOR PÚBLICO: PORCENTAJES DE EJECUCIÓN DEL INGRESO 2013, 2014

	Gobierno Central		Gobiernos Locales		Órganos Desconcentr.		Instituciones Descentr. No Empresar.		Empresas Públicas No Financieras		Instituciones Públicas Financieras	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Ingresos corrientes	46,1	47,4	56,0	54,2	46,7	51,8	51,8	49,9	47,4	53,5	45,9	47,8
Ingresos tributarios	45,7	47,3	56,8	56,4	46,2	56,2	60,3	40,0	57,4	15,0	NA	NA
Contrib. Seg. Social	36,6	47,6	NA	NA	49,6	50,2	48,7	49,5	NA	NA	NA	NA
Ingresos No Tributarios	35,0	62,0	55,3	50,6	49,2	57,2	57,4	54,2	47,4	53,5	45,6	47,7
Transferencias corrientes	64,0	49,5	40,8	47,7	44,6	51,0	56,4	50,1	17,3	85,7	54,5	55,9
Ingresos de capital	NA	NA	49,6	44,4	34,2	47,4	18,4	37,1	27,2	32,8	67,7	62,5
Transf. de capital	NA	NA	48,7	43,6	32,8	47,3	18,6	23,6	31,7	20,2	70,2	53,5
Resto	NA	NA	82,1	67,4	158,3	49,6	18,3	41,0	25,2	36,8	64,5	67,8
Financiamiento	43,8	43,8	3,6	23,9	2,8	7,1	132,9	116,8	56,3	45,8	1,4	0,7
Crédito	43,8	47,4	7,9	44,9	10,8	22,1	1,5	4,4	96,2	90,4	38,4	2.203,7
R. Vig. Anteriores	16,0	NA	911,8	1.101,5	162,3	255,9	136,5	117,1	116,2	127,4	244,6	234,0
R. Emisión Monet.	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	42,0	31,9
Total	45,1	47,7	78,4	74,5	52,9	62,8	59,2	57,3	54,5	60,3	65,6	64,6
Ingresos propios*	45,5	47,3	56,3	54,4	49,7	52,6	49,6	49,6	47,3	53,4	46,8	49,1
Ingreso sin financiam.	46,1	47,4	55,3	53,1	44,2	50,8	51,2	49,6	47,1	53,4	48,6	49,3

*Ingresos corrientes y de capital, excepto transferencias.

Nota: porcentajes con respecto al presupuesto inicial.

2.3 Déficit financiero y presupuestario

La situación de déficit financiero (ingresos sin financiamiento menos gastos sin amortización) al primer semestre del 2014, revela que continúa empeorando el desbalance del Gobierno Central, mientras otros subsectores presentan en forma similar un pequeño superávit financiero, con excepción de las Empresas Públicas No Financieras.

En el caso del Gobierno se presenta un déficit presupuestario, debido a que parte del gasto es financiado con deuda de tesorería (cuentas de caja única), devengos no pagados, y disminución de efectivo. En los demás grupos del sector público se muestra por lo general un superávit.

CUADRO 5
SECTOR PÚBLICO
DÉFICIT PRIMARIO, FINANCIERO Y PRESUPUESTARIO
PRIMER SEMESTRE 2013 Y 2014
MILES DE MILLONES DE COLONES

	Gobierno Central		Gobiernos Locales		Órganos Desconcentr.		Instituciones Descentr. No Empresar.		Empresas Públicas No Financieras		Instituciones Públicas Financieras	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Super. o Déficit Primario	-279,6	-382,2	46,1	41,7	55,0	82,0	252,3	228,8	59,4	-9,3	515,5	474,7
% del PIB	-1,1	-1,4	0,2	0,2	0,2	0,3	1,0	0,8	0,2	0,0	2,1	1,7
Super. o Déficit Financiero	-577,1	-699,5	44,5	40,2	52,2	79,5	154,2	118,9	-41,2	-101,2	69,0	-5,2
% del PIB	-2,3	-2,6	0,2	0,1	0,2	0,3	0,6	0,4	-0,2	-0,4	0,3	0,0
Super. o Déficit Presup.	-224,1	-19,0	122,4	119,2	204,5	276,5	616,6	644,3	387,1	407,4	821,6	758,7
% del PIB	-0,9	-0,1	0,5	0,4	0,8	1,0	2,5	2,4	1,6	1,5	3,3	2,8

*Porcentajes sobre el PIB anual.

A partir de estas consideraciones, la estimación de déficit financiero del presupuesto inicial, para el Gobierno Central en 2014, superaba el 6% del PIB, y la revisión del programa monetario lo sitúa en 6,0%. No obstante, la subejecución regular en el gasto, y el mayor crecimiento nominal del PIB, podrían conducir a un resultado levemente menor.

En cuanto a los otros subsectores, el superávit o déficit financiero es relativamente pequeño y se podría mantener en el orden del Cuadro 5, en términos anualizados.

En resumen, la situación fiscal del Gobierno Central presenta un gasto que se ha expandido en 2013 y 2014 a tasas anuales levemente superiores a la del PIB, mientras los ingresos no están alcanzando el ritmo de la economía nacional. En consecuencia, el déficit financiero ha aumentado. No existen presiones similares en el resto del sector público, vistos en conjunto como grupos institucionales.

La Contraloría General de la República ha venido informando en cuanto a la situación fiscal del Gobierno de la República, cuya evolución se ha caracterizado en el último lustro por un fuerte incremento del déficit fiscal y en la relación de la deuda pública con respecto al PIB, principales indicadores de la sostenibilidad fiscal, que de no corregir al menos su tendencia, irremediablemente afectará la estabilidad financiera de las instituciones públicas, y por consecuencia afectará aún más la cobertura y calidad de los servicios a la sociedad costarricense.

Igualmente, se ha identificado un riesgo de insostenibilidad financiera que está siendo exportado a otros ámbitos del sector público, en virtud de una mayor dependencia de las transferencias provenientes del Presupuesto de la República, del incremento sostenido en el gasto de las instituciones públicas (particularmente en el gasto corriente), y de un limitado crecimiento en los ingresos tributarios, de las cargas sociales y de las tarifas públicas, que no compensan el incremento de los gastos.

Ante este panorama, el margen de maniobra de la gestión fiscal, implica una serie de retos y acciones orientadas a un tratamiento de austeridad en el crecimiento de los principales rubros del gasto público, así como a una búsqueda constante de espacios de incremento en la eficiencia de la gestión de las instituciones públicas, pues resulta más que nunca necesario encontrar alternativas de gestión pública para hacer más con recursos cada vez más limitados.

Según la experiencia de la Contraloría General es imperativo reflexionar y asumir decisiones estructurales, de acuerdo a lo señalado en nuestra Memoria 2013 y lo expuesto ante la Comisión de Ingreso y Gasto Público de la Asamblea Legislativa. Algunas de esas reflexiones, con carácter propositivo han sido las siguientes: se deben revisar programas que generan gasto público y que no están cumpliendo los objetivos por los que fueron creados, así como la sostenibilidad de los regímenes de empleo público y pensiones. Es necesario valorar la asignación y ejecución de recursos correspondientes a destinos específicos, con el fin de ajustarlas a la situación económica y social del país. Se requieren medidas para promover un mayor crecimiento económico, inversión y empleo. La carga tributaria del Gobierno se ha estancado en un 13,2% del PIB en los últimos años, ante lo cual se impone cobrar eficientemente los impuestos, reducir la evasión y elusión fiscal y revisar el sistema tributario. Es imperativo, revisar y ajustar el alto gasto en exoneraciones y otros tratamientos que alcanza un 5,6% del PIB, dando transparencia a esta información e incorporándola al Presupuesto de la República. Las autoridades de planificación y hacendarias deben concretar sistemas de planificación y gestión por resultados. Es necesario valorar la implementación de reglas fiscales que permitan restablecer las condiciones financieras, garantizar la sostenibilidad institucional y potenciar la capacidad de gestión.

Entendemos que son todos desafíos de alta complejidad, cuya discusión requiere tiempo que apremia; sin embargo, nos encontramos con poco margen para revertir la situación imperante, por lo que se requieren decisiones oportunas.

3 Ejecución de los presupuestos públicos al primer semestre de 2014

La presente sección discute sobre los agregados de ingresos y egresos según sector institucional, del Sector Público, su ejecución durante el primer semestre de 2014, su composición, así como su variación y tendencia. La información se organiza en tres acápites: ingresos, egresos y comportamiento de la deuda del Gobierno Central.

Las cifras correspondientes a la ejecución presupuestaria del Gobierno Central tienen como fuente el Sistema Integrado de Gestión para la Administración Financiera (SIGAF), del Ministerio de Hacienda, así como la correspondiente liquidación de ingresos al 30 de junio emitida por Contabilidad Nacional.

Por su parte, las cifras del sector descentralizado y municipal tienen como fuente el Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP) de esta Contraloría General, mediante consulta realizada el día 08 de agosto de 2014 y con fecha de corte al 30 de junio. De acuerdo con las normas técnicas de presupuesto público, las instituciones deben ingresar su información presupuestaria y de planificación en este sistema. Cabe señalar que la integridad de estas cifras es responsabilidad de la institución⁵.

Las variaciones reales fueron calculadas con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) al mes de junio de cada año. En lo que respecta a la clasificación institucional, se incluye a los fideicomisos en la categoría de la institución que lo administra.

3.1 Ingresos

En su conjunto, el sector público ha ejecutado ingresos por un monto de ₡11.361.355,4 millones, de los cuales ₡3.170.962,1 millones corresponden al Gobierno Central, y el sector descentralizado ha ejecutado ingresos por concepto de ₡8.190.393,3 millones (sin consolidar), durante este primer semestre de 2014. A continuación se muestra la ejecución según los distintos grupos institucionales del sector público.

⁵ A la fecha de extracción de las cifras presupuestarias para la elaboración de este informe se encontraban pendientes de digitar las siguientes instituciones: Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad, Comités Cantonales de Deportes y Recreación de Heredia, San Isidro, San Ramón, Puntarenas y Goicoechea, Concejos Municipales de Distrito de Cervantes y Lepanto, Consejo Superior de Educación, Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos, Federación de Gobiernos Locales Fronterizos con Nicaragua, Fideicomiso Proyecto Hidroeléctrico Los Negros, Fideicomiso Playas de Manuel Antonio, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Museo de Arte Costarricense, Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes, Teatro Popular Mélico Salazar, Unidad Coordinadora Limón Ciudad Puerto, Colegio San Luis Gonzaga, Colegio Universitario de Cartago, Consejo de Salud Ocupacional, Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven, Federación de Municipalidades de Guanacaste, Fideicomiso de Fundación de Parques Nacionales Osa Corcovado Piedras Blancas, Municipalidad de los Chiles y Unidad Ejecutora del Proyecto Contrato 25267OC CR-BID-Ministerio de Justicia y Paz.

CUADRO 6
SECTOR DESCENTRALIZADO: INGRESOS EJECUTADOS AL PRIMER SEMESTRE SEGÚN SECTOR INSTITUCIONAL, 2013-2014
MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES

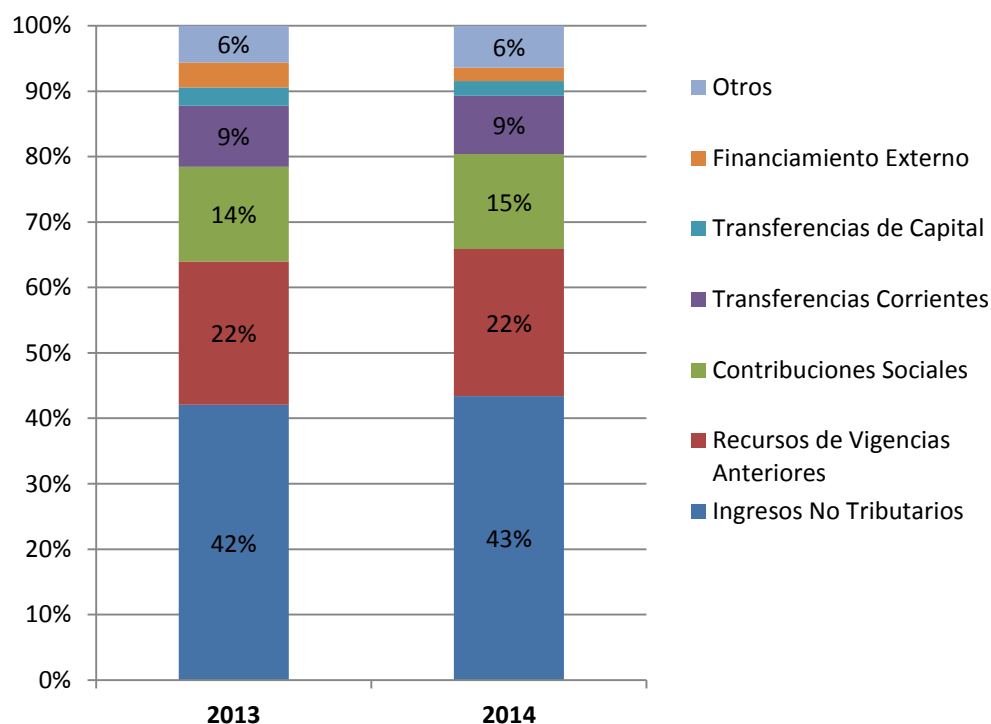
Sector Institucional	2013		2014		Part. %	% Ejec.
	Ingresos Presupuestados	Ingresos Ejecutados	Ingresos Presupuestados	Ingresos Ejecutados		
Gobierno Central	6.910.951	2.890.410	7.208.918	3.170.962	27,9%	44,0%
Empresas Públicas No Financieras	5.009.287	2.582.932	5.373.359	2.897.725	25,5%	53,9%
Gobiernos Locales 1/	373.443	241.978	423.185	254.054	2,2%	60,0%
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	3.719.948	2.121.927	4.126.254	2.281.668	20,1%	55,3%
Instituciones Públicas Financieras	3.103.906	1.954.006	3.223.096	2.005.675	17,7%	62,2%
Órganos Desconcentrados	1.227.081	628.300	1.364.596	751.272	6,6%	55,1%
TOTAL	20.344.616,5	10.419.552,4	21.719.407,8	11.361.355,4	100,0%	56,4%

1/ Incluye los montos por concepto de Otras Instituciones de Gobiernos Locales.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

Al cierre del primer semestre del 2014, la composición de los ingresos ejecutados del sector público corresponden a un 43% de ingresos no tributarios, un 22% de recursos de vigencias anteriores, 15% de contribuciones sociales y el restante 20% se distribuye en diversas fuentes, tal y como se detalla en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 1
SECTOR DESCENTRALIZADO: COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS EJECUTADOS AL PRIMER SEMESTRE, 2013-2014
PORCENTAJES



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

3.1.1 Gobierno Central

De acuerdo con el clasificador presupuestario de ingresos vigente, los ingresos totales del Gobierno Central se componen de tres grandes clases: ingresos corrientes, ingresos de capital e ingresos por financiamiento (sea este interno o externo). Dentro de la clasificación de ingresos corrientes se incluyen cuatro subclases, a saber: ingresos tributarios, contribuciones sociales, ingresos no tributarios y las transferencias corrientes.

Ingresos Corrientes

El **total de ingresos** ejecutados al primer semestre de 2014 fue de $\text{¢}3.170.962$ millones, compuestos en un 57,0% por ingresos corrientes y un 43,0% proveniente del financiamiento. Al primer semestre de 2014 no se ejecutaron ingresos de capital. La tasa nominal de variación interanual de los ingresos totales en el primer semestre de 2014 fue de 9,7% (4,9% en términos reales).

Los **ingresos corrientes** al primer semestre están constituidos en un 92,6% por ingresos tributarios, en un 1,7% por contribuciones sociales, un 0,6% por ingresos no tributarios y un 5,1% por transferencias corrientes. Los ingresos corrientes crecieron a una tasa nominal de 8,4% en los primeros seis meses del año 2014 (3,6% en términos reales), en relación con el mismo período de 2013.

En el **primer** semestre de 2014, **los ingresos tributarios** alcanzaron un monto de $\text{¢}1.674.118,1$ millones, con un crecimiento de 8,1% con respecto a dicho período en 2013, lo que implicó un aporte del 52,8% en el total de ingresos percibidos por el Gobierno Central en 2014. El crecimiento observado en los ingresos tributarios a junio de 2014 es inferior a las variaciones presentadas en los primeros semestres de 2011 (9,5%), de 2012 (11,7%) y de 2013 (8,7%).

Mayor detalle de lo anteriormente comentado se observa en los cuadros siguientes.

CUADRO 7
GOBIERNO CENTRAL: EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS CORRIENTES AL PRIMER SEMESTRE, 2013-2014
MILLONES DE COLONES

	I Sem 2013		I Sem 2014		Variación		
	Monto	%	Monto	%	Absoluta	Nominal (%)	Real (%) ^{1/}
Total de Ingresos	2.890.409,8	100,0%	3.170.962,1	100,0%	280.552,3	9,7	4,9
Ingresos Corrientes	1.667.623,0	57,7%	1.807.336,4	57,0%	139.713,4	8,4	3,6
Ingresos tributarios^{2/}	1.548.599,6	92,9%	1.674.118,1	92,6%	125.518,4	8,1	3,4
Impuesto general sobre las ventas	571.676,6	36,9%	628.902,6	37,6%	57.226,0	10,0	5,2
Impuesto sobre ingresos y utilidades	469.399,5	30,3%	497.304,2	29,7%	27.904,8	5,9	1,3
Impuesto único a los combustibles	195.344,4	12,6%	207.143,5	12,4%	11.799,1	6,0	1,4
Impuesto selectivo de consumo	88.043,3	5,7%	96.077,5	5,7%	8.034,3	9,1	4,3
Derechos de importación aduanera	58.399,8	3,8%	66.305,8	4,0%	7.906,0	13,5	8,6
Otros ingresos tributarios	165.736,1	10,7%	178.384,4	10,7%	12.648,3	7,6	2,9
Contribuciones Sociales	28.362,5	1,7%	30.507,7	1,7%	2.145,2	7,6	2,8
Ingresos no tributarios	6.798,8	0,4%	10.439,0	0,6%	3.640,2	53,5	46,8
Transferencias corrientes	83.862,0	5,0%	92.271,6	5,1%	8.409,6	10,0	5,2
Ingresos de capital	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	-	-
Financiamiento^{3/}	1.222.786,8	42,3%	1.363.625,8	43,0%	140.838,9	11,5	6,6
Financiamiento interno	740.273,5	60,5%	744.743,9	54,6%	4.470,5	0,6	-3,8
Financiamiento externo	482.380,3	39,4%	603.333,3	44,2%	120.953,0	25,1	19,6
Recursos de vigencias anteriores	133,0	0,01%	15.548,5	1,1%	15.415,5	11.590,6	11.077,7

^{1/}Las cifras de ingresos fueron deflatadas con el índice de precios al consumidor (IPC).

^{2/}La distribución porcentual (%) de los ingresos tributarios no se realiza contra el total de ingresos, sino contra el total de tributarios.

^{3/}La distribución porcentual (%) del financiamiento no se realiza contra el total de ingresos, sino contra el total del financiamiento.

Fuente: CGR, con base en Liquidaciones de ingresos de la Contabilidad Nacional a junio de cada año.

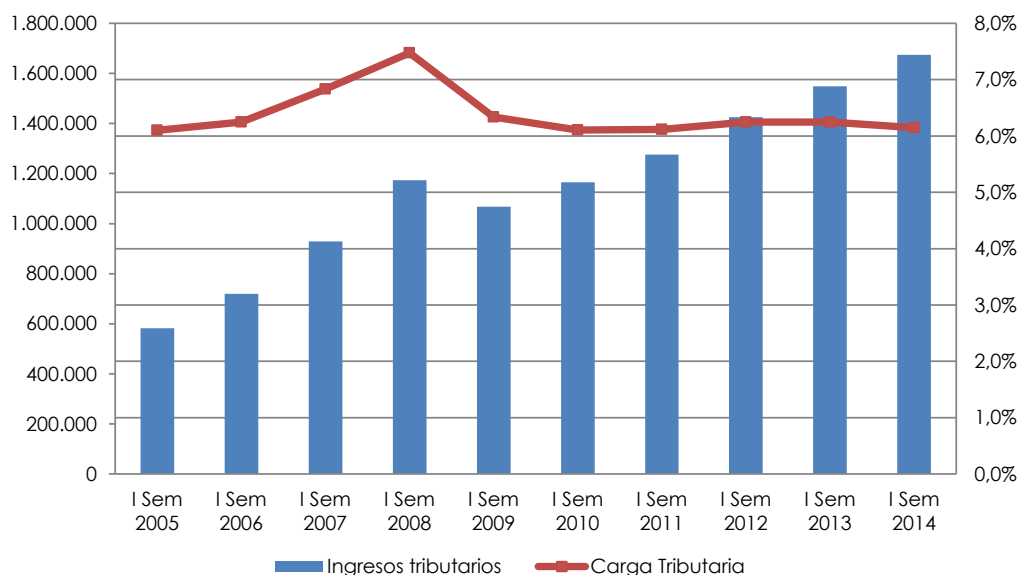
CUADRO 8
GOBIERNO CENTRAL: COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS AL PRIMER SEMESTRE, 2012-2014
MILLONES DE COLONES

Partida	Millones de colones		
	I Sem 2012	I Sem 2013	I Sem 2014
Ingresos Totales	2.632.114,2	2.890.409,8	3.170.962,1
Ingresos Corrientes	1.543.910,0	1.667.623,0	1.807.336,4
Ingresos tributarios	1.425.249,4	1.548.599,6	1.674.118,1
Impuesto general sobre las ventas	554.446,8	571.676,6	628.902,6
Impuesto a los ingresos y utilidades	418.856,1	469.399,5	497.304,2
Impuesto único por tipo de combustible	173.607,8	195.344,4	207.143,5
Impuesto selectivo de consumo	97.041,7	88.043,3	96.077,5
Derechos de importación aduanera	57.833,7	58.399,8	66.305,8
Otros ingresos tributarios	123.463,4	165.736,1	178.384,4
Contribuciones Sociales	35.366,7	28.362,5	30.507,7
Ingresos no tributarios	7.265,7	6.798,8	10.439,0
Transferencias corrientes	76.028,2	83.862,0	92.271,6
Ingresos de Capital	30,0	0,0	0,0
Financiamiento	1.088.174,2	1.222.786,8	1.363.625,8
Ingresos como porcentaje del total			
Ingresos Totales	100,0%	100,0%	100,0%
Ingresos Corrientes	58,7%	57,7%	57,0%
Ingresos tributarios	54,1%	53,6%	52,8%
Impuesto general sobre las ventas	21,1%	19,8%	19,8%
Impuesto a los ingresos y utilidades	15,9%	16,2%	15,7%
Impuesto único por tipo de combustible	6,6%	6,8%	6,5%
Impuesto selectivo de consumo	3,7%	3,0%	3,0%
Derechos de importación aduanera	2,2%	2,0%	2,1%
Otros ingresos tributarios	4,7%	5,7%	5,6%
Contribuciones Sociales	1,3%	1,0%	1,0%
Ingresos no tributarios	0,3%	0,2%	0,3%
Transferencias corrientes	2,9%	2,9%	2,9%
Ingresos de Capital	0,0%	0,0%	0,0%
Financiamiento	41,3%	42,3%	43,0%
Ingresos como porcentaje del PIB			
Ingresos Totales	11,5%	11,7%	11,6%
Ingresos Corrientes	6,8%	6,7%	6,6%
Ingresos tributarios	6,2%	6,2%	6,1%
Impuesto general sobre las ventas	2,4%	2,3%	2,3%
Impuesto a los ingresos y utilidades	1,8%	1,9%	1,8%
Impuesto único por tipo de combustible	0,8%	0,8%	0,8%
Impuesto selectivo de consumo	0,4%	0,4%	0,4%
Derechos de importación aduanera	0,3%	0,2%	0,2%
Otros ingresos tributarios	0,5%	0,7%	0,7%
Contribuciones Sociales	0,2%	0,1%	0,1%
Ingresos no tributarios	0,0%	0,0%	0,0%
Transferencias corrientes	0,3%	0,3%	0,3%
Ingresos de Capital	0,0%	0,0%	0,0%
Financiamiento	4,8%	4,9%	5,0%

Fuente: CGR, con base en Liquidaciones de ingresos de la Contabilidad Nacional, MINHAC.

En el siguiente gráfico se observa la evolución que han tenido los ingresos tributarios y la carga tributaria desde el primer semestre de 2005 hasta el primer semestre de 2014.

GRÁFICO 2
GOBIERNO CENTRAL: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y LA CARGA TRIBUTARIA DEL AL PRIMER SEMESTRE, 2005-2014



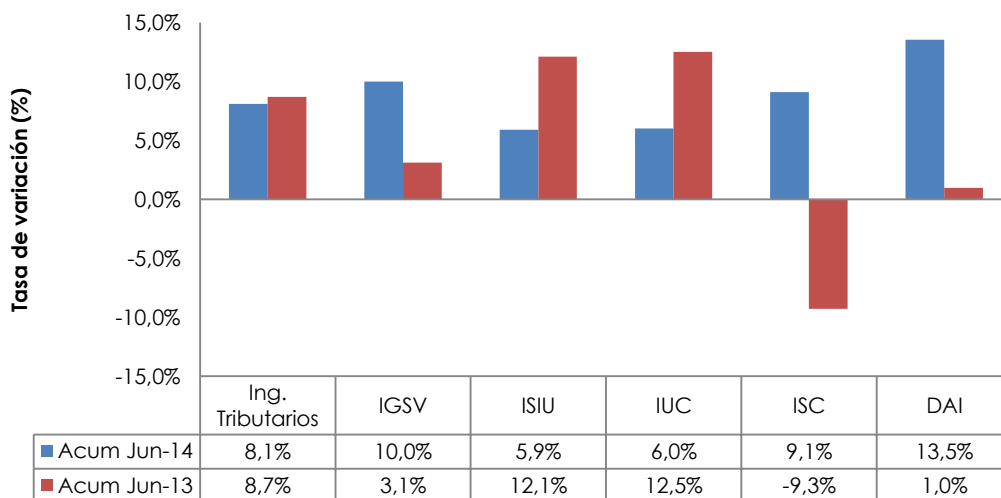
Fuente: CGR, con base en Liquidaciones de ingreso de la Contabilidad Nacional.

El anterior gráfico, pone de manifiesto que la recaudación tributaria ha presentado un comportamiento creciente en términos nominales, en los semestres analizados (a excepción de 2009 por los efectos de la crisis financiera internacional en la recaudación de impuestos). Sin embargo, el ritmo de crecimiento de los ingresos tributarios posterior a la crisis de 2009 (del primer semestre del 2010 al I semestre de 2014 en promedio 9,4%), es bajo comparado con el crecimiento de los ingresos tributarios previo a la crisis (del 2006 al 2008 un crecimiento promedio cercano al 26,4%). Al analizar los datos de carga tributaria se observa que ésta se ha mantenido estable en los semestres posteriores a la crisis del 2009, en promedio, cercana al 6,2% en el periodo 2010-2014.

Cinco impuestos generaron aproximadamente el 90,0% del total de los ingresos tributarios en el primer semestre del año. Estos impuestos son: impuesto sobre las ventas (37,6%), impuesto sobre los ingresos y las utilidades (29,7%), impuesto único por tipo de combustible (12,4%), impuestos selectivos de consumo (5,7%) y los derechos de importación aduanera (4,0%).

En el siguiente gráfico se pueden observar las tasas de crecimiento de los principales ingresos tributarios en el primer semestre del 2014, en comparación con las tasas de crecimiento que presentaron en el mismo semestre del año anterior.

GRÁFICO 3
GOBIERNO CENTRAL:
TASA NOMINAL DE VARIACIÓN DE LA RECAUDACIÓN INTERANUAL ACUMULADA A JUNIO, 2013-2014
PRINCIPALES INGRESOS TRIBUTARIOS



Fuente: CGR, con base en Liquidaciones de ingreso de la Contabilidad Nacional.

Nota: IGSV: Impuesto general sobre las ventas, ISIU: Impuesto sobre ingresos y utilidades, IUC: Impuesto único a los combustibles, ISC: Impuestos Selectivos de Consumo, DAI: Derechos Arancelarios de Importación.

En el primer semestre de 2014, se presentó una situación particular, y es el hecho de que el componente importado de **los impuestos sobre las ventas, el impuesto selectivo de consumo y los derechos arancelarios a la importación**, fueron los tres impuestos que tuvieron un mayor incremento en la recaudación.

La razón de este incremento se explica principalmente por las fluctuaciones en el mercado cambiario, dado el fuerte incremento del tipo de cambio en el primer trimestre del año. De acuerdo con cifras del BCCR en el primer semestre de 2014 el tipo de cambio promedio aumentó un 7,8% respecto al mismo período de 2013.

La depreciación cambiaria explicó buena parte de la mejora en el rendimiento de la recaudación de los impuestos que tienen un componente aduanero, pues estos impuestos se calculan sobre el valor en aduanas de las mercancías importadas que está expresado en dólares. Al convertir estos dólares a colones, dado un tipo de cambio más alto, equivale a un monto de recaudación en colones mayor.

Otro factor positivo que incidió en el mayor rendimiento de los impuestos con componente aduanero fue el repunte observado en las importaciones sin regímenes especiales ni hidrocarburos, las cuales pasaron de crecer a una tasa interanual a junio 2013 de 1,5%, a una tasa de 5,9% a junio de 2014. En semestres previos como los de junio 2010, junio 2011 y junio 2012, las importaciones habían crecido a tasas del 19,9%, 14,1% y 9,6%, respectivamente. Esta situación también se vio favorecida, por un moderado crecimiento de la actividad económica.

Específicamente en el **impuesto sobre las ventas**, el aumento del 10,0% en términos nominales con respecto al mismo periodo del año anterior, se explica principalmente por la mayor recaudación que se ha presentado en el componente importado del impuesto, el cual presentó un crecimiento interanual a junio 2014 de 15,5%. Esta mejoría en el componente aduanero es producto, en su mayoría, por un efecto cambiario. El tipo de cambio promedio de venta

observado en el primer semestre de 2014 (₡545,4 por US\$1) fue mayor, en comparación con el tipo de cambio promedio observado del primer semestre de 2013 (₡505,3 por US\$1).

En cuanto **al impuesto selectivo de consumo**, el aumento se explica principalmente por una mayor importación de vehículos, que representó un 67,2% de la recaudación del primer semestre. De acuerdo con reportes suministrados por la DGA, en los primeros seis meses de 2014, se importaron un total de 58.528 vehículos, es decir un 13,6% más que el total de vehículos importados el primer semestre de 2013 (51.521 vehículos). Del total de vehículos importados a junio 2014, predominó la importación de automóviles (41,6% del total) y la importación de motocicletas (43,9% del total).

El Derecho Arancelario a la Importación (DAI) es un impuesto que en su totalidad se recauda en aduanas, en el momento de aceptación en el sistema Tica de la Declaración Única Aduanera (DUA) de importación. Al 30 de junio de 2014 este impuesto creció a una tasa nominal del 13,5%, lo que representó un crecimiento mucho mayor del obtenido en el mismo semestre del 2013, en donde creció a una tasa nominal de apenas 1,0%.

El mayor rendimiento del DAI en el primer semestre de este año se ve explicado por el aumento del tipo de cambio y por el mayor repunte de las importaciones. Como se indicó anteriormente, a junio de 2014 las importaciones presentaron una tasa de crecimiento interanual del 5,9%, luego de haber presentado crecimientos muy bajos en todo el año 2013, en donde en promedio crecieron a una tasa de 1,5%.

Algunos impuestos como son el Impuesto sobre la renta y el impuesto único a los combustibles, muestran en los primeros seis meses, un menor rendimiento con respecto al mismo período en 2013.

El impuesto a los **ingresos y las utilidades** (impuesto sobre la renta) creció a una tasa nominal de 5,9% en el primer semestre de 2014 (1,3% en términos reales), aproximadamente a la mitad de lo que creció en el mismo semestre del 2013 (12,1%).

Algunos factores que han afectado la recaudación del impuesto sobre la renta, se debe a un menor ritmo de crecimiento de anticipos y liquidaciones por concepto de este tributo en relación con el período anterior; un menor incremento del Impuesto al salario como resultado de una baja fijación salarial en el sector público en el primer semestre de 2014 en concordancia con la inflación acumulada, y en el 2013 se registró un pago extraordinario de Recope por ₡12.000 millones que no se dio en el 2014, lo cual afecta la variación del impuesto del 2014 con respecto al período anterior.

Dado el menor rendimiento del impuesto sobre la renta, las nuevas autoridades hacendarias han comunicado varias acciones para revisar la declaración y pago del impuesto por parte de los contribuyentes; intensificar los cruces de información y los controles tributarios; modificaciones al régimen de tributación simplificada; mejoras al control de la declaración y pago por parte de distintos grupos de contribuyentes; implementación de la lotería fiscal; y ajustes a los sistemas de información tributaria; entre otros aspectos; asimismo, se presentó a la corriente legislativa un proyecto con medidas que pretenden disminuir la evasión fiscal, asimismo han planteado en los medios la necesidad de ajustes al impuesto sobre las ventas, al impuesto sobre la renta, y a las exoneraciones fiscales⁶, entre otros aspectos, sobre lo cual se profundizará posteriormente.

⁶ Un reciente estudio publicado por el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa logró ubicar desde mayo de 1951 a abril de 2014 un total de 414 Leyes en donde se lograron identificar un total de 1.259 exoneraciones vigentes. De ese total de 1.259 exoneraciones vigentes, 301 son exoneraciones aduaneras, 107 al impuesto sobre los ingresos y utilidades, 57 en el impuesto selectivo de consumo, 35 al impuesto sobre las ventas, 209 exoneraciones clasificadas en otras (incluye impuestos como timbres fiscales y derechos de salida, entre otros) y un total de 550

Igualmente, se están anunciando medidas para fortalecer el control aduanero y el establecimiento y control de valores aduaneros de referencia, para efectos del cobro de los impuestos.

Los ingresos por concepto del impuesto único por tipo de combustible aumentaron en el primer semestre de 2014 a una tasa nominal del 6,0%, mientras que en el primer semestre del año anterior habían crecido a una tasa nominal del 12,5%. Según se desprende de estadísticas proporcionadas por RECOPE sobre el pago del impuesto, el crecimiento de la recaudación en el primer semestre de este año se explica, en su mayoría, por la variación que presentó la recaudación correspondiente al componente de las importaciones de combustibles finales, la cual, creció en términos nominales un 14,9% más que el año anterior, situación que a su vez se explica principalmente por el incremento de 12,6% en el volumen importado de diésel.

Sin embargo, el moderado crecimiento en el volumen de litros producidos de combustibles al primer semestre de 2014, fue lo que más incidió en la menor recaudación total a junio 2014, en comparación con el mismo semestre de 2013.

Las contribuciones sociales, por su parte, crecieron en el primer semestre de 2014 a una tasa de 7,6%. El moderado crecimiento de las contribuciones sociales se explica por la reforma que por medio de la Ley N° 9104 del 10 de diciembre de 2012 se realizó al artículo 70 de la Ley N° 7531 Reforma Integral del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, lo cual derivó que cerca del 50% de la población pensionada que antes cotizaba entre un 10% y un 12%, quedara exenta de la contribución.

Los ingresos no tributarios presentaron un mayor rendimiento en el primer semestre de 2014 en relación con el 2013, con una tasa de crecimiento nominal del 53,5%. La mayor recaudación se ve explicada por el crecimiento experimentado en el subgrupo de multas y sanciones (que presentó un crecimiento de 42.1%) y de los remates y confiscaciones, con un crecimiento interanual de 274,8%.

Las transferencias corrientes a junio de 2014 ascendieron a un monto de ¢92.271,6 millones; esto representó un crecimiento en relación con el primer semestre de 2013 de 10,0%. Las transferencias corrientes están compuestas en un 96,7% por transferencias del sector público y en un 3,3% por transferencias del sector externo. El mayor crecimiento a junio 2014 se explica por el mayor crecimiento de las transferencias del sector público, principalmente por el rubro de transferencias corrientes de Órganos Desconcentrados, en donde las transferencias de FODESAF-IMAS-Jefas de Hogar (27,6%), FODESAF-PRONAE-MTSS (498,0%) y FODESAF-PRONAMYPE (233,3%) fueron las que presentaron una mayor variación porcentual.

Financiamiento

Al 30 de junio de 2014, **el financiamiento del Gobierno Central** creció a una tasa nominal del 11,5% (6,6% en términos reales), en donde los ingresos por financiamiento interno crecieron un 0,6% (-3,8 en términos reales) y los ingresos por financiamiento externo crecieron a una tasa de 25,1% (19,6% en términos reales). El fuerte incremento en el financiamiento externo se debe a que en abril de este año, y al amparo de la Ley N° 9070, se dio la tercera colocación de bonos en el mercado internacional por un monto de US\$1.000 millones.

Mayor detalle de la ejecución de los títulos valores y los créditos externos en ejecución se analiza en el acápite 3.3.

exoneraciones indefinidas, en donde en forma explícita no se pudo determinar cuál impuesto el Legislador pretendía exonerar.

3.1.2 Sector Descentralizado

Empresas Públicas No Financieras (EPNF)

Las Empresas Públicas No Financieras comprenden el 35% de los ingresos ejecutados del sector público descentralizado a junio del 2014, para un total de $\text{¢}2.897.725$ millones, y una ejecución del 54%, respecto a lo presupuestado. En relación al mismo período del año anterior, presentan un aumento en la ejecución de los ingresos del 7% en términos reales.

CUADRO 9
EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS: COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS AL PRIMER SEMESTRE, 2013-2014
MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES

Subclase de Ingresos	2013		2014		Particip. %	% de ejecución	Variación real
	Ingresos Presupuestados	Ingresos Ejecutados	Ingresos Presupuestados	Ingresos Ejecutados			
Ingresos No Tributarios	4.110.525,0	1.931.900,6	4.384.674,82	2.227.337,6	76,9%	50,8%	10,0%
Recursos de Vigencias Anteriores	270.096,5	293.869,3	299.354,31	379.795,1	13,1%	126,9%	23,6%
Financiamiento Externo	407.764,6	283.232,1	397.225,70	162.144,8	5,6%	40,8%	-45,3%
Financiamiento Interno	165.109,8	60.486,2	241.646,17	114.619,6	4,0%	47,4%	81,2%
Recuperación de Préstamos	22.360,8	3.588,8	28.684,52	6.278,8	0,2%	21,9%	67,3%
Otros	33.430,7	9.854,8	21.773,66	7.549,2	0,3%	34,7%	-26,8%
TOTAL	5.009.287,3	2.582.931,9	5.373.359,18	2.897.725,1	100,0%	53,9%	7,0%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Un 77% proviene de ingresos no tributarios, derivados primordialmente de la venta de sus bienes y servicios, así mismo un 13% de recursos de vigencias anteriores y un 6% de financiamiento externo. En términos generales se mantiene la estructura observada a junio de 2013, con la particularidad de una menor participación de recursos por financiamiento externo, mismos que decrecieron en términos reales un 45%, situación que obedece a la disminución que presentó el ICE en un 95,1% en términos reales, principalmente por la no colocación de títulos valores en el exterior en este semestre.

Respecto al incremento de los ingresos no tributarios destaca las ventas de hidrocarburos durante el primer semestre del 2014 por parte de RECOPE, en las que se percibieron ingresos por $\text{¢}899.926,3$ millones, monto que corresponde en su totalidad a las ventas nacionales, representando en comparación a junio del 2013 un incremento del 3% en términos reales, a pesar de ello cabe mencionar que la Contraloría General de la República ha indicado con anterioridad que en razón de la incertidumbre que rodea al mercado del petróleo, resulta necesario el monitoreo constante del comportamiento de los ingresos, considerando su posible afectación por factores internos o externos; y ajustar dichos ingresos en forma oportuna cuando se requiera.⁷

A nivel Institucional destacan cuatro instituciones que concentran el 79% de los ingresos ejecutados al 30 de junio del 2014, el ICE, RECOPE, la CNFL y el AyA con un 35%, 34%, 6% y 4% respectivamente. Respecto al mismo periodo en el 2013, es importante mencionar la baja de los ingresos percibidos por CNFL -22 % en términos reales-, principalmente por la caída en recaudación de las ventas de bienes y servicios, específicamente la venta de energía eléctrica disminuyó un 14% y la de otros bienes⁸ se redujeron un 76% en términos reales, situación que debe

⁷ Contraloría General, Presupuestos Públicos 2013: Situación y Perspectivas, p.56.

⁸ Principalmente obedecen al alquiler de postes y ductos para la instalación de servicios y equipos de televisión por cable.

ser objeto de control permanente por parte de la administración de cara a la toma de acciones oportunas que garanticen su sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo.

El AyA ha ejecutado al 30 de junio del 2014 $\$115.642,9$ millones, cifra que representa un 50,49% del monto presupuestado ($\$229.046,4$ millones), en comparación al mismo periodo del 2013 presenta un incremento del 24,6% en términos reales. Cabe mencionar la baja ejecución de las transferencias de capital (0% de lo presupuestado), misma que obedece al no ingreso de la transferencia correspondiente a los fondos de Asignaciones Familiares, ello debido a que al 30 de junio no existe convenio Interinstitucional con el Ministerio de Trabajo, normativa necesaria para el uso de estos recursos.⁹

Instituciones Descentralizadas No Empresariales

Al 30 de junio de 2014, las Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNE) han ejecutado ingresos por $\$2.281.667$ millones, $\$159.740$ millones más que en el mismo período del año anterior, para una ejecución del 55,3% respecto a lo presupuestado y un porcentaje de variación en términos reales de 2,8%.

CUADRO 10
INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES:
COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS AL PRIMER SEMESTRE, 2013-2014
MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES

Subclase de Ingresos	2013		2014		Particip. %	% de ejecución	Variación real
	Ingresos	Ingresos	Ingresos	Ingresos			
	Presupuestados	Ejecutados	Presupuestados	Ejecutados			
Contribuciones Sociales	1.981.858,1	964.749,0	2.132.423,4	1.055.921,4	46,3%	49,5%	4,6%
Recursos de Vigencias Anteriores	453.976,2	465.173,0	556.863,2	527.459,8	23,1%	94,7%	8,4%
Transferencias Corrientes	863.811,7	475.039,8	985.876,4	479.338,9	21,0%	48,6%	-3,5%
Ingresos No Tributarios	291.448,8	167.055,1	302.488,4	163.125,3	7,1%	53,9%	-6,6%
Ingresos Tributarios	66.811,7	40.063,3	82.844,9	33.119,5	1,5%	40,0%	-21,0%
Otros	62.041,6	9.847,1	65.757,6	22.702,9	1,0%	34,5%	120,4%
TOTAL	3.719.948,2	2.121.927,3	4.126.253,9	2.281.667,7	100,0%	55,3%	2,8%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

La estructura de los ingresos de este grupo institucional, es muy similar a lo observado en el primer semestre de 2013, siendo las contribuciones sociales el mayor rubro con un 46%, seguido por los recursos de vigencias anteriores y las transferencias corrientes con un 23% y 21% respectivamente. El mayor cambio se da en la mayor participación de los "recursos de vigencias anteriores", con un incremento en términos reales respecto al mismo periodo del año 2013 de 8,4%. Esto se debe a que la Superintendencia de Telecomunicaciones, SUTEL, ejecutó al 30 de junio de 2014 $\$5.650,6$ millones (incremento de 268% en términos reales respecto al primer semestre 2013), correspondiente a recursos específicos del superávit acumulado a diciembre del 2013.

Se reconoce el incremento del 5% en términos reales de las contribuciones sociales durante el primer semestre del 2014, respecto al mismo periodo del 2013, principalmente provocado por el aumento de la recaudación por parte de la CCSS, particularmente el Régimen del Seguro de Salud, situación que obedece según el informe Ejecución Presupuestaria al 30 de junio del 2014 de la CCSS "al crecimiento en un 1,8% del número de trabajadores (as) cotizantes; a los aumentos

⁹ El convenio fue firmado a finales del mes de junio, por lo que se espera ingresen recursos en el II semestre del 2014, según el informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio del 2014.

de salarios decretado por el Poder Ejecutivo y al efecto continuado de la Ley de Migración y Extranjería N° 8764, que entró en vigencia a partir del 1 de marzo de 2010, y estableció dentro de los requisitos para tramitación de documentos migratorios de residencia y su renovación, el contar con alguno de los seguros que dispone la Caja Costarricense de Seguro Social".

Por su parte las Transferencias Corrientes, reflejan un decrecimiento en comparación al 2013, en un 4%, ello primordialmente por la caída del 25% de las transferencias de la CCSS, ya que para el primer semestre del 2014 no se registraron ingresos por pagos de deuda del Gobierno Central. Un 81% de los ingresos del sector se percibieron en cuatro instituciones, a saber CCSS (68%), Universidad de Costa Rica (7%), Instituto Mixto de Ayuda Social (3%) e Instituto Nacional de Aprendizaje (3%).

El Instituto Mixto de Ayuda Social ha ejecutado un total de ₡77.785,9 millones a junio del 2014, lo que representa un 55% del monto presupuestado (₡141,258.4 millones), y en comparación con el primer semestre del 2013 presenta un incremento de ₡5,038.08 millones -2% en términos reales-. No obstante, cabe mencionar que los ingresos derivados de empresas comerciales a cargo del IMAS, se han visto afectados por la disminución de las ventas y el cierre parcial de la Tienda ubicada en el Bloque F del Aeropuerto Juan Santamaría, así descrito en el informe de Ejecución al I Semestre del 2014 del IMAS.

Instituciones Públicas Financieras

En este primer semestre de 2014, las Instituciones Públicas Financieras (IPF) han ejecutado ingresos por ₡2.005.674.9 millones, un 62% del presupuesto, y una disminución en términos reales del 2%.

CUADRO 11
INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS: COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS AL PRIMER SEMESTRE, 2013-2014
MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES

Subclase de Ingresos	2013		2014		Particip. %	% de ejecución	Variación real
	Ingresos Presupuestados	Ingresos Ejecutados	Ingresos Presupuestados	Ingresos Ejecutados			
Ingresos No Tributarios	2.121.663,2	966.699,4	2.242.626,8	1.050.663,0	52,4%	46,8%	4,0%
Recursos de Vigencias Anteriores	376.887,7	655.155,3	310.449,0	664.128,3	33,1%	213,9%	-3,1%
Recursos de Emisión Monetaria	228.273,1	95.920,1	309.280,7	98.776,8	4,9%	31,9%	-1,5%
Recuperación de Préstamos	119.968,3	80.990,5	174.241,6	96.659,3	4,8%	55,5%	14,1%
Transferencias de Capital	178.221,4	120.059,6	112.914,8	51.372,6	2,6%	45,5%	-59,1%
Otros	78.892,4	35.181,1	73.583,3	44.074,9	2,2%	59,9%	19,8%
TOTAL	3.103.906,1	1.954.005,9	3.223.096,2	2.005.674,9	100,0%	62,2%	-2,0%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

La composición de los ingresos no muestra variaciones relevantes respecto al primer semestre del año 2013, los ingresos no tributarios representan la categoría principal, con una participación del 52% (₡1.050.663 millones), seguido por los recursos de vigencias anteriores con un 33%, a pesar de ello se evidencia una menor participación relativa de los recursos de vigencias anteriores y de las transferencias de capital, con un decrecimiento de términos reales de 3% y 59% respectivamente.

La recuperación de préstamos presenta un incremento respecto al primer semestre del 2013, de un 14% en términos reales, ello principalmente por el aumento de dichos recursos en el Fideicomiso FINADE / BCR (en ₡6.892,9 millones de más), sumado a los incrementos del 14% y 9% en términos reales del BCR (₡1.772,8 millones), y CONAPE (₡2.356,7 millones). Por su parte la

disminución en un 56% de las transferencias de Capital obedecen primordialmente a la disminución de los ingresos recibidos por parte del Fideicomiso FINADE / BCR en ¢65.828,1 millones.

Las instituciones con mayor cantidad de ingresos percibidos (un 67% del total del sector) son el INS con ¢898.480,3 millones, el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) con ¢280.680,6 millones y Banco Hipotecario de la Vivienda con ¢169.329,9 millones.

Respecto al INVU, al término del primer semestre del 2014, los ingresos ejecutados sumaron ¢62.457,2 millones, es decir un 77% de los ingresos presupuestados, presentando una disminución del 6% en términos reales al comparar dicho monto con lo ejecutado a junio del 2013, situación que obedece principalmente a la caída en los ingresos por concepto de recuperación de préstamos. Es importante señalar, que los ingresos propios que genera el INVU, son cada vez menores, circunstancia que pone en riesgo la sostenibilidad financiera de la institución, así mismo la CGR, mediante el informe de fiscalización N° DFOE-AE-IF-08-2014, evidencia situaciones de riesgo en la administración de los recursos del Sistema de Ahorro y Préstamo, lo cual, se agudiza con la insuficiencia y obsolescencia de los sistemas de información con base en los cuales el Instituto toma decisiones en esta materia.

Órganos Desconcentrados

En este primer semestre de 2014, los Órganos Desconcentrados han ejecutado ingresos por ¢751.271.55 millones, un 55% de lo presupuestado, y un incremento en términos reales de 14%, con respecto al primer semestre de 2013. Los ingresos por transferencias corrientes, los recursos de vigencias anteriores y las contribuciones sociales son los de mayor relevancia, con un 29%, 26% y 18%, respectivamente.

CUADRO 12
ÓRGANOS DESCONCENTRADOS: COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS AL PRIMER SEMESTRE, 2013-2014
MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES

Subclase de Ingresos	2013		2014		Particip. %	% de ejecución	Variación real
	Ingresos Presupuestados	Ingresos Ejecutados	Ingresos Presupuestados	Ingresos Ejecutados			
Transferencias Corrientes	433.969,9	198.884,6	464.924,3	221.101,1	29,4%	47,6%	6,3%
Recursos de Vigencias Anteriores	139.596,1	156.873,4	158.363,2	191.992,9	25,6%	121,2%	17,0%
Contribuciones Sociales	248.551,0	123.336,5	268.954,6	134.941,2	18,0%	50,2%	4,6%
Transferencias de Capital	218.090,4	68.193,6	279.227,1	110.383,7	14,7%	39,5%	54,8%
Ingresos No Tributarios	102.943,5	51.989,6	106.049,0	61.261,3	8,2%	57,8%	12,7%
Otros	83.930,3	29.021,8	87.077,4	31.591,3	4,2%	36,3%	4,1%
TOTAL	1.227.081,2	628.299,6	1.364.595,6	751.271,6	100,0%	55,1%	14,3%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Cabe mencionar la mayor participación relativa de las transferencias de capital, las cuales pasaron de 11% en el primer semestre del 2013 a un 15% en 2014, con un incremento en términos reales de 55%, básicamente por el aumento en la Unidad Ejecutora del Proyecto Contrato 2526/OC-Cr BID-Ministerio de Justicia y Paz (632% en términos reales).

Si se analiza la ejecución de los ingresos a nivel institucional se obtiene que tres instituciones agrupan un 66%, FODESAF, con una participación del 37% (¢277.219,3 millones), CONAVI con 24%, (¢181.983,0 millones) y FONABE con 5% (¢33.242,5 millones). Particularmente para el año 2014 los ingresos aprobados por la Contraloría General de la República a FODESAF ascendieron el monto

de ¢521.080,8 millones, de los cuales durante el primer semestre se han ejecutado ¢277.219,3, lo que equivale a un 53% de los recursos presupuestados. En comparación con el mismo periodo del 2013 los ingresos ejecutados presentan un incremento en términos reales del 2%. Cabe indicar que la CGR ha señalado con anterioridad una serie de debilidades en la gestión de cobro que afectan sus ingresos¹⁰, situación que debe ser objeto de monitoreo por parte de la institución.

Respecto a CONAVI, en comparación a junio de 2013, los ingresos se incrementaron un 31%, ello debido primordialmente al aumento de las transferencias de capital y corrientes, básicamente la proveniente de la ley N°9241, sumado a los incrementos en el financiamiento externo (¢7.416,3 millones) por concepto del crédito con el Banco Centroamericano de Integración Económica.

3.2 Egresos

Durante el primer semestre de 2014, el sector público ejecutó egresos por una suma de ¢9.175.242,8 millones, cifras sin consolidar. Este monto representa una variación real del 4,8% respecto al mismo período del año anterior, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

CUADRO 13
SECTOR PÚBLICO: EGRESOS EJECUTADOS AL PRIMER SEMESTRE SEGÚN SECTOR INSTITUCIONAL, 2013-2014
MILLONES DE COLONES

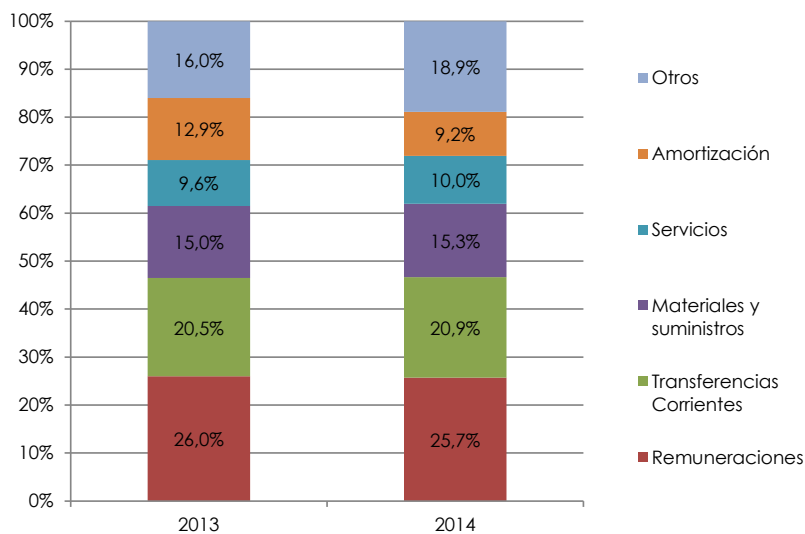
Grupo Institucional	2013		2014		Var. Absoluta	Var. Real
	Egresos Ejecutados	% ejec	Egresos Ejecutados	% ejec		
Gobierno Central	3.114.495	48,0%	3.190.019	47,2%	75.524,2	-2,1%
Empresas Públicas No Financieras	2.195.064	43,5%	2.490.308	46,3%	295.244,6	8,5%
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	1.505.282	40,5%	1.638.302	39,7%	133.020,2	4,1%
Instituciones Públicas Financieras	1.135.541	36,6%	1.246.952	38,7%	111.410,8	5,0%
Órganos Desconcentrados	423.848	34,5%	474.775	34,8%	50.926,8	7,1%
Gobiernos Locales 1/	118.769	31,8%	134.887	31,9%	16.118,1	8,6%
TOTAL	8.492.998	42,6%	9.175.242,8	43,1%	682.244,7	4,8%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

La composición de los egresos ejecutados a junio 2014 se observa muy similar a la observada en junio 2013. La principal partida de gasto son las remuneraciones, con un peso relativo de 26%, seguida por las transferencias corrientes (21%), materiales y suministros (15,3%) y servicios (10%). La principal recomposición se da en la menor importancia relativa de la amortización, que pasó de representar el 13% a un 9%, esto se debe a la ejecución del título Servicio de la Deuda Pública del Gobierno Central. Ver siguiente gráfico.

¹⁰ Contraloría General, Memoria Anual 2013: Factores comunes de estrés institucional, p.28.

GRÁFICO 4
SECTOR PÚBLICO: COMPOSICIÓN DE LOS EGRESOS EJECUTADOS AL PRIMER SEMESTRE, 2013-2014



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

3.2.1 Gobierno Central

El Gobierno Central ha ejecutado gastos por la suma de ₡3.190.018,9 millones, 2,1% menos que en el mismo período de 2013, para una ejecución del 47% del presupuesto ajustado¹¹. Sin embargo, esta caída en la ejecución se debe a la caída en los pagos por amortización; **si se excluye el Servicio de la Deuda Pública el gasto total del Gobierno se ha incrementado en un 7,6%**, para una ejecución del 46%. Se espera un mayor crecimiento del gasto en el segundo semestre del año, principalmente por estacionalidad en la ejecución de algunas transferencias, el impacto del aumento salarial del segundo semestre y mayores pagos por intereses, como se verá líneas adelante. El cuadro siguiente muestra la ejecución según el objeto del gasto.

¹¹ El ajuste consiste en considerar como presupuestado únicamente la parte devengada de los créditos externos.

CUADRO 14
GOBIERNO CENTRAL: EGRESOS EJECUTADOS AL PRIMER SEMESTRE SEGÚN OBJETO DEL GASTO, 2013-2014
MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES

Partida	2013			2014			Part. %	Var. Real
	Presupuesto Ajustado	Devengado	% Ejec	Presupuesto Ajustado	Devengado	% Ejec		
Remuneraciones	1.911.337,7	893.574,9	47%	2.098.993,8	962.295,2	46%	30%	3%
Servicios	165.051,6	45.096,4	27%	197.790,9	57.909,1	29%	2%	23%
Materiales y suministros	63.323,0	17.687,7	28%	67.609,0	15.642,4	23%	0%	-15%
Intereses y comisiones	639.209,3	299.020,4	47%	777.292,8	318.099,1	41%	10%	2%
Activos Financieros	-	-	n.a.	2.993,0	-	0%	0%	n.a.
Bienes Duraderos	75.673,8	8.416,5	11%	83.646,5	17.741,4	21%	1%	102%
Transferencias Corrientes	1.873.961,0	864.334,6	46%	2.020.623,5	966.188,7	48%	30%	7%
Transferencias de Capital	264.813,6	116.492,5	44%	333.805,9	168.896,6	51%	5%	39%
Amortización	1.486.469,0	869.768,2	59%	1.174.143,3	683.127,1	58%	21%	-25%
Cuentas Especiales	2.223,2	103,7	5%	2.542,2	119,5	5%	0%	10%
TOTAL	6.482.062,2	3.114.494,7	48%	6.759.440,8	3.190.018,9	47%	100%	-2%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF.

A nivel de partida, la estructura de egresos presenta pocas variaciones. Las transferencias corrientes y las remuneraciones comprenden los principales rubros de egresos, con participaciones del 30% cada una, mientras que la amortización representa un 21%, el restante 19% se distribuye entre las demás partidas.

Al igual que en el período anterior, la disminución en el gasto está asociada a una menor ejecución en la partida de **amortización**. No obstante, es pertinente mencionar que desde el año 2011 el monto presupuestado en dicho rubro ha disminuido en promedio un 9% nominal. Propiamente para 2014, se tenía previsto un menor perfil de vencimientos que implicaba una menor amortización interna de largo plazo, aunado a lo anterior, se realizaron canjes de deuda en el primer semestre por ₡86.990 millones, al tiempo que se tenía previsto la suscripción de un convenio con la CCSS por ₡32.000 millones para el pago de la deuda estatal, el cual no se ha realizado, únicamente se han ejecutado ₡7.800 millones de un convenio anterior.

También asociado al Servicio de la Deuda, los **intereses y comisiones**, presentan una ejecución de ₡318.099 millones, un 41% del presupuesto ajustado, y un crecimiento real de apenas el 2%. El crecimiento en esta partida se da principalmente por los intereses de títulos valores del sector externo, con un gasto de ₡35.367 millones; durante todo 2013 el gasto en intereses externos alcanzó la suma de ₡52.787 millones. Se espera que el gasto en intereses se incremente a un ritmo mayor en la segunda parte del año, pues inician los pagos de cupón de la colocación de eurobonos realizada en abril 2014, aunado al efecto del tipo de cambio (el tipo de cambio de venta de operaciones del sector público no bancario pasó de un promedio de ₡516,62 por dólar en enero de los corrientes a 543,76 en junio).

Para este 2014, la meta de colocación es de ₡890 mil millones, no obstante, las colocaciones de corto plazo del Gobierno y la actual coyuntura fiscal podrían incidir en el costo del endeudamiento, lo que afectaría erogaciones futuras en esta partida. Por el otro lado, en 2015 es posible una nueva colocación por US\$1.000 millones para eurobonos, lo cual podría contribuir a atenuar la presión en las tasas de interés en el mercado local.

Por su parte, las **remuneraciones** crecen un 3% real, inferior al 4,4% que se presentó en el mismo período del año anterior. Cabe destacar que durante 2014 se observa también una

desaceleración en el crecimiento del gasto acumulado de los últimos 12 meses en las remuneraciones, que ronda actualmente el 4,4% real. Parte de esta desaceleración se debe a la magnitud del aumento salarial del primer semestre de 0,43%.

A pesar de lo anterior, se espera un mayor crecimiento en las remuneraciones para el segundo semestre dado el aumento salarial de un 4% (5,15% para puestos no profesionales) aprobado para el sector público.

El gasto en remuneraciones se concentra en tres títulos, que juntos representan el 80% de las erogaciones, a saber: Ministerio de Educación Pública (MEP, 58%), Poder Judicial (15%) y Ministerio de Seguridad Pública (7%). Del mismo modo, la variación en el gasto en remuneraciones no es uniforme entre los distintos títulos; el mayor crecimiento se presenta en el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) con un 18,4% real, no obstante ello se debe a costos del proceso electoral que recién finalizó en mayo pasado; por su parte, el MICIT presenta una variación real del 15,3%, no obstante, esta variación es mayor en el programa de Rectoría del Sector de Telecomunicaciones (27,8%) que en el programa Coordinación del Desarrollo Científico y Tecnológico (5%), con una plaza ocupada más que a junio de 2013, al pasar de 120 a 121. En el acápite 3.2.4 se comenta con mayor detalle el gasto en remuneraciones del sector público.

En lo que respecta a la ejecución de los **bienes duraderos**, se observa un incremento de prácticamente el 100%, para un monto de $\text{Q}17.741$ millones, $\text{Q}9.324$ millones más que a junio de 2013. Este incremento se debe a una mayor erogación en el Proyecto Bajos del Chilamate-Vuelta a Kooper en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), por $\text{Q}5.770$ millones. Este proyecto consiste en la construcción de un nuevo corredor vial de 27 Km para conectar la Zona Norte y Caribe del país.

Otras variaciones importantes en los bienes duraderos se dan en el título de Ministerio de Seguridad Pública, con una ejecución de $\text{Q}4.949$ millones, $\text{Q}3.250$ millones más que en 2013. Las mayores erogaciones se dan en el Subprograma de Seguridad Ciudadana, propiamente en equipo de transporte. De acuerdo con información suministrada por este Ministerio, la ejecución de esta subpartida corresponde a compromisos del año anterior, además de la implementación de convenios marco para la compra de vehículos policiales.

Por su parte, el gasto en **servicios** muestra un crecimiento del 23%, con un gasto devengado de $\text{Q}57.909$ millones, $\text{Q}12.812$ millones más que al mismo periodo de 2013. La mayor variación absoluta se da en el Ministerio de Seguridad Pública, con una ejecución de $\text{Q}9.123$ millones, 45% real más; la mayor ejecución se da en la partida de seguros, que pasa de una ejecución de $\text{Q}3.786$ millones en junio 2013 a $\text{Q}5.828$ millones en este periodo.

Finalmente, la menor ejecución en **materiales y suministros** se debe también al Ministerio de Seguridad Pública, propiamente en la subpartida de Alimentos y bebidas, que muestra una disminución de $\text{Q}416$ millones respecto al primer semestre del año anterior, para una ejecución de $\text{Q}1.698$ millones y un comprometido de $\text{Q}2.194$ millones.

En cuanto a la ejecución del gasto del Gobierno Central según título presupuestario, no se presentan variaciones importantes, siendo el Servicio de la Deuda Pública, el MEP, los Regímenes de Pensiones y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social los que concentran casi el 76% de los egresos ejecutados.

CUADRO 15
GOBIERNO CENTRAL: EGRESOS EJECUTADOS AL PRIMER SEMESTRE SEGÚN TÍTULO, 2013-2014
MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES

Título	2013		2014		Part. %	Var. Real
	Devengado	% Ejec	Devengado	% Ejec		
Servicio de la Deuda Pública	1.170.661,4	55,0%	1.003.461,3	51,3%	31,5%	-18,0%
Ministerio de Educación Pública	843.202,3	48,4%	927.492,9	47,8%	29,1%	5,2%
Regímenes de Pensiones	297.246,6	43,2%	321.691,3	45,5%	10,1%	3,5%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	157.835,9	49,6%	168.963,8	49,1%	5,3%	2,4%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	121.642,5	41,6%	165.035,6	44,2%	5,2%	29,7%
Poder Judicial	142.237,3	45,2%	155.223,8	44,1%	4,9%	4,3%
Ministerio de Salud	100.217,4	44,1%	120.488,4	47,8%	3,8%	15,0%
Ministerio de Seguridad Pública	79.331,6	39,5%	87.788,2	38,7%	2,8%	5,8%
Ministerio de Justicia y Paz	38.059,3	38,2%	47.574,8	42,2%	1,5%	19,5%
Ministerio de Hacienda	36.162,5	35,8%	41.409,7	36,0%	1,3%	9,5%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	17.392,6	43,5%	21.219,3	47,8%	0,7%	16,6%
Ministerio del Ambiente y Energía	19.130,8	47,3%	19.929,2	44,9%	0,6%	-0,4%
Tribunal Supremo de Elecciones	10.679,0	17,8%	16.011,5	39,6%	0,5%	43,4%
Ministerio de Cultura y Juventud	11.011,8	29,5%	15.361,1	33,9%	0,5%	33,4%
Asamblea Legislativa	13.360,0	43,3%	14.175,8	42,4%	0,4%	1,5%
Ministerio de Gobernación y Policía	11.529,7	29,3%	14.121,2	33,4%	0,4%	17,1%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	9.992,0	39,7%	10.487,9	39,0%	0,3%	0,4%
Contraloría General de la República	8.378,4	44,0%	8.896,2	43,5%	0,3%	1,5%
Presidencia de la República	6.244,4	40,2%	6.602,1	40,1%	0,2%	1,1%
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	3.902,7	42,9%	6.329,7	44,9%	0,2%	55,1%
Ministerio de la Presidencia	4.031,0	43,0%	4.250,2	41,2%	0,1%	0,8%
Ministerio de Ciencia y Tecnología	3.661,3	31,1%	3.520,8	41,6%	0,1%	-8,1%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	2.428,4	37,2%	2.826,7	37,4%	0,1%	11,3%
Ministerio de Comercio Exterior	1.913,9	38,0%	2.731,9	34,4%	0,1%	36,5%
Defensoría de los Habitantes de la República	2.143,2	44,0%	2.267,7	42,5%	0,1%	1,2%
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	2.098,6	18,6%	2.157,7	23,5%	0,1%	-1,7%
Partidas Específicas	-	0,0%	-	0,0%	0,0%	n.a.
TOTAL	3.114.494,7	48,0%	3.190.018,9	47,2%	100,0%	-2,1%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIGAF.

El título con mayor ejecución porcentual corresponde al Servicio de la Deuda Pública con un 51%. Le siguen en importancia el MTSS que ha ejecutado un 49% del presupuesto, para un monto de ¢168.963 millones, de los cuales el 96% corresponde a transferencias corrientes: ¢112.256 millones para FODESAF, ¢31.683 millones para la CCSS, ¢9.317 millones para el PANI y ¢5.147 millones para el IMAS.

Por el contrario, el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) es uno de los títulos con más baja ejecución, con ¢2.731 millones, 34% del presupuesto. Este ministerio presenta remanentes importantes en las partidas de remuneraciones (¢936 millones ejecutados, para un disponible de ¢1.817 millones), transferencias corrientes (¢899 millones ejecutados y un disponible de ¢1.388 millones) y servicios (¢881 millones ejecutados y un disponible de ¢1.857 millones). Los saldos disponibles en remuneraciones se deben a plazas vacantes por la apertura de una delegación permanente ante la OCDE; en transferencias se debe a montos sin ejecutar por el convenio

COMEX-PROCOMER-CINDE pues los recursos se transfieren contra presentación de proyectos por parte de CINDE así como las cuotas a organismos internacionales como la OMC (Organización Mundial del Comercio) que se pagan en la segunda mitad del año, mientras que en servicios se debe por provisiones presupuestarias para eventuales disputas internacionales en el ámbito de comercio e inversión (el país deberá enfrentar un arbitraje internacional ante el CIADI (Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones) en el caso Crucitas).

El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, MIVAH, presenta una ejecución del 23,5%. Este ministerio tiene un presupuesto de ¢9.164 millones para 2014, de los cuales ¢6.000 millones (67%) son transferencias de capital para el BANHVI, de esta suma, únicamente se han devengado ¢1.000 millones, sin embargo, por lo general la ejecución de estas transferencias se da en la segunda parte del año: a manera de ejemplo, en 2012 se transfirieron ¢12.350 millones, de los cuales ¢6.000 se devengaron en diciembre, en 2013 se transfirieron ¢5.948 millones, de los cuales el 57% se devengó en noviembre y diciembre.

Por último, el título de Partidas Específicas presenta una ejecución nula. Este título contempla los recursos que el Gobierno Central transfiere a los Gobiernos Locales para la ejecución de obras y proyectos concretos, no obstante, la capacidad ejecutora de las municipalidades en materia de inversión ha sido muy limitada.

3.2.2 Sector Descentralizado

Empresas Públicas No Financieras (EPNF)

CUADRO 16
EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS: COMPOSICIÓN DE LOS EGRESOS AL PRIMER SEMESTRE 2013-2014
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Egresos	2013		2014		Particip. %	% de ejecución	Variación real
	Egresos Presupuestados	Egresos Ejecutados	Egresos Presupuestados	Egresos Ejecutados			
Materiales y suministros	2.230.097,7	1.117.283,3	2.227.784,8	1.236.773,9	49,7%	55,5%	5,8%
Remuneraciones	672.947,4	309.809,3	732.177,9	329.494,8	13,2%	45,0%	1,7%
Bienes Duraderos	407.137,0	67.734,2	715.963,6	300.986,7	12,1%	42,0%	324,9%
Servicios	584.620,4	249.487,3	648.172,3	253.693,6	10,2%	39,1%	-2,8%
Amortización	409.965,2	209.332,4	282.077,2	147.909,0	5,9%	52,4%	-32,4%
Transferencias Corrientes	362.034,6	133.123,8	356.741,2	118.914,1	4,8%	33,3%	-14,6%
Intereses y comisiones	214.962,7	86.846,0	244.582,9	96.756,6	3,9%	39,6%	6,5%
Activos Financieros	30.833,6	21.389,2	38.146,9	5.119,9	0,2%	13,4%	-77,1%
Transferencias de Capital	1.039,2	58,1	1.568,9	659,7	0,0%	42,0%	986,4%
Cuentas Especiales	127.043,7	0,0	126.143,5	0,0	0,0%	0,0%	-
TOTAL	5.040.681,6	2.195.063,8	5.373.359,2	2.490.308,4	100,0%	46,3%	8,5%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Al 30 de junio, las Empresas Públicas No Financieras han ejecutado egresos por un monto de ¢2.490.308,4 millones, un 46% de lo presupuestado. En comparación con los montos ejecutados a junio de 2013 los gastos han variado un 8% en términos reales (¢295.244,6 millones).

Tal y como se presenta en el cuadro anterior, los egresos muestran una composición similar a la registrada en el mismo lapso de 2013. La diferencia más sustantiva se da en la menor participación de las transferencias corrientes y el incremento en la participación de los bienes duraderos dentro de los egresos ejecutados, lo anterior en virtud al mayor gasto en bienes duraderos por parte del

Hospital del Trauma, suma que asciende a ¢44.939,9 millones, así mismo el Fideicomiso 1 Proyecto Hidroeléctrico Reventazón/ICE-Scotiabank (¢207,451.02 millones) y RECOPE (¢17,509.0 millones)

Por otra parte, con relación a la ejecución de los egresos, la amortización es una de las partidas de gasto que presenta una mayor variación en comparación con el año anterior (-32% en términos reales), con una ejecución de ¢147.909,0 millones, ¢61.423,5 millones menos que a junio de 2013, resaltan la menor ejecución del ICE. La ejecución por concepto de materiales y suministros se incrementó un 6% en comparación con el mismo periodo del año 2013, ello debido principalmente al incremento por parte de INCOP en un 186% real, especialmente por en el proceso de mantenimiento de muelles y edificios, así mismo los aumentos de RECOPE en un 8% real (¢94,704.21 millones más), básicamente por la compra de productos químicos, combustibles, productos metálicos u otros para el mantenimiento de las instalaciones y el Consejo Nacional de Producción un 23% real (¢1,671.37 millones), principalmente por la compra de mercaderías del Programa de Abastecimiento Institucional, sumado a la compra de frijol del Convenio CNP-INDER y la adquisición de materia prima y material de embalaje de la FANAL.

Sobresale la menor ejecución de las transferencias corrientes, las cuales presentan una ejecución de ¢118.914,1 millones para este año, 15% menos en términos reales que la registrada en el primer semestre de 2013. Las dos principales instituciones que ejecutan transferencias son el ICE con un 51% del total del grupo y la Junta de Protección Social un 39%, es decir ¢60.866,9 millones y ¢46.966,3 millones respectivamente. Particularmente la JPS, ejecuta egresos por concepto de transferencias corrientes definidas en la Ley N° 7395 –Ley de Loterías-, así mismo debe destinar el cinco por ciento (5%) de la utilidad neta que obtenga por la venta de Lotería Electrónica al financiamiento de programas sociales, definido en la Ley N° 7983 – Ley de Protección al Trabajador-.

Al analizar la ejecución de los egresos por institución, tal y como se muestra en el cuadro siguiente, la principal entidad dentro de este grupo es RECOPE, con egresos ejecutados por ¢922.607,8 millones, ¢105.569,9 millones más que en 2013, le siguen en importancia, el ICE con ¢905.694,0 millones, el Fideicomiso 1 Proyecto Hidroeléctrico Reventazón/ICE-Scotiabank con ¢227.856,8 millones y la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) con ¢166.604,5 millones ejecutados. Dichas instituciones concentran un 89% del total de los egresos ejecutados para este grupo en el primer semestre del 2014.

CUADRO 17
EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS: EGRESOS EJECUTADOS POR INSTITUCIÓN AL PRIMER SEMESTRE, 2013-2014
MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES

Egresos	2013		2014		Particip. %	% de ejecución	Variación real
	Egresos Presupuestados	Egresos Ejecutados	Egresos Presupuestados	Egresos Ejecutados			
RECOPE	1.790.878,9	817.038,0	1.761.165,2	922.607,8	37,0%	52,4%	8,0%
ICE	1.988.944,8	939.515,2	2.047.723,9	905.694,0	36,4%	44,2%	-7,8%
Fideicomiso 1 Proyecto Hidroeléctrico Reventazón/ICE-Scotiabank	0,0	0,0	331.995,5	227.856,8	9,1%	68,6%	-
Compañía Nacional de Fuerza y Luz	371.954,1	195.153,3	296.633,1	166.604,5	6,7%	56,2%	-18,4%
Junta de Protección Social	207.400,5	51.884,5	232.903,8	59.603,6	2,4%	25,6%	9,8%
AyA	163.055,5	49.844,7	229.046,4	56.064,8	2,3%	24,5%	7,5%
Otras Instituciones	518.447,7	141.628,2	473.891,4	151.876,8	6,1%	32,0%	2,5%
TOTAL	5.040.681,6	2.195.063,8	5.373.359,2	2.490.308,4	100,0%	46,3%	8,5%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNE)

CUADRO 18
INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES:
COMPOSICIÓN DE LOS EGRESOS AL PRIMER SEMESTRE 2013-2014
MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES

Egresos	2013		2014		Particip. %	% de ejecución	Variación real
	Egresos Presupuestados	Egresos Ejecutados	Egresos Presupuestado	Egresos Ejecutados			
Remuneraciones	1.466.267,1	689.374,2	1.592.964,6	734.158,6	44,8%	46,1%	1,8%
Transferencias Corrientes	1.025.860,5	451.076,9	1.218.438,2	507.756,0	31,0%	41,7%	7,6%
Materiales y suministros	260.309,1	117.254,6	278.260,5	123.565,1	7,5%	44,4%	0,8%
Servicios	294.991,2	104.260,2	315.876,5	112.526,1	6,9%	35,6%	3,2%
Activos Financieros	211.705,0	95.533,5	159.985,9	106.857,8	6,5%	66,8%	6,9%
Bienes Duraderos	212.269,8	36.007,2	260.782,4	40.696,4	2,5%	15,6%	8,1%
Transferencias de Capital	21.231,6	6.130,5	28.197,4	7.244,5	0,4%	25,7%	13,0%
Intereses y comisiones	11.458,8	2.749,4	8.260,6	3.349,1	0,2%	40,5%	16,5%
Amortización	6.831,9	2.895,5	4.447,1	2.148,4	0,1%	48,3%	-29,1%
Cuentas Especiales	209.023,1	0,0	259.040,7	0,0	0,0%	0,0%	-
TOTAL	3.719.948,2	1.505.281,8	4.126.253,9	1.638.302,0	100,0%	39,7%	4,1%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Durante el primer semestre de 2014, las Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNE) han ejecutado egresos por ₡1.638.302,0 millones, es decir, 40% del presupuesto aprobado. Respecto a junio de 2013, los egresos ejecutados presentan una variación del 4%.

En el cuadro anterior se presenta la ejecución presupuestaria de los egresos, según el objeto del gasto. Se tiene que la mayor variación se da en la partida de amortizaciones con una disminución en términos reales del 29% respecto al primer semestre del 2013, esto se debe principalmente a la baja en la CCSS en un 35% real, básicamente por la conclusión del préstamo 1429-BCIE, y la disminución en un 58% real en el Instituto Costarricense de Turismo especialmente por concepto de amortización de préstamos del Sector Privado. El gasto en intereses y comisiones muestra una variación del 16% en términos reales en comparación con el primer semestre del 2013, para una ejecución de ₡3.349,1 millones, dicho incremento se presenta principalmente por el aumento en la CCSS en un 19% real, (₡567,5 millones más) y en UCR de 112% real (₡80,0 millones más), ello principalmente a las diferencias en el tipo de cambio en la adquisición de bienes y servicios.

Las transferencias de capital, por su parte, presentaron una variación del 13% en términos reales, para una ejecución del 26% respecto a lo presupuestado, situación que obedece esencialmente a la ejecución por parte del JUDESUR de ₡760,0 millones, básicamente en diversos proyectos, en donde destacan el Equipamiento de sala de terapia física (Asociación Albergue para ancianos de Golfito), así mismo el proyecto Consolidación de las capacidades gerenciales y administrativas de los Grupos de acción territorial GAT sur bajo y GAT sur alto (Instituto Interamericano de cooperación para agricultura) y la Remodelación servicios de urgencias y rehabilitación planta de aguas del Hospital Ciudad Nelly (Caja Costarricense del Seguro Social). A pesar de lo anterior, es importante mencionar que JUDESUR alcanza un nivel de ejecución de los egresos de 40% respecto a lo presupuestado, en donde destacan las bajas ejecuciones de las partidas bienes duraderos con tan solo 0,17%, servicios con 15% y materiales y suministros con 16% de ejecución, situación que debe ser monitoreada por la administración, dado que dicha situación afecta el cumplimiento de sus objetivos.

Las transferencias corrientes a su vez presentan una ejecución de ₡507.756,0 millones (8% real más que el primer semestre del 2013), lo que representa un 42% del monto presupuestado. Las

instituciones con mayores transferencias corrientes efectuadas son la CCSS, por $\text{¢}415.897,93$ millones (82% del total para este grupo), las cuales obedecen *principalmente al pago de subsidios por incapacidad y la cancelación de las prestaciones legales*, el IMAS con $\text{¢}47.696,9$ millones (9%), destacan las transferencias a los programas “Bienestar Social (Seguridad Alimentaria)”, “Avancemos” y “Manos a la Obra”, la UCR, por $\text{¢}13.963,5$ millones (3%), primordialmente se debe a transferencias corrientes a Entidades Privadas Sin Fines de Lucro, en las cuales destacan Asociación Deportiva Universitaria, sumado a las transferencias a Personas, por concepto de becas.

Por último, las remuneraciones presentan una ejecución del 46% ($\text{¢}734.158,6$ millones), con una variación del 2% en términos reales en comparación a junio del 2013, las principales instituciones con gastos en esta partida son la CCSS, con $\text{¢}507.881,3$ millones y una participación respecto al total del grupo del 69%; la UCR, con $\text{¢}83.625,5$ millones (11%) y la Universidad Nacional (UNA) con $\text{¢}30.934,7$ millones (4%).

A nivel institucional un 86% de los egresos ejecutados se concentran en tres de las instituciones a saber, CCSS, UCR e IMAS con un porcentaje de participación del 75%, 7% y 4% respectivamente. A continuación se muestra la ejecución de las principales instituciones del grupo instituciones descentralizadas.

CUADRO 19
INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS NO EMPRESARIALES:
EGRESOS EJECUTADOS POR INSTITUCIÓN AL PRIMER SEMESTRE, 2013-2014
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Egresos	2013		2014		Particip. %	% de ejecución	Variación real
	Egresos Presupuestados	Egresos Ejecutados	Egresos Presupuestados	Egresos Ejecutados			
Caja Costarricense del Seguro Social	2.590.989,8	1.133.196,1	2.846.721,5	1.230.219,4	75,1%	43,2%	3,8%
Universidad de Costa Rica	247.450,8	104.871,2	262.539,7	114.760,3	7,0%	43,7%	4,6%
Instituto Mixto de Ayuda Social	138.335,4	50.291,5	141.258,4	62.005,1	3,8%	43,9%	17,9%
Universidad Nacional	95.358,4	39.069,6	130.651,1	42.080,1	2,6%	32,2%	3,0%
Instituto Nacional de Aprendizaje	95.477,3	38.239,2	105.543,9	40.379,3	2,5%	38,3%	1,0%
Instituto Tecnológico de Costa Rica	53.846,3	18.405,4	85.670,8	22.426,4	1,4%	26,2%	16,5%
Otras Instituciones	498.490,2	121.209,0	553.868,5	126.431,4	7,7%	22,8%	-0,3%
TOTAL	3.719.948,2	1.505.281,8	4.126.253,9	1.638.302,0	100,0%	39,7%	4,1%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Instituciones Públicas Financieras (IPF)

En este primer semestre de 2014, las Instituciones Públicas Financieras han ejecutado egresos por $\text{¢}1.246.951,6$ millones, un 39% de lo presupuestado, y un incremento en términos reales de 5%, con respecto al primer semestre de 2013. Los egresos por servicios, los intereses y comisiones y las remuneraciones son los de mayor importancia relativa, con un 32%, 23% y 17%, del total respectivamente.

CUADRO 20
INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS: COMPOSICIÓN DE LOS EGRESOS AL PRIMER SEMESTRE, 2013-2014
MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES

Egresos	2013		2014		Particip. %	% de ejecución	Variación real
	Egresos Presupuestados	Egresos Ejecutados	Egresos Presupuestados	Egresos Ejecutados			
Servicios	788.791,6	332.008,1	930.783,9	396.526,0	31,8%	42,6%	14,2%
Intereses y comisiones	620.341,7	320.000,2	725.315,0	289.980,0	23,3%	40,0%	-13,4%
Remuneraciones	458.942,7	206.418,4	488.774,0	214.494,8	17,2%	43,9%	-0,6%
Activos Financieros	385.775,3	146.089,5	392.601,6	208.316,9	16,7%	53,1%	36,3%
Transferencias Corrientes	138.332,7	51.834,5	128.878,2	55.133,8	4,4%	42,8%	1,7%
Transferencias de Capital	144.841,7	33.523,6	115.438,2	39.200,4	3,1%	34,0%	11,8%
Bienes Duraderos	259.564,9	31.810,8	218.495,4	30.955,9	2,5%	14,2%	-7,0%
Materiales y suministros	35.246,0	8.388,2	36.692,0	9.047,0	0,7%	24,7%	3,1%
Amortización	11.718,6	5.467,5	13.199,4	3.296,8	0,3%	25,0%	-42,3%
Cuentas Especiales	260.350,8	0,0	172.918,5	0,0	0,0%	0,0%	-
TOTAL	3.103.906,1	1.135.540,8	3.223.096,2	1.246.951,6	100,0%	38,7%	5,0%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Cabe mencionar el aumento en un 14% real en comparación a junio del 2013 de los egresos por concepto de servicios, primordialmente se da por el aumento en el gasto de dichas partidas por parte del Banco Nacional de Costa Rica y el Banco de Costa Rica en un 56% real y 22% real respectivamente. Por otra parte se presenta una disminución en un 13% real en la partida de intereses y comisiones y un incremento en un 12% real en las transferencias de capital, ello debido al aumento en un 14% real por parte del Banco Hipotecario de la Vivienda, principalmente por concepto del pago del Bono Familiar de Vivienda y desembolsos para el desarrollo de proyectos.

Por su parte los egresos por concepto de Activos Financieros presentó una variación real del 36% respecto al primer semestre del 2013, situación que obedece principalmente al incremento en el INS en un 47% real, es decir $\text{¢}63.976,2$ millones de aumento, debido a la adquisición de títulos valores. En contraste se presenta una disminución en un 42% real de las amortizaciones, básicamente por la baja en un 48% real en el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, que corresponde a las devoluciones totales y parciales de las cuotas de ingreso 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, según detalla el informe de evaluación del primer semestre del 2014. Respecto al INVU, cabe mencionar que la CGR mediante el informe DFOE-AE-IF-08-2014, señala que no se garantiza la confiabilidad de la información contenida en los expedientes de contratos de ahorro y los de préstamos, así mismo indica que los sistemas de información computarizados no están integrados, presentan un alto nivel de obsolescencia técnica y limitan la calidad, seguridad y disponibilidad de información para la correcta operación y control del Sistema de Ahorro y Préstamo.

Si se analiza la ejecución de los egresos a nivel institucional se obtiene que tres instituciones agrupan un 68%, INS, con una participación del 35% ($\text{¢}434.515,46$ millones), BNCR con 21%, ($\text{¢}266.813,4$ millones) y Banco de Costa Rica con 12% ($\text{¢}155.214,2$ millones). Seguidamente se presenta la ejecución de las principales instituciones de las instituciones Públicas Financieras.

CUADRO 21
INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERAS: EGRESOS POR INSTITUCIÓN, PRIMER SEMESTRE 2013-2014
MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES

Egresos	2013		2014		Particip. %	% de ejecución	Variación real
	Egresos Presupuestados	Egresos Ejecutados	Egresos Presupuestados	Egresos Ejecutados			
Instituto Nacional de Seguros	925.323,7	373.198,9	1.006.657,6	434.515,5	34,8%	43,2%	11,3%
Banco Nacional de Costa Rica	635.222,0	231.662,6	680.201,8	266.813,3	21,4%	39,2%	10,1%
Banco de Costa Rica	346.665,1	145.191,2	377.546,6	155.214,2	12,4%	41,1%	2,2%
Banco Central de Costa Rica	290.179,4	125.483,3	365.583,1	129.875,6	10,4%	35,5%	-1,0%
Banco Popular y de Desarrollo Cor	288.644,6	109.730,3	311.034,6	100.874,1	8,1%	32,4%	-12,1%
Banco Hipotecario de la Vivienda	209.946,3	36.411,2	126.873,8	42.606,3	3,4%	33,6%	11,9%
Otras Instituciones	407.925,0	113.863,3	355.198,8	117.052,7	9,4%	33,0%	-1,7%
TOTAL	3.103.906,1	1.135.540,8	3.223.096,2	1.246.951,6	100,0%	38,7%	5,0%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Respecto al BANVHI, en comparación a junio de 2013, los egresos se incrementaron un 12% real, a pesar de ello el porcentaje de ejecución en relación con lo presupuestado alcanza un 34%, la Contraloría General de la República ha mencionado en anterioridad que la baja ejecución de los egresos "se puede atribuir principalmente a debilidades en los trámites que se realizan en diferentes instancias internas y externas al BANVHI, necesarios para concretar los distintos proyectos de vivienda programados, relacionados, entre otros, con los procesos para la formalización del Bono Familiar de Vivienda y el otorgamiento de permisos de construcción"¹². En el apartado 3.2.7 se comenta en detalle sobre la baja ejecución de las transferencias por parte del BANVHI.

Órganos Desconcentrados

CUADRO 22
ÓRGANOS DESCONCENTRADOS: COMPOSICIÓN DE LOS EGRESOS AL PRIMER SEMESTRE, 2013-2014
MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES

Egresos	2013		2014		Particip. %	% de ejecución	Variación real
	Egresos Presupuestados	Egresos Ejecutados	Egresos Presupuestados	Egresos Ejecutados			
Transferencias Corrientes	516.688,2	224.229,2	570.393,1	259.239,1	54,6%	45,4%	10,5%
Servicios	160.542,4	59.703,2	202.991,3	70.188,4	14,8%	34,6%	12,4%
Remuneraciones	106.348,2	46.878,0	116.420,3	48.484,9	10,2%	41,6%	-1,1%
Transferencias de Capital	125.190,7	52.746,4	122.453,8	44.320,8	9,3%	36,2%	-19,7%
Bienes Duraderos	210.430,1	22.644,1	264.689,1	38.830,4	8,2%	14,7%	64,0%
Materiales y suministros	32.560,2	6.410,7	31.811,9	8.369,8	1,8%	26,3%	24,8%
Amortización	19.177,4	8.379,2	3.195,7	2.717,4	0,6%	85,0%	-69,0%
Activos Financieros	9.774,0	2.140,0	11.030,4	2.279,9	0,5%	20,7%	1,9%
Intereses y comisiones	2.489,7	691,8	1.698,3	284,1	0,1%	16,7%	-60,7%
Cuentas Especiales	43.880,3	25,2	39.911,8	59,8	0,0%	0,1%	127,2%
TOTAL	1.227.081,2	423.847,8	1.364.595,6	474.774,6	100,0%	34,8%	7,1%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

¹² Contraloría General, informe de Evolución Fiscal y Presupuestaria al primer semestre de 2013, p.118.

Durante el primer semestre del 2014, los órganos desconcentrados han ejecutado egresos por un monto de ₡474.774,6 millones (7% real más que el primer semestre de 2013). El porcentaje de ejecución respecto a lo presupuestado es del 35%.

Según el clasificador por objeto del gasto, a nivel de partida, se tiene que la mayor cantidad de recursos se ha ejecutado en las transferencias corrientes, con ₡259.239,1 millones, por lo que representa el 55% de los egresos ejecutados por los órganos desconcentrados. Del total ejecutado por concepto de transferencias corrientes, resaltan, los ₡180.571,5 millones que corresponden al FODESAF, con un 70% del total del grupo, ₡22.441,4 millones al Fideicomiso del Aeropuerto Juan Santamaría (9%), ₡16.504,8 millones del CONAVI (6%) y el Fondo Nacional de Becas (FONABE), ₡6.576,7 millones (6%).

Por su parte, los servicios, corresponden al 15% de los egresos ejecutados al 30 de junio, con un monto de ₡70.188,4 millones. Al igual que en años anteriores esta partida muestra un importante nivel de concentración, dado que el CONAVI comprende el 74% de los egresos ejecutados, para un gasto de ₡52.198,9 millones y la Junta Administrativa del Registro Nacional con un 6% del total de los egresos, ₡4.258,3 millones .

Durante este primer semestre, se han ejecutado remuneraciones, por ₡48.484,9 millones, cifra que alcanza el 10% de los egresos ejecutados en el grupo Órganos Desconcentrados; las principales instituciones con gastos en esta partida son el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, con ₡8.176,1 millones (17% del gasto total), la Junta Administrativa del Registro Nacional, ₡5.014,2 millones (12%), el Servicio Nacional de Salud Animal, con un monto de ₡5.172,8 millones (1%) , y el Consejo de Seguridad Vial con ₡2.907,9 millones (6%). Por otra parte por concepto de transferencias de capital se ha ejecutado ₡44.320,8 millones, de los cuales el 98% corresponde a transferencias efectuadas por el FODESAF, por un monto de ₡43.471,4 millones, a pesar de ello presenta una disminución real del 19% respecto al primer semestre del 2013. Finalmente, las partidas de amortización y materiales y suministros, presentan una ejecución de ₡2.717,4 millones y ₡8.369,8 millones respectivamente.

Un 75% de los egresos ejecutados en el grupo institucional Órganos Desconcentrados, se concentran en tres instituciones, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares con un 47% del total, ₡225.333,9 millones; el Consejo Nacional de Vialidad (23%) con ₡107.276,9 millones; y el Fideicomiso del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría ₡23.278,6 millones (5%). A continuación se muestra la ejecución de las principales instituciones de las Órganos Desconcentrados.

CUADRO 23
ÓRGANOS DESCONCENTRADOS: EGRESOS POR INSTITUCIÓN, PRIMER SEMESTRE 2013-2014
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Egresos	2013		2014		Particip. %	% de ejecución	Variación real
	Egresos Presupuestados	Egresos Ejecutados	Egresos Presupuestados	Egresos Ejecutados			
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	491.339,9	218.338,1	521.080,8	225.333,9	47,5%	43,2%	-1,3%
Consejo Nacional de Vialidad	267.015,1	73.592,8	350.433,3	107.276,9	22,6%	30,6%	39,4%
Fideicomiso del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría	39.192,2	17.672,5	39.260,8	23.278,6	4,9%	59,3%	25,9%
Fondo Nacional de Becas	42.674,8	10.476,4	52.096,7	17.083,7	3,6%	32,8%	55,9%
Junta Administrativa del Registro Nacional	38.407,9	11.976,0	42.352,5	13.799,2	2,9%	32,6%	10,2%
Sistema Nacional de Áreas de Conservación	29.154,7	9.731,6	35.541,5	13.382,0	2,8%	37,7%	31,5%
Otras Instituciones	319.296,6	82.060,4	323.830,0	74.620,1	15,7%	23,0%	-13,1%
TOTAL	1.227.081,2	423.847,8	1.364.595,6	474.774,6	100,0%	34,8%	7,1%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

3.2.3 Modificaciones presupuestarias

Mediante la Ley N° 9193 la Asamblea Legislativa aprobó el presupuesto inicial para el Gobierno Central, por la suma de ₡6.651.446 millones de colones, al 30 de junio la autorización de gasto ascendió a ₡7.224.449 millones, no obstante este monto incluye ₡15.531 millones correspondientes al superávit de la colocación de eurobonos del año anterior, que se incorporó mediante el decreto 38420-H, el cual posteriormente fue derogado por medio del decreto 38503-H, publicado el 07 de julio de los corrientes, por cuanto en lugar de realizar una sustitución de fuentes (aumentar la fuente 922, superávit específico y rebajar la fuente 890, títulos valores en el exterior), se incrementó el monto total del presupuesto. Una vez realizado este cambio, la autorización de gasto a la fecha de elaboración de este informe asciende a ₡7.208.918 millones.

El número de modificaciones en la primera mitad del año llega a 13, una más que el en mismo período del año anterior. Del total de modificaciones, 3 afectaron el monto de presupuesto: la revalidación de saldos de crédito externo por ₡496.839 millones, el I Presupuesto Extraordinario, por ₡60.632 millones y el decreto 38420-H, que incorpora el superávit de la colocación de eurobonos de 2013, comentado en el párrafo anterior.

En el siguiente cuadro se presenta una síntesis de las modificaciones realizadas al Presupuesto Nacional.

CUADRO 24
GOBIERNO CENTRAL: MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO NACIONAL, 2014
MILLONES DE COLONES

Decreto/Ley	Fecha de publicación	Rebajas	Aumentos	Efecto Neto	Observaciones
Ley 9193	01/01/2014	-	6.651.446,0	6.651.446,0	Presupuesto Inicial.
38142-H	21/01/2014	165,8	165,8	-	Traslado de partidas para cubrir faltantes en el pago del salario escolar. Afecta: AL, MGP, MSP, MAG, MS, MTSS, MIDEPLAN, MINAE, PJ, TSE.
38152-H	29/01/2014	74,4	74,4	-	Traslado de partidas en el Ministerio de la Presidencia y el MINAE.
38189-H	27/02/2014	170,0	170,0	-	Traslado de partidas para el FIA, MCJ.
38213-H	05/03/2014	290,2	290,2	-	Traslado de partidas MAG.
38198-H	06/03/2014	2.432,4	2.432,4	-	Traslado de partidas en 15 títulos
38245-H	14/03/2014	40.408,2	40.408,2	-	Traslado de partidas en 23 títulos.
38288-H	01/01/2014	-	496.839,3	496.839,3	Rev alidación de saldos de crédito externo. 1/
38389-H	30/04/2014	101,5	101,5	-	Traslado de partidas en el Ministerio de Relaciones Exteriores para atender el traspaso de poderes.
38421-H	08/05/2014	1.135,7	1.135,7	-	Traslado de partidas en el Ministerio de Hacienda y el MINAE.
Ley 9241	28/04/2014	1.076,9	61.709,3	60.632,4	Traslado de partidas en 7 títulos.
38420-H	20/05/2014	-	-	-	Incorporación de superávit eurobonos 2/
38425-H	23/05/2014	22.179,8	22.179,8	-	Traslado de partidas en 23 títulos.
38493-H	11/06/2014	533.954,9	533.954,9	-	Sustitución deuda interna por externa en título Servicio de la Deuda Pública
38503-H	07/07/2014	15.531,5	15.531,5	-	Sustitución deuda interna por externa (superávit eurobonos). Deroga el decreto 38420-H

^{1/} Incorporación al presupuesto nacional de los créditos externos aprobados a la fecha.

^{2/} Derogado por el decreto 38503-H del 7 de julio de 2014.

Fuente: Elaboración propia con base en decretos modificatorios.

El I Presupuesto Extraordinario, por su parte, incrementó el límite del endeudamiento interno en ¢41.220 millones al tiempo que incorporó ¢19.412 millones de la fuente 508, Crédito BID N° 2852/OC-CR-Programa de Innovación y Capital Humano para la Competitividad, Ley N° 9218, el cual financiará el programa Innovación y Capital Humano para la Competitividad del MICITT. Por el lado de los egresos, se autoriza la inclusión de gastos por ¢40.970 millones que corresponden a tres transferencias: ¢15.750 millones para la atención de proyectos de Construcción y Conservación de la Red Vial, monto que se incluye para reintegrar los recursos que el CONAVI reasignó para cubrir el acuerdo conciliatorio firmado entre el Poder Ejecutivo y la concesionaria OAS por la recisión de la concesión de la carretera a San Ramón; ¢25.000 millones para la construcción del tramo Sifón-La Abundancia de la carretera a San Carlos y ¢220 millones para reforzar la contrapartida local del Préstamo "Limón Ciudad Puerto", el cual ha iniciado un proceso de cierre. Por último, se autoriza el traslado de partidas en varios títulos.

El monto revalidado de créditos externos representa el 7,5% del presupuesto inicial, 0,7 puntos porcentuales más alto que en el mismo período de 2013 y por encima del promedio de los últimos 8 años (7,2% entre 2007 y 2014). En el siguiente cuadro se detallan los créditos externos revalidados.

CUADRO 25
GOBIERNO CENTRAL: CRÉDITOS EXTERNOS REVALIDADOS, 2014
MILLONES DE COLONES

Fuente	Crédito	Monto revalidado
504	BID 2007/OC-CR, Primer Programa de Infraestructura Vial, Ley N°8845	17.944,1
538	BIRF 8194-CR, Proyecto de Mejoramiento de la Educación Superior Ley N°9144	2.391,2
507	BID 2526/OC-CR, Programa para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social, Ley N°9025	3.487,2
650	Banco Japonés de Cooperación Internacional (JBIC) CR-P4 Proyecto de Mejoramiento del Medio Ambiente del Area Metropolitana de San José, Ley 8559	121.214,1
536	BIRF 7498-CR, Proyecto de Limón Ciudad-Puerto. Ley No 8725	30.303,4
505	BID 2098/OC-CR, Programa Red Vial Cantonal, Ley N°8982	9.385,6
660	Corporación Andina De Fomento, Proyecto Bajos de Chilamate - Vuelta Kooper, Ley N°8844	66.255,7
453	BCIE 1709 Programa de Gestión Integrada de Recursos Hídricos, Ley No.8685	2.762,8
535	BIRF 7594-CR, Opción de Desembolsos Diferido Ante el Riesgo de Catástrofes (CAT-DDO)	2.513,4
506	BID 1824/OC-CR, Programa de turismo en Áreas Silvestres Protegidas, Ley No. 8967	17.485,1
503	BID 1556/OC-CR, Programa de Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río Sixaola	39.291,6
533	BIRF 7284-CR, Proyecto Equidad y Eficiencia de la Educación	100.052,0
534	BIRF 7388-CR, Proyecto Introducción Instrumentos Financieros para Gestión Ambiental	60.141,0
498	BID 1284/OC-CR, Programa de Regularización del catastro y Registro, Ley No 8154	21.864,9
693	KFW, Programa de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural II, Ley No 7132	1.747,2
TOTAL		496.839,3

Fuente: Elaboración propia a partir del decreto de revalidación de saldos, 38288-H.

En relación con el decreto de reprogramación física asociada a los entes incluidos en el Presupuesto Nacional, es decir ministerios y Poderes de la República, debe señalarse que a la fecha de elaboración de este informe no se ha publicado el mismo en el Diario Oficial. Anualmente este decreto modificadorio contiene los ajustes que las entidades consideran necesarios en la programación física correspondiente al periodo en ejercicio.

En consecuencia esta Contraloría General debe señalar, que se mantendrían entonces las limitaciones señaladas en el Informe Técnico del Proyecto de Ley del Presupuesto de la República 2014 sobre este particular, y en el cual se consignaron los siguientes elementos:

- **Indicadores:** Se mantiene una predominancia de indicadores de eficacia, en detrimento de las dimensiones del desempeño de eficiencia, calidad y economía lo que plantea una limitación importante para evaluar integralmente los resultados de la gestión.
- **Ausencia de un sistema de costos unitario de los servicios** y débil medición de la eficiencia, deriva una base insuficiente para el cabal cumplimiento de lo expresado en el artículo 52 de la Ley de la Administración Financiera de la República, Ley N° 8131.
- **Ausencia de mediciones de desempeño para los productos programados** en más de una dimensión afectando el análisis integral de la producción. Es decir, un objetivo o un producto tiene relacionado un indicador pero en una sola dimensión por ejemplo eficacia pero dada la naturaleza del servicio no solo es importante verificar el resultado de la

cantidad producidas sino también la cantidad de recursos públicos utilizados para esa producción y la calidad del servicio. En este ejemplo, serían las dimensiones de desempeño de eficacia, eficiencia y calidad.

- **Objetivos estratégicos de los programas y subprogramas sin los correspondientes indicadores de resultado**

En lo que respecta al sector descentralizado y municipal, se tiene que al 30 de junio se han realizado 840 modificaciones presupuestarias y se han presentado para aprobación del Órgano Contralor 317 presupuestos extraordinarios, para un total de 1157 documentos, cifra mucho mayor a los 623 documentos presupuestarios recibidos en el primer semestre de 2013, esta situación evidencia deficiencias en los sistemas de planificación y presupuestación de las instituciones públicas.

3.2.4 Remuneraciones y plazas

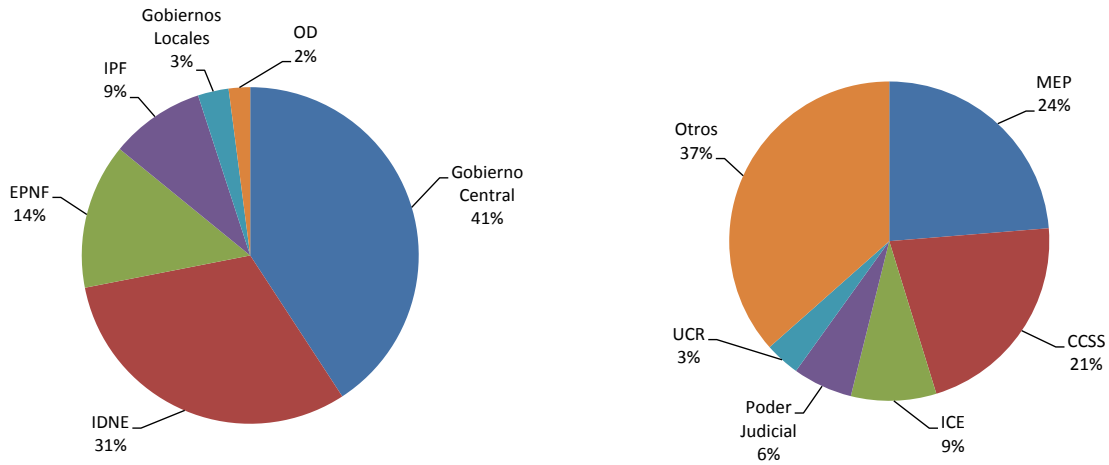
El gasto del sector público en remuneraciones asciende a $\text{Q}2.358.645$ millones al mes de junio, un 8,7% de la producción estimada para 2014. Esta cifra corresponde a una ejecución del 45% del presupuesto para dicha partida. En el siguiente cuadro se detalla la ejecución de las remuneraciones por grupo institucional y subpartida.

CUADRO 26
SECTOR PÚBLICO: EJECUCIÓN DE LAS REMUNERACIONES AL PRIMER SEMESTRE, 2014
-MILLONES DE COLONES-

Subpartida	Gobierno Central	IDNE	EPNF	IPF	Gobiernos Locales	OD	TOTAL
Remuneraciones básicas	387.832,6	242.843,5	113.174,4	95.378,8	33.804,2	17.438,6	890.472,1
Remuneraciones eventuales	14.233,8	71.401,3	19.343,6	3.960,3	3.688,2	842,6	113.469,7
Incentivos salariales	402.026,1	313.866,1	108.455,2	61.429,1	21.272,3	21.862,6	928.911,4
Decimotercer mes	63,0	8.062,4	740,6	9.504,1	2.071,0	332,0	20.773,1
Otros incentivos salariales	137.583,6	44.780,8	9.323,4	10.554,8	1.202,2	4.288,9	207.733,8
Restricción al ejercicio liberal de la profesión	51.956,5	54.163,9	16.309,7	6.173,2	3.845,0	6.164,2	138.612,3
Retribución por años servidos	105.791,7	125.805,3	55.063,2	25.728,3	10.613,2	5.863,5	328.865,0
Salario escolar	106.631,4	81.053,8	27.018,3	9.468,7	3.540,9	5.214,1	232.927,2
Contribuciones patronales a las pensiones	83.778,5	75.799,1	35.348,4	23.555,2	5.288,2	3.771,1	227.540,4
Contribuciones patronales a la seguridad social	74.096,5	28.621,5	43.214,4	29.012,2	5.602,8	4.525,3	185.072,8
Remuneraciones diversas	327,7	1.627,2	9.958,9	1.159,2	61,1	44,6	13.178,6
TOTAL	962.295,2	734.158,6	329.494,8	214.494,8	69.716,7	48.484,9	2.358.645,0

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

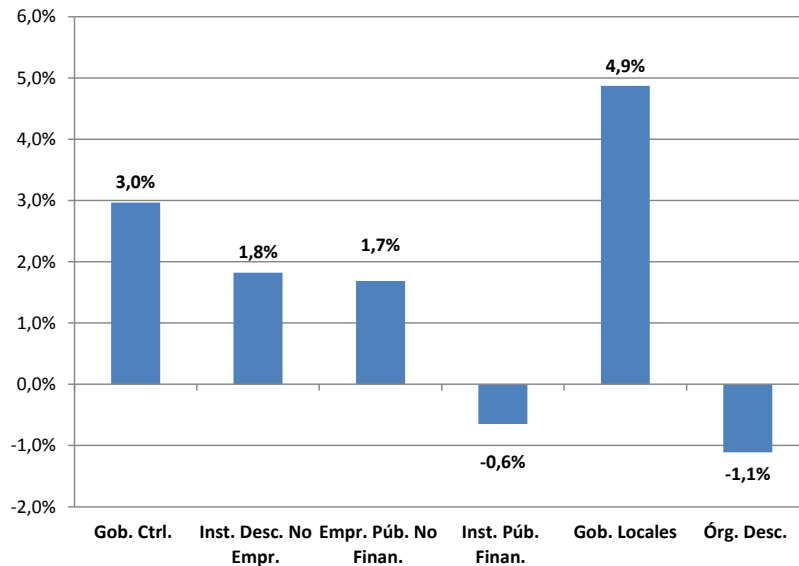
GRÁFICO 5
SECTOR PÚBLICO: COMPOSICIÓN DE LAS REMUNERACIONES POR GRUPO E INSTITUCIÓN, 2014



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

En comparación con el período anterior, las remuneraciones presentan una variación real del 2,1%, no obstante, esta variación no es uniforme entre los distintos grupos institucionales, tal como se muestra en el gráfico siguiente:

GRÁFICO 6
SECTOR PÚBLICO: VARIACIÓN REAL EN EL GASTO EN REMUNERACIONES, SEGÚN SECTOR INSTITUCIONAL, PRIMER SEMESTRE 2013-2014

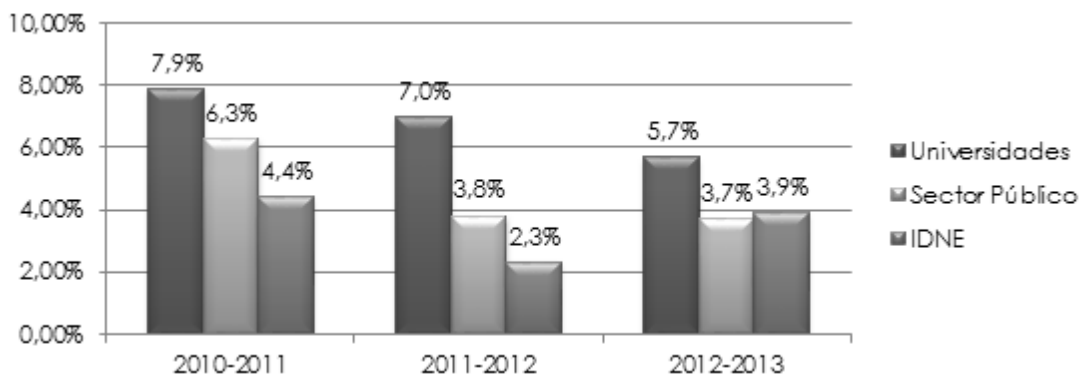


Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

Al igual que en años anteriores, la mayor variación se da en los Gobiernos Locales, con un 5%, mientras que la menor se da en los Órganos Desconcentrados, con un -1%. Dentro de las IDNE destaca el caso de las universidades públicas: el gasto en remuneraciones de la UCR, la UNA, el TEC y la UNED representan para 2014 un 6,2% del total del sector público, y un 20% específicamente del total de las IDNE, proporción que ha venido en aumento sostenido desde el año 2010.

Durante el periodo 2010-2013 las remuneraciones de las Universidades Públicas en conjunto muestran una disminución en sus tasas de crecimiento real, a pesar de ello el porcentaje de crecimiento de esta partida es mayor en estas instituciones respecto a todo el sector público, y particularmente dentro del grupo institucional al que pertenecen (IDNE).

GRÁFICO 7
SECTOR PÚBLICO: GASTO EN REMUNERACIONES, 2010-2013
-PORCENTAJES DE CRECIMIENTO-



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

Aunado a lo anterior, se tiene que el gasto en remuneraciones como porcentaje del total varía en cada universidad: la mayor proporción la presenta el TEC (10,1%), mientras que la menor se da en la UNED (2,9%). Además, a excepción del año 2013, el gasto en remuneraciones presenta una tasa de crecimiento mayor que los ingresos corrientes, situación que a largo plazo puede generar desequilibrios financieros.

Asimismo, resalta también el caso particular de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). El gasto en remuneraciones ha crecido un 16% real en promedio para el periodo 2010-2014 (primer semestre), mientras que para todo el sector público esta cifra es de un 4%. Durante estos años, de acuerdo con cifras de la STAP, la planilla de pasó de 206 plazas en 2010 a 268, para un incremento del 30%. A partir del año 2012, se observa también un aumento en el peso de las remuneraciones dentro de los egresos totales, al pasar de un 70% en junio de ese año a un 74% en 2014.

A nivel institucional, se tiene que solo el MEP y la CCSS representan el 46% del gasto en remuneraciones, evidenciando un nivel de concentración importante. Las cinco instituciones con mayor gasto en dicha partida para el período en análisis son: MEP (₡559.266 millones), CCSS (₡507.881 millones), ICE (₡203.333 millones), Poder Judicial (₡142.417 millones) y Universidad de Costa Rica (₡83.622 millones). El siguiente cuadro detalla el gasto en remuneraciones por institución y subpartida.

CUADRO 27
SECTOR PÚBLICO: GASTO EN REMUNERACIONES AL PRIMER SEMESTRE SEGÚN SUBPARTIDA E INSTITUCIÓN, 2013-2014
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

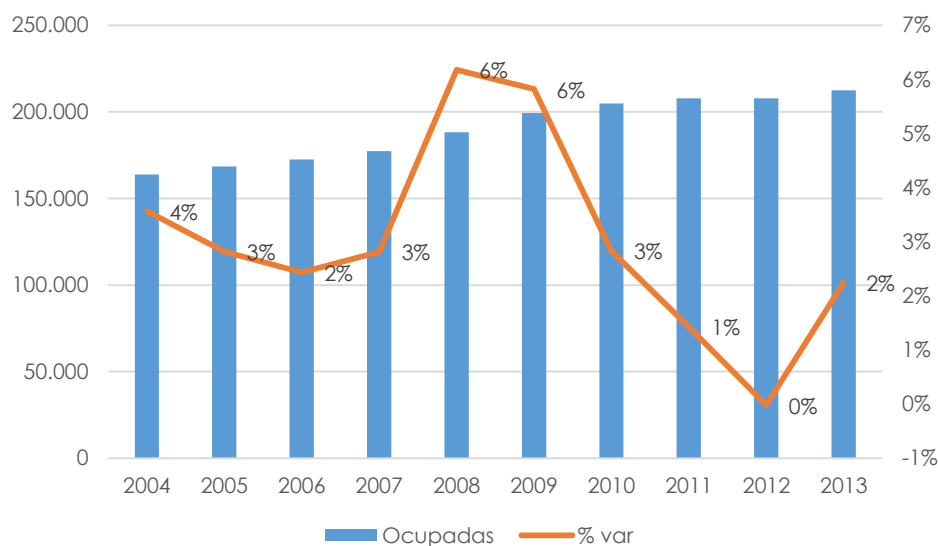
Subpartida/Institución	2013	Part. %	2014	Part. %	Var. Real
Remuneraciones básicas	834.759,5	38%	890.472,1	38%	2%
Ministerio de Educación Pública	228.108,7	27%	242.525,6	27%	2%
Caja Costarricense del Seguro Social	155.752,6	19%	164.818,9	19%	1%
Poder Judicial	41.826,4	5%	44.535,3	5%	2%
Ministerio de Seguridad Pública	24.997,2	3%	26.660,2	3%	2%
Universidad de Costa Rica	23.250,2	3%	23.894,6	3%	-2%
Otros	360.824,5	43%	388.037,4	44%	3%
Remuneraciones eventuales	105.357,7	5%	113.469,7	5%	3%
Caja Costarricense del Seguro Social	63.961,0	61%	68.111,2	60%	2%
Ministerio de Seguridad Pública	5.552,9	5%	5.906,9	5%	2%
Poder Judicial	2.509,8	2%	2.843,3	3%	8%
Ministerio de Justicia y Paz	1.233,6	1%	1.523,0	1%	18%
Banco Nacional de Costa Rica	1.343,7	1%	1.430,5	1%	2%
Otros	30.756,8	29%	33.654,8	30%	5%
Incentivos salariales	863.847,9	39%	928.911,4	39%	3%
Ministerio de Educación Pública	212.825,4	25%	231.012,5	25%	4%
Caja Costarricense del Seguro Social	197.780,0	23%	211.593,7	23%	2%
Poder Judicial	60.236,3	7%	65.614,4	7%	4%
Universidad de Costa Rica	38.752,2	4%	43.485,6	5%	7%
Ministerio de Seguridad Pública	20.974,2	2%	23.334,1	3%	6%
Otros	333.279,7	39%	353.871,1	38%	2%
Contribuciones patronales a fondos de pensiones y otros l	219.033,4	10%	227.540,4	10%	-1%
Caja Costarricense del Seguro Social	52.171,0	24%	54.219,6	24%	-1%
Ministerio de Educación Pública	42.351,2	19%	41.656,4	18%	-6%
Poder Judicial	17.207,3	8%	19.891,7	9%	11%
Universidad de Costa Rica	6.942,7	3%	7.622,7	3%	5%
Banco Nacional de Costa Rica	6.377,9	3%	7.231,9	3%	8%
Otros	100.361,2	46%	104.149,9	46%	-1%
Contribuciones patronales al desarrollo y seguridad Socia	174.468,1	8%	185.072,8	8%	1%
Ministerio de Educación Pública	40.746,7	23%	43.422,0	23%	2%
Poder Judicial	8.685,4	5%	9.532,0	5%	5%
Caja Costarricense del Seguro Social	8.575,6	5%	9.126,9	5%	2%
Banco Nacional de Costa Rica	8.284,4	5%	8.670,3	5%	0%
Banco de Costa Rica	6.551,5	4%	6.711,6	4%	-2%
Otros	101.624,6	58%	107.610,1	58%	1%
Remuneraciones diversas	12.322,7	1%	13.178,6	1%	2%
Universidad de Costa Rica	800,8	6%	1.351,4	10%	61%
Instituto Nacional de Seguros	1.059,9	9%	1.046,8	8%	-6%
RECOPE	526,3	4%	580,2	4%	5%
Asamblea Legislativa	298,4	2%	325,8	2%	4%
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	59,8	0%	100,0	1%	60%
Otras	9.577,5	78%	9.774,4	74%	-2%
TOTAL	2.209.789,4	100%	2.358.645,0	100%	2%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

Sobre el empleo público, diversos estudios han evidenciado las diferencias remunerativas que existen entre sector público y privado, y para puestos similares dentro del propio sector público, tanto en puestos profesionales como no profesionales e incluso, un mismo puesto puede tener remuneraciones muy diferentes dentro de la misma institución, dado el sistema de incentivos actual y el impacto de las anualidades, es pertinente analizar la conveniencia de ajustes al régimen de empleo público.

En materia de plazas, cifras de la STAP indican que para 2013 había 212.450 plazas ocupadas en el sector público, 4.659 más que en 2012, esto representa una variación del 2%, superior al crecimiento prácticamente nulo de ese año. Los aumentos más importantes en la cantidad de plazas para ese período se presentan el Poder Judicial, 414 plazas más y en la CCSS con 309 plazas más. En términos agregados se da una estabilización del empleo público respecto a la expansión que se dio en 2008-2009.

GRÁFICO 8
SECTOR PÚBLICO: PLAZAS OCUPADAS DE INSTITUCIONES BAJO EL ÁMBITO DE LA STAP, 2004-2014



Fuente: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

Respecto a la **política de creación de plazas**, las nuevas autoridades gubernamentales publicaron la directriz presidencial 009-H, que establece las siguientes medidas: Se congela la creación de plazas en el sector público, durante los siguientes 2 años, las instituciones públicas podrán utilizar hasta un 15% de las plazas que tuvieran vacantes al momento de promulgación de la directriz, para lo cual deben informar a la STAP acerca del detalle de las plazas vacantes; y no se podrán utilizar remanentes en la partida de remuneraciones para incrementar otros gastos.

En lo que respecta al Gobierno Central, a junio 2014, la cantidad de plazas ocupadas ascendió a 32.834, 512 plazas más que en el mismo período del año anterior, considerando únicamente los títulos que se encuentran bajo el sistema INTEGRA del Ministerio de Hacienda (se excluye al MEP que se encuentra en el sistema INTEGRA 2). La Ley de Presupuesto 2014 consideraba la creación de 4.125 plazas para el presente ejercicio, la mayoría en el MEP (3.467).

CUADRO 28
GOBIERNO CENTRAL: PLAZAS OCUPADAS Y VACANTES AL PRIMER SEMESTRE, 2013-2014

Institución	2013			2014		
	Total	vacantes puros	% vacantes	Total	vacantes puros	% vacantes
Defens.de los habit.de la rep.	172	-	0	167	8	5%
Minis.vivienda y asent.humanos	122	17	14%	123	15	12%
Minist. de Agricult. y Ganad.	883	42	5%	880	38	4%
Minist. de Cult. Juvent.y Dep.	602	24	4%	606	31	5%
Minist. de Econ.Ind y Comercio	224	12	5%	224	10	4%
Minist. de Justicia y Gracia	99	17	17%	106	15	14%
Minist. de Relac.Exter.y Culto	185	19	10%	187	17	9%
Minist. de Trab. y Segur. Soc.	612	29	5%	619	31	5%
Minist.de Ambiente y Energía	386	38	10%	393	25	6%
Minist.de Ciencia y Tecnología	120	16	13%	121	19	16%
Minist.de Obras Publ. y Transp	3.578	342	10%	3.712	207	6%
Ministerio Comercio Exterior	77	6	8%	73	16	22%
Ministerio de Govern. y Polic.	68	13	19%	77	3	4%
Ministerio de Hacienda	2.889	259	9%	2.916	210	7%
Ministerio de la Presidencia	339	13	4%	321	30	9%
Ministerio de Planificacion Nacional y Pol. Econ.	204	6	3%	201	10	5%
Ministerio de salud	4.529	156	3%	4.754	183	4%
Ministerio de Seguridad Publ.	15.106	1.260	8%	15.238	1.026	7%
Presidencia de la República	198	6	3%	152	52	34%
Tribunal Supremo de Elecciones	1.259	483	38%	1.273	700	55%
Contraloría General de la república	670	10	1%	691	16	2%
TOTAL	32.322	2.768	9%	32.834	2.662	8%

Fuente: Ministerio de Hacienda, Sistema INTEGRA.

De forma conclusiva, es un hecho conocido que el gasto en remuneraciones constituye uno de los disparadores del gasto público, debido tanto al tamaño de la planilla pública, como a la normativa que la regula, la cual ha devenido en la atomización de diversos esquemas remunerativos y ajustes automáticos que encarecen el empleo público.

Aunado a lo anterior, existe una problemática adicional que dificulta la "administración" del gasto en remuneraciones, en la cual destaca la ausencia de una rectoría real en el tema, así como temas conexos en lo relativo a medición del desempeño, régimen sancionatorio, y transparencia, política de empleo público, entre otros. Estas falencias han sido expuestas de forma reiterada por esta Contraloría en sus distintas Memorias Anuales, Informes Técnicos y otros informes.

3.2.5 Ejecución por programa presupuestario

El cuadro siguiente muestra los principales programas presupuestarios del sector público.

CUADRO 29
SECTOR PÚBLICO: EGRESOS EJECUTADOS AL PRIMER SEMESTRE SEGÚN PROGRAMA, 2013-2014
MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES

Institución 1/	Programa	2013		2014		% Ejec.	Var. Real.
		Egresos Ejecutados	% Part.	Egresos Ejecutados	% Part.		
Servicio de la Deuda Pública	Servicio de la Deuda Pública	1.170.661	14%	1.003.461	11%	51%	-18%
RECOPE	Operaciones	807.760	9%	904.279	10%	54%	7%
	Atención Integral a la Salud de las						
CCSS	Personas	659.416	8%	685.544	7%	43%	-1%
	Implementación de la Política						
Ministerio de Educación Pública	Educativa	506.116	6%	545.652	6%	47%	3%
CCSS	Atención Integral de las Pensiones	377.875	4%	426.099	5%	45%	8%
	Serv.de Seg. Comerc., Solidar., y						
Instituto Nacional de Seguros	Mercadeo	394.325	5%	330.639	4%	52%	-20%
Regímenes de Pensiones	Regímenes de Pensiones	297.247	3%	321.691	4%	45%	3%
FODESAF	FODESAF	218.338	3%	225.334	2%	43%	-1%
	Definición y Planificación de la Política						
Ministerio de Educación Pública	Educ.	192.867	2%	218.328	2%	53%	8%
Otros		4.021.487	47%	4.514.215	49%	39%	7%
TOTAL		8.646.093	100%	9.175.243	100%	43%	1%

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

1/ Excluye al ICE en el desglose, pero no en el total.

Diez programas concentran el 51% de los egresos, el restante 49% se distribuye en poco más de 700 programas en 274 instituciones públicas.

Al igual que años anteriores, el Servicio de la Deuda corresponde al programa de mayor peso relativo, con una participación de casi el 11% de los egresos ejecutados.

Otros programas importantes dentro del **Gobierno Central** son Implementación de la Política Educativa del MEP, que se compone en un 94% en remuneraciones del cuerpo docente y muestra una ejecución del 47%, igual a la observada en junio de 2013; y los Regímenes de Pensiones en el título del mismo nombre; en este título se asignan los recursos a los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional. Los principales regímenes de este título son Pensiones del Magisterio Nacional con un gasto devengado de ₡211.742 millones y una participación del 66%; Pensiones de Hacienda y el Poder Legislativo (₡38.450 millones, 12%) y Pensiones del Régimen General de Pensiones (₡10.212 millones, 3%).

Para los años 2007-2013, la ejecución promedio de este título ha sido de un 97%, lo que implicaría un gasto en pensiones equivalente a un 2,5% del PIB estimado para 2014, mientras que los ingresos esperados por contribuciones sociales –de ejecutarse en su totalidad- alcanzarían el 0,2% del PIB, cifra que evidencia el carácter deficitario de estos regímenes.

En lo que respecta al **sector descentralizado**, el programa de mayor importancia es el de Operaciones de RECOPE, el cual concentra las compras de hidrocarburos que realiza el país; este programa presenta una ejecución de ₡904.279 millones, y una variación real del 7%, este crecimiento se explica en parte por el efecto de la depreciación del colón que se dio a inicios del presente año.

Destacan también los programas de Atención Integral a la Salud de las Personas y Atención Integral de las Pensiones, ambos de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), sobre los cuales se comenta en el punto 5.1 de este informe.

3.2.6 Gasto social¹³

El gasto social por parte del Gobierno Central ha tendido a estabilizarse en los últimos cuatro años, un **12% del PIB en promedio entre 2010 y 2013**. Además, en 2013 representó el 58,9% del gasto social del Gobierno General¹⁴ (20,4% del PIB), porcentaje que se debe considerar importante, tomando en cuenta que la CCSS se encuentra dentro de este nivel de gobierno y tiene un peso significativo dentro del gasto social - en el Gobierno General en 2013, protección social representó un 36%, educación 31,3%, y salud un 26,7%, entre otros.

De acuerdo con su clasificación funcional, en el Gobierno Central, este tipo de gasto es dominado por Educación y Protección Social¹⁵, las cuales han promediado el 91% del total desde 2007 hasta 2013.

Históricamente, los títulos del Presupuesto Nacional que mayor gasto social han concentrado en los últimos años son el Ministerio de Educación Pública (MEP) y los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional. En conjunto, ambos promedian poco más del 80% del total del gasto social entre 2007 y 2013¹⁶.

Cabe destacar en el MEP los programas de Implementación de Política Educativa y Definición y Planificación de la Política Educativa, los cuales representan el 36,5% y el 24,2% promedio desde 2007 hasta 2013.

Según el objeto del gasto, el gasto social se ha destinado principalmente a atender las partidas de Transferencias Corrientes y Remuneraciones, pues estas han representado el 39% y el 56% promedio entre 2007 y 2013, respectivamente, del total de erogaciones para atender fines sociales.

El grado de ejecución del presupuesto destinado a gasto social en el Gobierno Central, al primer semestre de 2014, es de un 47,0% (¢1.565.927 millones), ligeramente mayor (0,5 puntos porcentuales) a la cifra de un año atrás, con una variación real de 5,2%, según se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO 30
GOBIERNO CENTRAL: EJECUCIÓN DE GASTO SOCIAL, PRIMER SEMESTRE DE CADA AÑO, 2012 – 2014
MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES

Egreso	2012			2013			2014		
	Ejec.	% Ejec.	% Var. Real	Ejec.	% Ejec.	% Var. Real	Ejec.	% Ejec.	% Var. Real
Educación	778.076	49,1%	8,8%	843.177	48,4%	3,1%	927.467	47,8%	5,2%
Protección social	430.759	45,4%	3,9%	464.787	45,4%	2,6%	499.639	46,7%	2,8%
Salud	91.525	47,4%	52,1%	96.014	43,6%	-0,2%	111.127	46,5%	10,7%
Otros	18.897	26,7%	18,8%	19.540	25,2%	-1,7%	27.694	33,3%	35,5%
TOTAL	1.319.258	47,1%	9,4%	1.423.518	46,5%	2,6%	1.565.927	47,0%	5,2%

Fuente: Elaboración propia con datos del SIGAF.

El gasto social semestral del Gobierno Central muestra una relativa estabilidad en los últimos años, y un evidente dominio del gasto en Educación y Protección Social. En particular, se tiene que en

¹³ El gasto social comprende las funciones de Protección Social, Educación, Salud, Servicios Recreativos y Vivienda. Para más detalle, consúltese el clasificador funcional del gasto.

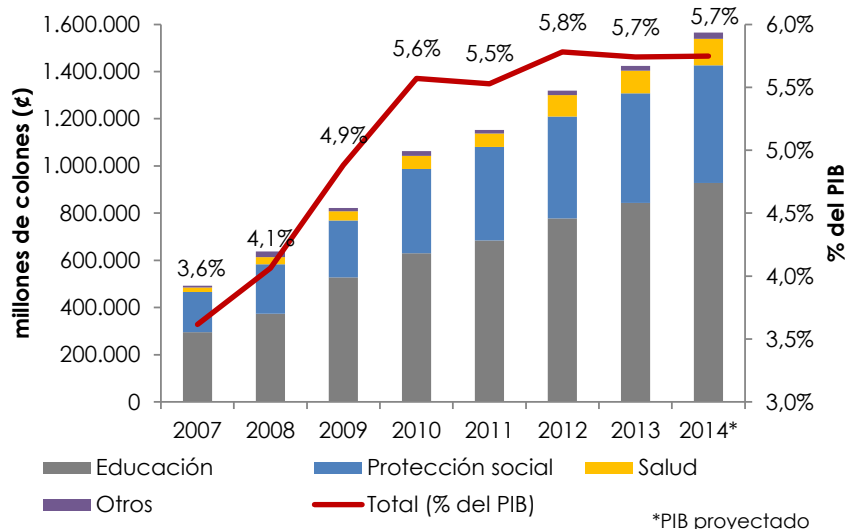
¹⁴ De acuerdo con el clasificador institucional, el Gobierno General incluye: el Gobierno de la República, Instituciones Descentralizadas no Empresariales y Empresas Públicas no Financieras.

¹⁵ Incluye: Pensiones, Beneficios por Enfermedad y Maternidad, Prestaciones Laborales, entre otros.

¹⁶ Es importante destacar que dentro del Gobierno Central el gasto en salud no es significativo, pues este tipo de gasto es asumido por el CCSS, principalmente, institución que se encuentra fuera del Gobierno Central, pero dentro del Gobierno General.

los últimos cinco años (2010-2014) el gasto social del primer semestre ha promediado 5,7% del PIB.

GRÁFICO 9
GOBIERNO CENTRAL: GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL TOTAL Y PORCENTAJE DEL PIB,
PRIMER SEMESTRE 2007-2014*



Fuente: Elaboración propia con datos del SIGAF.

En cuanto a la situación de dicho gasto social y su incidencia, conviene mencionar que, de acuerdo con mediciones del INEC, la pobreza en Costa Rica se ha mantenido alrededor del 20% desde hace 4 años¹⁷. Además, la pobreza extrema se ha ubicado en 6,3% promedio para el período 2010 - 2013. Adicional a lo anterior, el Banco Mundial¹⁸ ubica a Costa Rica como el país de América Latina donde más ha crecido la desigualdad entre 2000 y 2010. De hecho, el INEC calcula que el coeficiente de Gini pasó de 0,518 en 2012 a 0,524 en 2013, mostrando un aumento en la desigualdad.

No obstante lo anterior, Sauma y Trejos¹⁹ consideran que el gasto social en Costa Rica puede considerarse positivo en términos de reducción de la brecha social. Si bien estos investigadores estiman (con datos de 2010) que el coeficiente de Gini en Costa Rica es 0,508, al realizar el ejercicio con una definición distinta de ingreso, la cual adiciona al ingreso de mercado las transferencias en especie²⁰ y monetarias²¹ por parte del Estado, el coeficiente de Gini disminuye hasta 0,393, destacándose un mayor efecto positivo de las transferencias en especie frente a las monetarias.

En este sentido, las transferencias estatales están teniendo un efecto positivo en la distribución de los ingresos que no necesariamente se esté viendo reflejado en los indicadores de pobreza convencionales. Un ejemplo de ello es la educación pública otorgada por el Estado, ya que es un componente que coadyuva en la movilidad de ingresos de la población. La educación

¹⁷ A partir de 2010 se experimentó un cambio metodológico en la elaboración de la encuesta, por lo que los datos no son estrictamente comparables entre períodos.

¹⁸ Banco Mundial. 2012. El papel del mercado laboral en la transformación de América Latina. Washington D.C., pág. 29.

¹⁹ Ídem. Sauma, P. y J.D. Trejos. 2014. Gasto Público Social, Impuestos, Redistribución del Ingreso, y Pobreza en Costa Rica, pág. 9.

²⁰ Programas universales de salud y educación: comedores escolares y transporte escolar, centros infantiles de cuidado (CEN-CINAI), regulación del trabajo y apoyo a grupos vulnerables (población con discapacidad, indígena, adulto mayor, entre otros).

²¹ Transferencias monetarias directas como: becas otorgadas por FONABE e IMAS (Programa Avancemos), otras ayudas en efectivo otorgadas por el IMAS y beneficios de otras instituciones públicas.

representó un 56,7% promedio del gasto social en los últimos 4 años, convirtiéndola en el componente más importante de las erogaciones para ayuda social por parte del Gobierno.

Sin embargo, un aspecto importante a destacar es el nivel de filtraciones en programas sociales, por cuanto éste puede estar inhibiendo parte del efecto esperado. Específicamente, en el Programa de Transferencia Monetaria Condicionada Avancemos (TMC), se ha detectado canalización inadecuada de los recursos, habiendo beneficiarios que no pertenecen a la población meta. Según la CGR²², la cobertura efectiva de este Programa alcanzó el 49,8% de la población meta, de las cuales 22,7% se consideraron filtraciones (beneficiarios que no se encuentran en condición de pobreza). De hecho, es importante resaltar que Sauma y Trejos²³ indican que los programas de transferencias monetarias no han tenido un efecto tan grande en reducción de la desigualdad como en el caso de transferencias en especie, lo cual podría deberse al nivel de filtraciones en los mismos.

Por otro parte, Sauma y Trejos²⁴ también indican que el gasto en educación superior es altamente regresivo, por cuanto se encontró que el beneficio en este nivel es mayor conforme más alta es la concentración del ingreso. Esta tesis se refuerza con los resultados que muestra el IV Informe del Estado de la Educación (2013)²⁵, donde se afirma que el 39% de los matriculados en el sector público de educación superior, con edades entre los 18 y 24 años, pertenece a una familia del quintil de mayores ingresos.

Adicionalmente, dicho Informe, señala que si bien hubo avances importantes en materia de financiamiento y mejora en las oportunidades de acceso, persisten los desafíos relacionados con la calidad de la educación y los ambientes de aprendizaje. Indica que subsiste una extensa red de centros de enseñanza que operan en instalaciones ruinosas y muestran bajas promociones, en la que se mantienen altos niveles de exclusión de estudiantes en séptimo año, una baja cobertura de la educación diversificada y amplias brechas territoriales y sociales en el logro educativo. A esto se suma una educación superior desarticulada, con muchas universidades privadas en torno a las cuales se desconocen hasta los datos más elementales sobre su desempeño. Al mismo tiempo, el MEP arrastra serios problemas en materia de contratación docente y sigue creciendo la sobreoferta de carreras de Educación, la mayoría de ellas sin acreditar. Además indica que mientras aumenta la inversión en este sector, el rendimiento y las destrezas de la mayoría de los estudiantes son a todas luces insuficientes, propone vincular más financiamiento a mejores resultados, más titulación de profesores a mayor exigencia académica, más infraestructura a ambientes de aprendizaje de mayor calidad.

Otra consideración importante dentro del tema de gasto social son las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional. Este rubro ha significado un 22%, promedio, del gasto social del Gobierno Central en los últimos cuatro años. Sin embargo, cabe indicar que los ingresos por concepto de contribuciones que recibe el Gobierno Central para atender las pensiones con cargo al presupuesto nacional como porcentaje del gasto en pensiones, fue de apenas 8,6% en 2013²⁶. Esta última situación se derivó, en parte, porque los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional finalmente no operaron como regímenes de capitalización, debidamente administrados, que garantizaran su sostenibilidad.

²² CGR (Contraloría General de la República). 2012. Memoria anual 2011. San José, Costa Rica, pág. 247.

²³ Ídem. Sauma, P. y J.D. Trejos. 2014. Gasto Público Social, Impuestos, Redistribución del Ingreso, y Pobreza en Costa Rica, pág. 9.

²⁴ Ídem, pág. 15.

²⁵ Estado de la Educación. 2013. IV Informe sobre el Estado de la Educación 2013. CONARE. San José, Costa Rica, pág. 62.

²⁶ Este porcentaje se vio afectado por la Ley 9104, la que determinó que aproximadamente un 47,7% de los pensionados del Magisterio Nacional quedaran exentos de contribuciones adicionales. Antes de 2013, las contribuciones sociales como porcentaje del gasto en pensiones promediaron 12,1% (2007-2012).

Dicho lo anterior, para potenciar el efecto del gasto social en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, según lo señalado en los informes de la CGR, es necesario mejorar los mecanismos para la asignación de los beneficios sociales y el control de la población meta. Asimismo, se requiere aumentar la eficacia y eficiencia de los Programas existentes. En este sentido, es importante mejorar la calidad de la información para la planificación, asignación de recursos y toma de decisiones de política en esta materia.

En el caso de las pensiones, si bien las nuevas autoridades de Gobierno han reiterado su disposición a mantener un tope a las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, los problemas y riesgos que presentan en los distintos regímenes de pensiones que operan en el país (regímenes con cargo al Presupuesto Nacional, régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la CCSS y régimen de pensiones del Poder Judicial), requiere una atención y valoración perentoria de las autoridades políticas y hacendarias, con el fin de que se realicen los ajustes necesarios para asegurar su sostenibilidad y prevenir eventuales contingencias para el Estado.

Cabe mencionar que, las nuevas autoridades han señalado su disposición de utilizar una nueva metodología como instrumento de gestión de su política social y de medición de la pobreza – mediante la aplicación del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)-, que considere también indicadores de acceso a servicios de salud, educación y otros, más allá de la medición por ingresos, con lo cual se pretende mejorar los resultados y la rendición de cuentas, aspecto que se valorará posteriormente conforme sea implementado.

3.2.7 Ejecución de las transferencias

En el primer semestre de 2014, el Gobierno Central ejecutó $\$1.135.085$ millones, un 48% del presupuesto. De este total, $\$966.189$ millones (85,1%) corresponden a transferencias corrientes, mientras que el restante $\$168.897$ millones (14,9%) a transferencias de capital.

El siguiente cuadro muestra la ejecución de transferencias del Gobierno Central según destinatario.

CUADRO 31
GOBIERNO CENTRAL: EJECUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS SEGÚN DESTINATARIO, PRIMER SEMESTRE 2014
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Destinatario	Presupuesto ajustado	% del total	Var. real	Devengado millones	% ejec. ^{a/}	Var. Real
Pensiones del Magisterio y Profesores	414.256	17,6%	-3,2%	211.742	51,1%	3,6%
Fondo Especial Educación Superior (FEES)	359.979	15,3%	8,6%	193.835	53,8%	8,6%
CCSS	296.460	12,6%	1,9%	146.548	49,4%	4,4%
FODESAF	224.984	9,6%	0,6%	112.256	49,9%	0,4%
Consejo Nacional de Vialidad	210.550	8,9%	33,8%	102.618	48,7%	46,1%
Juntas de Educación y Administrativas	180.873	7,7%	11,9%	87.429	48,3%	21,1%
Pensiones de Hacienda y el Poder Legislativo	99.300	4,2%	6,7%	38.450	38,7%	-0,9%
Instituto Mixto de Ayuda Social	55.537	2,4%	9,0%	27.947	50,3%	1,4%
Gobiernos Locales	37.459	1,6%	0,3%	16.361	43,7%	-6,6%
Universidad Técnica Nacional	25.139	1,1%	2,3%	12.570	50,0%	0,2%
Fondo Nacional de Becas	23.643	1,0%	4,5%	11.834	50,1%	4,8%
Sistema Nacional de Áreas de Conservación	19.172	0,8%	15,3%	9.507	49,6%	23,8%
Pensiones y jubilaciones del Régimen General de Pensiones	19.109	0,8%	-2,8%	10.212	53,4%	10,6%
Otros	387.968	16,5%	2,3%	153.778	39,6%	24,3%
TOTAL	2.354.429	100,0%	5,3%	1.135.085	48,2%	10,6%

Fuente: Elaboración propia con datos del SIGAF.

^{a/} Calculado como el devengado como porcentaje del presupuestado.

Específicamente, en el cuadro anterior se puede observar que las transferencias con destino a las *Pensiones del Magisterio y Profesores*, *FEES*, *CCSS* y *FODESAF*, concentran el 55,1% del total de transferencias de parte del Gobierno Central, siendo las *Pensiones del Magisterio y Profesores* el destinatario que mayor participación tiene dentro del presupuesto total (18%). Además, se puede observar que la ejecución presupuestaria en la mayoría de las instituciones evoluciona *pari passu* con el tiempo transcurrido, pues se ha ejecutado alrededor del 50% en la primera mitad del año.

De los cuatro mayores destinatarios, destaca el crecimiento del *FEES*, pues experimentó un incremento del 9% en términos reales, tanto en lo presupuestado como en la cantidad de fondos devengados al primer semestre. Las transferencias presupuestadas para este destinatario en el año representan 1,3% del PIB anual proyectado por el BCCR, de las cuales ya se devengó un monto equivalente al 0,71% del PIB.

Adicionalmente, vale la pena analizar los fondos sin utilizar por parte de las instituciones públicas en caja única del Estado, ejercicio que busca apoyar el análisis sobre el grado de ejecución financiera de los diversos destinatarios de transferencias. En ese sentido, el siguiente cuadro resume la información disponible sobre los saldos en caja única del Estado para 2013 y 2014, donde se calculó un indicador que trata de resumir el grado de ejecución de los fondos que han tenido a disposición las instituciones durante el primer semestre el año, tomando en cuenta el saldo disponible a inicio de año y los créditos recibidos en el primer semestre.

CUADRO 32
CAJA ÚNICA: SALDO EN COLONES A INICIO DE AÑO Y AL 30 DE JUNIO, CRÉDITOS, PORCENTAJE EJECUTADO Y DEL TOTAL
AL PRIMER SEMESTRE SEGÚN TITULAR, 2013-2014

MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES

Institución	2013					2014				
	Saldo inicial	Créditos	% ejec. ^{a/}	Saldo	% total ^{b/}	Saldo inicial	Créditos	% ejec. ^{a/}	Saldo	% total ^{b/}
BANHVI	78.096	23.244	28,6%	72.362	13,0%	74.259	20.504	27,0%	69.195	10,8%
CONAVI	62.722	52.119	64,2%	41.107	7,4%	25.804	130.138	68,4%	49.247	7,7%
Gobiernos Locales	50.229	17.604	29,2%	48.045	8,6%	52.161	16.691	30,7%	47.719	7,4%
Registro Nacional	19.266	18.771	35,2%	24.648	4,4%	26.598	20.113	27,3%	33.970	5,3%
Direc. de Mig. y Extran.	16.294	4.732	5,7%	19.837	3,6%	22.298	4.122	9,0%	24.049	3,8%
FONABE	9.806	29.376	54,4%	17.848	3,2%	12.480	34.287	56,3%	20.419	3,2%
CCSS	29.491	390.019	86,5%	56.629	10,2%	14.525	126.931	89,2%	15.325	2,4%
JAPDEVA	15.100	0	0,0%	15.100	2,7%	15.100	15.100	50,0%	15.100	2,4%
Imprenta Nacional	8.880	1.651	7,3%	9.758	1,8%	10.453	2.156	10,9%	11.237	1,8%
Inst. Nac. de las Mujeres	7.410	4.636	22,4%	9.354	1,7%	9.413	4.401	24,5%	10.430	1,6%
Fund. Omar Dengo	6.551	7.153	21,0%	10.830	1,9%	7.212	6.330	25,1%	10.147	1,6%
PANI	7.790	16.172	69,5%	7.306	1,3%	8.409	24.273	70,2%	9.747	1,5%
IAFA	2.052	4.947	42,9%	3.999	0,7%	7.377	5.503	32,7%	8.674	1,4%
Otras	221.987	268.869	55,1%	220.447	39,6%	267.588	548.337	61,3%	315.915	49,3%
TOTAL	535.675	839.291	59,5%	557.270	100,0%	553.678	958.885	57,6%	641.173	100,0%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Tesorería Nacional.

^{a/} Se calcula como la razón de los débitos entre la suma del saldo inicial y los créditos

^{b/} Se calcula como el saldo disponible de cada institución entre el total disponible en Caja Única.

Del cuadro anterior, destaca el bajo grado de ejecución por parte del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), que ha utilizado el 27% de los fondos disponibles en el primer semestre del año, es decir el 50% del tiempo. Es importante mencionar que FODESAF, una de las instituciones que posee mayor concentración de las transferencias del Gobierno Central, transfiere recursos al BANHVI, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N°7052 sobre la creación del Fondo de Subsidios para Vivienda (FOSUVI)²⁷, el cual es administrado por el BANHVI. Para lo que va de 2014 y de acuerdo con datos de caja única, a esta institución se le han acreditado ¢20.504 millones, de los cuales ¢19.504 millones provienen de FODESAF y ¢1.000 millones por parte del Gobierno Central que corresponden a la Ley de Impuesto Solidario (Ley N° 8386).

Como resultado de los bajos niveles de ejecución en el BANHVI, se tiene un saldo en caja única de ¢69.195 millones al 30 de junio (0,25% del PIB), el más elevado del total, lo cual debería alertar a las autoridades correspondientes sobre el costo de oportunidad de tener recursos ociosos. En esa línea, es importante mencionar que el BANHVI no cuenta con una gestión de calidad óptima

²⁷ Cuyo objetivo es facilitar el acceso a la vivienda a la población que cuente con ingresos familiares inferiores a los seis salarios mínimos de un obrero no especializado de la construcción.

en algunos de los proyectos que desarrolla. Un ejemplo de ellos son los proyecto llave en mano, pues de acuerdo con la CGR²⁸ la institución no cuenta con procesos de fiscalización robustos.

Por otro parte, se debe aclarar que el porcentaje de ejecución en 2014 de JAPDEVA no corresponde a un uso de los recursos como tal, sino que es resultado de un movimiento del saldo disponible a principio de año fuera de esa cuenta de caja única, y que volvió a ser acreditado de vuelta. La Contraloría General objetó la intención de pagar la indemnización a la empresa constructora OAS, por la recisión del contrato de construcción de la carretera San José San Ramón, con fondos a favor de JAPDEVA; por lo que el disponible se tuvo que devolver a la cuenta de JAPDEVA. En ese sentido, se debe interpretar esa línea como si no hayan existido movimientos, es decir, una ejecución de 0% en 2014.

Respecto a las transferencias a los Gobiernos Locales, es importante mencionar que se les ha asignado ₡37.459 millones dentro del presupuesto, pero que se les ha devengado el 43,7%, mejor al 50% de ejecución habitual en otras instituciones. Además, según datos sobre caja única, se observa que los Gobiernos Locales contaban con un saldo disponible de ₡47.719 millones. Este saldo es el resultado de una ejecución de ₡21.132 millones, de un total de ₡68.852²⁹ millones, para un porcentaje de ejecución de 30,7%. Esto evidencia las falencias que tienen los Gobiernos Locales para la utilizar fondos a disposición. De hecho, la CGR³⁰ ha reiterado que existen problemas de ejecución, por parte de las municipalidades, de los recursos disponibles en caja única y que se deben tomar medidas para optimizar el uso de los mismos (ver acápite 5.12).

En términos globales, la ejecución de los fondos de caja única, de acuerdo con el indicador calculado, llega a los 57,6% de los fondos disponibles en el primer semestre, ligeramente inferior al mismo indicador del año anterior (59,5%). El saldo disponible total en caja única a favor de las entidades, lo cual contablemente constituye un pasivo de tesorería del Gobierno, alcanza los ₡641.173 millones (un poco más del 2% del PIB), ₡83.903 millones más alto que un año atrás.

Finalmente, en relación con las transferencias del Gobierno Central, la Contraloría General ha señalado que es necesario valorar la temática referente a la asignación y utilización de los recursos correspondientes a destinos específicos, los cuales derivan un alto flujo de transferencias del Gobierno hacia otras entidades, lo anterior con el fin de ajustarlas a la realidad actual de nuestro Estado Social de Derecho y de las entidades públicas, así como a la crítica situación fiscal del país.

3.2.8 Otros gastos

Las partidas abordadas en el presente acápite, denominadas comúnmente como "otros gastos", están conformadas por los rubros de servicios para la gestión y apoyo, alquiler de edificios, locales y terrenos, publicidad y propaganda, entre otros de menor cuantía. En el cuadro siguiente se presenta el detalle completo del comportamiento de la ejecución de estos gastos para los ejercicios 2013 y 2014, con corte al 30 de junio.

Los rubros mayoritarios como servicios en ciencias económicas y sociales, el alquiler de edificios y la publicidad tuvieron un crecimiento interanual conjunto de 14,5% en términos nominales. El alquiler de equipo de cómputo, las actividades protocolarias, las dietas, el transporte y viáticos en el exterior en conjunto crecieron 0,1% en términos nominales.

²⁸ CGR (Contraloría General de la República). 2013. Auditoría de carácter especial sobre la implementación de normativa en materia de fiscalización y control de los proyectos de vivienda en el Banco Hipotecario de la Vivienda. Informe DFOE-EC-IF-12-2013, 13 de diciembre, San José Costa Rica, pág. 24.

²⁹ Correspondiente al saldo disponible a inicio de año más créditos en el primer semestre de 2014.

³⁰ CGR (Contraloría General de la República). 2014. Análisis sobre la situación financiera de los Gobiernos Locales. Informe DFOE-DL-IF-2-2014, 31 de marzo, San José Costa Rica, pág. 24.

En relación con el rubro de alquiler de edificios, locales y terrenos, este tuvo un crecimiento de 19,4%. Las mayores variaciones 2013-2014 en este apartado son para la CCSS de ₡3.378 millones a ₡5.248 millones, el Ministerio de Hacienda de ₡2.139 millones a ₡3.097 millones y el Banco Nacional de ₡2.719 millones a ₡3.224 millones, el ICODER de ₡837 miles a ₡44,9 millones. Para ARESEP, el comportamiento de este rubro pasó de ₡255 miles en 2010 a ₡186,6 millones en 2011 y ₡287,08 millones en 2012, mientras que en los ejercicios 2013-2014 se mantienen en ₡290,72 millones y ₡282,19 millones respectivamente.

CUADRO 33
SECTOR PÚBLICO: EJECUCIÓN DE OTROS GASTOS AL PRIMER SEMESTRE, 2013-2014
MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES

	2013		2014		
	Ejecutado	% Ejec.	Ejecutado	% Ejec.	Particip. %
0.02.05 - Dietas					
Asamblea Legislativa	828,6	48%	903,6	47%	24%
Municipalidad de Alajuela	153,5	43%	181,7	47%	5%
Municipalidad de San José	133,5	45%	146,3	48%	4%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	110,6	37%	129,9	36%	3%
Municipalidad de Desamparados	95,0	52%	84,9	46%	2%
Total partida	3.692,2	39%	3.809,5	38%	100%
1.01.01 - Alquiler de edificios, locales y terrenos					
Caja Costarricense del Seguro Social	3.738,4	37%	5.248,2	51%	15%
Banco Nacional de Costa Rica	2.718,8	39%	3.224,4	38%	9%
Ministerio de Hacienda	2.138,9	31%	3.097,3	37%	9%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	2.369,5	49%	2.680,7	51%	8%
Banco de Costa Rica	2.125,7	52%	2.418,6	49%	7%
Total partida	28.987,6	38%	34.624,4	39%	100%
1.01.03 - Alquiler de equipo de cómputo					
AyA	351,1	37%	406,6	25%	15%
Ministerio de Hacienda	934,4	23%	369,8	16%	14%
Poder Judicial	235,1	23%	299,4	15%	11%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	126,8	22%	218,3	37%	8%
Ministerio de Justicia y Paz	139,2	14%	189,3	21%	7%
Total partida	2.798,4	22%	2.693,5	17%	100%
1.03.02 - Publicidad y propaganda					
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	2.234,5	41%	3.415,6	62%	19%
Banco Nacional de Costa Rica	3.092,2	53%	3.028,3	52%	16%
Banco de Costa Rica	1.804,9	38%	2.195,0	36%	12%
Junta de Protección Social	970,2	28%	722,7	33%	4%
Instituto Nacional de Seguros	729,5	25%	457,6	17%	2%
Total partida	16.907,3	31%	18.371,3	35%	100%
1.04.04 - Servicios en ciencias económicas y sociales					
Radiográfica Costarricense SA	1.754,2	84%	1.726,7	88%	24%

Superintendencia General de Seguros	509,3	46%	770,6	44%	11%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	395,4	28%	421,6	24%	6%
Superintendencia General de Entidades Financieras	319,4	29%	340,9	35%	5%
Superintendencia de Pensiones	263,4	29%	302,7	35%	4%
Total partida	6.717,3	20%	7.224,9	21%	100%
1.05.03 - Transporte en el exterior					
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	109,3	26%	137,6	29%	13%
Universidad de Costa Rica	101,8	35%	99,5	32%	9%
Tribunal Supremo de Elecciones	0,5	4%	56,2	55%	5%
Teatro Nacional	0,4	9%	49,5	98%	5%
Universidad Estatal a Distancia	20,4	49%	35,0	60%	3%
Total partida	1.250,2	27%	1.093,3	21%	100%
1.05.04 - Viáticos en el exterior					
Consejo Técnico de Aviación Civil	88,4	33%	96,5	37%	8%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	59,1	25%	77,2	28%	7%
Universidad de Costa Rica	71,5	22%	69,7	21%	6%
Tribunal Supremo de Elecciones	0,1	1%	57,4	51%	5%
Instituto Tecnológico de Costa Rica	49,9	33%	50,7	36%	4%
Total partida	1.138,7	24%	1.178,5	22%	100%
1.07.02 - Actividades protocolarias					
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	417,8	38%	470,3	47%	23%
Universidad Nacional	110,6	32%	136,4	51%	7%
Instituto Nacional de Aprendizaje	101,5	31%	108,6	29%	5%
Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional	72,1	34%	91,8	43%	4%
Sistema Nacional de Áreas de Conservación	6,5	11%	69,5	55%	3%
Total partida	1.970,0	28%	2.088,7	26%	100%

Fuente: SIPP y SIGAF.

*La información excluye al ICE dentro del desglose, pero lo considera en el total de cada rubro

3.3 Comportamiento de la deuda del Sector Público

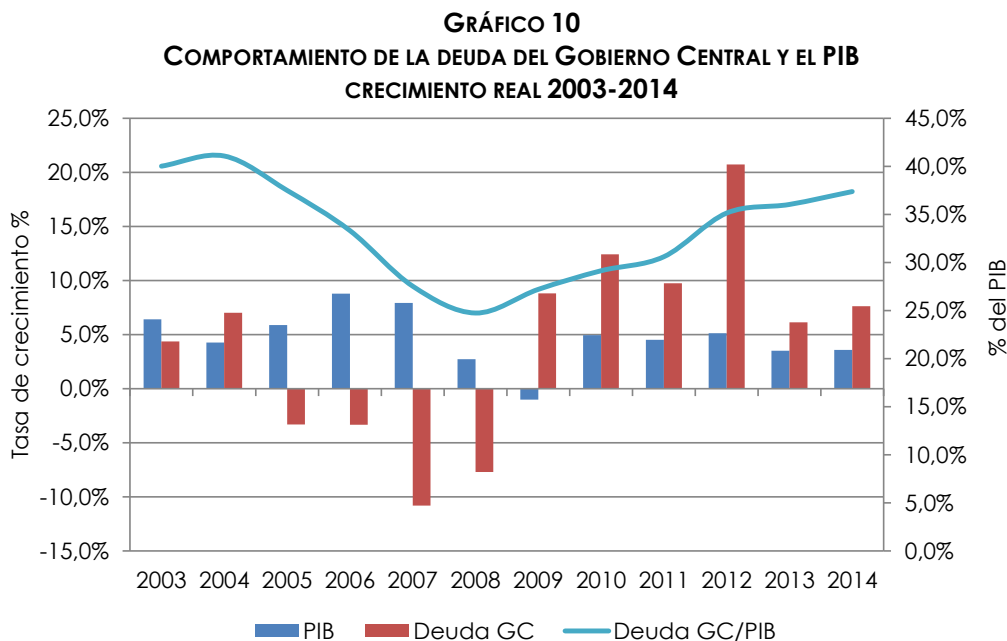
Según información publicada por la Dirección de Crédito Público, el saldo de la deuda del **sector público**³¹ alcanza un monto de ₡14.864.566,9 millones (54,6% del PIB), al 30 de junio de 2014. Asimismo, la deuda del **Gobierno Central** asciende a un monto de ₡10.180.582,5 millones (37,4 % del PIB versus 36% al 31 de diciembre de 2013), de los cuales ₡7.848.150,3 millones corresponden a los pasivos internos y ₡2.332.432,2 millones a créditos con organismos internacionales para financiar proyectos de inversión y a la colocación de bonos en el mercado internacional (eurobonos).

Las principales fuentes de financiamiento que determinan el comportamiento de los pasivos del **Gobierno Central** durante el primer semestre, se encuentran, en el mercado interno, las

³¹ Sector Público incluye Gobierno Central, Banco Central y Sector Público no Financiero

colocaciones de títulos Cero Cupón, Tasa Básica y Tasa Fija Dólares y en el mercado internacional, la colocación que se realizó en el mes de abril por un monto de \$1.000,0 millones a 30 años plazo y a una tasa de un 7%.

Las nuevas colocaciones realizadas durante el primer semestre del año contribuyen al crecimiento de las obligaciones del Gobierno de tal manera que, al comparar el saldo de la deuda a junio 2014 con el de diciembre 2013 se muestra un crecimiento real de 7,6%, producto principalmente del crecimiento de las obligaciones externas (24,7%), las cuales, a pesar de verse disminuidas por la cancelación de \$250 millones del eurobono CR14³² en el mes de marzo, muestran un incremento importante producto de la tercera colocación en el mercado internacional³³.



Fuente: Dirección de Crédito Público y Banco Central.

En el caso de los pasivos internos, si bien el saldo de los mismos no refleja un fuerte crecimiento, la composición del portafolio a junio 2014 ve incrementado su exposición al riesgo debido a que se presentan mayores porcentajes de deuda contratada en dólares, a tasa variable y a un plazo de vencimiento menor a un año. Estos resultados son producto de la situación que se presenta en el mercado primario, donde el inversionista ha mostrado preferencia, desde el segundo semestre de 2013, principalmente por los títulos denominados Tasa Básica, Tasa Fija Dólares y Cero Cupón, los cuales, indica el Ministerio de Hacienda, presentaron fuerte dinamismo, superando las expectativas de colocación programadas en el Plan de Endeudamiento Interno tanto en el segundo semestre 2013 como en el del primer semestre 2014.

Por el lado de la deuda externa, el Gobierno cuenta con dos tipos de endeudamiento, los préstamos para financiar proyectos de inversión y las colocaciones autorizadas por la Ley 9070, de la que queda disponible una colocación con un máximo de \$1.000 millones.

³² El eurobono CR14 se colocó en enero 2004 bajo el amparo de la ley N° 7970.

³³ Presupuestariamente al 30 de junio solo se ha utilizado y, por consiguiente sustituido, el 15,1% de la colocación de eurobonos que se realizó en el 2014, quedando pendiente para el segundo semestre la sustitución de la fuente 280 por la 890, lo que atenúa el crecimiento que se podría presentar en los pasivos internos del Gobierno.

En relación con los créditos externos, la ejecución de los proyectos de inversión asociados a ellos, en forma recurrente ha presentado problemas en el cumplimiento de la programación de los desembolsos que retrasan la elaboración de las obras. La DCP, en el "Informe de Seguimiento del II Semestre 2013 sobre Créditos Externos en periodo de ejecución del Gobierno Central" indica que entre los principales y más comunes problemas que contribuyen al incumplimiento de la programación de desembolsos se encuentran: El período de tiempo que transcurre en la discusión y ratificación de los Contratos de Préstamo en el Asamblea Legislativa; el plazo para dar cumplimiento a las condiciones previas para el primer desembolso; debilidades en la formulación y diseño de los Programas/Proyectos con su consecuente impacto en términos de planificación y costos en la etapa de ejecución; y limitaciones en la capacidad de planificación, ejecución, seguimiento y control tanto a nivel de las Instituciones Ejecutoras como de las unidades ejecutoras.

Siendo esta fuente de financiamiento vital para el desarrollo de la inversión pública y el crecimiento económico del país, la ineficiencia en la ejecución de proyectos se convierte en una debilidad importante que genera retrasos en la elaboración de las obras, repercutiendo en mayores gastos por comisiones, pues estas obligaciones financieras usualmente aplican a partir del momento de suscripción del contrato, así como mayores costos del proyecto o incluso cumplimiento parcial de los objetivos del mismo. De hecho, el Programa Macroeconómico del BCCR, plantea el desarrollo de obra pública como un aspecto relevante para el crecimiento y el empleo.

En lo correspondiente a una futura colocación de eurobonos, la obtención de estos recursos podría estar asociada a mayores costos. En setiembre de 2013, Moody's cambió la perspectiva de estable a negativa, indicando que, la dificultad para reducir los altos déficits fiscales y el aumento continuo de los principales indicadores de deuda desde el 2009, además de que se están presentando ajustes en los mercados financieros internacionales, todo lo cual representa factores de riesgo para el país.

En cuanto a la ejecución del presupuesto, para el año 2014 la Ley de Presupuesto Nacional 9193 destina al título 230 Servicio de la Deuda una apropiación inicial de \$1.941.455 millones. Dichos gastos se programó financiarlos un 40,3% con ingresos corrientes (fuente 01) y un 59,7% con colocación de títulos en el mercado interno (fuente 280), de los cuales un monto de \$10.000 millones corresponde a una autorización adicional de colocación de títulos con el propósito de hacer frente a una eventual disminución del saldo de las cuentas de caja única (fuente 282)³⁴. Posteriormente, con el propósito de cumplir con la ley N° 9070, los decretos DE 38493 y DE 38503 modifican la estructura de financiamiento del servicio de la deuda, al incorporar los recursos provenientes del superávit específico de la colocación de eurobonos que se realizó en el año 2013 y de la tercera colocación de títulos en el mercado internacional que se realizó en el mes de abril 2014.

A junio 2014, los gastos correspondientes a los pagos de amortización, intereses y comisiones que se originan por el endeudamiento del Gobierno alcanzan un monto de \$1.003.461,3, equivalente a un 31,5% del gasto efectivo total y un 3,7% del PIB.

³⁴ En relación con esta fuente y el propósito específico para el cual fue incorporada, es importante tener presente que si el saldo global de las cuentas de caja única no disminuye, no debería reflejarse ningún movimiento presupuestario tanto por parte del ingreso de la fuente 282 como por parte del gasto en la amortización de corto plazo que se programa financiar con esta nueva fuente.

CUADRO 34
PRESUPUESTO NACIONAL
EJECUCIÓN DEL SERVICIO DE LA DEUDA 2009-2014

	2009		2010		2011		2012		2013		junio 2014		
	30-jun.	31-dic.	30-jun.	31-dic.	30-jun.	31-dic.	30-jun.	31-dic.	30-jun.	31-dic.	Presupuesto Ajustado	Devengado	% Ejecución
Amortización Externa	89%	99%	40%	84%	44%	50%	87%	98%	85%	93%	164.079	148.073	90%
Amortización préstamos Sector Externo	45%	94%	40%	84%	28%	53%	47%	92%	50%	87%	30.216	14.211	47%
Amortización títulos valores sector externo LP	100%	100%	n.a	n.a	49%	49%	99%	99%	95%	95%	133.863	133.863	100%
Amortización Interna	64%	95%	53%	92%	57%	98%	69%	87%	55%	87%	994.129	534.840	54%
Amortización títulos valores internos CP	63%	90%	72%	99%	67%	98%	74%	84%	66%	79%	425.260	295.367	69%
Amortización títulos valores internos LP	65%	99%	32%	87%	52%	98%	65%	89%	48%	93%	568.869	239.473	42%
Comisiones servicios financieros y comerciales	36%	70%	34%	67%	35%	78%	45%	81%	42%	85%	6.000	2.464	41%
Comisiones y otros gastos títulos valores del sector externo	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	3%	N.A.	65%	851	486	57%
Comisiones préstamos sector externo	36%	30%	27%	36%	55%	69%	22%	46%	17%	55%	2.229	347	16%
Intereses Externos	52%	98%	40%	95%	48%	75%	37%	74%	47%	93%	99.520	40.331	41%
Intereses préstamos Sector Externo	35%	91%	27%	74%	34%	94%	33%	65%	31%	71%	15.879	4.969	31%
Intereses títulos valores sector externo LP	56%	99%	44%	99%	53%	71%	39%	77%	57%	98%	83.641	35.363	42%
Intereses Internos	45%	97%	40%	92%	48%	99%	46%	94%	47%	99%	674.647	276.920	41%
Intereses títulos valores internos CP	43%	95%	46%	99%	31%	92%	43%	85%	41%	93%	28.746	9.515	33%
Intereses títulos valores internos LP	45%	97%	39%	92%	50%	99%	46%	95%	47%	99%	645.900	267.405	41%
Total Servicio de la Deuda	63%	96%	48%	92%	53%	90%	64%	88%	55%	91%	1.941.455	1.003.461	52%

Fuente: SIGAF.

Puede apreciarse que la amortización interna de corto plazo muestra un porcentaje de ejecución cercano al 70%, lo cual responde a que, en el primer semestre de 2013, las dos colocaciones de eurobonos que se realizaron en 2012 y 2013, propiciaron que la Tesorería desde finales del año 2012, realice colocaciones a mayor plazo y reduzca el financiamiento de corto plazo, mientras que desde el segundo semestre de 2013, la demanda de los inversionistas ha estado focalizada, en buena medida, hacia los títulos de corto plazo, originando que las colocaciones de estos títulos excedieran la programación del Ministerio de Hacienda y repercutieran en la amortización del ejercicio económico 2014, incluso en el mes de julio a este renglón presupuestario se le asignaron recursos por un monto de ¢28.000 millones, incrementando su presupuesto inicial.

Sin embargo, al considerar la amortización interna total (de corto y largo plazo), esta muestra un porcentaje de ejecución similar al primer semestre 2013, debido a que, la cancelación de títulos internos de largo plazo refleja, para el 2014, no solo una ejecución inferior al mismo periodo del año anterior sino que también inferior al 50%. La DCP indica que la menor ejecución responde a que, en la elaboración del presupuesto 2014, se incluyó un monto para posibles convenios con la CCSS, sin embargo, a la fecha no se han llevado a cabo. Adicionalmente, durante este primer semestre la Tesorería Nacional realizó varios canjes de deuda de instrumentos que vencían en el año 2014, por lo que no fue necesario pagar parte de los vencimientos de títulos de largo plazo que se habían programado.

En el caso de la amortización externa, el mayor porcentaje de ejecución responde al comportamiento reflejado por el tipo de cambio en el primer semestre 2014. Los mayores niveles de esta variable propiciaron, en el mes de marzo, una erogación mayor para la cancelación del eurobono CR14, no obstante que, al igual que en el año anterior, los vencimientos eran por un monto de \$250 millones.

En lo correspondiente a los intereses que se pagan por los recursos que se obtienen en el mercado internacional (préstamos externos y eurobonos), el componente relevante y que explica el comportamiento de esta partida es el pago de los intereses por eurobonos. Debe tenerse

presente que, a pesar que, el porcentaje de ejecución de los intereses de los títulos externos es menor al que se presentó en el primer semestre del 2013, el pago de intereses por eurobonos crece con respecto al año previo por el comportamiento del tipo de cambio y por las colocaciones de 2012 y 2013 y es de esperar que se incremente aún más por las nuevas colocaciones que se realizaron en el mes de abril de 2014.

Otro elemento importante a considerar es que, por las fechas de colocación de los eurobonos y las fechas de pago de los cupones respectivos, la mayor erogación por este concepto se realiza en el segundo semestre. En el 2013, el monto ejecutado a junio fue de $\text{¢}15.391,2$ millones y a diciembre 2013 el gasto alcanzó un monto de $\text{¢}52.786,6$ millones, monto que solo incluyó un cupón de los eurobonos colocados en abril 2013. Por su parte, el primer semestre 2014 muestra un gasto de $\text{¢}35.362,7$, el cual a julio se incrementa a $\text{¢}53.591,5$ y para el resto del año también debe cubrirse el cupón correspondiente a la colocación de abril de este año.

En lo que correspondiente a los intereses de la deuda interna, el crecimiento de esta subpartida, según su presupuesto inicial, se estimó que mostraría un crecimiento con respecto al 2013 producto, en parte, de mayores colocaciones de títulos de largo plazo, valores que la Tesorería incorporó como parte de la estrategia de colocación del segundo semestre 2013 y del primer semestre 2014. Sin embargo, los instrumentos de largo plazo no presentaron el dinamismo esperado, situación que produce una menor necesidad de pago de intereses de largo plazo, incluso en el mes de julio se realizó un traslado de recursos hacia otras subpartidas que durante el resto del año podrían verse afectadas por la variación de los supuestos utilizados para la estimación del presupuesto.

Una partida que presenta usualmente baja ejecución son las comisiones y otros gastos sobre préstamos del sector externo, ya que la estimación y ejecución de la misma depende del cumplimiento de la programación de desembolsos, de la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa de nuevos créditos y de su respectiva incorporación al presupuesto nacional. Según indica la DCP, la baja ejecución responde a que en la estimación se incorporaron gastos para comisiones de contratos de préstamos con posibilidades de incorporarse al presupuesto nacional pero que a la fecha no se han incorporado y además porque durante el primer semestre del año la programación de desembolsos de algunos préstamos no se cumplió, provocando un menor gasto por este concepto. No obstante esta situación, debido a que existen dos préstamos en proceso de aprobación en la Asamblea Legislativa por prevención ante variaciones del tipo de cambio, en el mes de julio se le incorporó recursos por $\text{¢}300$ millones.

Es importante tener presente que, aunque el servicio de la deuda a junio 2014 disminuye como resultado del comportamiento de la amortización, la DCP indica que es de esperar que el resto del año, a nivel global, se comporte según lo programado, aunque no se descarta posibles traslados entre partidas ante eventuales desviaciones del tipo de cambio y la estrategia de colocación de los supuestos utilizados en la programación.

Adicionalmente, la disminución estimada para el año 2014 en el servicio de la deuda, no es una situación permanente, responde a la disponibilidad de utilizar recursos externos de los cuales queda por utilizar en el segundo semestre la colocación realizada en el mes abril, la cual no es suficiente para cubrir los vencimientos de deuda del resto del año. En cuanto al resto de la autorización de colocación en el mercado internacional quedan solamente $\$1000$ millones pendientes de colocar y la situación deficitaria del Gobierno y el crecimiento de la deuda pública pueden repercutir en la calificación que se le otorgue a Costa Rica en riesgo país y en el costo al que se le presten dichos recursos.

4 Avance en el cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo al primer semestre de 2014

El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 (PND) está por concluir, quedándole de vigencia solamente el segundo semestre de este año 2014. Por lo anterior, es importante hacer un recuento de algunos resultados a esta altura, en el marco de los principales ejes de desarrollo definidos en su momento, objetivos y metas que se habían previsto a cargo de 14 sectores institucionales³⁵; determinando avances alcanzados en diferentes campos y áreas relevantes que están quedando con algunos rezagos, con el fin de que sea valorado por las nuevas autoridades de Gobierno, en próximos planes de desarrollo y específicamente en el PND 2015-2018 que se encuentra actualmente en construcción.

Los ejes de desarrollo que conformaron el PND 2011-2014 eran: el "Eje de bienestar social", el "Eje de Seguridad Ciudadana", el "Eje competitividad e innovación" y el "Eje ambiental y de ordenamiento territorial".

A su vez, el PND constaba de 11 metas nacionales, 45 metas sectoriales y 362 metas de acciones estratégicas sectoriales³⁶. De estas 362 metas de acciones estratégicas sectoriales, en el I Semestre del 2014; y según los reportes realizados por los ministros rectores sectoriales, 102 (28%) metas presentan "avance satisfactorio", 19 (5%) "necesidad de mejorar", 39 (11%) "atraso crítico" y 56 (16%) están en general programados para el II semestre del 2014; asimismo, 144 (40%) se clasifican como "metas cumplidas" en el periodo 2011- I semestre 2014 (Ver cuadro anexo al final de este comentario).

A continuación se presentan consideraciones específicas sobre la situación acumulada 2011- Primer semestre del 2014, de algunas de estas metas indicadas.

4.1 Eje de Bienestar Social

Este eje engloba problemas de gran relevancia para el desarrollo del país, entre ellos, la pobreza y desigualdad³⁷, que según indicadores emitidos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), el primer indicador ha tendido al estancamiento desde hace dos décadas y la desigualdad en la distribución del ingreso ha tendido a acentuarse a través de los años, teniendo el país una sociedad más desigual.

Los sectores que contempla este Eje son: Bienestar Social y Familia, Trabajo, Educativo, Salud y Cultura; formulándose una meta nacional³⁸ vinculada directamente a este Eje –aunque no se obvia la vinculación con los otros ejes- y se formularon 121 "metas de acciones estratégicas".

De las 121 metas de acciones estratégicas asociadas, en el primer semestre del 2014; y según los reportes realizados por los ministros rectores sectoriales, 34 (28%) metas presentan "avance satisfactorio", 6 (5%) "necesidad de mejorar", 17 (14%) "atraso crítico" y 18 (15%) indican que por

³⁵ Se definieron también dos temas transversales.

³⁶ Las acciones estratégicas se definen en el Reglamento a la LAFRPP como: "Todo aquel programa o proyecto consistente con el Plan Nacional de Desarrollo, cuya ejecución ha sido considerada por la Presidencia de la República de importancia prioritaria por su impacto en el ámbito nacional, sectorial y regional dentro del conjunto de tareas por realizar por una entidad pública, ministerios y demás órganos."

³⁷ Según cifras del INEC, para el período 2010-2013 la tasa de pobreza se ubicó en 21,3%, 21,6%, 20,6% y 20,7%, respectivamente; y el Coeficiente de Gini se ha establecido en 0,532; 0,515; 0,518; y 0,524 en el mismo período.

³⁸ Meta nacional: "Incorporar a 20.000 familias en condición de pobreza extrema o de riesgo y vulnerabilidad social, cubiertas por los programas del IMAS a modalidades de atención no asistencialista, tales como: planes de promoción, ideas productivas, formación humana, capacitación y la transferencia condicionada manos a la obra".

lo general están programadas para el II semestre del 2014; asimismo, 46 (38%) se clasifican como "metas cumplidas" en el periodo acumulado 2011- I semestre 2014.

Según lo esbozaba el PND³⁹, dos de los objetivos estratégicos para este Eje se definieron como "Atención integral y reducción de la pobreza" y "Cuido y atención de la niñez y de la tercera edad". Asociado a estos objetivos se definieron algunos grandes programas y metas asociadas, entre ellos principalmente: "Avancemos", "Atención integral a familias en pobreza extrema, vulnerabilidad y riesgo social", "Red nacional de cuidado", y "Régimen no contributivo".

A continuación comentaremos la evolución que registran las metas asociadas a estos programas, a escaso un semestre de culminar su vigencia.

4.1.1 Programa Avancemos

En el PND 2011-2014 se establece para este programa, la meta de "160,000 estudiantes beneficiados anualmente con el Programa Avancemos", el cual consiste en transferencias monetarias condicionadas, para el mantenimiento de adolescentes de escasos recursos en el sistema educativo. En el período comprendido entre el año 2011 y el I semestre 2014, la rectoría del sector ha informado que ha beneficiado con el subsidio a 185.314 estudiantes en 2011; 181.570 en 2012; 171.354 en 2013; y 159.057 en el I semestre 2014, con lo cual ha venido cumpliendo con la meta.

Asimismo, en cuanto a la deserción estudiantil en secundaria, que ha sido el fin primordial del Programa Avancemos y una gran preocupación para el desarrollo nacional, se ha reportado un descenso de las tasas, pasando de 11,1% en el 2011 a 9,9 % en el 2013.

No obstante los logros en esta materia, un estudio reciente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁴⁰ señala que *"En educación, los problemas de cobertura no están resueltos para los niveles de preescolar y secundaria...La menor cobertura en secundaria también se concentra en la población pobre y limita sus posibilidades laborales futuras."* Además ese mismo estudio indica que un 20,4% de los beneficiarios -refiriéndose al Programa Avancemos y FONABE-, o sea, uno de cada cinco, pertenecen a hogares de los deciles de ingresos V a X, que no son hogares pobres, lo cual pone en evidencia la necesidad de corregir filtraciones, mejorar los controles y lograr una efectiva focalización de los recursos y los resultados.

4.1.2 Atención integral a familias en pobreza extrema, vulnerabilidad y riesgo social

La meta establecida para este Programa sufrió muchos cambios en el proceso de ejecución, evidenciando, sobre todo, limitaciones en la capacidad instalada del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), en un limitado abordaje sectorial y en la dinámica de coordinación que ameritaba la estrategia, para enfrentar la problemática de pobreza integralmente⁴¹; lo que se tradujo en modificaciones de la meta definida originalmente como "20,000 familias en pobreza extrema, vulnerabilidad y riesgo social, atendidas integralmente" y quedando definida finalmente como "Incorporar a 20.000 familias cubiertas por el IMAS, a modalidades de atención no asistencialistas". La rectoría finalmente reportó para el período 2011-2013 un total de 21.213 familias incorporadas a modalidades de atención no asistencialistas.

³⁹ Pág. 53-55.

⁴⁰ PNUD, (2014). Reducir la pobreza en Costa Rica es posible, Propuestas para la Acción. Serie Cuadernos de Desarrollo Humano, Pablo Sauma Fiat, Juan Diego Trejos, San José, Costa Rica, pág. 48.

⁴¹ CGR, (2012). "Informe sobre el cumplimiento de la meta de atender en forma integral 20.000 familias en condición de pobreza extrema, vulnerabilidad y riesgo social", N°DFOE-SOC-IF-02-2012 del 15 de junio, 2012, San José.

En este contexto, debe tenerse en cuenta que el problema de pobreza sigue requiriendo un abordaje integral y efectivo, por lo que este es un ámbito en que la política y acción pública ha quedado en deuda, y está sobre la palestra la necesidad de una valoración y definición de la estrategia a ejecutar en los períodos venideros; sugiriéndose el establecimiento de una meta explícita sobre el nivel de pobreza, para que se pueda dar seguimiento al impacto de las políticas aplicadas. En este sentido, el estudio del PNUD⁴² además de evidenciar significativas filtraciones⁴³, en el caso de las transferencias directas que realiza el IMAS a los beneficiarios señaló que "...es relevante la integración de los programas de subsidios o transferencias monetarias que se dupliquen en las diferentes instituciones y la oferta institucional para llenar los vacíos existentes. Igualmente el asunto de la adecuada focalización para que los programas lleguen a la población objetivo, así como un adecuado control de los beneficiarios de los diferentes programas de este tipo." Y además indicó, que se debe "Precisar y fortalecer la rectoría de estas políticas, con miras a impulsar (sec.) la coordinación entre programas, una mejor asignación de los recursos y la evaluación de resultados."

4.1.3 Red Nacional de Cuido

En el PND 2011-2014 se establecía para este Programa, seis metas, básicamente, a saber: "20 Sistemas Locales de Protección Integral, a la niñez funcionando en comunidades prioritarias; "40 redes comunitarias de cuidado para personas adultas mayores funcionando"; "2.500 personas adultas mayores adicionales, cubiertas por la Red de Cuido con diversas modalidades de atención; "15,000 niños y niñas adicionales, atendidos en la Red Nacional de Cuido y Desarrollo infantil"; "Realizar 170 obras de infraestructura con equipamiento. (Construcciones 15, ampliaciones 12, reparaciones 52) (CEN-CINAI)"; "897 funcionarios (as) nuevos ubicados en los diferentes niveles de atención para la provisión de servicios de salud (CEN-CINAI)". Las cuatro primeras metas eran coordinadas por el Sector Bienestar Social y las otras dos por el Sector Salud, específicamente en su ejecución y dirección han intervenido el MINSA (Dirección de CEN-CINAI y OCIS), la Presidencia de la República, el MTSS, el MOPT, FODESAF, IMAS, CONAPAM y Municipalidades.

Las metas de los 20 sistemas locales de protección a la niñez; 40 redes comunitarias de cuidado de personas adultas mayores; la atención a adultos mayores; y la Red de Cuido se reportan cumplidas.

No obstante, en cuanto a la atención de los CEN-CINAI, siguen describiendo limitaciones en su capacidad de atención, según indica el sector, debido a obstáculos que toparon para contar con 897 nuevos funcionarios que estaban proyectados en el PND, dado que hasta en noviembre de 2013 la Autoridad Presupuestaria aprobó 229 plazas; asimismo, de las 170 obras de infraestructura programadas, únicamente se han realizado 88, entre el 2011 y I semestre 2014.

Sobre este programa de atención infantil, hay factores que deben ser sometidos a las valoraciones correspondientes de las autoridades de Gobierno, puesto que se desprende del estudio del PNUD⁴⁴ mencionado, que de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2012, un 24,7% de los hogares del país tienen un miembro de 0 a 6 años, y un 15,1% de esos hogares recibieron al menos uno de los servicios del programa de CEN-CINAI, el cual presenta mayor cobertura en los deciles de menores ingresos, aunque también presenta filtraciones en los deciles más altos, ya que se estima que un 16% de los beneficiarios, están en los deciles del V al X, que no son pobres.

⁴² PNUD, (2014), pág. 32 y 46.

⁴³ El estudio del PNUD indica que el 14,2% de las familias que reciben transferencias directas del IMAS se encuentran dentro de los deciles V al X, las cuales no son pobres. Pág. 32.

⁴⁴ PNUD, (2014), pág. 32-33.

4.1.4 Régimen No Contributivo (RNC)

En el PND 2011-2014 se establecía para este programa, la meta de "10,000 nuevas pensiones del régimen no contributivo otorgadas a personas adultas mayores, personas con discapacidad, mujeres viudas desamparadas y personas en indigencia", meta ejecutada por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).

En el período comprendido entre el año 2011 y el I semestre 2014, la rectoría del sector ha informado que ha beneficiado con pensiones a 11.896 personas, meta que según estos reportes fue sobrepasada.

No obstante, según el estudio reciente del PNUD⁴⁵ mencionado, en el 2012 hay un desmejoramiento en la focalización de este Programa, con una reducción del porcentaje de pensiones entregadas a los más pobres, y un incremento en la participación de personas de los deciles IV y V de mayor ingreso; estimando que existen alrededor de 19.600 adultos mayores en nivel de pobreza que no reciben la pensión, de estos 10.818 se ubican en el primer decil de hogares según su ingreso per cápita, muchos de ellos se encuentran en situación de pobreza extrema, y 8.782 se ubican en el segundo decil, los cuales señala el estudio deberían constituir la prioridad de atención del programa RNC, especialmente los del primer grupo.

4.2 Eje de Seguridad Ciudadana y Paz Social

Este Eje se planteó para abordar la atención de los problemas de criminalidad e inseguridad ciudadana en el país; donde la estrategia planteada en el PND 2011-2014 incluía⁴⁶ como objetivo estratégico el "Fortalecimiento de la policía y el sistema penitenciario". Asociado a este objetivo se definieron algunas acciones y metas, entre ellos básicamente: "Ampliación de Acciones Policiales", "Fortalecimiento y Profesionalización del Cuerpo Policial" y "Fortalecimiento del Sistema Penitenciario".

De las 21 metas de acciones estratégicas asociadas, en el primer semestre del 2014; y según el reporte del ministro rector sectorial, 4 (19%) metas presentan "avance satisfactorio", 1 (5%) "necesidad de mejorar", 1 (5%) se encuentra con "atraso crítico" y 3 (14%) se programan para el II semestre del 2014; asimismo, 12 (57%) metas se clasifican como "metas cumplidas" en el período acumulado 2011- I semestre 2014.

Por su parte, de gran significancia para describir la situación de este eje de desarrollo y del Sector seguridad ciudadana, se encuentran dos indicadores, la "Tasa de delincuencia" y la "Tasa de criminalidad", las cuales según lo reportado por el Poder Judicial, han aumentado del 2011 al 2013, pasando de 1510,7 a 1869 delitos por 100 mil habitantes, y de 145,8 a 167 crímenes por 100 mil habitantes, respectivamente; en el caso de esta última tasa, si se compara 2013 con 2012, se observa que disminuyó, puesto que en el 2012 había alcanzado 173,6 crímenes por cada 100 mil habitantes.

También debe tenerse en cuenta, que el Poder Judicial⁴⁷ ha observado, sobre la disminución registrada en la tasa de homicidio doloso, y el Sector Seguridad Pública⁴⁸ ha señalado algunos

⁴⁵ (PNUD), (2014), pág. 27.

⁴⁶ PNUD, (2014), Pág. 53-55.

⁴⁷ Poder Judicial, (2014). Compendio de Indicadores Judiciales 2008 – 2012, San José Costa Rica, febrero del 2014, pág. 48-49.

⁴⁸ Sector Seguridad Ciudadana, (2014). Informe de Evaluación Anual del Ejercicio Económico 2013, PND 2011-2014, pág. 61-62.

logros en cuanto al aumento de la cantidad de aprehensiones por infracción a la ley de psicotrópicos, la incautación de cantidades importantes de drogas y la desarticulación de organizaciones dedicadas al tráfico nacional e internacional de drogas.

Adicionalmente, a continuación comentaremos la evolución y rezagos que registran algunas metas asociadas a este Eje de desarrollo, a un semestre del cierre del PND 2011-2014.

4.2.1 Ampliación de Acciones Policiales

En el PND 2011-2014 se estableció para este programa, la meta de “Creación de 4000 puestos de Policías”, no obstante su ejecución topó con obstáculos, y en el período 2011-I semestre del 2014 se reporta la creación de 1344 puestos de policías, alcanzando alrededor de una tercera parte de lo proyectado.

Ante los rezagos, la rectoría del sector argumentó limitaciones en las plazas autorizadas por la Autoridad Presupuestaria y lentitud en el proceso de reclutamiento y selección.

4.2.2 Fortalecimiento y Profesionalización del Cuerpo Policial

En esta acción se plantearon dos metas, a saber: “100% proyecto Agencia para la Formación de Alta Gerencia” y “100% Cumplimiento proyecto Escuela Nacional de Policía”; con respecto a la primera fue eliminada⁴⁹ del PND debido a que no contó con financiamiento, por cuanto el préstamo del BID⁵⁰ que le iba a financiar presentó rezagos en su ejecución.

En relación a la meta de la Escuela Nacional de Policías⁵¹, se cumplió con la etapa de preinversión, y está pendiente el inicio de las obras.

4.2.3 Fortalecimiento del Sistema Penitenciario

Esta meta estaba a cargo del Ministerio de Justicia, y se ejecutaba a través del Patronato Nacional de Construcciones, presentó dificultades en su ejecución argumentándose problemas de financiamiento, originalmente planteada para el desarrollo de 5 proyectos⁵², sin embargo fue modificada y disminuida la meta de 5 a 3 proyectos, cambios avalados por el ministro rector del sector y MIDEPLAN⁵³. Al cierre del I semestre del 2014, se presenta con una ejecución acumulada de 3 proyectos, reportándose la meta por cumplida.

No obstante, se hace la observación, que las necesidades en infraestructura y el problema de sobrepoblación carcelaria, son aspectos de gran relevancia que requieren atención.

⁴⁹ Oficio DM-288-13 del 29 de mayo del 2013, de MIDEPLAN.

⁵⁰ Dicho préstamo fue suscrito el 20 de mayo del 2011, entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por un monto de US\$132.441.110, y aprobado por la Asamblea Legislativa mediante la Ley N° 9025, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 64 del 29 de marzo del 2012; no obstante según lo informado por el Ministerio de Hacienda, tuvo limitaciones en su avance.

⁵¹ El proyecto fue definido en cinco fases por parte del Ministerio de Seguridad Pública a saber, “Infraestructura”, “Equipamiento”, “Marco legal”, “Estructura orgánica” y “Malla curricular” y según lo informado por el MSP.

⁵² Los 5 proyectos eran: La construcción de nuevos espacios y obras complementarias en el Centro de Atención Institucional El Buen Pastor; Obras complementarias en edificios nuevos del Sistema Penitenciario Nacional; II Etapa de Módulos Penitenciarios Nuevos para la población privada de libertad; construcción Ámbito F Centro de Atención Institucional La Reforma; y remodelación Centro de Atención Institucional Limón.

⁵³ Oficio DM-284-13 del 29 de mayo del 2013 de MIDEPLAN.

4.3 Eje competitividad e innovación

En este Eje se proponía⁵⁴ establecer las bases para alcanzar una tasa de crecimiento de la producción de al menos el 5%-6% al finalizar el período, con tendencias que apuntaran a la sostenibilidad del ritmo de crecimiento. Entre las áreas donde se planteaban acciones estaban “Mejoramiento de la calidad de la educación”, “Desarrollo de infraestructura”, “Fomento de la inversión extranjera directa”, “Estímulo a la innovación, mejoramiento en aspectos de tramitología y reforma regulatoria”, “Fortalecimiento del turismo y promoción del comercio exterior”.

En este eje se plantearon 137 “metas de acciones estratégicas”; formulándose 4 metas nacionales⁵⁵ vinculadas directamente a este Eje. De las 137 metas de acciones estratégicas asociadas, en el primer semestre del 2014 y según lo reportado por los ministros rectores sectoriales, 37 (27%) metas presentan “avance satisfactorio”, 3 (2%) “necesidad de mejorar”, 18 (13%) se encuentran con “atraso crítico” y 24 (18%) se programan por lo general para el II semestre del 2014; asimismo 55 (40%) se reportan como “metas cumplidas” en el periodo acumulado 2011-I semestre 2014.

A continuación comentaremos la evolución que registran algunas de las metas de gran relevancia asociadas a este eje de desarrollo, a un semestre de culminar su vigencia.

4.3.1 Área de empleo

Referente al área de empleo, en el PND se planteó como meta “Alcanzar una tasa de desempleo abierto del 6% al final del período”, no obstante en el período 2011-2013 dicha variable tendió a desmejorar, pasando de 7,7% a 8,5%, según la ENAHO, elaborada por el INEC; asimismo, según la Encuesta trimestral de empleo (ECE) de esa misma institución, la tasa de desempleo del II trimestre del 2014, con respecto a la misma medición del 2013, ha tendido a disminuir⁵⁶, no obstante todavía se sigue reportando un número significativo de personas desempleadas.

Es importante también mencionar, que según datos del INEC, al II trimestre del 2014⁵⁷, un 75,5% de la población desocupada era población joven ubicada en un rango de edad de 15 a 34 años; asimismo un 63,2% de dicha población registraba una baja escolaridad –no alcanzaban la secundaria completa-; y por otra parte el 11,8% de la población ocupada estaba en condición de subempleada⁵⁸, situación que se ha venido acentuando desde el 2011.

La evolución de este indicador debe tener consideración prioritaria, ya que según algunos especialistas⁵⁹ la solución permanente al problema de la pobreza en lo que respecta a ingresos, pasa necesariamente por el mercado laboral, de allí su importancia para el desarrollo del país.

⁵⁴ PND pág. 87.

⁵⁵ Las metas vinculadas son: “Lograr que la tasa de inflación doméstica se mantenga baja y que se acerque cada vez más a la de los principales socios comerciales 2014”, “Alcanzar una tasa de crecimiento de la producción de al menos el 5%-6% al finalizar el periodo, con tendencias que apunten a la sostenibilidad del ritmo de crecimiento”, “Mejorar en al menos 3 puestos la posición del país en el Índice de Competitividad Global”, “Alcanzar una tasa de desempleo abierto del 6% al final del período”.

⁵⁶ Según esta encuesta, la tasa de desempleo del II trimestre del 2013 fue de 10,5% y en el II trimestre del 2014 de 9%.

⁵⁷ INEC, (2014). Encuesta Continua de Empleo, segundo trimestre 2014.

⁵⁸ Según definiciones del INEC se refiere a trabajadores con menos jornada laboral o con salarios inferiores al mínimo establecido;

http://www.inec.go.cr/Redatam/RpHelp/Help_Indicadores/Mercado_Laboral/Def_merclab/Definiciones.htm.

⁵⁹ PNUD, (2014), Pág. 34.

4.3.2 Área de producción nacional

El PND planteó en esta área como meta “Alcanzar una tasa de crecimiento de la producción de al menos el 5%-6% al finalizar el periodo, con tendencias que apunten a la sostenibilidad del ritmo de crecimiento”.

Si bien debe indicarse que no se ha alcanzado dicha meta de crecimiento, es importante indicar que la media para los últimos cuatro años ha sido de 4,6%, lo cual es una cifra aceptable, dadas las condiciones que han prevalecido en la economía internacional.

No obstante, es importante indicar que dado que las proyecciones de crecimiento elaboradas por el Banco Central de Costa Rica (BCCR) se ubican en 3,6% y 3,4% del PIB para 2014 y 2015, respectivamente⁶⁰, se requiere de las nuevas autoridades de Gobierno, acciones que propicien mayores tasas de crecimiento de la producción (inversión extranjera directa con encadenamientos, desarrollo de obra pública, innovación tecnológica y una institucionalidad pública más eficiente), con el consiguiente efecto en los niveles de empleo y de desarrollo económico-social.

4.3.3 Área de estabilidad de precios

En el PND 2011-2014, se planteó como meta en el área de estabilidad de precios, “Lograr que la tasa de inflación doméstica se mantenga baja y que se acerque cada vez más a la de los principales socios comerciales 2014”; y según las cifras del BCCR, este indicador en el período 2011-2013, tendió a bajar, pasando de 4,7% a 3,68%, con un desvío de la inflación de socios comerciales de 1,48 p.p. en el 2013. Para el I semestre del 2014, la tasa de inflación interanual se ubicó según cifras de la autoridad monetaria en 4,59%, nivel dentro del rango meta de inflación establecido por el BCCR para el año (4%±1 punto porcentual), y el desvío de la inflación local con respecto a la inflación de largo plazo que muestran los principales socios comerciales (estimada en 3,0%) fue de 1,59 p.p., cifra que se encuentra dentro de los valores definidos para este indicador (+ 3 p.p.).

En materia de precios, el Banco Central mantiene el rango meta de inflación esperada en 4±1%, aunque se prevén desviaciones transitorias de estos límites en 2014 y parte de 2015. Según el BCCR, la inflación acumulada a junio del presente año se debe en gran medida al aumento del tipo de cambio nominal y el aumento en precios de algunos bienes y servicios regulados.

4.3.4 Área de infraestructura vial

En el área de infraestructura vial se plantearon varias metas, referidas a diferentes proyectos de infraestructura, algunos de los cuales se comentan seguidamente, con base en lo reportado por el rector del Sector Transporte.

Proyectos de inversión de la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM)

- El Proyecto Bajos de Chilamate (Sarapiquí)-Vuelta Kooper (San Carlos), presenta al cierre del I semestre del año 2014 un avance del 61,77%⁶¹, encontrándose en proceso de ejecución, en cuanto a movimientos de tierras, colocación de alcantarillas y construcción

⁶⁰ BCCR, (2014). “Revisión del Programa Macroeconómico 2014-2015”, San José, julio del 2014, págs. 31-32.

⁶¹ El avance de la meta en el periodo 2011- I semestre 2014 es de 70,1%, dado que la meta era avanzar un 88% en el periodo de vigencia del PND.

de puentes, entre otros. Asimismo, según ha informado el MOPT se van a realizar obras complementarias en el Proyecto, por lo que su ejecución se estima se extenderá hasta el 2016.

- Referente al proyecto "Bernardo Soto – Sifón (San Ramón)", sigue sin iniciar ejecución al I semestre del 2014, y se estancó en un 8%⁶² de la etapa de preinversión, debido a que se empezaron a realizar valoraciones de un "corredor alternativo", por lo que se quedó sin financiamiento y actualmente están buscando una fuente alternativa para realizarlo. Por lo anterior, en este momento no se proporciona una fecha de reprogramación.
- En cuanto al Proyecto Sifón (San Ramón)-La Abundancia (San Carlos)⁶³, es un proyecto que había iniciado ejecución en el 2012, cuando alcanzó una ejecución del 67%; sin embargo desde el 2013 se encuentra suspendido, debido a que se vio la necesidad de ampliar la carretera a 4 carriles, para lo que se tuvo que tramitar nuevas autorizaciones y se proyecta su finalización para el segundo semestre del 2015.
- El Proyecto La Abundancia-Ciudad Quesada⁶⁴, presenta al I semestre del 2014 un 38% de avance, correspondiente a la parte final del proceso licitatorio, encontrándose en revisión del diseño final, además del proceso para la adquisición del derecho de vía necesario para realizar el proyecto. La Unidad Ejecutora proyecta iniciar las obras en los próximos meses.
- El Proyecto Mejoramiento Cañas – Liberia⁶⁵ reporta al I semestre del 2014 un avance del 67,3%, estando en la etapa de ejecución de la obra. Se reportan atrasos en la adjudicación de algunas obras.

Mantenimiento de la red vial nacional

En cuanto a la red vial nacional, la meta establecida buscaba conservar anualmente 4.250 km. (3.500 km. de la red en asfalto y 750 km. de la red en lastre), sobre la cual se reporta cumplimiento en los dos últimos años y al I semestre del 2014.

Sin embargo, el tipo de intervenciones que se han estado realizando requieren un seguimiento y valoración, dado que estudios⁶⁶ del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME), han venido previniendo que las inversiones realizadas no están teniendo el impacto real y sostenible en la recuperación de la Red Vial Nacional, señalando también la ausencia de una estrategia de intervención y mayor eficiencia de la inversión en carreteras.

Mantenimiento y construcción de puentes

En el PND 2011-2014, se estableció una meta de construcción de 80 puentes, no obstante topó con obstáculos en su ejecución, por cuanto en el período 2011-2014 se reportan 41 puentes en

⁶² El avance de la meta en el periodo 2011- I semestre 2014 es de 11,4%, dado que la meta era avanzar un 70% en el periodo de vigencia del PND.

⁶³ Financiado dentro del Convenio de Cooperación para el Financiamiento de Proyectos de Inversión (CR-X1007) entre la República de Costa Rica y el BID, Ley N°8757 (Publicada en La Gaceta N° 158 del 14/08/2009) y una línea de crédito con el BCIE.

⁶⁴ Financiado con el Contrato Préstamo N° 2007/OC-CR, entre Costa Rica y BID según Ley N° 8845 (Publicada 03/09/2010) (PIV-I).

⁶⁵ Ídem.

⁶⁶ LANAMME, (2013). Informe de Evaluación de la Red Vial Nacional Pavimentada de Costa Rica, años 2012-2013, San José, Costa Rica, junio 2013.

atención a la meta, de los cuales 25 fueron construidos, 4 reconstruidos, 5 rehabilitados y 7 fueron instalaciones de puentes modulares.

En este tema, debe tenerse en cuenta que ha sido un punto álgido del estado de las vías del país y uno de los causales del desmejoramiento de la competitividad, puesto que varios estudios han evidenciado su nivel de deterioro y la falta de un sistema de gestión de puentes, indicándose que las fallas generadas en puentes "...no son casos fortuitos o problemas aislados, son el resultado de contar con una infraestructura de puentes y alcantarillas que no han recibido un mantenimiento periódico por más de tres décadas...Además, muchos de estos puentes han excedido su vida útil y fueron construidos con especificaciones de diseño que eran vigentes en su momento, pero que actualmente son obsoletas..."⁶⁷.

4.4 El Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018: en proceso de construcción

De acuerdo con el artículo 4 de la Ley N° 5525 de Planificación Nacional, la Presidencia de la República establecerá los lineamientos de política general del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual será sometido a su consideración y aprobación en forma de planes a corto, mediano y largo plazo por parte de MIDEPLAN.

En relación con lo anterior, recientemente se emitió la Directriz Presidencial N° 006-MIDEPLAN⁶⁸ y el documento "Metodología para Elaborar el PND 2015-2018"⁶⁹, en los cuales se incluyen las principales líneas para la elaboración y evaluación del PND 2015-2018.

De acuerdo con tales disposiciones, el PND se elaborará con una "visión de desarrollo", dirigido por la Presidencia de la República y MIDEPLAN, con el apoyo de los Consejos Nacionales Sectoriales, y se formulará tomando como insumos los documentos: Plan de Gobierno, Plan Rescate 2015-2018⁷⁰; Costa Rica 2030 Objetivos de Desarrollo Nacional; Planes Regionales de Desarrollo; Planes Sectoriales; y Compromisos Internacionales.

Asimismo, se establecieron tres pilares, en los que se basará el nuevo PND, a saber: a) Impulsar el crecimiento económico del país y generar más y mejores empleos; b) Reducir la desigualdad y eliminar pobreza extrema; y c) Luchar contra la corrupción y fortalecer un Estado transparente y eficiente. También en el Programa de Gobierno, se fijaron varias áreas que constituyen compromisos, tal es el caso: de la calidad de la educación, fortalecimiento de la infraestructura de transporte, fomento a la seguridad pública, entre otros.

Se establece como parte de la estructura del PND, la definición de objetivos y metas nacionales, objetivos y metas sectoriales, así como programas y proyectos. Además, se indica que los programas y proyectos deben contemplar los siguientes factores: objetivo, resultado, indicador, línea base, meta del período 2015-2018, estimación presupuestaria y responsable (nombre de la persona e institución).

En cuanto al esquema sectorial de organización, se definen 14 sectores; los cuales agrupan las diferentes instituciones públicas de acuerdo a sus funciones y potestades, sectores que estarán dirigidos por lo general por un ministro rector, dichos sectores son: Trabajo y Seguridad Social (Ministro de MTSS); Desarrollo Humano e Inclusión Social (Ministro de MTSS en coordinación con Presidente Ejecutivo de IMAS); Desarrollo Agropecuario y Rural (Ministro del MAG); Educativo

⁶⁷ Colegio de Ingenieros Civiles de Costa Rica, (2013). Puentes en Costa Rica: Víctimas de la desidia y el olvido, Ing. Rolando Castillo Barahona, Ph.D., Ingeniero estructural, Coordinador de la Unidad de Puentes - LANAMME, UCR.

⁶⁸ Publicada en La Gaceta N° 134 del 14 de julio del 2014.

⁶⁹ MIDEPLAN, (2014). Metodología para Elaborar el PND 2015-2018, San José, Costa Rica.

⁷⁰ Partido Acción Ciudadana, (2013). Plan Rescate 2015-2018, San José, Costa Rica.

(Ministro del MEP); Salud, Nutrición y Deporte (Ministro de MINSA); Ambiente, Energía y Ordenamiento Territorial (Ministro de MINAE); Hacienda Pública, Monetario y Supervisión Financiera (Ministro de MINHAC); Cultura y Juventud (Ministro de MCJ); Transporte e Infraestructura (Ministro de MOPT); Seguridad Ciudadana y Justicia (Ministro de MSP); Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Ministro de MICIT); Economía, Industria, Comercio y Turismo (Ministro MEIC); Política Internacional (Ministro de MREC), y Vivienda y Asentamientos Humanos (Ministro de MIVAH).

En relación a la desagregación regional, se establecieron las siguientes regiones: Región Central; Región Brunca; Región Huetar Caribe; Región Huetar Norte; Región Chorotega; y Región Pacífico Central.

Se estableció además una "Red de Coordinación del Desarrollo Territorial y la Participación Ciudadana", conformada por las siguientes instituciones: MIDEPLAN, Ministerio de la Presidencia, Instituto de Desarrollo Rural (INDER), Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) y Dirección Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) del Ministerio de Gobernación y Policía.

En cuanto al proceso de ejecución del próximo PND, se establece como requisito la correspondencia entre los programas y proyectos estratégicos del PND con los programas presupuestarios, lo cual constituiría un esfuerzo ante la desvinculación del PND y los presupuestos que ha existido.

Con respecto al seguimiento y evaluación del mencionado PND, se proyecta aplicar la metodología emitida por MIDEPLAN, y se proponen elaborar informes trimestrales, semestrales y anuales de seguimiento.

Sin perjuicio de lo anterior, y en el marco planteado por las nuevas autoridades de Gobierno y de los enfoques particulares a que se arriben, esta Contraloría considera, a partir de la experiencia de la fiscalización y dictamen de los Informes de cumplimiento de metas del PND, que es importante que se valoren las situaciones y necesidades en diferentes áreas, tal y como se expuso en el apartado precedente; lo cual requiere por un lado tener en cuenta la importancia del factor "continuidad" en los esfuerzos por impactar variables de desarrollo, y por otro, el concretar "visiones de largo plazo" acompañadas de políticas de ese mismo alcance temporal, dada la complejidad y trascendencia para el país de las temáticas relacionadas con Infraestructura, Producción, Educación, Seguridad Ciudadana, entre otras, según lo señalado.

CUADRO 35
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO:
AVANCE DE METAS DE ACCIONES ESTRATÉGICAS SECTORIALES, AL PRIMER SEMESTRE 2014

EJE/SECTOR	TOTAL DE METAS DE ACCIONES ESTRAT. SECT.	METAS CUMPLIDAS */	AVANCE SATISFACTORIO	NECESIDAD DE MEJORAR	ATRASO CRÍTICO	OTROS **/	% METAS CUMPLIDAS	% AVANCE SATISFACTORIO	Porcentajes		
									% NECESIDAD DE MEJORAR	% ATRASO CRÍTICO	OTROS
1. Eje de Bienestar Social	121	46	34	6	17	18	38%	28%	5%	14%	15%
1.1 Sector Bienestar Social y Familia	13	8	4	0	0	1	62%	31%	0%	0%	8%
1.2 Sector Educación	37	13	13	2	4	5	35%	35%	5%	11%	14%
1.3 Sector Salud	25	9	3	1	10	2	36%	12%	4%	40%	8%
1.4 Sector Trabajo	30	13	8	3	3	3	43%	27%	10%	10%	10%
1.5 Sector Cultural	16	3	6	0	0	7	19%	38%	0%	0%	44%
2. Eje de Seguridad Ciudadana y Paz Social	21	12	4	1	1	3	57%	19%	5%	5%	14%
2.1 Sector Seguridad Ciudadana	21	12	4	1	1	3	57%	19%	5%	5%	14%
3. Eje de Ambiente y Ordenamiento Territorial	70	23	24	9	3	11	33%	34%	13%	4%	16%
3.1 Sector Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	57	18	17	9	3	10	32%	30%	16%	5%	18%
3.2 Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda	13	5	7	0	0	1	38%	54%	0%	0%	8%
4. Eje de Competitividad e Innovación	137	55	37	3	18	24	40%	27%	2%	13%	18%
4.1 Sector Productivo	42	28	10	1	3	0	67%	24%	2%	7%	0%
4.1.1 MAG	32	22	8	0	2	0	69%	25%	0%	6%	0%
4.1.2 MEIC	10	6	2	1	1	0	60%	20%	10%	10%	0%
4.2 Sector Financiero, Monetario y Supervisión Financiera	11	0	7	1	1	2	0%	64%	9%	9%	18%
4.3 Sector Transporte	27	4	7	1	14	1	15%	26%	4%	52%	4%
4.4 Sector Ciencia, Tecnología e Innovación	26	11	2	0	0	13	42%	8%	0%	0%	50%
4.5 Sector Comercio Exterior	26	12	11	0	0	3	46%	42%	0%	0%	12%
4.6 Sector Turismo	5	0	0	0	0	5	0%	0%	0%	0%	100%
5. Temas Transversales	13	10	3	0	0	0	77%	23%	0%	0%	0%
5.1 Modernización del Estado	6	3	3	0	0	0	50%	50%	0%	0%	0%
5.2 Política Exterior (7 cumplidas)	7	7	0	0	0	0	100%	0%	0%	0%	0%
TOTAL GENERAL	362	146	102	19	39	56	40%	28%	5%	11%	16%

*/ Se refiere a metas con un 100% o más de ejecución según la meta programada para los cuatro años de vigencia del PND.

**/ Se refiere a metas programadas para el II semestre 2014, otras que ya no se programarán o sin información.

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes de Seguimiento de metas del PND, remitidos por los ministros rectores sectoriales.

5 Análisis de la ejecución presupuestaria de algunas instituciones públicas y del sector de gobiernos locales

Este apartado presenta algunos aspectos relevantes de la ejecución presupuestaria al primer semestre de 2014 de instituciones públicas seleccionadas con base en su importancia estratégica y materialidad.

Las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N-1-2012-DC-DFOE), establecen en su numeral 4.3.17 la obligación de someter a más tardar el 30 de junio, a revisión externa de calidad la liquidación presupuestaria de las instituciones⁷¹. Un 71% de las instituciones sujetas a dicha disposición reportó haber cumplido con la norma en el plazo establecido y en otros casos se ha señalado a este Órgano Contralor que tales auditorías se encuentran en proceso o no se han ejecutado, aspecto que está siendo sujeto de seguimiento por parte de la CGR.

5.1 Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)

La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) es una entidad autónoma a la que le corresponde el gobierno y la administración de los seguros sociales obligatorios⁷²: i) el Seguro de Salud, que tiene a su cargo la promoción de la salud, prevención de la enfermedad, la prestación de servicios médicos y hospitalarios a través de diferentes centros de salud y prestaciones en dinero; y ii) el Seguro de Pensiones que cubre a los beneficiarios ante el acaecimiento de los riesgos de Invalidez, Vejez y Muerte. La CCSS también tiene a su cargo el Régimen No Contributivo de Pensiones⁷³.

En el primer semestre de 2014, la CCSS recaudó la suma de ₡1.540.202,2 millones, que representa un 54,1% del total presupuestado para el año, según se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO 36
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
PRESUPUESTO DE INGRESOS APROBADO Y EJECUTADO AL 30 DE JUNIO DE 2012-2014
SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR RÉGIMEN
MILLONES DE COLONES

Programa	2012			2013			2014		
	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución
Seguro de Salud	1.395.400,8	728.802,4	52,2%	1.554.145,8	860.839,4	55,4%	1.764.305,1	955.670,5	54,2%
Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte	790.864,8	459.031,7	58,0%	862.733,3	528.771,0	61,3%	941.852,3	509.036,5	54,0%
Régimen No Contributivo	109.036,9	66.413,6	60,9%	118.580,0	70.100,9	59,1%	140.564,1	75.495,2	53,7%
TOTAL	2.295.302,5	1.254.247,7	54,6%	2.535.459,1	1.459.711,3	57,6%	2.846.721,5	1.540.202,2	54,1%

Fuente: CCSS Informes de Ejecución Presupuestaria al 30 de junio de 2012, 2013 y 2014.

⁷¹ Están sujetas a esta disposición 24 instituciones de materialidad relevante, cuyo presupuesto supera los 60 millones de unidades de desarrollo que al 31 de diciembre de 2013, que equivale a ₡48.996,36 millones.

⁷² Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social y sus reformas, N° 17 del 22 de octubre de 1943.

⁷³ Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662, artículo 4.

5.1.1 Régimen del Seguro de Salud

La liquidez continúa siendo uno de los principales temas de este régimen. Si bien en el primer semestre de 2013 se observó una notable mejoría, en donde la tasa de crecimiento de los ingresos superó la de los gastos en 16,1 puntos porcentuales, la CGR⁷⁴ advirtió: *que ese escenario no se podía calificar como sostenible, ya que el incremento en los ingresos tenía su explicación en situaciones que podrían ser no recurrentes, como el pago oportuno del Gobierno Central de los recursos destinados a la atención de indigentes, la venta de títulos valores recibidos como pago de la deuda por parte del Estado y el superávit libre obtenido en el 2012, que podrían estar afectados por los aportes extraordinarios realizados por el Gobierno en el 2011 y 2012.*

La situación de liquidez desmejoró en el primer semestre de 2014, por cuanto la tasa de crecimiento de los ingresos superó en 5 puntos porcentuales la tasa de crecimiento de los egresos (vrs. 16,1% en 2013), lo que representa una reducción en la brecha de crecimiento, respecto al mismo período del año anterior. Lo anterior es producto, entre otras cosas, de que no se presentaron redenciones de títulos recibidos en pago de deuda del Gobierno Central en la primera mitad del año, como sí sucedió en el primer semestre de 2013. Además, el tiempo extraordinario en el programa de *Atención Integral de la Salud*, uno de los principales aceleradores del gasto, obtuvo un porcentaje de ejecución del 50,5% y un crecimiento de 6,8% respecto al mismo período del año anterior.

Lo anterior evidencia que, si bien en la actualidad no hay problemas de liquidez, la administración debe continuar reforzando las acciones que buscan mejorar la gestión de cobro, combate a la evasión y aumento en la cobertura contributiva, monitoreando el comportamiento de ingresos y aplicando las directrices sobre contención del gasto⁷⁵, a efecto de que se apliquen otras medidas con el fin de mantener el equilibrio financiero en este régimen, sin perjuicio de la atención oportuna y de calidad que se debe brindar a los asegurados. En este contexto se recuerda la conveniencia de que esa entidad, acelere la implementación del Expediente Digital Único en Salud (EDUS), meta catalogada por la institución como de cumplimiento insuficiente durante este primer semestre.

Sobre la ejecución de los ingresos

Este régimen sobrepasó la meta financiera de recaudación en un 4,2%, producto del porcentaje de ejecución de la partida *Financiamiento (Superávit Libre y Específico)*, principalmente, que ascendió a un 100% y representa el 14,4% del total de recursos ejecutados.

En siguiente cuadro se observa el comportamiento de los principales rubros de ingresos.

⁷⁴ CGR. 2013. Evaluación Fiscal y Presupuestaria del Sector Público 2013. San José, Costa Rica, pág. 74.

⁷⁵ Política de Aprovechamiento Racional de Recursos Financieros de la Caja Costarricense de Seguro Social, Disposiciones de Contención del Gasto, Medidas para mejor optimización de los recursos para el período 2011-2013, Políticas Presupuestarias para el 2014-2015, Política de creación de empleo altamente selectiva, dirigida a la prestación de servicios de salud de alto impacto, Política de ajustes salariales asociada con aumentos semestrales únicamente por costo de vida, Acciones para la optimización de los recursos destinados al pago de las diversas modalidades de tiempo extraordinario y otros rubros, implementadas a nivel hospitalario y Áreas de Salud.

CUADRO 37
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
PRESUPUESTO INGRESO APROBADO Y EJECUTADO DEL SEM AL 30 DE JUNIO 2012-2014
MILLONES DE COLONES

Ingreso	2012			2013			2014		
	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución
Contribuciones Sociales	1.179.029,50	579.891,70	49,2%	1.315.740,50	636.047,60	48,3%	1.402.632,30	696.814,90	49,7%
Ingresos no Tributarios	54.936,90	32.607,60	59,4%	54.837,60	37.318,10	68,1%	54.320,10	40.253,60	74,1%
Transferencia Corrientes	133.516,80	83.774,20	62,7%	156.704,40	107.777,20	68,8%	168.749,70	80.382,20	47,6%
Recuperación de Préstamos	108,60	51,50	47,4%	107,10	31,50	29,4%	65,90	96,50	146,4%
Transferencia Capital	5.046,90	1.781,40	35,3%	2.921,20	1.017,20	34,8%	613,20	199,40	32,5%
Superávit Libre	-	- 8.098,30	0,0%	7.000,00	39.107,00	558,7%	14.633,00	14.633,00	100,0%
Superávit Específico	22.762,10	38.794,40	170,4%	16.835,00	39.540,80	234,9%	123.290,90	123.290,90	100,0%
TOTAL	1.395.400,8	728.802,5	52,2%	1.554.145,80	860.839,40	55,4%	1.764.305,10	955.670,50	54,2%

Fuente: CCSS Informes de Ejecución Presupuestaria al 30 de junio de 2012, 2013 y 2014.

Específicamente, el porcentaje de ejecución de las *Contribuciones Sociales*⁷⁶, se incrementó en 9,6% respecto a 2013, principalmente por: i) el crecimiento en un 1,8% del número de trabajadores (as) cotizantes; ii) a los aumentos de salarios decretado por el Poder Ejecutivo; y iii) al efecto continuado de la *Ley de Migración y Extranjería N° 8764*, que entró en vigencia a partir del 1 de marzo de 2010, y estableció dentro de los requisitos para tramitación de documentos migratorios de residencia y su renovación, el contar con alguno de los seguros que dispone la CCSS⁷⁷.

Además de lo comentado, la CCSS⁷⁸ señala que la *continuación de las acciones de gestión cobratoria, de combate a la evasión y aumento en la cobertura contributiva, tienen su impacto financiero en los resultados de la recaudación.*

En cuanto a las *Transferencias Corrientes*⁷⁹, reflejan una ejecución menor con respecto al 2013, ya que para el presente período no se registraron ingresos por los pagos de deuda del Gobierno⁸⁰.

En lo referente al Financiamiento, específicamente el superávit, su porcentaje de ejecución obedece al resultado acumulado de periodos anteriores, y que según la CCSS, muestra una recuperación de la entidad, ya que le permite contar con reservas o capital de trabajo para gastos de la actividad ordinaria de carácter permanente y nuevas Inversiones⁸¹. No obstante, de los ¢137.923,9 millones de este rubro, ¢14.633,0 millones corresponden a superávit libre y ¢123.290,9 millones a superávit específico, cuya aplicación la determina la normativa.

Sobre ejecución de los egresos

El porcentaje de ejecución de los egresos totales ascendió a 42,3%, cifra que representa el menor porcentaje de ejecución en los últimos tres años a esa misma fecha, lo que podría obedecer a la aplicación de las directrices de contención del gasto emitidas por la CCSS en años anteriores ya citadas, y a la Política Presupuestaria 2014-2015⁸². A nivel de partida presupuestaria, con

⁷⁶ Representa el 72,9% del total de ingresos recaudados; su comportamiento depende de las variables económicas del país y el nivel de empleo.

⁷⁷ CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2014, pág. 12.

⁷⁸ CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2014, pág. 13.

⁷⁹ Incluyen, entre otros, los aportes realizados por el Gobierno Central, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), para la atención de la población indigente, de la Ley General de Control del Tabaco N°9028, de la Ley de Paternidad Responsable N°8101, Ley para Beneficios para los responsables de pacientes en fase terminal N°7756 y por la venta de títulos valores recibidos como pago de la deuda por parte del Estado.

⁸⁰ CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2014, Pág. 9.

⁸¹ CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2014, pág.19.

⁸² Aprobadas por la Junta Directiva de la CCSS, en el artículo 13 de la sesión 8660 del 12 de setiembre de 2013.

excepción de las *Transferencias Corrientes* y *Amortización*, todas muestran una ejecución menor al 50%.

En el siguiente cuadro se presenta el porcentaje de ejecución a nivel de partida presupuestaria.

CUADRO 38
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
PRESUPUESTO APROBADO Y EJECUTADO DEL SEM SEGÚN PARTIDA POR OBJETO DE GASTO AL 30 DE JUNIO 2012-2014
MILLONES DE COLONES

Partida	2012			2013			2014		
	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución
Remuneraciones	922.344,50	449.151,40	48,7%	1.013.383,60	474.822,20	46,9%	1.100.353,40	504.318,60	45,8%
Servicios	115.500,50	53.862,00	46,6%	132.132,40	55.375,30	41,9%	148.295,20	61.154,20	41,2%
Materiales y Suministros	209.519,60	119.090,40	56,8%	219.528,40	104.205,70	47,5%	236.118,70	111.372,80	47,2%
Intereses y comisiones	2.866,00	1.223,90	42,7%	1.872,60	754,50	40,3%	1.576,20	738,10	46,8%
Activos Financieros	100,10	10,80	10,8%	36,00	6,30	17,5%	57,00	10,10	17,7%
Bienes Duraderos	40.083,70	7.748,30	19,3%	58.182,50	15.786,10	27,1%	79.099,30	17.170,20	21,7%
Transferencias Corrientes	83.613,70	54.698,60	65,4%	98.271,60	49.865,00	50,7%	98.073,20	49.166,10	50,1%
Amortización	7.869,20	3.663,00	46,5%	5.993,20	2.680,60	44,7%	3.477,70	1.820,60	52,4%
Cuentas Especiales	13.503,60	0,00	0,0%	24.745,50	0,00	0,0%	97.254,40	0,00	0,0%
TOTAL	1.395.400,9	689.448,4	49,4%	1.554.145,80	703.495,70	45,3%	1.764.305,10	745.750,70	42,3%

Fuente: CCSS Informes de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2012, 2013 y 2014.

En cuanto a la partida de *Remuneraciones*⁸³, su porcentaje de ejecución disminuyó con respecto al año anterior, debido en parte a que en el 2013 se crearon 403 plazas, mientras que en el presente período 209 plazas⁸⁴.

Uno de los aceleradores de gasto en esta partida es el pago de tiempo extraordinario, en donde en el programa sustantivo del Régimen de Salud, *Atención Integral de la Salud*, se obtuvo un porcentaje de ejecución del 50,5% y un crecimiento con respecto al período anterior de 6,8%⁸⁵.

En la partida de *Servicios* resaltan los *Servicios médicos y de laboratorio* que representa el 30,8% de esta partida, en la misma se registra la contratación a proveedores externos como cooperativas y otros⁸⁶.

La partida *Bienes Duraderos*, muestra un porcentaje de ejecución del 21,7%, menor a 2013, para lo cual la CCSS reitera como justificación que los procesos de contratación administrativa mostraron inconvenientes como: *proveedores morosos con el pago de las cuotas de la institución, compras infructuosas, donde en diferentes procesos de contratación no hubo participación por parte de los proveedores, en algunos equipos no había cumplimiento de características técnicas por parte de los proveedores, la recepción de algunos equipos se da durante el segundo semestre, por lo que las facturas quedaron para cancelación en el siguiente período*⁸⁷.

No obstante lo anterior, se ejecutaron recursos para la construcción del Centro de Atención Integral de la Salud (CAIS) de Siquirres, Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS) de Oreamuno y obras de reestructuración de las zonas afectadas por el terremoto del año anterior⁸⁸. Sin embargo, el cumplimiento de una de las principales inversiones para mejorar la atención de

⁸³ Representa el 67,6% del total de gastos ejecutados.

⁸⁴ CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2014, pág. 24.

⁸⁵ Ídem, pág. 36.

⁸⁶ Ídem, pág. 27.

⁸⁷ Ídem, pág. 41.

⁸⁸ Ídem, pág. 25.

los asegurados como lo es la *implementación en 24 áreas de salud el Expediente Digital Único en Salud (EDUS)*, fue catalogado como insuficiente por la propia CCSS.

La ejecución de la partida de *Transferencias Corrientes*, cuyo porcentaje de ejecución está prácticamente en 50%, obedece *principalmente al pago de subsidios por incapacidad y la cancelación de las prestaciones legales*.

Comparación de los ingresos y egresos

El siguiente cuadro muestra las variaciones porcentuales de los ingresos y los egresos de los últimos cuatro períodos.

CUADRO 39
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL VARIACIONES PORCENTUALES DE UN AÑO A OTRO
DEL TOTAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL SEGURO DE ENFERMEDAD Y MATERNIDAD

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Ingresos	5,8%	8,8%	18,1%	11,0%
Egresos	8,9%	11,6%	2,0%	6,0%
Diferencia	-3,1%	-2,8%	16,1%	5,0%

Fuente: Informes de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2011, 2012, 2013 y 2014.

Si bien al igual que en el primer semestre del año anterior, la tasa de crecimiento de los ingresos superó la de los egresos, dicha brecha disminuyó en un 11,1 puntos porcentuales, por lo que las autoridades de la CCSS deben de continuar monitoreando la situación de liquidez, a efecto de evitar lo sucedido en los períodos 2010-2011 y 2011-2012, y de ser necesario plantear nuevas medidas tanto en ingresos como en los gastos, sin perjuicio de la atención oportuna y de calidad que se debe brindar a los asegurados.

5.1.2 Régimen de Invalidez Vejez y Muerte

En este régimen de capitalización, la recaudación de ingresos es mayor en un 4% a la meta financiera esperada para el primer semestre, pero inferior al 7,3%, del período 2013. Este decrecimiento se debe básicamente a la disminución del superávit libre acumulado, ya que se reinvierten en inversiones financieras y a la desaceleración en la recaudación de las Contribuciones Sociales, que pasaron de un 10,1% en el 2012 a un 8,7% en el 2014.

En cuanto a los gastos, los mismos presentan una desaceleración con respecto al 2013, producto básicamente al pago de pensiones, el cual pasó de crecer 14,8% en el 2012 a un 11,8% en el 2014.

Con el panorama anterior, se amplió la brecha entre ingresos y gastos a un -16,5 puntos porcentuales, por lo que, al igual que en el Régimen de Salud, las autoridades de esa entidad deben realizar un monitoreo permanente de este Régimen de cara a la toma de acciones oportunas que garanticen su sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

Cabe señalar que, ante la falta de consenso entre la SUPEN y la CCSS en cuanto a la situación actuarial y la sostenibilidad del IVM, y ante señalamientos de esta Contraloría General sobre este particular, la CCSS realizó un proceso de licitación para la Contratación Externa de Servicios Profesionales, para generar una Valuación Actuarial del Régimen del IVM, proceso que fue adjudicado mediante resolución final tomada por la Junta Directiva el 13 de febrero del 2014, en

la Sesión N° 8694. En este sentido, también resulta importante mencionar que recientemente, el 28 de julio del año en curso, las autoridades de la CCSS firmaron el contrato respectivo, por lo que se está a la espera de los resultados de dicha valuación actuarial, para la toma de decisiones.

Sobre la ejecución de los ingresos

El porcentaje de ejecución de los ingresos de este régimen es de un 54,0%, con lo que sobrepasa la meta financiera esperada para el primer semestre; sin embargo tal y como se observa en el siguiente cuadro, representa el menor porcentaje de recaudación en los últimos tres años. Lo anterior producto de la disminución de los recursos del superávit que son utilizados en inversiones financieras y a la desaceleración en el crecimiento de las Contribuciones Sociales.

CUADRO 40
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
PRESUPUESTO DE INGRESO APROBADO Y EJECUTADO DEL RÉGIMEN DE IVM AL 30 DE JUNIO 2012-2014
MILLONES DE COLONES

Ingreso	2012			2013			2014		
	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	% ejecución
Contribuciones Sociales	518.761,90	250.131,50	48,2%	552.117,80	272.654,70	49,4%	604.429,20	296.316,80	49,0%
Ingresos no Tributarios	118.664,20	62.323,50	52,5%	131.811,90	76.381,80	57,9%	149.172,70	73.286,60	49,1%
Transferencia Corrientes	49.685,10	21.428,40	43,1%	40.325,10	13.912,40	34,5%	45.417,40	21.789,20	48,0%
Ingresos de Capital	13.753,70	17.493,10	127,2%	31.478,50	2.553,70	8,1%	39.390,30	14.201,20	36,1%
Superávit Libre	90.000,00	107.655,20	119,6%	107.000,00	163.268,40	152,6%	103.442,70	103.442,70	100,0%
TOTAL	790.864,9	459.031,7	58,0%	862.733,30	528.771,00	61,3%	941.852,30	509.036,50	54,0%

Fuente: CCSS Informes de Ejecución Presupuestaria al 30 de junio de 2012, 2013 y 2014.

El porcentaje de recaudación de las *Contribuciones Sociales*⁸⁹ se ha mantenido estable con respecto al 2013. No obstante, según la CCSS el crecimiento de las contribuciones se ha desacelerado pasando de un 10,1% en el 2012 a un 8,7% en el 2014⁹⁰, lo que podría estar influenciado por las políticas de contención del gasto aplicada por el Gobierno Central en años recientes, tal como la limitación en la creación de nuevas plazas y la aplicación de incrementos salariales moderados⁹¹.

Otro factor es que el número de trabajadores que reportaron cuotas al IVM ha desacelerado su crecimiento, con tasas de 2,4% en el 2013 y 1,6% en 2014, luego de haber crecido un 4,7% en el 2012⁹².

En cuanto a los *Ingresos No Tributarios*, estos decrecieron 4,1% con respecto al 2013, debido al comportamiento de los intereses ganados sobre las inversiones en títulos valores y los créditos hipotecarios colocados, originado a la baja en la tasa de interés. Otro factor que incidió fue la menor adquisición de Bonos de Estabilización Monetaria (BEM) emitidos por el Banco Central⁹³.

En relación con las *Transferencias Corrientes*, su incremento con respecto al 2013, se debe principalmente a los aportes realizados por las empresas públicas en cumplimiento del artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador N° 7983, que establece una contribución de hasta el 15% de las utilidades de empresas públicas del Estado para fortalecer el IVM⁹⁴.

⁸⁹ Es la partida más importante de los ingresos, representan un 58,2% del total de los recursos recibidos.

⁹⁰ CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2014, pág. 99.

⁹¹ Ídem, pág. 72.

⁹² Ídem, pág. 73.

⁹³ Ídem.

⁹⁴ CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2014, pág. 74.

En los ingresos de capital, el crédito hipotecario ha perdido demanda, por lo que la Junta Directiva acordó acciones para su fortalecimiento, dentro de las que destaca la realización de un estudio para impulsar los créditos de vivienda de conformidad con las condiciones del mercado⁹⁵.

En lo referente a los recursos por "Financiamiento", que son recursos acumulados de períodos anteriores, decrecieron con respecto al 2013 debido a que se reinvierten en instrumentos financieros para obtener mayores rendimientos.

Sobre ejecución de los egresos

La ejecución total de los egresos asciende a un 45,2%. Las partidas más representativas siguen siendo las *Transferencias Corrientes*, que incluyen el pago de las pensiones y los *Activos Financieros*, cuya subpartida más significativa es la Adquisición de Valores del Gobierno Central, ambas suman el 96,7% del total de los gastos.

En el siguiente cuadro se muestra el comportamiento de los egresos.

CUADRO 41
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
PRESUPUESTO APROBADO Y EJECUTADO DEL RÉGIMEN DE IVM
SEGÚN PARTIDA POR OBJETO DE GASTO AL 30 DE JUNIO 2012-2014
MILLONES DE COLONES

Partida	2012			2013			2014		
	Presupuesto Aprobado	Presupuesto Ejecutado	% Ejecución	Presupuesto Aprobado	Presupuesto Ejecutado	% Ejecución	Presupuesto Aprobado	Presupuesto Ejecutado	% Ejecución
Remuneraciones	8.794,43	3.219,19	36,6%	7.720,00	3.429,10	44,4%	8.022,50	3.562,70	44,4%
Servicios	18.679,78	8.104,64	43,4%	18.465,50	7.980,80	43,2%	18.292,40	8.069,30	44,1%
Materiales y Suministros	150,46	41,36	27,5%	171,40	13,50	7,9%	158,80	28,60	18,0%
Intereses y comisiones	6.180,00	2.511,14	40,6%	7.196,00	1.615,40	22,4%	5.209,00	2.199,40	42,2%
Activos Financieros	216.000,00	65.840,95	30,5%	199.000,00	91.009,00	45,7%	148.442,70	101.428,70	68,3%
Bienes Duraderos	300,07	4,86	1,6%	255,80	1,40	0,5%	431,40	97,00	22,5%
Transferencias Corrientes	533.810,90	240.936,90	45,1%	621.446,10	273.825,40	44,1%	756.917,30	310.713,50	41,0%
Cuentas Especiales	6.949,19	0,00	0,0%	8.478,50	0,00	0,0%	4.378,30	0,00	0,0%
TOTAL	790.864,8	320.659,0	40,5%	862.733,3	377.874,6	43,8%	941.852,4	426.099,2	45,2%

Fuente: CCSS Informes de Ejecución Presupuestaria al 30 de junio de 2012, 2013 y 2014.

La partida *Transferencias Corrientes*⁹⁶, tiene una tendencia de crecimiento estable, en el 2013 fue de un 13,7% y en el 2014 es de un 13,5%. Su principal egreso es el pago de pensiones por invalidez, vejez y muerte⁹⁷; además incluye el aporte para el Seguro de Salud con el fin de cubrir los servicios médicos de los pensionados y el cargo por las prestaciones legales y de indemnizaciones. Influye directamente en su comportamiento, el aumento aprobado por 0,426% en el monto de las pensiones en el primer semestre de 2014, con el fin de compensar el incremento por costo de vida⁹⁸.

En la partida *Activos Financieros*, que es la segunda en importancia, se incorporan las inversiones en títulos valores a largo plazo⁹⁹, ya sea adquiridas con recursos nuevos producto de intereses o

⁹⁵ Sesión N°8689 del 16 de enero de 2014.

⁹⁶ Es la partida más importante de los gastos, representa el 72,9% del total de egresos.

⁹⁷ El monto va a depender del número de personas beneficiadas y de los incrementos que la CCSS decreta.

⁹⁸ CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2014, pág. 91.

⁹⁹ Las compra de valores de largo plazo del sector público representan el 89,6% del monto total de ejecución, las del sector privado representa un 7,8%, la diferencia corresponde a préstamos hipotecarios 2,6%.

vencimientos a corto plazo, y los créditos hipotecarios que se utilizan para capitalizar el régimen. El porcentaje de crecimiento de esta partida, a pesar de ser la de mayor ejecución, disminuyó, pasando de un 38,2% en el 2013 a un 11,4% en el 2014.

Composición de los ingresos y egresos

El siguiente cuadro muestra las variaciones porcentuales de los ingresos y los egresos de los últimos cuatro períodos. El decrecimiento de los ingresos en el 2014 con respecto al 2013, se debe principalmente a la disminución del superávit. Por su parte, en los egresos se presenta una desaceleración con respecto al 2013, producto básicamente de una disminución en el pago de pensiones el cual pasó de crecer 14,8% en el 2012 a un 11,8% en el 2014¹⁰⁰.

CUADRO 42
CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
VARIACIONES PORCENTUALES DE UN AÑO A OTRO
DEL TOTAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL RÉGIMEN DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Ingresos	8,7%	14,2%	15,2%	-3,7%
Egresos	-3,8%	15,0%	17,8%	12,8%
Diferencia	12,5%	-0,8%	-2,6%	-16,5%

Fuente: Informes de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2011, 2012, 2013 y 2014.

5.1.3 Sobre la planificación y el cumplimiento de metas

Sobre este tema, la CCSS indica que se continúa con el proyecto Fortalecimiento del Sistema de Planificación Institucional, que contempla el redireccionamiento de objetivos, estrategias, metas e indicadores. Lo anterior con el fin de potenciar los elementos generadores del valor público en salud y pensiones como pilares fundamentales de la sociedad costarricense¹⁰¹.

En congruencia con lo indicado, la Junta Directiva ordenó a las gerencias de la CCSS revisar de manera sistemática el alineamiento entre planes y realizar los ajustes correspondientes¹⁰². Esta Contraloría en el oficio de aprobación del presupuesto inicial para el 2014 de la CCSS¹⁰³, en el punto 1 apartado 1.2 inciso c, señaló que *"como parte de esa revisión se analicen las metas incluidas en el Programa Atención Integral de la Salud, ya que algunas de las mismas, se enfocan a solventar asuntos de carácter operativo, lo que no permite una orientación clara de la gestión, hacia la consecución de la finalidad del programa, como lo es la atención directa"*.

En cumplimiento de lo anterior, la CCSS realizó la revisión de las 109 metas originalmente definidas, lo que les permitió determinar cuáles estaban enfocadas al usuario y que responden a temas clave, productos finales y resultados, de las cuales se seleccionaron 52 metas, que constituyen el Plan Anual Operativo Institucional 2014. En relación con las 57 metas restantes, se ejecutarán y evaluarán en los Planes Tácticos Gerenciales y en los diferentes niveles de gestión¹⁰⁴.

¹⁰⁰ CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2014, pág. 99.

¹⁰¹ CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2014, pág.103.

¹⁰² Acuerdo tercero de la Sesión N°. 8663 del 23 de setiembre, de la Junta Directiva de la CCSS.

¹⁰³ NI 12874 (DFOE-SOC-0957) del 22/11/2013

¹⁰⁴ CCSS, Informe de Evaluación presupuestaria al 30 de junio de 2014, pág, 103.

De las 52 metas seleccionadas, la evaluación se realiza sobre las 39 que tienen una programación semestral, situación que no es conveniente, ya que no permite conocer el resultado de la gestión institucional en forma integral. Sobre el particular se reitera, lo indicado por esta Contraloría en el sentido de que dicha práctica se contrapone al principio de rendición de cuentas, ya que es de trascendental importancia para la toma de decisiones, conocer el avance de dichas metas a través del período, para que, de ser necesario, se tomen las medidas correctivas a tiempo.

De las metas evaluadas, un 74,4% (29) se clasifican como metas cumplidas, un 10,3% (4) como metas con cumplimiento aceptable, un 5,1% (2) como meta parcialmente cumplida, y un 10,2%(4) como metas insuficientes. La calificación general del desempeño institucional es de un 91,23% lo que se cataloga como cumplimiento aceptable¹⁰⁵.

A nivel de programas, en el de *Atención Integral a la Salud de las Personas*, que es el que recibe más recursos, de las 18 metas propuestas se evaluaron 13, resultando con un porcentaje de cumplimiento del 87,87%. Las dos metas catalogadas como insuficientes son: *Construcción y equipamiento de 5 sedes de EBAIS para el mejoramiento del primer nivel de atención e implementación en 24 áreas de salud y el Expediente Digital Único en Salud (EDUS)*; para el primer caso la CCSS señaló *problemas para atender la viabilidad ambiental y declaratoria de concurso infructuoso* y en cuanto a la segunda meta indicó que *los esfuerzos se centraron en acciones de revisión, coordinación, planeamiento y generación de un nuevo cronograma 2014-2017 que incluye las etapas de diseño obra y recepción*¹⁰⁶.

En el programa *Atención en el Seguro de Pensiones*, se evaluaron las 13 metas, obteniendo una calificación de 93,52%. La meta catalogada como insuficiente se relaciona con la colocación de ₡10.000,0 millones de colones en créditos hipotecarios, para lo cual esa entidad señala que en las condiciones del mercado hipotecario nacional existen opciones más competitivas para los potenciales clientes¹⁰⁷.

En relación con el programa *Conducción institucional*, de las 18 metas propuestas 13 fueron evaluadas, con una calificación general de un 92,31%. La meta calificada como insuficiente es: *Implementación en un 100% de la política de calidad institucional*. La CCSS señala que dicha política está en proceso de validación para someterla a aprobación¹⁰⁸.

Cabe señalar sobre las metas insuficientes y parcialmente cumplidas, la Dirección de Planificación Institucional presenta un plan de medidas correctivas sobre el rezago obtenido con el propósito de no afectar el desempeño institucional¹⁰⁹.

5.2 Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)

Ejecución presupuesto de ingresos

RECOPE cuenta con un presupuesto inicial ₡1.714.928,24 millones, el cual se incrementó en la suma de ₡13.602,33 millones mediante el presupuesto extraordinario N°1-2014, que se tramitó con el propósito de incluir los recursos del superávit específico provenientes de la emisión de bonos de los periodos 2012 y 2013. Además, en el presupuesto extraordinario N°2-2014 se incluyeron recursos por ₡32.634,62 millones para incorporar los contenidos de la tercera emisión de bonos,

¹⁰⁵ CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2014, pág.105.

¹⁰⁶ CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2014, pág.144.

¹⁰⁷ CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2014, pág.149.

¹⁰⁸ CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2014, pág. 151.

¹⁰⁹ CCSS, Informe de Evaluación Presupuestaria al 30 de junio de 2014, pág. 159-160.

todos recursos para aplicarlos a inversiones. En consecuencia, el presupuesto aprobado al mes de junio alcanzó la cifra de $\text{Q}1.761.165,2$ millones.

CUADRO 43
REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO
EJECUCIÓN DE INGRESOS AL 30 DE JUNIO DE 2014
MILLONES DE COLONES

Ingreso	Presupuesto total	Estructura %	Total ejecutado al 30/06/14	Estructura %	Presupuesto disponible	% ejecución
Ingresos corrientes	1.714.928,2	97,4	901.772,5	92,6	813.155,7	52,6
Ingresos de capital	-	-	235,9	0,0	(235,9)	
Financiamiento	46.237,0	2,6	71.324,2	7,3	(25.087,2)	154,3
TOTAL	1.761.165,2	100,0	973.332,6	100,0	787.832,6	55,3

Fuente: II Informe de ejecución presupuestaria 2014.

Como se puede apreciar el 92,6% de los ingresos recaudados en el semestre corresponden a ingresos corrientes, los representan una recaudación de un 52,6% en relación con lo proyectado para el año 2014, donde un 99,8% corresponde a la venta de productos derivados del petróleo, actividad fundamental que desarrolla la empresa.

Las ventas se realizan a partir de las tarifas fijadas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), e incluyen el impuesto único a los combustibles. Su comportamiento en unidades físicas se muestra de seguido.

CUADRO 44
VENTAS COMPARATIVAS AL 30 DE JUNIO 2014, 2013 Y 2012
METROS CÚBICOS Y PORCENTAJES

	2014	Estructura % 2014	2013	Estructura % 2013	2012	Estructura % 2012
NACIONALES						
Diesel	553.775	32,7%	535.467	34,4%	546.489	35,3%
Gasolinas	531.273	31,4%	512.063	32,9%	513.596	33,1%
Otros productos	347.696	20,5%	335.389	21,5%	344.152	22,2%
SUB-TOTAL m³	1.432.744	84,6%	1.382.919	88,7%	1.480.128	90,6%
ICE (Factor térmico)						
SUB-TOTAL m³	260.988	15,4%	175.622	11,3%	69.888	4,5%
EXPORTACIONES	-	0,0%	-	0,0%	75.891	4,9%
TOTAL m³	1.693.732	100,0%	1.558.541	100,0%	1.550.016	100,0%

Fuente: II informe de ejecución presupuestaria 2014.

NOTA: Las datos de ventas del mes de junio 2014 son preliminares, no conciliadas con el Departamento de Contaduría.

En el primer semestre del presente año han sido vendidos $1.693.731\text{m}^3$, lo cual supera en 135.191m^3 las ventas realizadas en el mismo periodo del año anterior, siendo las gasolinas y el diésel los productos que tienen una mayor participación de mercado, donde destaca el incremento en las ventas de diésel y búnker al Instituto Costarricense de Electricidad, utilizados como insumo para la generación térmica, lo cual representa para el primer semestre del año 2014 un 15,41%

de las ventas realizadas por RECOPE y que ha mantenido un crecimiento importante en los últimos años, considerando que la participación de los ingresos recaudados a junio de 2012, fue de un 4,51%, lo que implica un incremento en dicho periodo de 191.100 m³.

Los ingresos por concepto de financiamiento por $\text{¢}71.324,2$ millones, corresponden a los recursos del superávit, proveniente de la emisión de bonos de los años 2012 y 2013 y los recursos tarifarios.

Ejecución presupuesto de egresos

El presupuesto de egresos por $\text{¢}1.761.165,2$ millones, está distribuido en dos programas, a saber:

CUADRO 45
EJECUCIÓN POR PROGRAMA AL 30 DE JUNIO DE 2014
MILLONES DE COLONES

Programa	Presupuesto total	Estructura %	Total ejecutado al 30/06/14	Estructura %	Presupuesto disponible	% de ejecución
Operaciones	1.686.501,9	95,8%	904.279,4	98,0%	782.222,5	53,62
Inversiones	74.663,3	4,2%	18.328,4	2,0%	56.334,9	24,55
TOTAL	1.761.165,2	100,0%	922.607,8	100,0%	838.557,4	52,39

Fuente: II Informe de ejecución presupuestaria 2014.

Como se observa del cuadro anterior, el presupuesto de egresos al 30 de junio muestra una ejecución del 52,39%, de lo cual, el programa de operación tiene una importancia relativa de un 98,01% con respecto a la ejecución del primer semestre del año en curso, mientras que el de inversión de únicamente un 1,99%, para una ejecución de un 53,62% y un 24,55% respectivamente.

La baja ejecución en inversiones es una situación recurrente y que la administración justifica fundamentalmente en atrasos en la ejecución del contrato de la Terminal Atlántico, la reprogramación de la emisión de bonos y el atraso en la facturación por avance de obra por parte del contratista que construye las esferas para almacenar LPG en Moín, proyectos fundamentales para la empresa. Además, se indica que por la naturaleza de las inversiones se espera que en el segundo semestre se incremente su ejecución financiera. Al respecto la Gerencia General de la Empresa señala en nota GG-250-2014 del 6 de agosto en curso, que al finalizar el periodo se espera lograr la meta de una ejecución en inversiones del 85%, se diseñó un plan de mejora en la ejecución del presupuesto de inversión y que la comisión de alto nivel que opera en la Empresa, dará seguimiento a las estrategias planteadas como apoyo a la toma de decisiones relativas al avance de los proyectos y la ejecución del presupuesto respectivo. El detalle por partida es el siguiente.

CUADRO 46
EJECUCIÓN PROGRAMA DE INVERSIÓN AL 30 DE JUNIO DE 2014
MILLONES DE COLONES

Partida	Presupuesto total	Estructura %	Total ejecutado al 30/06/14	Estructura %	Presupuesto disponible	% de ejecución
Remuneraciones	1.278,5	1,71%	212,6	1,16%	1.065,9	16,63%
Servicios	3.843,5	5,15%	577,5	3,15%	3.266,0	15,03%
Mat. y suministros	271,4	0,36%	29,2	0,16%	242,2	10,76%
Bienes duraderos	69.269,9	92,78%	17.509,0	95,53%	51.760,9	25,28%
TOTAL	74.663,3	100,00%	18.328,3	100,00%	56.335,0	24,55%

Fuente: II Informe de ejecución presupuestaria 2014.

El programa de inversión fue ejecutado a junio por un monto de ¢18.328,43 millones y como se indicó, representa un 24,55% de ejecución con respecto al presupuesto. Este programa se distribuye en inversiones de infraestructura y operativas; las primeras se refieren a ampliar y modernizar los bienes de capital requeridos, por un monto de ¢17.182,26 millones; las segundas se orientan a mantener la capacidad de operación presente de los bienes de capital de la empresa, por ¢1.146,17 millones, lo cual, se ha financiado con recursos del superávit. Dentro de las obras más importantes ejecutadas al 30 de junio destacan las siguientes: 1250-531 Ampliación almacenamiento planteles de distribución, 1250-532 Tanques Bunker y Asfalto Moín y 1250-313 Terminal Atlántico.

Es importante señalar que la Refinería en Moín continúa fuera de operación desde su cierre técnico efectuado el 30 de setiembre de 2011, acerca de lo cual preocupa al Órgano Contralor el desarrollo del Proyecto de Modernización y Ampliación de la refinería ante las debilidades apuntadas mediante el oficio N° 6092 del 20 de junio de 2013 de la Contraloría General relativas al estudio de mercado; así como en el informe N° DFOE-AE-IF-02-2014 del 4 de abril de 2014 acerca de las inconsistencias, errores y omisiones en los estudios que sustentan la evaluación económica y financiera del Estudio de Factibilidad del Proyecto; y las debilidades detectadas en el informe de análisis de riesgo y factibilidad denominado Financial Feasibility and Risk Analysis. Al respecto, los estudios que sustentan la fase de pre-inversión del Proyecto no permiten demostrar y sustentar la rentabilidad esperada para RECOPE ni reúnen las condiciones necesarias para sustentar la decisión de continuar con el desarrollo del citado Proyecto. Por lo indicado, se dispuso a RECOPE abstenerse de utilizar los estudios de cita; contra lo cual, dicha Refinadora presentó demanda en el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda que está pendiente de resolución.

La no ejecución de las obras programadas, puede repercutir negativamente en los objetivos y metas planteadas para el periodo, como por ejemplo las metas propuestas acerca de los días de inventario promedio por producto a nivel nacional, que ha mostrado en el primer semestre el siguiente comportamiento.

CUADRO 47
DÍAS DE INVENTARIO PROMEDIO ESTIMADOS Y REALES
POR PRODUCTO AL 30 DE JUNIO DE 2014

Producto	Meta de inventario promedio (A)	Ejecución (B)	% de ejecución A/B
Gasolina	35	27	77
Diesel	30	29	97
LPG	9	7	78
Búnker	30	14	47

Fuente: II Informe de ejecución presupuestaria 2014.

Por otra parte, en el programa de operaciones con un 98,01% de lo ejecutado destaca la compra de hidrocarburos que ascendió a la suma de ¢834.518,4 millones que equivale a un 90,45% del total de egresos ejecutados en el semestre. El precio coctel CIF sin arancel obtenido durante el segundo trimestre de 2014 fue de \$113,32/BB. Otras partidas a destacar son las de remuneraciones con un 2,48% del monto total ejecutado en egresos y servicios con un 4,44%. Mayor detalle al nivel de partida se presenta de seguido.

CUADRO 48
EJECUCIÓN POR PARTIDA AL 30 DE JUNIO DE 2014
MILLONES DE COLONES

Partida	Presupuesto total	Estructura %	Total ejecutado al 30/06/14	Estructura %	Presupuesto disponible	% de ejecución
Remuneraciones	51.920,1	2,95%	22.909,6	2,48%	29.010,5	44,12
Servicios	90.911,6	5,16%	40.952,6	4,44%	49.959,0	45,05
Materiales y suministros	1.522.298,0	86,44%	836.202,2	90,63%	686.095,7	54,93
Intereses y comisiones	5.370,8	0,30%	2.096,9	0,23%	3.273,9	39,04
Bienes duraderos	69.269,9	3,93%	17.509,0	1,90%	51.760,9	25,28
Transferencias corrientes	7.618,0	0,43%	1.295,6	0,14%	6.322,4	17,01
Amortización	3.341,7	0,19%	1.641,9	0,18%	1.699,8	49,13
Cuentas especiales	10.435,1	0,59%	-	0,00%	10.435,1	-
TOTAL	1.761.165,2	100,00%	922.607,9	100,00%	838.557,3	52,39

Fuente: II Informe de ejecución presupuestaria 2014.

En lo que respecta a la partida de remuneraciones, fue ejecutada en un 44,12%, según se detalla de seguido.

CUADRO 49
EJECUCIÓN POR PARTIDA REMUNERACIONES AL 30 DE JUNIO DE 2014
MILLONES DE COLONES

Partida remuneraciones	Presupuesto total	Estructura %	Total ejecutado al 30/06/14	Estructura %	Presupuesto disponible	% de ejecución
Remuneraciones básicas	10.567,8	20,35%	4.734,3	20,67%	5.833,4	44,80%
Remuneraciones eventuales	2.917,6	5,62%	1.328,8	5,80%	1.588,8	45,54%
Incentivos salariales	23.049,1	44,39%	10.156,8	44,33%	12.892,3	44,07%
Cargas sociales	13.814,8	26,61%	6.109,5	26,67%	7.705,3	44,22%
Remuneraciones diversas	1.570,8	3,03%	580,2	2,53%	990,6	36,94%
TOTAL	51.920,1	100,00%	22.909,6	100,00%	29.010,5	44,12%

Fuente: II Informe de ejecución presupuestaria 2014.

Por concepto de remuneraciones se ejecutó a junio 2014, la suma de $\text{¢}22.909,6$ millones, o sea un 2,48% del monto ejecutado de egresos. Un 20,67% de las remuneraciones fue para el pago de los sueldos para cargos fijos a 1734 plazas fijas y 16 por servicios especiales, en remuneraciones eventuales con un 5,8% de monto ejecutado en la partida, se reconoció básicamente tiempo extraordinario, los incentivos salariales que representaron a junio un 44,3% del monto ejecutado fueron fundamentalmente para el pago del salario escolar y las retribuciones por años servidos, donde es importante mencionar que esta categoría representa el 218,1% de las remuneraciones básicas. Las cargas sociales para el personal de la empresa absorben el 26,6% del monto ejecutado en remuneraciones, y el restante 2,53% es para remuneraciones eventuales.

Por otra parte, en la partida de servicios, más de un 50% del monto ejecutado corresponde a transporte de bienes, que es lo que se paga por el transporte de combustibles.

5.3 Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)

Ejecución de Ingresos

El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), financia sus operaciones e inversiones con las fuentes de ingresos provenientes de: Ingresos Corrientes, Ingresos de Capital y Financiamiento.

CUADRO 50
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD:
COMPARATIVO DE INGRESOS PERCIBIDOS AL 30 DE JUNIO 2012-2014
MILLONES DE COLONES

Partida	2012			2013			2014		
	Presupuesto definitivo	Ingresos Percibidos	Recaudación	Presupuesto definitivo	Ingresos Percibidos	Recaudación	Presupuesto definitivo	Ingresos Percibidos	Recaudación
Ingresos Corrientes	1.381.389,7	612.367,0	44,3%	1.414.472,8	658.070,1	46,5%	1.671.364,4	869.263,7	52,0%
Ingresos de Capital	20.377,4	64,5	0,3%	20.693,0	2.935,1	14,2%	26.494,9	5.736,3	21,7%
Financiamiento	606.831,0	300.503,4	49,5%	553.778,9	416.099,9	75,1%	349.864,6	149.337,0	42,7%
TOTAL	2.008.598,1	912.934,9	45,5%	1.988.944,7	1.077.105,1	54,2%	2.047.723,9	1.024.337,0	50,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Ejecución Presupuestaria del periodo 2012 (remitido por Alejandro Soto Z. Gerente General y Marín Vindas Garita, Gerente de Finanzas a.i. mediante oficio 0012-277-2012, del 13 de setiembre de 2012, y aprobado en sesión 6004 del 12 de setiembre de 2012); del periodo 2013 (remitido por Jesús Orozco Delgado, Gerente de Finanzas, mediante oficio 0012-242-2013, del 8 de agosto de 2013, y aprobado en sesión 6051 del 7 de agosto de 2013) y del periodo 2014 (remitido por Jesús Orozco Delgado, Gerente de Finanzas mediante oficio 0012-327-2014, del 29 de julio de 2014 y aprobado en sesión 6100 del 28 de julio de 2014.)

La principal fuente de financiamiento del ICE son los ingresos corrientes, los cuales representan un 81,6% de su presupuesto definitivo y que al 30 de junio de 2014 el monto percibido por ese concepto asciende a $\$869.263,2$ millones. Es importante destacar que dichos ingresos han presentado un incremento de un 21,0% del año 2012 al 2014, en cuanto al monto presupuestado y un 42% en relación con lo recaudado para ese mismo periodo.

Los ingresos de capital presentan un incremento de un 30% (comparando los años 2012 al 2014 en lo que corresponde al monto presupuestado), en tanto, en lo pertinente a ingresos efectivos el aumento es significativo ya que pasó de $\$64,5$ millones a $\$5.736,3$ millones, del total de ingresos presupuestados por este concepto al 30 de junio de 2014, su recaudación es de un 21,7%.

Por su parte, el Financiamiento a nivel del presupuesto definitivo es el segundo en importancia relativa para el año 2014 (17,0%), y su recaudación para el primer semestre 2014 alcanzó un 42,7%. Se debe destacar que tal y como se muestra en el anterior, estos recursos presentan una disminución significativa desde el año 2012, cuyo monto presupuestado pasó de $\$606.831,0$ millones en el año 2012 a $\$349.864,6$ millones en el 2014, lo que significa una disminución de un 42,3%.

De conformidad con la información presupuestaria presentada por el ICE para los años 2008 al 2014, el Instituto refleja un crecimiento en sus ingresos, aunque la tasa de dicho crecimiento no es la misma que presentó históricamente; al respecto véase el cuadro siguiente y su gráfico correspondiente.

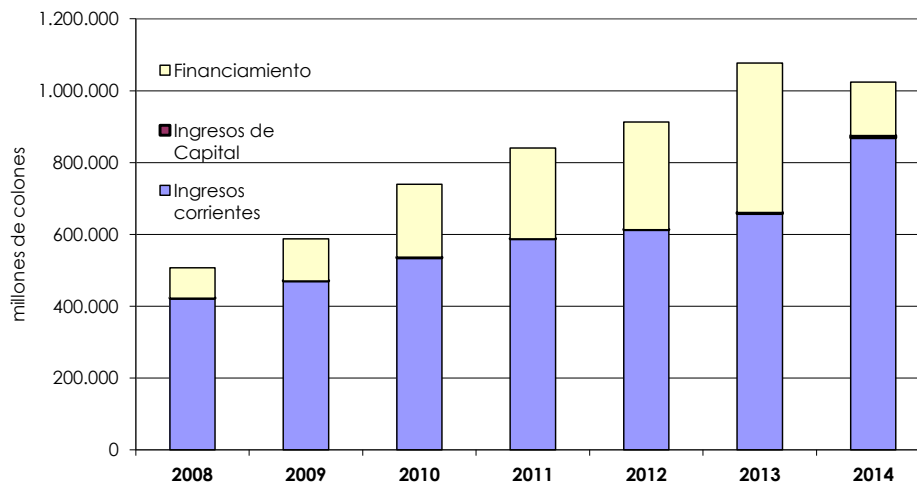
Al respecto, cabe señalar que para el primer semestre de los años 2013 – 2014 el comportamiento de los ingresos corrientes derivados de la operación sustantiva de la Empresa se han mantenido de manera regular; no obstante para el primer semestre 2014 el ICE registró un ingreso por otros conceptos que justifican el incremento en ese rubro.

CUADRO 51
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD
COMPARATIVO DE INGRESOS PERCIBIDOS AL 30 DE JUNIO 2008-2014
MILLONES DE COLONES

Ingreso	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ingresos corrientes	422.009,0	470.224,8	534.433,9	587.013,6	612.367,0	658.070,1	869.263,7
Ingresos de capital	72,0	90,2	1.561,3	112,4	64,5	2.935,1	5.736,3
Financiamiento	84.307,4	116.844,2	203.200,9	253.233,5	300.503,0	416.099,9	149.337,0
TOTAL	506.388,4	587.159,2	739.196,1	840.359,5	912.934,5	1.077.105,1	1.024.337,0

Fuente: Elaboración propia con base en las fuentes utilizadas para el cuadro anterior y además los Informes de Ejecución Presupuestaria para los periodos 2008 al 2011 remitidos mediante oficios 0078-766-2008 del 29 de julio de 2008 (complementado con oficio 0078-0826-2008, del 14 de agosto de 2008, mediante el cual se remite informe definitivo aprobado por el Consejo Directivo en sesión N° 5842 del 12 de agosto de 2008); 0078-807-2009 del 24 de julio de 2009 (complementado con oficio 0078-1235-2008(sic), del 6 de noviembre de 2009, mediante el cual se remite informe definitivo aprobado por el Consejo Directivo en sesión N° 5888 del 13 de octubre de 2009); 0078-0751-2010 del 23 de julio de 2010 (complementado con oficio 0078-1101-2010, del 27 de setiembre de 2010, mediante el cual se remite informe definitivo aprobado por el Consejo Directivo en sesión N° 5923 del 21 de setiembre de 2010); y el oficio 0012-286-2011 del 23 de setiembre de 2011, remitido por Alejandro Soto Z., Gerente General, y Marín Vindas Garita, Gerente de Finanzas a.i.; aprobado en sesión N° 5964 del 21 de setiembre 2011.

GRÁFICO 11
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD
COMPARATIVO DE INGRESOS PERCIBIDOS AL 30 DE JUNIO 2008-2014
MILLONES DE COLONES



Fuente: Informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2008 – 2014.

Ejecución de egresos

En relación con los egresos, el ICE distribuye sus gastos en tres programas: Alta Dirección y Gestión Administrativa, Electricidad y Telecomunicaciones; siendo estos dos últimos los programas sustantivos y que representan un 60,6% y un 34,3% del presupuesto para el año 2014 (entre ambos suman un 94,9%), tal como se muestra en el cuadro siguiente.

CUADRO 52
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD
COMPARATIVO EGRESOS EJECUTADOS AL 30 DE JUNIO, 2012-2014
SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA
MILLONES DE COLONES

Programa	2012			2013			2014		
	Presupuesto definitivo	Presupuesto Ejecutado	Ejecución	Presupuesto definitivo	Presupuesto Ejecutado	Ejecución	Presupuesto definitivo	Presupuesto Ejecutado	Ejecución
Alta Dirección y Gestión Administrativa	110.371,1	40.881,7	37,0%	101.306,2	41.001,7	40,5%	103.739,7	42.197,9	40,7%
Electricidad	987.722,4	441.522,2	44,7%	1.162.507,2	618.915,1	53,2%	1.241.031,4	582.695,0	47,0%
Telecomunicaciones	910.504,6	272.105,9	27,5%	725.131,3	279.598,3	38,6%	702.952,8	280.801,0	39,9%
TOTAL	2.008.598,1	754.509,8	37,6%	1.988.944,7	939.515,1	47,2%	2.047.723,9	905.693,9	44,2%

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por el ICE
 -Informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2012, 2013, 2014.

En el primer semestre del año 2014 se presenta una ejecución promedio del 44,2%. La realización de los gastos mantiene un comportamiento regular para los primeros semestres de los años 2012 al 2014.

El presupuesto asignado para el programa de Electricidad ha presentado un incremento nominal de un 25,6% en el periodo comprendido entre el 2012 y el 2014. El presupuesto asignado al programa de Telecomunicaciones ha venido disminuyendo, como se puede apreciar, del año 2012 al 2014. Tal reducción fue de ¢207.551,8 millones (22,8%) entre el 2012 y el 2013; y de ¢22.178,5 millones (3,0%) del año 2013 al 2014.

En materia de ejecución presupuestaria, y considerando la información de referencia ya mencionada, se refleja una subejecución de entre un 17% y un 12% para los primeros semestres de los años 2012 al 2014 (cuadro siguiente). Aunque de toda suerte ese porcentaje tiende a la baja - lo cual podría implicar un mejor desempeño del ICE en el uso de sus recursos- también revela la importancia de mantener una vigilancia constante sobre este tema, a fin de evitar financiamientos que no van a ser requeridos en un tiempo determinado.

CUADRO 53
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD
COMPARATIVO DE INGRESOS PERCIBIDOS Y EGRESOS EJECUTADOS AL 30 DE JUNIO, 2012-2014
MILLONES DE COLONES

	2012	2013	2014
Ingresos Percibidos	912.934,9	1.077.105,1	1.024.337,0
Egresos Ejecutados	754.509,8	939.515,1	905.693,9
DIFERENCIA	158.425,1	137.590,0	118.643,1
Dif./Ing.Perc.	17%	13%	12%

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por el ICE.
 -Informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2012, 2013, 2014.

Asimismo, del análisis de las partidas de egresos consolidadas, aquellas que tienen mayor importancia relativa según su monto (Remuneraciones, Materiales y Suministros, Servicios, Bienes Duraderos y Amortización representan cerca del 85% del presupuesto de egresos) reflejan una ejecución cercana o superior al 50% (véase cuadros siguientes y su respectivo gráfico); excepto en el caso de la partida Bienes Duraderos; por lo que el ICE deberá realizar los ajustes que corresponda.

CUADRO 54
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD
COMPARATIVO DE EGRESOS EJECUTADOS AL 30 DE JUNIO 2012-2014
SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR PARTIDA
MILLONES DE COLONES

	2012		2013		2014	
	Presupuesto ejecutado	% de ejecución	Presupuesto ejecutado	% de ejecución	Presupuesto ejecutado	% de ejecución
Remuneraciones	187.185,7	45%	193.412,6	48%	203.333,4	45%
Materiales y suministros	135.581,2	46%	205.780,5	64%	248.900,0	60%
Servicios	178.738,3	43%	176.156,4	48%	150.714,0	39%
Bienes duraderos	54.082,7	18%	31.908,1	16%	52.983,5	23%
Amortización	77.925,9	55%	194.006,3	63%	126.762,2	55%
Intereses y comisiones	51.221,1	38%	63.732,4	39%	57.054,3	36%
Activos financieros	3.058,2	13%	11.954,5	59%	5.079,6	14%
Transferencias corrientes	66.716,7	43%	62.564,3	44%	60.866,9	44%
Cuentas especiales	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%
TOTAL	754.509,8	38%	939.515,1	47%	905.693,9	44%

Fuente: Informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2012, 2013, 2014.

5.4 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados es una Institución Autónoma, creada por la Ley N° 2726 del 14 de abril de 1961, cuyo propósito es normar y garantizar los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y tratamiento, según los requerimientos de la sociedad,, contribuyendo al desarrollo económico y social del país

Ejecución presupuestaria

De la información proporcionada por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, en el segundo informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio de 2014, se observa que la ejecución de ingresos ha sido cercana al 50%, con una tendencia creciente en la recaudación en términos absolutos, tal como lo muestra el siguiente cuadro.

CUADRO 55
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
INGRESOS PERCIBIDOS AL 30 DE JUNIO, 2012-2014
MILLONES DE COLONES

Ingreso	2012			2013			2014		
	Presupuesto Definitivo	Recaudación		Presupuesto Definitivo	Recaudación		Presupuesto Definitivo	Recaudación	
		Absoluta	%		Absoluta	%		Absoluta	%
Corrientes	102.427,8	48.039,8	46,9%	114.082,2	64.652,4	56,7%	161.165,4	67.302,8	41,8%
De capital	3.337,3	1.139,6	34,1%	8.817,7	1.350,4	15,3%	6.662,4	307,6	4,6%
Financiamiento	22.259,7	16.031,3	72,0%	40.155,7	22.544,4	56,1%	61.218,6	48.032,5	78,5%
TOTAL	128.024,8	65.210,7	50,9%	163.055,5	88.547,2	54,3%	229.046,4	115.642,9	50,5%

Fuente: Informes de ejecución presupuestaria al 30 de junio, de los años 2012, 2013 y 2014.

Los ingresos recaudados durante el 2014 ascienden a la suma de ¢115.642,9 millones, representando el 50,5 % del total de ingresos estimado para el período 2014. Del cuadro anterior, se extrae la composición de ese total, así los ingresos corrientes representan el 58,2% de la recaudación total. Dentro de estos destaca la venta de bienes y servicios, que representan la actividad sustantiva de la entidad con ¢66.012,8 millones; y los de financiamiento el 41,5%, de modo que los recursos por concepto de ingresos de capital tienen poca relevancia en la recaudación del semestre.

Es importante acotar que en julio de 2014 el Instituto, por medio del presupuesto extraordinario N° 1-2014, procedió a rebajar de manera significativa los ingresos por concepto de préstamos provenientes de las siguientes entidades bancarias: Banco Nacional de Costa Rica, N° 208-10-30641069, Banco Kreditanstalt Für Wiederaufbau (KfW) N° 2002-65-595, Japan Bank for International Cooperation (JBIC) CR-P4, y del Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE 1725. Al respecto, es la segunda vez que el Órgano Contralor ha externado la necesidad de que el AyA cumpla con el principio de programación en su gestión presupuestaria y se revisen los factores que influyen en el no cumplimiento de la programación.

En relación con los egresos totales el presupuesto definitivo al 30 de junio de 2014, se incrementó en 40% respecto del año anterior; no obstante, la ejecución de los egresos del periodo actual alcanzó tan solo un 24,5%. La serie de años 2012-2014 muestra que la ejecución de egresos del primer semestre ha ido en disminución pasando de un 34,9% en el 2012 a un 24,5% en el 2014, lo cual es indicativo de limitaciones en la capacidad del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados de ejecutar un presupuesto que muestra una tendencia creciente. En el siguiente cuadro, se observa el comportamiento que han tenido los egresos en el lapso de los últimos tres años.

CUADRO 56
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
EJECUCIÓN DE EGRESOS POR PROGRAMA AL 30 DE JUNIO, 2012-2014
MILLONES DE COLONES

Programa	2012			2013			2014		
	Presup.	Ejecución		Presup.	Ejecución		Presup.	Ejecución	
	Definitivo	Absoluta	%	Definitivo	Absoluta	%	Definitivo	Absoluta	%
01 Adm. Superior y Apoyo Instit.	25.336,0	10.595,0	41,8%	25.122,6	10.571,8	42,1%	31.278,4	11.746,2	37,6%
02 Operac. Mant. y Comerc. de Acued.	54.456,8	23.372,4	42,9%	60.666,3	25.815,2	42,6%	74.246,9	28.112,8	37,9%
03 Inversiones	40.819,4	9.172,3	22,5%	69.728,8	11.310,0	16,2%	115.188,5	13.838,1	12,0%
04 Operac. Mant. y Comerc. de Alcant.	2.650,3	993,5	37,5%	3.343,9	1.173,5	35,1%	4.640,9	1.310,1	28,2%
05 Hidrantes	4.762,30	503,7	10,6%	4.193,9	974,2	23,2%	3.691,7	1.057,7	28,6%
TOTAL	128.024,8	44.636,9	34,9%	163.055,5	49.844,7	30,6%	229.046,4	56.064,8	24,5%

Fuente: Informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio, 2012, 2013, 2014.

Al igual que años anteriores, en el período 2014 sobresale la partida remuneraciones que ha consumido la mayor parte de los egresos del AyA de ese período, representando el 26% del total de los gastos presupuestados y el 46% de los gastos ejecutados.

Es importante destacar que la partida presupuestaria de Bienes Duraderos cuenta con la mayor cantidad de recursos, ¢75.999,8 millones; monto con un aumento considerable en relación con el 2013, pues se le asignó la suma de ¢48.825,2 millones. Al respecto, preocupa que su ejecución sea de tan sólo un 10% en el primer semestre de 2014. En tanto, la partida intereses refleja que la estimación se incrementó en el 2014 con respecto a los dos años anteriores, y a la vez su ejecución pasó de un 27,5% a un 40,5%.

La administración no se refiere al alto costo que paga en intereses por el uso de recursos provenientes del financiamiento, en tanto los proyectos que financian no muestran avances significativos.

La partida Servicios, gasto ordinario de esa institución, muestra una tendencia creciente en términos absolutos en la asignación presupuestaria y en su ejecución. Sin embargo, la ejecución porcentual es baja de 34,4%, ello amerita insistir en la necesidad de implementar acciones concretas que resulten en una mejora de calidad en los servicios, que por norma expresa, debe brindar a la población en general.

Se concluye entonces, que el crecimiento en los egresos se relaciona con la carga financiera producto del uso de financiamiento mediante préstamos, mientras que las inversiones reflejadas en el uso de recursos destinados a bienes duraderos tienen baja ejecución.

En cuanto a la ejecución de egresos por programas presupuestarios al 30 de junio de 2014, la mayor asignación presupuestaria se relaciona con las Inversiones, aunque con una ejecución de tan solo el 12%. Esta situación viene en descenso por lo menos desde los últimos cuatro periodos, lo cual, evidencia la dificultad que ha tenido la institución para ejecutar importantes proyectos de inversión relativos a los acueductos y alcantarillados.

Estos temas se confirman en los hallazgos de la Contraloría General plasmados diversos informes de fiscalización. Por ejemplo, el informe DFOE-AE-IF-11-2012, evidenció que la Junta Directiva ha discutido los problemas de gerenciamiento de algunos proyectos tal como el Programa de

Abastecimiento del Área Metropolitana de San José, Acueductos Urbanos y Alcantarillado Sanitario de Puerto Viejo de Limón, de la Unidad Ejecutora BCIE, mencionando el atraso en la entrega de términos de referencia, de diseños e insumos. Agrega el informe que el Programa Agua Potable y Saneamiento Básico Rural II, a cargo de la Unidad Ejecutora KFW, "ha tenido atrasos en los diseños, en los procesos licitatorios, en el traspaso de lotes y servidumbres; así como en la coordinación con las comunidades".

Por su parte, en el informe DFOE-AE-IF-10-2013, alertó sobre el escaso avance físico-financiero del proyecto de Alcantarillado Sanitario del Proyecto Limón Ciudad Puerto, señalando que "no cuenta con las obras físicas de alcantarillado, debido a que un año después de iniciar el proceso de contratación de los diseños e inspección, se cambió la modalidad de contratación ante el requerimiento del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento". El siguiente cuadro muestra la ejecución por programas de los últimos tres años.

CUADRO 57
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
COMPARATIVO DE EGRESOS APROBADO Y EJECUTADO,
SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PARTIDA, AL 30 DE JUNIO, 2012-2014
MILLONES DE COLONES

Partida	2012			2013			2014		
	Presup.	Ejecución		Presup.	Ejecución		Presup.	Ejecución	
	Definitivo	Absoluta	%	Definitivo	Absoluta	%	Definitivo	Absoluta	%
Remuneraciones	48.255,4	21.956,4	45,5%	52.607,8	23.752,2	45,1%	58.919,8	25.529,5	43,3%
Servicios	34.924,1	13.205,5	37,8%	39.838,3	14.474,3	36,3%	45.907,0	15.803,1	34,4%
Materiales y suministros	10.187,1	2.468,0	24,2%	12.395,0	2.504,2	20,2%	13.420,5	2.683,1	20,0%
Intereses	2.609,8	697,1	26,7%	2.676,5	736,8	27,5%	3.132,6	1.268,8	40,5%
Bienes duraderos	26.765,0	4.041,7	15,1%	48.825,2	5.832,1	11,9%	75.999,8	8.012,1	10,5%
corrientes	1.221,1	674,9	55,3%	1.452,4	446,0	30,7%	3.011,7	496,6	16,5%
Amortización	3.432,3	1.593,4	46,4%	4.295,2	2.099,0	48,9%	6.004,4	2.271,6	37,8%
Cuentas especiales	630,0	0,0	0,0%	965,1	0,0	0,0%	22.650,5	0,0	0,0%
TOTAL	128.024,8	44.637,0	34,9%	163.055,5	49.844,7	30,6%	229.046,4	56.064,8	24,5%

Fuente: Informe de ejecución presupuestaria al 30 de junio, 2012, 2013 y 2014.

En el informe de evaluación presupuestaria del primer semestre de 2014, la Dirección de Planificación Estratégica del AyA informa como limitaciones en materia de ejecución de egresos del programa de inversiones, los atrasos en los informes de las empresas; problemas de supervisión; atraso en la entrega de diseños por parte de la empresa adjudicada; ejecución de proyectos limitada por resoluciones de la Sala IV; no contar con los términos de referencia según lo programado; problemas con la adquisición de terrenos para la construcción de los proyectos; no contar oportunamente con la viabilidad ambiental de los proyectos y con los permisos de uso del terreno. Además, la Administración indica que no continuarán las obras de alcantarillado sanitario relacionadas con el Proyecto de Limón Ciudad Puerto, por el cierre de dicho proyecto. La suma de tales limitaciones muestra la urgente necesidad de que el Instituto evalúe la calidad de la gestión de proyectos y las metodologías utilizadas para la respectiva gestión, control y ejecución.

En relación con lo anterior, el Órgano Contralor ha manifestado en reiteradas ocasiones, la responsabilidad de la Administración de establecer los mecanismos e instrumentos que permitan realizar las proyecciones para el correcto uso de las fuentes de financiamiento y de la ejecución de los gastos relacionados, de conformidad con lo dispuesto en la norma 2.2.5 contenida en el Manual Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, referida a la "visión plurianual en el presupuesto institucional". Ello a fin de revisar los factores que influyen en la falta de cumplimiento de la programación, y así, tomar las medidas necesarias, basado en la ejecución de los proyectos

cuyo desarrollo supera el periodo anual, y realizar si fuera del caso, ajustes en la planificación de mediano y largo plazo.

Cumplimiento de objetivos y metas estratégicos

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados reporta que de las 18 metas programadas para el año 2014 se cumplieron 10, no se cumplieron 3, y 5 que serán evaluadas al 31 de diciembre de 2014. Las metas no cumplidas son parte del Programa de Mejoramiento Ambiental de la Gran Área Metropolitana, financiadas con recursos del Banco Japonés JBIC, en relación con el diseño de las obras del sistema de recolección de aguas residuales con un atraso de 38 meses.

En este sentido el AyA aduce incumplimientos por parte del consultor; la ejecución de este proyecto al 30 de junio es tan sólo del 14%, sea del presupuesto asignado de ₡11.939,4 millones, se ejecutó sólo ₡1.674,0 millones. Además, que aún no da inicio la construcción del Túnel de Trasvase para el transporte de las aguas residuales de los colectores de la zona sur hacia la cuenca del río Torres para reunir las con las aguas de los colectores de zona norte y enviarlas a la planta de tratamiento, por ello, su avance físico y financiero es 0%. Tampoco, presenta ejecución presupuestaria los ₡3.033,9 millones para la adquisición de terrenos para la construcción del sistema de colectores y redes secundarias de las zonas norte y sur. Resulta preocupante que de 597 servidumbres que se deben constituir sólo 9 están resueltas, y 26 están en trámite de notificación a sus propietarios.

También, se indica que para el Programa 01 no se establecieron objetivos y metas en el Plan Operativo Institucional, ello, a pesar de que los programas de apoyo no se estarían asociando con objetivos y metas.

En relación con las 5 metas que serán evaluadas al finalizar el año (cuarto trimestre), en el Programa 02: Operación, mantenimiento y comercialización de acueductos, al 30 de junio dos de ellas se reportan con un avance de cero, una relacionada con el objetivo estratégico del programa correspondiente a "Mejorar la capacidad de respuesta institucional sobre las demandas de servicios de los distintos segmentos de los clientes" y la segunda con el programa de "Fortalecer el modelo de gestión delegada". Lo anterior, puede implicar que permanezcan limitaciones para atender aspectos básicos de la razón de ser del AyA, determinadas por la propia Administración, pues, el primer objetivo señalado está relacionado con la gestión operativa y el segundo con la de 150 ASADAS mediante las denominadas Estrategias diferenciadas de atención".

Otras dos metas reportadas con avance cero, forman parte del Programa 03: Inversiones, la primera se relaciona con el objetivo estratégico de ese programa "Gestionar en coordinación con los demás actores sociales, administrativos y políticos la protección de las diferentes áreas de drenaje, y zonas de recarga para evitar la afectación del recurso hídrico", relacionado con la necesidad de mejorar el acceso y aprovechamiento del recurso hídrico en el país y parte del proyecto plurianual que técnicamente no debería tener retrasos para lograr los fines institucionales. La segunda meta está asociada al objetivo estratégico, "Planificar y ejecutar actividades de investigación, así como promover el uso de normas técnicas y nuevas tecnologías en las distintas áreas del quehacer Institucional, con el fin de mejorar los servicios que ofrece". La quinta meta reportada para ser evaluada al final del periodo, corresponde al Programa 04: Operación, mantenimiento y comercialización de alcantarillado, y se identifica con el objetivo estratégico "Mejorar la capacidad de respuesta institucional sobre las demandas de servicios de los distintos segmentos de clientes" y que también la Institución lo asocia con el avance del nuevo modelo de gestión operativa.

Dado lo anterior, el AyA informa que dentro de sus principales perspectivas para orientar su gestión hacia el futuro, está el “Impulsar y fortalecer el saneamiento del país”, para ello, estima que su mayor reto está en cómo enfrentar la disposición de aguas residuales a nivel nacional, pues, en la actualidad solamente un 25,6% de la población nacional está conectada a sistemas de recolección de agua residuales. De este porcentaje, solamente el 4,2% cuentan con tratamiento, es decir, solo un bajo porcentaje de las aguas recolectadas lo tienen.

La Administración pretende reorientar la situación hacia un mayor uso del alcantarillado sanitario y mejor control del uso del tanque séptico, de la siguiente forma:

- Elaboración e implementación de la Política Nacional de Saneamiento, que promueva mejores prácticas en el manejo del tema y el crecimiento de las coberturas de recolección y tratamiento de aguas residuales.
- Creación del Subsector de Agua y Saneamiento.
- Formalizar el Subsector de Agua y Saneamiento, bajo la rectoría de AyA.
- Ejecución del Proyecto de Mejoramiento Ambiental del Área Metropolitana de San José, actualmente en proceso.
- Programar y financiar la segunda fase del proyecto de Mejoramiento Ambiental del Área Metropolitana de San José, para la ampliación del sistema, brindar tratamiento secundario e inclusión de las ciudades de Escazú, Santa Ana y Ciudad Colón. Gestionar la constitución de un fondo con financiamiento gubernamental y de la sociedad civil.
- Elaboración de un programa para adecuar la infraestructura y funcionamiento de todos los sistemas que actualmente se encuentran en operación (cumplimiento cabal de normativa): Planta Puntarenas, lagunas Pérez Zeledón y Guanacaste y otros de urbanizaciones y búsqueda de su financiamiento mediante crédito para su modernización.
- Impulsar estudios de adaptabilidad de suelos y riesgos asociados a la utilización del tanque séptico, que permitan definir un mapa de zonas aptas para su funcionamiento como solución sanitaria, que oriente la asignación óptima de recursos hacia cada tipo de solución.

En relación con el agua potable, tiene definido que es claro que el acceso a los servicios de agua potable no es universal en el país, por lo cual propone lo siguiente.

- Creación y formalización del Subsector de Agua y Saneamiento, cuya rectoría esté a cargo del AyA.
- Coordinación de acciones en el sector con Dirección de Aguas, Salud, Tribunal Ambiental, SENARA, para integrar datos hidrogeológicos en un Sistema Nacional de Información sobre el recurso hídrico e iniciar acciones de descontaminación.
- Impulsar una nueva cultura del agua.
- Fortalecimiento de la investigación sobre contaminación por químicos y búsqueda de soluciones (arsénico y manganeso).
- Fortalecimiento de la capacidad de Operadores Comunales y Municipales para disminuir inequidades en cuanto a abastecimiento de agua potable.
- Fortalecimiento de oficinas regionales para la atención integral de las necesidades de los servicios en su ámbito territorial.

5.5 Ministerio de Obras Públicas (MOPT) y sus Consejos

En esta sección se abarca la situación actual de los ingresos del MOPT y sus Consejos, así como la evolución en la ejecución, enfocándose en los montos del presupuesto de los grupos de subpartidas: 1.04 “Servicios de gestión y apoyo”, 1.08 “Mantenimiento y reparación”, 2.03

“Materiales y productos de uso en la construcción y mantenimiento”¹¹⁰, 5.02 “Construcciones, adiciones y mejoras” y 5.03 “Bienes preexistentes”. Dichas clasificaciones se utilizan por cuanto representan mayoritariamente las erogaciones que de manera directa modifican el acervo de la infraestructura con la que cuenta el país.

A la información presentada se le realizaron dos ajustes: i. Al presupuesto del MOPT se le excluyen aquellas transferencias –corrientes y de capital- que este Ministerio recibe para luego transferir a sus Consejos, con el cual se financia parte de sus respectivos presupuestos; ii. Al Ministerio y sus Consejos, se le excluye las erogaciones relacionadas con el programa de Administración¹¹¹, debido a que al considerar la estructura programática, esta sustracción permite mostrar las erogaciones relacionadas con programas que constituyen labores sustantivas de cada institución.

Ingresos

La estructura de los ingresos presupuestados anuales se ha comportado según lo muestra el siguiente cuadro.

CUADRO 58
INGRESO PRESUPUESTO DEFINITIVO ANUAL DEL MOPT Y SUS CONSEJOS 2009-2014
MILLONES DE COLONES

Institución	2009	2010	2011	2012	2013	2014
MOPT	108.907,19	114.433,56	104.279,48	95.000,34	125.982,91	142.686,11
CONSEJO DE SEGURIDAD VIAL	17.285,25	20.017,88	34.762,13	24.096,24	21.897,63	20.837,20
Ingresos corrientes	16.106,19	17.611,23	29.973,12	20.936,68	16.550,16	19.327,74
Financiamiento	1.179,06	2.406,65	4.789,01	3.159,57	5.347,48	1.509,46
CONSEJO DE TRANSPORTE PUBLICO	2.894,80	2.981,77	4.060,51	3.190,87	2.907,46	4.199,58
Ingresos corrientes	1.937,40	1.844,69	2.357,38	2.536,60	2.644,34	2.845,30
Financiamiento	957,40	1.137,08	1.703,13	654,28	263,12	1.354,28
CONSEJO NACIONAL DE CONCESIONES	6.794,94	8.329,48	9.102,11	10.078,85	13.693,73	7.587,88
Ingresos corrientes	3.972,76	6.224,88	2.075,57	7.413,57	7.798,08	3.301,00
Financiamiento	2.822,18	2.104,60	7.026,54	2.665,27	5.895,66	4.286,88
CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD	176.792,07	406.121,13	189.340,71	256.626,88	295.743,29	350.433,28
Ingresos corrientes	7.353,40	7.470,30	7.586,38	8.466,21	8.553,28	9.395,17
Ingresos de capital	110.153,11	370.463,55	123.760,50	177.542,44	207.467,55	238.872,38
Financiamiento	59.285,56	28.187,27	57.993,82	70.618,22	79.722,46	102.165,73
CONSEJO TECNICO DE AVIACION CIVIL	26.044,09	21.934,70	37.388,39	31.831,62	25.454,80	25.883,02
Ingresos corrientes	20.952,90	20.155,52	21.948,13	20.643,17	21.540,08	23.154,63
Ingresos de capital	1.359,73	1.779,18	1.880,26	1.813,99	1.585,72	1.760,18
Financiamiento	3.731,46		13.560,00	9.374,46	2.329,00	968,22
MOPT y Consejos	338.718,34	573.818,51	378.933,33	420.824,80	485.679,83	551.627,08

Fuente: Elaboración propia con datos para el MOPT del Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF), excluyendo transferencias corrientes y de capital a Órganos Descentralizados, y datos del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) para los Consejos, tomados el 1 de agosto de 2014.

Nota: los ingresos del MOPT corresponden a la asignación realizada en el Presupuesto Nacional.

¹¹⁰ Solamente para el caso del MOPT.

¹¹¹ Que incluye dependiendo de la institución los programas denominados: Administración superior, Administración Central, Administración General, Alta Dirección y Gestión Administrativa, Alta Administración y Gestión Administrativa y Servicios Administrativos

Destaca el caso del CONAVI, cuyo presupuesto representa en promedio el 59,7% del monto total¹¹². Además, para dicha institución se aprecia un crecimiento de sus ingresos por concepto de ingresos de capital y financiamiento, que se debe principalmente a la inclusión en el presupuesto de la institución de los préstamos externos, tanto por parte del Programa de Infraestructura Vial I (PIV-I, con recursos del BID, los cuales se reflejan como transferencias de capital al CONAVI por parte del MOPT), como del préstamo con el BCIE¹¹³ (reflejado como financiamiento), así como el aumento del superávit de años anteriores, por factores como la subejecución en algunos proyectos por ejemplo, la carretera Sifón-La Abundancia.

En segundo término, se observa que de los recursos destinados a estas instituciones, el MOPT representa, en promedio para el periodo 2009 a 2014, el 25,7%¹¹⁴ de los recursos, lo que aunado con el peso relativo del CONAVI, entre ellas dos, comprenden el 85,4% -en promedio para el mismo periodo- de los recursos totales.

Egresos

Con el propósito de cuantificar los egresos y erogaciones que el MOPT y sus Consejos realizan para afectar el acervo de infraestructura y su organización, se utilizan únicamente los montos del presupuesto de los grupos de subpartidas: 1.04 "Servicios de gestión y apoyo"¹¹⁵, 1.08 "Mantenimiento y reparación"¹¹⁶, 5.02 "Construcciones, adiciones y mejoras", 5.03 "Bienes preexistentes"¹¹⁷ y para el caso del MOPT se incluye las erogaciones del clasificador 2.03 "Materiales y productos de uso en la construcción y mantenimiento"¹¹⁸, las cuales presentan mayoritariamente erogaciones que de manera directa modifican el acervo de la infraestructura con la que cuenta el país.

Por otra parte, se realizaron dos ajustes, en el caso del presupuesto del MOPT de excluir aquellas transferencias –corrientes y de capital- que este Ministerio recibe para luego transferir a sus Consejos, con el cual se financia parte de sus respectivos presupuestos. Además, para el grupo de instituciones seleccionadas, se excluyeron las erogaciones relacionadas con el programa de Administración¹¹⁹, debido a que esta sustracción permite mostrar las erogaciones más relacionadas con programas que constituyen labores sustantivas de cada institución. Los datos obtenidos se muestran en el cuadro a continuación.

¹¹² Porcentaje obtenido del promedio de la relación $\frac{\text{Ingreso Definitivo del CONAVI}}{\text{Ingreso Total del MOPT y sus Consejos}}$. Los valores de la serie son 52,2%, 70,8%, 50,0%, 61,0%, 60,9% y 63,5% (respectivamente para los años 2009-2014).

¹¹³ Préstamo N° 2080.

¹¹⁴ Porcentaje obtenido del promedio de la relación $\frac{\text{Ingreso Definitivo del MOPT}}{\text{Ingreso Total del MOPT y sus Consejos}}$. Los valores de la serie son 32,2%, 19,9%, 27,5%, 22,6%, 25,9% y 25,9% (respectivamente para los años 2009-2014).

¹¹⁵ Está constituido por gastos de servicios profesionales, técnicos y misceláneos, para realizar trabajos específicos. Comprende estudios de factibilidad, pago de honorarios a profesionales y técnicos de diferentes áreas, entre otros.

¹¹⁶ Incluye gastos relacionados con la contratación de servicios para el mantenimiento preventivo y habitual de obras públicas, maquinaria, equipo y mobiliario con el fin de conservar la capacidad de servicio.

¹¹⁷ Esta incluye la adquisición de bienes duraderos nuevos o ya existentes, como son los bienes de capital fijo, muebles e inmuebles. Incluye los procesos de construcción, así como la adición, y mejoramiento de bienes de capital, diferenciándose de aquellos procesos que tienen como propósito el mantenimiento normal de dichos bienes, menor o habitual. La subpartida correspondiente a 5.02 "Construcciones, adiciones y mejoras" considera erogaciones relacionadas con los procesos de construcción, adiciones y mejoras de obras públicas. El subgrupo 5.03 "Bienes preexistentes" incluye la adquisición de terrenos u obras ya construidas, así como las comisiones, los honorarios y gastos de inscripción, que se consideran como parte del costo.

¹¹⁸ Corresponde a las erogaciones relacionadas con la adquisición de materiales y productos empleados usualmente en la construcción, mantenimiento y reparación. Incluye por ejemplo las estructuras terminadas de acero, aluminio, hierro, entre otros, tales como columnas, puertas, ventanas, puentes baileys.

¹¹⁹ Que incluye el programa administrativo de cada institución y cuyo nombre puede variar, por ejemplo denominarse como: Administración superior, Administración Central, Administración General, Alta Dirección y Gestión Administrativa, Alta Administración y Gestión Administrativa y Servicios Administrativos

CUADRO 59
EGRESO DEFINITIVO Y EJECUTADO POR EL MOPT Y SUS CONSEJOS PARA LOS GRUPOS DE SUBPARTIDAS 1.04, 1.08, 2.03*, 5.02 Y 5.03 SIN CONSIDERAR EL PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN
MILLONES DE COLONES CORRIENTES

Instituciones	2011		2012		2013		2014 ^b	
	Definitivo	Ejecutado	Definitivo	Ejecutado	Definitivo	Ejecutado	Definitivo	Ejecutado
COSEVI	417,66	296,22	4.039,87	1.194,07	4.002,93	3.398,17	3.364,69	57,52
CTP	599,54	115,71	262,81	233,71	172,17	123,46	199,92	69,74
CNC	5.655,33	5.216,76	4.490,27	2.340,63	5.583,52	4.723,91	2.745,92	250,53
CONAVI	150.674,86	120.785,02	219.072,78	139.813,11	260.140,10	146.534,89	312.279,51	82.035,96
CETAC	5.908,13	4.307,62	3.568,88	3.307,90	2.122,15	1.984,39	5.661,99	940,31
Subtotal Consejos	163.255,52	130.721,33	231.434,62	146.889,42	272.020,88	156.764,83	324.252,03	83.354,05
MOPT ^a	22.181,62	15.733,10	14.238,04	11.075,09	28.411,73	23.411,55	31.118,08	10.668,71
MOPT y Consejos	185.437,15	146.454,43	245.672,67	157.964,51	300.432,61	180.176,38	355.370,11	94.022,76
MOPT y Consejos (% PIB)	0,9%	0,7%	1,1%	0,7%	1,2%	0,7%	1,3%	0,3%
Relación Consejos / MOPT	7,36	8,31	16,25	13,26	9,57	6,70	10,42	7,81

Fuente: Elaboración propia con datos para el MOPT del SIGAF, tomando como base el Presupuesto de Ley Ajustado en millones, excluyendo transferencias corrientes y de capital a Órganos Descentralizados; y del SIPP para los Consejos, con datos tomados el 1 de agosto de 2014, sin considerar los programas relacionados con Administración.

^a Para el caso del MOPT se incluye el grupo de subpartida 2.03 "Materiales y productos de uso en la construcción y mantenimiento".

^b Montos ejecutados hasta el 30 de junio.

Del cuadro anterior, se destaca el peso relativo de los montos del presupuesto definitivo de los Consejos, pues en promedio para el periodo 2011-2014, representan 10,9 veces el del MOPT¹²⁰, dentro de los cuales, tal y como se ha mencionado, el CONAVI presenta un papel preponderante en cuanto al destino de recursos para afectar el stock de infraestructura del país.

Asimismo, los montos ejecutados de la inversión por el MOPT y sus Consejos representa en promedio, para los años 2011-2014, escasamente el 0,7% del PIB¹²¹ y para el primer semestre del presente año la ejecución apenas alcanza el 0,3% del PIB. Estos montos ejecutados son de niveles similares mientras que los montos presupuestados aumentan cada año.

Ante el estado actual de la ejecución de los presupuestos institucionales del MOPT y sus Consejos (ver cuadro siguiente), sobresale el hecho que el comportamiento del primer semestre de los últimos años es concordante con los resultados obtenidos durante el presente año, siendo la ejecución acumulada apenas de 26,5%.

En el caso que la ejecución de los recursos mantenga su comportamiento, resulta imperativo reiterar lo dicho por la Contraloría General, por cuanto se requiere un esfuerzo adicional de la Administración, a fin de alcanzar el logro de las metas mediante una razonable ejecución presupuestaria y que el país mantenga la senda del desarrollo que propicie el bienestar de la población¹²², pues la ejecución de este primer semestre evidencia que se mantienen los problemas que ha presentado este Ministerio y sus Consejos para la ejecución de sus metas prioritarias. Además, resulta prudente señalar que para la consecución de los objetivos y metas, tanto institucionales como de país (donde destaca el Plan Nacional de Transporte 2011-2035), se requiere que la ejecución de los recursos esté apegada a una adecuada planificación, ejecución y seguimiento de los proyectos (que se encuentran no sólo en etapas preliminares de su planteamiento, sino también de aquellos que a la fecha se están efectuando, en especial los

¹²⁰ Resultado del promedio de la relación, para cada año del periodo, del subtotal del presupuesto Definitivo de los Consejos entre el Definitivo del MOPT, es decir:
$$\frac{\text{Presup. Def. Subtotal Consejos}}{\text{Presup. Def. del MOPT}}$$

¹²¹ Se utiliza el PIB a precios de mercado, pues se incluye el efecto de los impuestos y las subvenciones sobre los productos.

¹²² Contraloría General de la República. (2014). "Presupuestos Públicos 2014. Situación y Perspectivas". Costa Rica: La Contraloría, 62-68.

que presentan retrasos significativos de los plazos y desbalances entre lo ejecutado financieramente y físicamente).

CUADRO 60
EJECUCIÓN ANUAL POR PARTE DEL MOPT Y SUS CONSEJOS
PARA LOS GRUPOS DE SUBPARTIDAS 1.04, 1.08, 2.03*, 5.02 Y 5.03
EN PORCENTAJES

Institución	2009	2010	2011	2012	2013	2014^b
COSEVI	74,5%	54,8%	70,9%	29,6%	84,9%	1,7%
CTP	31,2%	35,5%	19,3%	88,9%	71,7%	34,9%
CNC	63,4%	1,6%	92,2%	52,1%	84,6%	9,1%
CONAVI	93,9%	26,7%	80,2%	63,8%	56,3%	26,3%
CETAC	81,8%	66,1%	72,9%	92,7%	93,5%	16,6%
Subtotal Consejos	92,4%	27,2%	80,1%	63,5%	57,6%	25,7%
MOPT ^a	79,2%	71,3%	70,9%	77,8%	82,4%	34,3%
MOPT y Consejos	90,3%	29,8%	79,0%	64,3%	60,0%	26,5%

Fuente: Elaboración propia con datos para el MOPT del SIGAF, tomando como base el Presupuesto de Ley Ajustado en millones, excluyendo transferencias corrientes y de capital a Órganos Descentralizados; y del SIPP para los Consejos, con datos tomados el 1 de agosto de 2014, sin considerar los programas relacionados con Administración.

^a Para el caso del MOPT se incluye el grupo de subpartida 2.03 "Materiales y productos de uso en la construcción y mantenimiento".

Complementariamente, en el siguiente cuadro se muestra el nivel de cumplimiento de las metas para el Sector Transporte elaborado por el MOPT al 30 de junio de 2014. Dentro del cual, se puede observar cómo el porcentaje de las metas que se encuentran con un estado de cumplimiento de avance satisfactorio corresponde al 48,5% del total; no obstante, existe un 42,4% de las metas que presenta un avance crítico. Lo anterior evidencia que para el año en curso se requiere un esfuerzo adicional para la consecución de las metas establecidas que procuran el desarrollo del país.

CUADRO 61
MOPT Y CONSEJOS DE TRANSPORTE: CUMPLIMIENTO DE METAS AL 31 DE JUNIO DE 2014

Rango de cumplimiento	Metas	Porcentaje
Avance satisfactorio	16	48,5%
Necesidad de Mejorar	3	9,1%
Avance crítico	14	42,4%
Metas totales con información ^a	33	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Matriz Anual de Programación, Seguimiento y Evaluación Sectorial e Institucional (MAPSESI) remitida a la Contraloría General por medio del oficio DMOPT-3730-2014 de 31 de julio de 2014.

a Se hace referencia a las metas que presentan información según la Matriz Anual de Programación, Seguimiento y Evaluación Sectorial e Institucional (MAPSESI). Lo anterior, debido a que del total de metas para las instituciones seleccionadas, existen 7 de las cuales no se aporta información detallada de su ejecución.

5.6 Ministerio de Educación Pública (MEP)

La misión del Ministerio de Educación Pública (MEP) es desarrollar y consolidar un sistema educativo de excelencia que permita el acceso de toda la población a una educación de calidad, centrada en el desarrollo integral de las personas y en la promoción de una sociedad costarricense integrada por las oportunidades y la equidad social. Las propuestas institucionales para el año 2014, incluyen entre otras: disminuir la tasa de deserción del sistema educativo tanto en primaria como secundaria, aumentar la cobertura en secundaria, así como aumentar el porcentaje de centros educativos con acceso a internet a partir de una línea base del 48%.

El presupuesto del MEP para el año 2014 asciende a la suma de ₡1.938.425,2 millones, al 30 de junio, de los cuales ejecutó ₡927.492,9 millones (47,8%), cifra inferior al 48,4%, que gastó en el primer semestre de 2013 y al 49,1% de ese mismo período del 2012.

En relación con la estructura programática, en el periodo 2012-2014 se refleja una asignación estable de los recursos para cada programa.

CUADRO 62
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA: EGRESOS POR PROGRAMA AL 30 DE JUNIO DE CADA AÑO
PERIODO 2012-2014
MILLONES DE COLONES

Programa	2012				2013				2014			
	Presupuesto		% de		Presupuesto		% de		Presupuesto		% de	
	Ajustado	%	Devengado	ejecución	Ajustado	%	Devengado	ejecución	Ajustado	%	Devengado	ejecución
550. Definición y Planif. de la Política Educat.	316.894,5	20,0	168.248,7	53,1	361.648,1	20,8	192.866,8	53,3	409.851,9	21,1	218.327,7	53,3
551. Servicios de Apoyo a la Gestión.	67.461,0	4,3	29.033,1	43,0	73.102,6	4,2	34.634,2	47,4	90.924,2	4,7	40.217,1	44,2
552. Capacitación y Desarrollo Profesional.	-	-	-	0,0	-	-	-	0,0	-	-	-	0,0
553. Des. Curricular y Vínculo al Trabajo.	9.024,1	0,6	3.545,5	39,3	10.287,4	0,6	3.958,4	38,5	13.525,4	0,7	4.635,0	34,3
554. Infraes. Y Equip. Del Sistema Educativo.	57.876,4	3,6	20.845,0	36,0	45.155,8	2,6	10.121,8	22,4	41.037,5	2,1	20.742,1	50,5
555. Aplicac. de la Tecnol. a la Educación.	21.526,7	1,4	10.913,6	50,7	22.191,1	1,3	10.280,7	46,3	23.509,5	1,2	10.481,9	44,6
556. Gestión y Evaluación de la Calidad.	2.129,0	0,1	626,7	29,4	2.203,8	0,1	711,8	32,3	2.282,7	0,1	678,3	29,7
557. Desarrollo y Coordinación Regional.	24.151,0	1,5	9.908,7	41,0	24.197,2	1,4	10.412,0	43,0	32.572,9	1,7	11.788,1	36,2
558. Programas de Equidad.	144.335,7	9,1	72.622,2	50,3	146.191,2	8,4	72.100,3	49,3	164.110,5	8,5	74.884,3	45,6
573. Implementación de la Política Educat.	941.380,5	59,4	461.154,4	49,0	1.054.539,8	60,6	506.116,3	48,0	1.160.524,2	59,9	545.652,0	47,0
580. Dirección y Administración.	1.204,2	0,1	1.204,2	100,0	2.000,0	0,1	2.000,0	100,0	86,3	0,0	86,3	100,0
TOTAL	1.585.983,2	100,0	778.102,1	49,1	1.741.517,0	100,0	843.202,3	48,4	1.938.425,2	100,0	927.492,9	47,8

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por el SIGAF.

No obstante, existe un aumento en la ejecución del Programa 554, Infraestructura y Equipamiento Educativo, el cual pasó de un 22,4% en el 2013 a un 50,5% en el 2014; es decir, la ejecución se incrementó en más del doble con respecto al periodo anterior, debido a un incremento de ₡10.914,3 millones en las transferencias de capital destinadas a las Juntas de Educación y Administrativas. Por su parte, el programa 557, Desarrollo y Coordinación Regional, redujo su ejecución de 43,0% a 36,2% para ese mismo periodo.

La asignación presupuestaria por objeto de gasto se concentra en las partidas de Remuneraciones y Transferencias Corrientes, las cuales para el 2014 absorben el 95,8% de los recursos incorporados.

CUADRO 63
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
EGRESOS EJECUTADOS POR PARTIDA AL 30 DE JUNIO DE CADA AÑO
PERIODO 2012-2014
MILLONES DE COLONES

Partida	2012					2013					2014				
	Presupuesto					Presupuesto					Presupuesto				
	Inicial	Ajustado	%	Devengado	% ejecución	Inicial	Ajustado	%	Devengado	% ejecución	Inicial	Ajustado	%	Devengado	% ejecución
Remuneraciones	991.700,4	991.700,4	62,5	480.729,2	48,5	1.099.613,3	1.099.619,2	63,1	524.521,7	47,7	1.191.525,2	1.191.582,9	61,5	559.264,5	46,9
Servicios	26.383,4	23.495,0	1,5	6.589,9	28,0	28.000,1	21.564,2	1,2	6.185,2	28,7	30.020,6	29.156,7	1,5	7.443,6	25,5
Materiales y Suministros	1.878,5	1.642,5	0,1	336,4	20,5	1.539,6	1.627,4	0,1	294,6	18,1	2.044,4	2.114,3	0,1	331,4	15,7
Bienes Duraderos	13.467,7	14.380,3	0,9	825,9	5,7	13.677,1	14.355,4	0,8	1.486,8	10,4	10.565,9	10.320,2	0,5	495,1	4,8
Transferencias Corrientes	497.114,6	498.057,7	31,4	260.370,1	52,3	557.684,6	561.918,3	32,3	293.514,2	52,2	663.962,5	665.207,9	34,3	334.316,3	50,3
Transferencias de Capital	54.234,4	56.707,2	3,6	29.250,6	51,6	39.002,3	42.432,4	2,4	17.199,8	40,5	39.509,4	40.043,2	2,1	25.642,0	64,0
TOTAL	1.584.779,0	1.585.983,2	100,0	778.102,1	49,1	1.739.517,0	1.741.517,0	100,0	843.202,3	48,4	1.937.628,0	1.938.425,2	100,0	927.492,9	47,8

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del SIGAF.

La partida de Remuneraciones, ejecutada principalmente en el programa 573 "Implementación de la Política Educativa", alcanzó una ejecución al 30 de junio de 2014 de un 46,9%, cifra levemente inferior al 47,7% alcanzado en el periodo anterior. Por otra parte, con la partida Transferencias Corrientes se realizan transferencias al Fondo Especial de Educación Superior (FEES), a Universidades Públicas y al Consejo Nacional de Rectores (CONARE), las cuales al 30 de junio de 2014 concentran el 63% del total de esas transferencias.

CUADRO 64
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
TRANSFERENCIAS CORRIENTES AL 30 DE JUNIO 2014
MILLONES DE COLONES

Rubro	Monto	%
Fondo Especial para la Educación Superior	193.834,6	58,0
Universidad Técnica Nacional	12.569,7	3,8
Universidad Estatal a Distancia	1.323,5	0,4
Universidad Nacional	1.176,6	0,4
Universidad de Costa Rica	1.047,9	0,3
Consejo Nacional de Rectores	810,0	0,2
SUBTOTAL EDUCACIÓN SUPERIOR	210.762,2	63,0
Otras Transferencias Corrientes	123.554,1	37,0
TOTAL	334.316,3	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del SIGAF.

La ejecución de recursos, a nivel general, presenta una variación relativa para el periodo 2013-2014 de un 10%, cifra superior al 8,4% del periodo anterior. Dicha variación se debe principalmente al incremento en las partidas de Transferencias Corrientes y de Capital por un total de ₡40.802,0¹²³ millones y ₡8.442,2 millones, respectivamente.

CUADRO 65
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
VARIACIÓN DE EGRESOS POR PARTIDA AL 30 DE JUNIO DE CADA AÑO PERIODO 2012-2014
MILLONES DE COLONES

Partida	2012	2013	Variación 2013/2012		2014	Variación 2014/2013	
			Absoluta	Relativo		Absoluta	Relativo
Remuneraciones	480.729,2	524.521,7	43.792,5	9,1	559.264,5	34.742,8	6,6
Servicios	6.589,9	6.185,2	(404,8)	(6,1)	7.443,6	1.258,4	20,3
Materiales y Suministros	336,4	294,6	(41,8)	(12,4)	331,4	36,8	12,5
Bienes Duraderos	825,9	1.486,8	660,9	80,0	495,1	(991,8)	(66,7)
Transferencias Corrientes	260.370,1	293.514,2	33.144,1	12,7	334.316,3	40.802,0	13,9
Transferencias de Capital	29.250,6	17.199,8	(12.050,7)	(41,2)	25.642,0	8.442,2	49,1
TOTAL	778.102,1	843.202,3	65.100,3	8,4	927.492,9	84.290,6	10,0

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del SIGAF.

Finalmente, en el Informe Técnico 2014¹²⁴, la Contraloría General señaló que en el presupuesto de la República se incorporaron recursos equivalentes a un 7,2% del PIB para educación, lo cual incumple lo establecido en el transitorio I de la ley N° 8954¹²⁵, por cuanto para el año 2014 ese porcentaje debe corresponder al 8% del PIB.

¹²³ Incluye un incremento en el devengo de ₡23.142,3 millones al Fondo Especial y Educación Superior (FEES).

¹²⁴ CGR. 2014. Informe Técnico del Proyecto de Ley del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República del ejercicio económico del año 2014, pág. 89.

¹²⁵ Ley de Reforma del artículo 78 de la Constitución Política para el Fortalecimiento del Derecho a la Educación, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 156 del 16 de agosto de 2011.

En relación con la ejecución presupuestaria 2014, al 30 de junio de 2014 se han devengado recursos equivalentes al 3,4% del PIB estimado, por lo que de mantenerse la tendencia de gasto en el segundo semestre del año, el porcentaje asignado a educación alcanzaría una cifra cercana al 7% (ver cuadro siguiente).

CUADRO 66
MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA
MONTO DEVENGADO POR AÑO SEGÚN TOTAL Y PORCENTAJE DEL PIB
PERIODO 2007-2014
MILLONES DE COLONES

Año	Presupuesto para Educación	Presupuesto de la República	% del Total	PIB	% del PIB
2007	643.689,6	2.785.088,3	23,1%	13.598.403,0	4,7%
2008	792.128,4	3.312.782,0	23,9%	15.701.760,4	5,0%
2009	1.059.381,1	3.864.657,1	27,4%	16.844.745,1	6,3%
2010	1.300.149,3	4.669.338,3	27,8%	19.086.720,6	6,8%
2011	1.379.554,1	5.252.044,1	26,3%	20.852.224,7	6,6%
2012	1.563.507,5	5.582.107,6	28,0%	22.819.049,3	6,9%
2013	1.702.817,6	6.072.857,4	28,0%	24.798.973,1	6,9%
2014	927.492,9	3.190.018,9	29,1%	27.242.117,6	3,4%

Fuente: Elaboración propia, con base en información extraída del SIGAF y del Departamento de Estadística Macroeconómica del Banco Central de Costa Rica.

Ejecución física al 30 de junio de 2013

En la Ley Presupuesto de la República de 2014, se indica que el MEP es evaluado mediante 4 indicadores de eficacia, referentes a la disminución de la tasa de deserción del sistema educativo en primaria a niveles de 2,5%, al incremento de la tasa bruta de escolaridad en Educación Diversificada Secundaria en al menos un 85%, a la disminución de la tasa de deserción del Sistema Educativo en secundaria a niveles del 10%; así como en el incremento del porcentaje de centros educativos con acceso a internet a un 85%.

Sobre estos indicadores, el Informe de Seguimiento del Primer Semestre remitido a MIDEPLAN indica que la deserción en primaria para el 2013 se ubica en el 3,0%, superior al periodo anterior 2,6%, y en secundaria en 10,9%, inferior al periodo anterior 11,1%.

En relación con el indicador de incremento de la tasa bruta de escolaridad¹²⁶ en Educación Diversificada Secundaria en al menos un 85%, se indica que la línea base para el 2013 se ubica en 66,3%; al igual que el indicador de incremento del porcentaje de centros educativos con acceso a internet de un 85%, en la cual se informa una línea base de 48%, ambos porcentajes de línea base inferiores al periodo anterior, que se ubicaron en 86,4% y 96%, respectivamente.

En relación con el acceso a Internet en centros educativos, en la MAPSESI¹²⁷ del Informe de Seguimiento del primer semestre, se hace referencia al Programa Nacional de Informática

¹²⁶ Refleja la cobertura que alcanza el sistema educativo. Relaciona la matrícula escolar con la población que sirve de base para el año cursado o nivel i. Para definir la población de referencia se considera la edad oficial de ingreso y ésta se aumenta en la duración normal de los estudios del año cursado o nivel i. Presenta el inconveniente de que en su cálculo se considera en el numerador y denominador; poblaciones de edades diferentes, por lo que puede exceder el 100%.

¹²⁷ Matriz Anual de Programación Estratégica, Seguimiento y Evaluación Sectorial e Institucional.

Educativa (PRONIE) con la ejecución del Proyecto de Laboratorios de Informática Educativa que presenta una cobertura nacional en el primer semestre de 72,8%, que equivale a un porcentaje de avance de 91,3% para preescolar y primaria y 93,9% para secundaria. Por otra parte, en el Programa 555 Aplicación de la Tecnología a la Educación para el 2014 se incluye un indicador relacionado con el “porcentaje de bibliotecas escolares del país con centros de recursos para el aprendizaje programado”, dichos centros de recursos incluyen equipo tecnológico, de conectividad y software digital, cuya meta anual es una cobertura nacional de 35%, la cual al primer semestre presenta una cobertura del 25%, que equivale a un avance del 71% de la meta.

En general se programaron 27 metas, cada una de las cuales plantea un indicador, los que presentan los siguientes resultados: 8 (29%) metas tienen un porcentaje de avance igual o menor al 50%, 15 (56%) metas están entre el 51% y 100%; y 4 (15%) presentan un avance superior al 100%.

De lo anterior puede concluirse que el nivel de avance en las metas es disímil, lo cual se ratifica en el hecho de que existen 3 metas que presentan un avance del 0% y 4 metas que están al 100%, inclusive hay 4 indicadores que tienen un avance superior al 100%¹²⁸, a pesar de que los recursos ejecutados son inferiores al 50% de lo estimado.

Un ejemplo de indicadores con avance del 100% son los del Programa 573, Implementación de la Política Educativa, que se refieren al porcentaje de centros educativos de II ciclo implementando las reformas de matemáticas, porcentaje de centros educativos de Educación Diversificada implementando las reformas de la enseñanza de la matemática, porcentaje de centros educativos de Educación Técnica implementando las reformas de matemáticas y porcentaje de centros educativos de Educación Técnica implementando los objetivos de lógica en el programa de español; no obstante, al igual que en el caso anterior, los recursos estimados para el cumplimiento de la meta presentan una ejecución inferior al 50%. Lo anterior, evidencia limitaciones en el proceso de definición de las metas y la capacidad real de ejecución del Ministerio.

Finalmente, existen tres metas que a pesar de poseer un avance de 0%¹²⁹ presentan una ejecución presupuestaria de 34,3%, 17,8% y 36,2%; la primera se debe a que la encuesta de medición de satisfacción se realiza al finalizar el periodo lectivo, la segunda debido a cambios administrativos y la huelga de educadores; y la tercera a que los proyectos no se han ejecutado en su totalidad; por lo que se espera cumplir con ellas en el segundo semestre del presente año.

Financiamiento del Fideicomiso de Infraestructura Educativa, según autoriza la Ley N° 9124

En la Ley N.º 9124¹³⁰, artículo 1, se autoriza al Poder Ejecutivo para suscribir una operación de crédito público, mediante un fideicomiso con contratos de arrendamiento financiero, por un monto hasta de US\$167.524.233,5 y un plazo máximo de veinte años, para financiar el Proyecto Construcción y Equipamiento de Infraestructura Educativa del MEP a Nivel Nacional.

¹²⁸ a) Número de estudiantes beneficiados con servicio de comedor (108%), b) Número de estudiantes con servicio de transporte (119%), c) Apertura de nuevas secciones nocturnas en CTP nuevos o existentes (125%) y d) Número acumulado de instituciones educativas de secundaria aplicando el Plan Nacional de Tercer Ciclo y educación diversificada vocacional (101%).

¹²⁹ a) Encuesta medición del nivel de satisfacción de los participantes en las actividades estudiantiles de: FEA (Festival Estudiantil de las Artes), gobiernos estudiantiles, plan de convivencia y juegos deportivos estudiantiles; b) Participación de Costa Rica en las Pruebas Internacionales LLECE (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación) y PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, por sus siglas en inglés) y c) Número de proyectos formulados e implementados que promueven la contextualización de la política educativa.

¹³⁰ Ley que autoriza al Poder Ejecutivo para suscribir una Operación de crédito público y construir un Fideicomiso con Contratos de arrendamiento, para el financiamiento del proyecto Construcción y equipamiento de infraestructura educativa del MEP a nivel nacional, publicada en el Diario Oficial La Gaceta 58 de 22 de marzo de 2013.

En relación con el financiamiento del Fideicomiso, el artículo 2 de esa Ley establece que “[...] el fideicomiso podrá obtener los recursos financieros mediante la contratación de crédito con el sistema bancario nacional o la banca internacional, la emisión de títulos valores o la utilización de cualquier otro mecanismo financiero que sea legal y técnicamente viable [...]”.

Sobre el particular, el proyecto no ha iniciado en su fase de ejecución, por lo que en el presupuesto de la República 2014 no se han incorporado recursos destinados al pago de gastos de intereses, administrativos, comisiones y amortizaciones correspondientes al Fideicomiso, conforme lo que establecen los artículos 1 y 4 de la supracitada Ley.

Al respecto, el MEP en el Informe de Seguimiento del Primer Semestre¹³¹ se indica que la meta tiene un avance del 1% y se expresa que “El Fideicomiso se encuentra en este momento con la contratación de la Unidad Ejecutora del Proyecto, el BID no ha girado ningún desembolso, por lo que no se ha ejecutado presupuesto. Es importante tener presente que al ser un Fideicomiso de Construcción, el avance importante del mismo se da cuando la construcción se inicia”.

5.7 Entidades de Educación Superior

Las entidades estatales de educación superior (UNED, UNA, UCR, ITCR, UTN y CONARE) juegan un papel fundamental en el desarrollo económico y social del país¹³². Para el 2014, disponen de un presupuesto de ₡585.524,9 millones.

CUADRO 67
INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA PÚBLICA Y CONSEJO NACIONAL DE RECTORES
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AL 30 DE JUNIO DE 2014
MILLONES DE COLONES

Institución	Presupuestado	Relativo
Universidad de Costa Rica	269.519,4	46,0%
Universidad Nacional	130.651,1	22,3%
Instituto Tecnológico de Costa Rica	85.670,8	14,6%
Universidad Estatal a Distancia	49.383,9	8,4%
Universidad Técnica Nacional	37.271,9	6,4%
Consejo Nacional de Rectores	13.027,9	2,2%
TOTAL	585.524,9	100%

Fuente: Sistema de Información de Planes y Presupuestos Públicos (SIPP).

Ejecución de los ingresos

De ese total de presupuesto se ha recaudado durante el primer semestre el 55%, sea ₡321.942,6 millones, tal y como puede verse en el cuadro siguiente, siendo el grupo de Transferencias corrientes el más significativo (73,3%) en todas las entidades, debido a que la principal fuente de

¹³¹ Oficio DM-1114-07-2014 del 30 de julio de 2014.

¹³² Según el Programa Estado de la Nación. 2013. Cuarto Informe Estado de la Educación. San José, Programa Estado de la Nación. Las instituciones privadas son grandes generadoras de diplomas universitarios (el 70% del total), pero no muestran innovación en la oferta, no aportan investigación y realizan poco trabajo de extensión.

financiamiento de las universidades es el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior (FEES).

CUADRO 68
INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA PÚBLICA Y CONSEJO NACIONAL DE RECTORES
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AL 30 DE JUNIO DE 2014

MILLONES DE COLONES

Rubro	Presupuestado	Relativo	Ejecutado	% de ejecución
Ingresos Corrientes	469.729,5	80,2%	233.515,9	49,7%
Ingresos Tributarios	1.189,0	0,2%	430,3	36,2%
Ingresos no Tributarios	39.298,8	6,7%	19.708,5	50,2%
Transferencias Corrientes	429.241,6	73,3%	213.377,1	49,7%
Ingresos de Capital	6.021,1	1,0%	175,1	2,9%
Financiamiento	109.774,3	18,7%	88.251,6	80,4%
TOTAL	585.524,9	100,0%	321.942,6	55,0%

Fuente: Sistema de Información de Planes y Presupuestos Públicos (SIPP).

El FEES es la principal fuente de ingresos de la Educación Superior. Para el año 2014 dicho fondo alcanza la suma de $\text{Q}359.978,5$ millones, (suma que no contempla a la Universidad Técnica Nacional UTN), representando el 71,1% de los ingresos totales de las universidades¹³³, y un estimado de un 1,32% del PIB de dicho año.

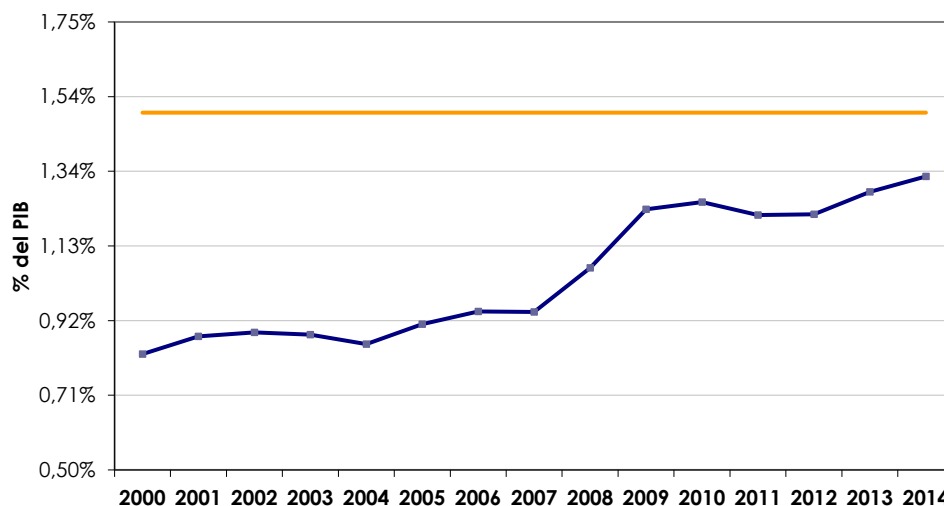
Cabe destacar que, dicho Fondo para el año 2013, alcanzó un monto de $\text{Q}317.000,0$ millones, representando el 68,9% de los ingresos totales (excluido UTN) de las universidades y el 1,28% del PIB del citado año.

Lo anterior implica que el mencionado Fondo tuvo un aumento de $\text{Q}42.978,5$ millones y en términos porcentuales del 13,5%, porcentaje superior a la inflación presentada en el país en año 2013 (3,7%) y al crecimiento del PIB nominal para dicho año que fue de un 9,4%

El siguiente gráfico muestra la evolución de la relación FEES/PIB en el período 2000-2014.

¹³³ En la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2014, se asigna a la Universidad Técnica Nacional, la suma de $\text{Q}25.139,3$ millones para gastos de operación, según Ley N° 8638 del 14 de mayo de 2008, y no forma parte del FEES negociado para el período 2011-2015.

GRÁFICO 12
FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: EVOLUCIÓN DE FEES/PIB
PERIODO 2000-2014



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

El gráfico anterior muestra que para el período 2000-2014, el FEES como porcentaje del PIB ha presentado una tendencia creciente, pasando del 0,82% en el año 2000 a un 1,32% al año 2014. Porcentaje, que según el último acuerdo suscrito recientemente entre autoridades del Poder Ejecutivo y las Universidades y CONARE, se ubicará en el año 2015 en un 1,38% del PIB, lo que implicaría un aumento estimado en términos nominales de aproximadamente $\text{Q}51.000$ millones, manteniendo la tendencia creciente mostrada en el cuadro anterior.

Adicionalmente a lo anterior, y con el objeto de fortalecer la inversión en áreas estratégicas de la UCR, UNA, UNED, ITCR, el Gobierno de la República adquirió un crédito por \$200 millones, que será distribuido en partes iguales entre los cuatro centros de educación superior. Esos recursos son para el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Superior (PMI), y son presupuestados por las universidades como recursos provenientes de Transferencias Corrientes del Gobierno Central.

Recursos provenientes del Convenio de préstamo con el Banco Mundial.

En la Ley 9144, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 140, del 22 de julio del 2013 el Gobierno Central, aprobó un empréstito de \$200.00 millones con el Banco Mundial para el financiamiento del Proyecto de Mejoramiento de Educación Superior.

Dado que en el año 2013, el Gobierno de la República no giró suma alguna por concepto de transferencia, dichas sumas fueron revalidadas según el artículo 46 de la Ley N° 8131, el cual establece que los saldos disponibles de las fuentes de financiamiento de crédito público externo y las autorizaciones de gasto asociadas, se incorporarán automáticamente al presupuesto del ejercicio económico siguiente.

El Decreto de Revalidación de Saldos N° 38288-H¹³⁴ del mes de abril de 2014, registra que el saldo disponible pendiente al 31 de diciembre de 2013, para las 4 universidades es por la suma total de $\text{Q}100.052.000,0$ miles, correspondiéndole a cada una, la suma de $\text{Q}25.013.000,00$ miles. De ese

¹³⁴ El Decreto de Revalidación de Saldos N° 38288 – H, del 26 de marzo de 2014, permitió incorporar a la Ley de presupuesto N° 9193 vigente, los saldos disponibles y compromisos pendientes de las fuentes del crédito público externo que quedaron en esas condiciones al 31 de diciembre del 2013.

monto, cada Universidad ha procedido a presupuestar lo que estima va a ejecutar en este año, solamente el ITCR incluyó en su presupuesto la totalidad de la transferencia.

Esos recursos serán aplicados para el Plan de Mejoramiento Institucional (PMI), en aspectos como: infraestructura y equipamiento, capital humano y mejora de los sistemas de gestión e información para la enseñanza, el aprendizaje y la investigación; fomentar la evaluación y acreditación de los programas académicos.

En el presupuesto 2014 se han incluido al 30 de junio de 2014 ingresos por el PMI por la suma total, para todas la universidades públicas (excepto UTN), de ₡32.991,8 millones, monto que representa el 5,6% del presupuesto total.

Ejecución de los egresos

En el siguiente cuadro siguiente se muestra la ejecución presupuestaria según el objeto del gasto, de las entidades de Educación Superior, al 30 de junio de 2014.

CUADRO 69
INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA PÚBLICA Y CONSEJO NACIONAL DE RECTORES
EJECUCIÓN POR PARTIDA PRESUPUESTARIA AL 30 DE JUNIO DE 2014
MILLONES DE COLONES

	Presupuestado	Relativo	Ejecutado	Porcentaje Ejecución
Remuneraciones	321.374,9	54,9%	158.618,8	49,4%
Servicios	51.170,6	8,7%	14.547,1	28,4%
Materiales y Suministros	16.174,4	2,8%	4.341,7	26,8%
Intereses y Comisiones	980,9	0,2%	369,2	37,6%
Activos Financieros	364,4	0,1%	149,0	40,9%
Bienes Duraderos	104.395,8	17,8%	15.528,2	14,9%
Transferencias Corrientes	53.898,1	9,2%	22.722,5	42,2%
Amortización	524,0	0,1%	215,0	41,0%
Cuentas Especiales	36.641,8	6,3%	-	0,0%
Total	585.524,9	100,0%	216.491,5	37,0%

Fuente: Sistema de Información de Planes y Presupuestos Públicos (SIPP).

El porcentaje de ejecución al 30 de junio de 2014, de las instituciones de educación superior universitaria pública y el Consejo Nacional de rectores fue de un 37%.

La composición del presupuesto a nivel de partida muestra que Remuneraciones es la partida de gasto más representativa (54,9%) del presupuesto total. Ahora bien, cabe destacar que si al mencionado presupuesto se le deducen los recursos provenientes del PMI, la citada partida representaría un 58,2% del presupuesto total, cuyo fin es hacerle frente al pago de un total de 13.415 plazas, partida que presenta una ejecución de un 49,4%, al 30 de junio de 2014.

En punto a lo anterior, cabe mencionar que, para el año 2013, la partida de remuneraciones absorbió el 62,7% de los ingresos totales de todas las entidades de educación superior y el CONARE, en cuyo caso se financiaron 13.264 plazas.

La segunda partida en importancia es la de Bienes Duraderos (17,8%), por cuanto absorbe la suma total de ₡104.395,8 millones y presenta una ejecución de 14,9%, sobre lo cual se profundiza a continuación.

De la ejecución de los gastos en Inversión

La ejecución de la partida de Bienes Duraderos se presenta en el siguiente cuadro, como puede verse los porcentajes son muy bajos, van desde un 7,9% en el ITCR a un 21% en la UCR.

CUADRO 70
INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA PÚBLICA Y CONSEJO NACIONAL DE RECTORES
EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO TOTAL Y DE LA PARTIDA DE BIENES DURADEROS AL 30 DE JUNIO DE 2014
MILLONES DE COLONES

Institución	Presupuestado	Ejecutado	Porcentaje Ejecución
Universidad de Costa Rica	269.519,4	114.760,3	42,6%
Bienes Duraderos	39.241,7	8.226,6	21,0%
Universidad Nacional (UNA)	130.651,1	42.080,1	32,2%
Bienes Duraderos	15.199,4	2.272,6	15,0%
Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR)	85.670,8	22.426,4	26,2%
Bienes Duraderos	33.791,9	2.673,2	7,9%
Universidad Estatal a Distancia (UNED)	49.383,9	19.400,1	39,3%
Bienes Duraderos	4.458,0	392,0	8,8%
Universidad Técnica Nacional	37.271,88	13.370,20	35,9%
Bienes Duraderos	10.406,8	1.738,0	16,7%
Consejo Nacional de Rectores (CONARE)	13.027,9	4.454,4	34,2%
Bienes Duraderos	1.297,9	225,8	17,4%

Fuente: Sistema de Información de Planes y Presupuestos Públicos (SIPP).

De acuerdo con lo que indican las universidades, la baja ejecución de la partida Bienes Duraderos al 30 de junio del 2014 se debe, fundamentalmente, a que los procesos de contratación administrativa inician durante el primer semestre y culminan en el segundo semestre.

En los casos particulares se tiene que en la Universidad de Costa Rica¹³⁵, los proyectos de inversión para el 2014 son obras tales como: Edificio del Instituto de Investigaciones Sociales, edificio de la Escuela de Matemática, remodelaciones de laboratorios, edificio de Educación Continua y edificio del Instituto de Investigaciones en Salud. Además, con los recursos del fideicomiso UCR-BCR¹³⁶, se van a desarrollar varios Megaproyectos de Construcción, dentro de los cuales están: el edificio de la Facultad de Ciencias Sociales; el edificio de Ingeniería; la Facultad de Derecho, Ciudad de las Artes, entre otras obras, de las cuales algunas están con avances significativos¹³⁷ y otros relativamente bajos¹³⁸.

¹³⁵ La UCR manifiesta en correo del 8 de agosto, que durante el primer semestre del año se inician los procesos de contratación administrativa, los cuales culminan con la adjudicación a los diferentes proveedores mediante las órdenes de compra emitidas, sin embargo los pagos efectivos que realiza la UCR sobre esas contrataciones tienden a realizarse durante el segundo semestre del año, que es cuando los proveedores entregan los bienes o los avances de obra (en el caso de construcción de obras de infraestructura).

¹³⁶ Refrendado por la Contraloría General mediante el oficio N° 06521 (DCA-1831) del 15 de julio de 2011.

¹³⁷ Finalizado el edificio de parqueos de la Facultad de Ciencias Sociales, la Facultad de Ciencias Sociales con un avance de 95%, Unidad de Conocimiento Agroalimentario con un 89% de avance y Residencias Estudiantiles con un 81%.

¹³⁸ Las Clínicas Odontológicas (avance 33%), Facultad de Derecho y de Ingeniería, cada una con avance 33%.

La UNA en la citada partida presenta una ejecución del 15%, el cual corresponde¹³⁹ a que monto registrado como girado, no considera los compromisos presupuestarios, los cuales se pagarán en el resto del año, como algunas licitaciones de obras como la compra de un terreno aledaño al Campus Benjamín Núñez fue pagado en el mes de julio. En los meses posteriores se estima la compra de un segundo terreno, que en julio se remitió a la Notaría del Estado para finalizar la escritura pública; ambos terrenos corresponden a un monto de 2.071,0 millones para una ejecución prevista al finalizar el año del 99,8%. Para el caso de la subpartida Edificios se usará para la construcción del "Edificio de uso múltiple", así como otras obras de menor envergadura. Del Proyecto de Mejoramiento Institucional existen ₡772,5 millones presupuestados que estaban planificados para ejecutarse en el segundo semestre 2014, pero indica esa Universidad que probablemente serán ejecutados a inicios del año 2015.

En el caso del ITCR, incluye dentro de la partida de Bienes Duraderos, los proyectos del Plan de Mejoramiento Institucional, por un monto de ₡20.755,5 millones que corresponde a construcciones¹⁴⁰, ya que fue la única universidad que incorporó la totalidad de los recursos del préstamo en el presupuesto vigente, lo que hace que los montos incorporados en el presupuesto estén sobrestimados respecto a los niveles de ejecución anual esperados, ya que los proyectos trascienden varios años y en el período 2014, se está en la fase de elaboración de los carteles, planos, permisos y evaluación de ofertas para las construcciones. No obstante tal y como se indicó, la ejecución de esa partida ha sido baja (7,9%), sobre lo que el ITCR aduce que en proceso de contratación se tienen obras tales como: la construcción de edificio de aulas núcleo producción-materiales, sede central, el edificio para la escuela de ingeniería agrícola, el invernadero, sede San Carlos, obras de protección del edificio del centro de investigación en biotecnología, entre otras; por la suma total de ₡3.322,1 millones.

Situación similar presenta la UNED (8,8% de ejecución) de los ₡4.458,0 millones presupuestados, de los cuales ₡2.631,4 millones son recursos del PMI, que no serán ejecutados en el 2014. Por otro lado, de la diferencia, la suma de ₡1.279,7 millones está en proceso de compra y se concretará en el segundo semestre.

En el caso de la UTN se ejecutó la construcción de dos módulos de aulas; está en proceso licitatorio la primera etapa del comedor estudiantil en el Campus Juan Mora Porras (Puntarenas); y la construcción de la primera etapa del módulo de aulas y del edificio administrativo en la sede de Guanacaste están en proceso de solicitud de permiso ante el Ministerio de Ambiente y Energía.

5.8 Consejo Nacional de Producción (CNP)

El Consejo Nacional de Producción (CNP) fue creado mediante Ley N° 2035, como una institución autónoma, con el fin de coadyuvar en la transformación integral de las actividades productivas del Sector Agropecuario. Para el cumplimiento de sus fines tiene una serie de funciones y actividades referidas primordialmente a la agroindustria, mercadeo, información de mercados, investigación, transferencia tecnológica, asistencia técnica, seguridad alimentaria, venta de servicios, abastecimiento institucional, calidad agrícola y reconversión productiva.

A partir del año 1991 el CNP, con el fin de buscar una mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus fines de creación ha venido realizando modificaciones en su organización

¹³⁹ Según información vía correo electrónico de fecha 14 de agosto de 2014.

¹⁴⁰ Residencias Estudiantiles, Comedor estudiantil, Núcleo de Tecnologías de Información y Comunicación, Núcleo Integrado de Diseño, Fortalecimiento de la Sede Regional San Carlos, entre otros.

interna¹⁴¹ y promoviendo una serie de reformas a su Ley Orgánica mediante la presentación de proyectos de ley que se encuentran en la corriente legislativa.

Al 30 de junio de 2014 el CNP dispone de un presupuesto definitivo tanto de ingresos y egresos de ₡54.559,4 millones, de los cuales se han recaudado ₡20.625,7 millones y ejecutado egresos por ₡17.443,1 millones. Es importante destacar que de los ingresos disponibles el 30,7% corresponde al superávit específico del 2013.

Evolución de los ingresos percibidos por el CNP, al 30 de junio de 2012, 2013 y 2014

El CNP al 30 de junio de 2014 ha percibido ingresos por un monto de ₡20.625,7 millones, lo cual representa en términos reales un 9,0% superior a la recaudación experimentada en el mismo periodo del año anterior. Un detalle de la situación descrita se presenta en el siguiente cuadro.

CUADRO 71
CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN
INGRESOS PERCIBIDOS AL 30 DE JUNIO, 2012-2014
MILLONES DE COLONES

Detalle	Presupuesto Definitivo			Ingresos Percibidos			Recaudación Porcentual			Variación Real 2014/2013	
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	Presupuesto	Recaudación
Ingresos corrientes	43.399,7	53.084,4	48.360,6	18.580,7	16.173,2	14.284,9	42,8%	30,5%	29,5%	-12,9%	-15,5%
Ingresos de capital	0,0	0,0	0,0	16,2	97,4	0,0	-	-	-	-	-100,0%
Financiamiento	4.600,4	3.400,0	6.198,8	4.701,9	1.828,6	6.340,8	102,2%	53,8%	102,3%	74,3%	231,5%
TOTAL	48.000,1	56.484,4	54.559,4	23.298,8	18.099,2	20.625,7	48,5%	32,0%	37,8%	-7,6%	9,0%

Fuente: CGR con datos de los informes de ejecución presupuestaria del CNP al 30 de junio, de 2012, 2013 y 2014, incluido en el sistema SIPP.

Los ingresos corrientes¹⁴² representan el 69,3% del total de ingresos percibidos en el primer semestre del año 2014 y constituyen la principal fuente de recursos de ese Consejo; su recaudación alcanzó el 29,5%. Sin embargo en términos reales esta fue inferior en 15,5% a la obtenida en el año 2013, lo cual requiere de una mayor atención por parte de las Autoridades del CNP, por cuanto corresponde a su actividad ordinaria y de mantenerse esa tendencia se podría incrementar el desequilibrio financiero.

Al cierre del primer semestre del 2014 se tiene un superávit específico por aproximadamente ₡3.856,8 millones, los cuales provienen de una Ley como apoyo al Proceso de Modernización y Restructuración en que estuvo inmerso el CNP, sin embargo de conformidad con lo indicado por funcionarios de la Institución a dichos recursos se les pretende cambiar el fin específico para ser utilizados como reforzamiento del Programa de Abastecimiento Institucional, lo cual requiere de una modificación legal.

Evolución de la ejecución del presupuesto de egresos al 30 de junio de 2012, 2013 y 2014

La ejecución del presupuesto total de egresos del CNP al 30 de junio de 2014 es de un 32,0%, superior en términos reales en un 5,5% al presentado en el año 2013. La mayor ejecución se explica principalmente en un incremento en los gastos por "indemnizaciones" (₡1.700,5 millones), a los funcionarios que se acogieron al proceso de modernización y reorganización administrativa mientras estuvo vigente

¹⁴¹ MIDEPLAN. "Propuesta de Modernización y Reorganización Administrativa" de marzo de 2011.

¹⁴² Venta de bienes y servicios ₡14.161,6 millones, ingresos de la propiedad ₡3,0 millones, otros ingresos no tributarios ₡67,0 millones y transferencias corrientes ₡53,3 millones.

Por su parte, el presupuesto del CNP se encuentra estructurado programáticamente en cinco programas: Actividad Central, Servicio para la competitividad, Seguridad Alimentaria, Abastecimiento al Sector Público y Fábrica Nacional de Licores. Los recursos asignados y ejecutados en cada uno de esos programas al cierre del primer semestre en los últimos tres años, se presentan a continuación.

CUADRO 72
CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN
EGRESOS EJECUTADOS POR PROGRAMA AL 30 DE JUNIO, 2012-2014
MILLONES DE COLONES

Detalle	Presupuesto Definitivo			Presupuesto Ejecutado			Ejecución Porcentual			Variación Real 2014/2013	
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	Presupuesto	Ejecución
1 Actividad Central	10.224,3	5.711,2	8.061,2	3.288,8	1.864,9	2.972,1	32,2%	32,7%	36,9%	35,0%	52,4%
2 Servicios para la competitividad	3.942,1	5.496,2	5.433,1	1.619,8	2.217,9	2.103,3	41,1%	40,4%	38,7%	-5,5%	-9,3%
3 Seguridad Alimenticia	1.397,5	1.311,3	1.031,9	322,5	244,7	217,4	23,1%	18,7%	21,1%	-24,8%	-15,1%
4 Abastecimiento del Sector Público	15.741,9	22.937,6	19.230,8	8.093,8	4.863,3	5.403,1	51,4%	21,2%	28,1%	-19,8%	6,2%
5 Fabrica de Licores	16.694,3	21.028,1	20.802,4	5.949,8	6.615,4	6.747,2	35,6%	31,5%	32,4%	-5,4%	-2,5%
TOTAL	48.000,1	56.484,4	54.559,4	19.274,7	15.806,2	17.443,1	40,2%	28,0%	32,0%	-7,6%	5,5%

Fuente: CGR con datos de los informes de ejecución presupuestaria del CNP al 30 de junio, de 2012, 2013 y 2014, incluido en el sistema SIPP.

En lo que respecta, a la ejecución de egresos por partida presupuestaria, la más relevante en el primer semestre del año 2014 es "Transferencias corrientes", con una asignación presupuestaria del 42,5% (¢23.162,2 millones), de los cuales se han ejecutado ¢4.970,3 millones (21,5%). Dicha ejecución, se explica en la incorporación de una cuenta transitoria denominada "Fondo en Fideicomiso" por ¢7.250,0 millones para ser utilizada únicamente en el traslado al Fideicomiso creado en el Banco de Costa Rica de los recursos provenientes de las ventas que realiza el Programa de Abastecimiento Instituciones (PAI), los cuales al 30 de junio de 2014 no se habían ejecutado; así como, la inclusión del pago de impuesto que debe realizar la Fábrica Nacional de Licores (FANAL) al Ministerio de Hacienda por ¢11.185,9 millones, y la cuenta "Indemnizaciones" por ¢3.741,7 millones, los cuales se ejecutaron en 27,1% y 45,5%, respectivamente.

Por su parte, la segunda partida de mayor importancia al cierre del primer semestre de 2014 es la de "Materiales y suministros", en donde se registran los insumos para el PAI y la FANAL, cuya asignación presupuestaria definitiva representa el 32,1%, con una ejecución del 42,4%. Dentro de esta partida se destacan las cuentas de "Producto terminado" (¢11.343,3 millones) y "Materia prima" (¢3.506,0 millones) con una ejecución de 45,6% y 48,8%, respectivamente.

Un detalle de lo indicado en párrafos anteriores se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO 73
CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN
EGRESOS EJECUTADOS POR PARTIDA AL 30 DE JUNIO, 2012-2014
MILLONES DE COLONES

Detalle	Presupuesto Definitivo			Presupuesto Ejecutado			Ejecución Porcentual			Variación Real 2014/2013	
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	Presupuesto	Ejecución
Remuneraciones	10.948,4	11.568,1	10.523,7	4.637,1	4.925,9	4.486,1	42,4%	42,6%	42,6%	-13,0%	-12,9%
Servicios	2.210,7	2.264,5	2.600,6	654,3	621,2	536,3	29,6%	27,4%	20,6%	9,8%	-17,5%
Materiales y suministros	20.900,5	28.813,3	17.522,6	9.174,4	5.750,9	7.422,5	43,9%	20,0%	42,4%	-41,9%	23,4%
Bienes duraderos	889,9	1.033,3	559,7	77,6	44,1	27,9	8,7%	4,3%	5,0%	-48,2%	-39,5%
Transferencias corrientes	13.019,1	12.614,6	23.162,2	4.731,3	4.464,1	4.970,3	36,3%	35,4%	21,5%	75,6%	6,5%
Transferencia de capital	31,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	-	-	-	-
Cuentas especiales	0,0	190,6	190,6	0,0	0,0	0,0	-	0,0%	0,0%	-4,4%	-
TOTAL	48.000,1	56.484,4	54.559,4	19.274,7	15.806,2	17.443,1	40,2%	28,0%	32,0%	-7,6%	5,5%

Fuente: CGR con datos de los informes de ejecución presupuestaria del CNP al 30 de junio, de 2012, 2013 y 2014, incluido en el sistema SIPP.

Sobre la gestión física

En el documento denominado "Informe sobre el grado de cumplimiento del Plan Operativo Institucional (POI) del primer semestre 2014, se incorpora el resumen del cumplimiento de las metas que se contemplan en el referido Plan.

En relación con la ejecución física de las metas del Plan del CNP, es importante indicar que el Plan Operativo Institucional cuenta para el período 2014, con un total de 20 metas para los programas sustantivos, conformada de la siguiente manera: 9 metas en el Programa de Servicios para la competitividad, 3 metas en el Programa de Seguridad Alimentaria, 3 metas en el Programa Abastecimiento Institucional y 5 metas en el Programa de FANAL, de las cuales 14 metas se programaron para el primer semestre del 2014, cuyo grado de cumplimiento en promedio global, según reporta la institución, supera el 50%.

En el siguiente cuadro se muestra el resultado obtenido en las metas más importantes establecidas por el CNP para el año 2014.

CUADRO 74
CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN
CUMPLIMIENTO DE ALGUNAS METAS AL 30 DE JUNIO DE 2014

Metas	Programado	Realizado	Cumplimiento
2.1 Agroempresas participando activamente en circuitos comerciales.	138,0	112,0	81,2%
2.2 Agroempresas atendidas integralmente para incrementar nivel agroempresarial.	68,0	36,0	52,9%
2.4 Cobertura nacional: inspección y verificación normat. de calidad al consumidor.	0,6	0,5	85,0%
2.6 Agroempresas proveedoras del PAI incorporadas en proceso de certificación.	0,3	0,3	120,0%
3.1 Toneladas métricas de granos almacenados aptas para el consumo humano.	82.500,0	31.290,0	37,9%
3.3 Semillas certif. de frijol disponib. como insumo para cubrir siembra comercial.	0,2	0,3	165,0%
4.1 Compras a mipymes productores o agroempresas para el PAI.	0,8	0,8	100,4%
4.2 Monto en millones de colones en ventas realizada a instituciones públicas.	20.780,0	6.455,0	31,1%
5.3 Litros de alcohol producidos para abastecer la confección de licores.	1.639.466,0	1.114.260,0	68,0%
5.4 Litros de licores producidos.	5.464.885,0	2.210.806,0	40,5%
5.5 Millones de colones de ingreso por venta.	26.530,0	9.576,3	36,1%

Fuente: Informe de resultados del Plan Anual Operativo del CNP.

De conformidad con la evaluación del informe semestral del POI realizado por el CNP, se determinó que algunas metas como la 3.1 del Programa de Seguridad Alimentaria, 4.2 del Programa de Abastecimiento Institucional y las 5.4 y 5.5 del Programa FANAL, de no tomarse acciones inmediatas se encuentran en riesgo de no alcanzar el indicador establecido para el período 2014. Las razones principales para el no cumplimiento se encuentran en la no atención oportuna de los pasivos a proveedores, la incipiente implementación del sistema de cobro, la estacionalidad de la venta de licores, el contrabando y el incremento en la competitividad en el mercado de licores.

Situación actual del Consejo Nacional de Producción

El Consejo Nacional de Producción mantiene una situación económico-financiera crítica, ya que al 30 de abril de 2014, muestra en sus estados financieros, un déficit en el capital de trabajo de aproximadamente ₡14.588,8 millones. Asimismo, los pasivos totales de la institución superan los ₡30.480 millones¹⁴³, destacando dentro de éstos, el incremento por ₡3.627,2 millones¹⁴⁴ de las cuentas por pagar del PAI.

En lo referente al patrimonio contable al cierre del mes de abril de 2014, el mismo se ubicaba en ₡7.862,9 millones¹⁴⁵, mientras que sus pérdidas acumuladas de los últimos cinco periodos contables ascendieron a los ₡8.071 millones. Ante la situación señalada, el CNP ha buscado otras fuentes de recursos para su operación, como es el caso de la creación del Fideicomiso CNP-BCR-3412¹⁴⁶, que tiene como capital inicial ₡6.389 millones provenientes de la Venta del Edificio Central¹⁴⁷. Cabe señalar que al cierre del mes de junio de 2014, el fideicomiso había tramitado pagos por ₡975 millones por facturas canceladas a proveedores por nuevas operaciones de conformidad con los términos establecidos, bajo el esquema “pago ágil del PAI”.

5.9 Instituto Nacional de Seguros (INS)

El Instituto Nacional de Seguros dispone de un presupuesto definitivo de ₡1.006.657,6 millones, de los cuales a esa fecha ha recaudado ₡898.480,3 millones y ha gastado ₡434.515,5 millones, es decir el 48,4% de lo recaudado. De los ingresos recibidos solo el 48,4% (₡434.890,9 millones) corresponden a ingresos del período, el restante 51,6% (₡463.589,4 millones) se trata de recursos de vigencias anteriores (superávit), los cuales abarcan tanto recursos libres como específicos.

Ejecución de los ingresos

El INS presenta en el primer semestre del año una recaudación de sus ingresos de un 89,3% con respecto a lo presupuestado, porcentaje muy similar al reflejado en el año 2013 que fue del 89,6%, pero inferior al año 2012 que fue de un 95,4%. Lo anterior se aprecia en el siguiente cuadro.

¹⁴³ Dicho monto que no considera las contingencias por los procesos judiciales tributarios interpuestos por el Ministerio de Hacienda contra dicho Consejo, lo que podría debilitar aún más la situación financiera del CNP.

¹⁴⁴ A abril de 2014 las cuentas por pagar del PAI eran de ₡5.589,9 millones de colones.

¹⁴⁵ Es importante señalar que dentro de ese patrimonio contable se incluye un superávit por revaluación de activos por ₡15.538 millones, el cual si se excluye del capital contable, de acuerdo con el criterio señalado en el informe DFOE-EC-IF-05-2013, hace que el mismo sea de -₡7.675,1 millones.

¹⁴⁶ El contrato del fideicomiso fue refrendado por esta Contraloría General el 19 de diciembre de 2013. Asimismo, el 5 de mayo de 2014, mediante presupuesto extraordinario, fue autorizada la transferencia de recursos del CNP al Fideicomiso para su administración.

¹⁴⁷ De los recursos del fideicomiso, ₡2.900 millones son destinados para la generación de capital de trabajo del PAI y lo restante para otros gastos de capital de la institución.

CUADRO 75
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS
COMPARATIVO DE INGRESOS PERCIBIDOS AL 30 DE JUNIO, 2012-2014
MILLONES DE COLONES

	2012			2013			2014		
	Presupuesto Definitivo	Ingresos Percibidos	Recaudación Porcentual	Presupuesto Definitivo	Ingresos Percibidos	Recaudación Porcentual	Presupuesto Definitivo	Ingresos Percibidos	Recaudación Porcentual
Ingresos corrientes	538.989,4	277.787,7	51,5%	587.089,2	292.669,3	49,9%	618.034,8	343.421,9	55,6%
Ingresos de capital	141.293,8	81.284,3	57,5%	88.984,8	65.902,2	74,1%	131.917,7	91.469,0	69,3%
Financiamiento 1/	83.811,9	369.595,6	441,0%	249.249,7	470.252,2	188,7%	256.705,1	463.589,4	180,6%
TOTAL	764.095,1	728.667,6	95,4%	925.323,7	828.823,7	89,6%	1.006.657,6	898.480,3	89,3%

1/ Corresponde a ingresos por superávit.

Fuente: Elaboración propia con información del SIPP e informes de ejecución de la entidad, años 2012, 2013 y 2014.

Sin embargo, si se consideran solo los ingresos recaudados en el primer semestre, es decir excluyendo la partida de Financiamiento¹⁴⁸, corresponde a un 58,0%, lográndose un incremento con respecto a los años 2012 y 2013, períodos en los que los porcentajes alcanzados fueron de 52,8% y de un 53,0%, respectivamente.

El superávit presupuestado representa el 55,4% (¢256.705,1 millones) del superávit total al 31 de diciembre de 2013 (¢463.589,4 millones). En los años 2012 y 2013 representaban porcentajes del 22,7% y 53,0%, respectivamente. La incorporación de este recurso en el presupuesto resulta necesario, en el tanto se tenga previsto financiar gastos de capital o bien si se han de invertir en títulos valores de largo plazo.

La fuente principal de recursos en la actividad que desarrolla el INS en el mercado de seguros, es la "Venta de seguros y reaseguros", ingreso que representa el 69,1% (¢518.258,3 millones) del total de los ingresos del período (sin considerar el superávit), con una recaudación del 53,7% (¢278.514,4 millones) en el primer semestre del año 2014. Este ingreso, en lo que respecta al monto presupuestado, refleja un incremento del 6,4%, sobre el cual la Administración del INS explica que dicho incremento es producto de las previsiones que se tienen en cuanto al impacto de la competencia en el mercado de seguros. Para enfrentar esa situación, el INS cuenta con una estrategia de mercadeo en su plan comercial, con el fin lograr mantener e incrementar la cartera con que cuenta y poder incrementar sus ingresos.

Los ingresos de capital, representan el 13,1% (¢131.917,7 millones) del total presupuestado a junio de 2014, de los cuales en el primer semestre se ha logrado recaudar el 69,3% de las previsiones. El ingreso "Recuperación de préstamos y otras inversiones" representa el 95,0% de los recursos propuestos en este grupo, de los que se ha logrado recaudar en este primer semestre el 61,0%.

Los recursos por financiamiento, referentes al superávit libre, representan el 58,7% (¢253.780,7 millones) del total recaudado (¢432.108,3 millones), del cual se tiene destinado un 64,6% (¢164.000,0 millones) para la adquisición de títulos valores; adicionalmente se contempla financiar los gastos para continuar desarrollando el Proyecto ALFA, que conlleva la adquisición de licencias, software y hardware; gastos derivados de las "Alianzas Estratégicas" sobre las que existe autorización en el artículo 1° de la Ley del Instituto Nacional de Seguros, aporte de capital al Hospital del Trauma, entre otros. En cuanto al superávit específico (¢2.924,4 millones), se destinan para la última etapa de construcción del Hospital del Trauma.

¹⁴⁸ Se refiere al superávit tanto libre como específico.

Ejecución de los egresos

El INS cuenta en su estructura programática, con 4 programas: El programa 01 Dirección Superior y Administrativa; Programa 02 Servicios de Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo; el Programa 03 INS-Salud y el Programa 05 Hospital Trauma.

Los recursos asignados y ejecutados durante los últimos tres años, en cada uno de esos programas, se presentan a continuación.

CUADRO 76
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS
COMPARATIVO DE EGRESOS EJECUTADOS
SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO AL 30 DE JUNIO, 2012-2014
MILLONES DE COLONES

Detalle	2012			2013			2014		
	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	Ejecución Porcentual	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	Ejecución Porcentual	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	Ejecución Porcentual
Dirección Superior y Administración	237.342,7	58.597,3	24,7%	236.636,5	70.914,5	30,0%	338.778,8	93.477,3	27,6%
Servicio de Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo	493.722,6	245.359,3	49,7%	638.050,4	284.752,5	44,6%	639.354,0	330.639,1	51,7%
INS - Salud	17.519,5	6.319,3	36,1%	19.936,1	7.381,5	37,0%	24.622,7	8.896,3	36,1%
Hospital del Trauma	15.510,3	1.055,9	6,8%	30.700,7	10.150,9	33,1%	3.902,1	1.502,8	38,5%
TOTAL	764.095,1	311.331,8	40,7%	925.323,7	373.198,9	40,3%	1.006.657,6	434.515,5	43,2%

Fuente: Elaboración propia con información del SIPP e informes de ejecución de la entidad, años 2012, 2013 y 2014.

Como se muestra en el cuadro anterior, el Programa 02 denominado "Servicios de Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo" es el que constituye la actividad sustantiva del INS, y el programa de mayor ejecución, con un 51,7% de lo presupuestado, donde el gasto de mayor porcentaje se da en la cuenta de "Seguros, reaseguros y otras obligaciones", la cual cuenta con un presupuesto de ₡373.825,8 millones, que representa el 58,5% del presupuesto total del referido programa, del cual se ha ejecutado en un 42,1% (₡157.417,8 millones). Le sigue en importancia relativa la "adquisición de valores", con un presupuesto de ₡130.644,1 millones (20,4%) y una ejecución del 90,3% (₡117.996,3 millones).

El programa 01 "Dirección Superior y Administración" es el segundo en importancia, representa el 33,7% del total de gastos propuestos y su ejecución es del 27,6%, se incorporan gastos propios de la administración institucional.

En el Programa 05 Hospital del Trauma, se incorporan los gastos para la última etapa de construcción, equipamiento y servicios de inspección de dicho Hospital, con el fin de atender las patologías cubiertas por los seguros del trabajo y seguro obligatorio de automóviles. Al 30 de junio de 2014, cuenta con un presupuesto de ₡3.902,1 millones, de los cuales se ha ejecutado el 38,5% (₡1.502,8 millones), siendo que el avance logrado en la última etapa del proyecto es de un 36,2%. Dicho Hospital inició sus operaciones a principios del presente año.

Presupuesto de egresos y su ejecución a nivel de partida durante el periodo 2012-2014

La ejecución del presupuesto total de egresos del INS al 30 de junio de 2014 es de un 43,2%, porcentaje muy similar al de los últimos 2 años, 2012 (40,7%) y 2013(40,3%). Lo anterior se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO 77
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS
COMPARATIVO DE EGRESOS EJECUTADOS
SEGÚN CLASIFICACIÓN POR PARTIDA DEL OBJETO DEL GASTO AL 30 DE JUNIO, 2012-2014
MILLONES DE COLONES

Detalle	2012			2013			2014		
	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	Ejecución Porcentual	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	Ejecución Porcentual	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	Ejecución Porcentual
Remuneraciones	53.481,1	25.525,7	47,7%	54.796,5	26.351,2	48,1%	55.171,8	26.273,1	47,6%
Servicios	401.767,6	168.618,8	42,0%	428.813,4	194.659,3	45,4%	499.037,3	202.846,1	40,6%
Materiales y suministro:	6.587,2	1.595,7	24,2%	7.812,4	1.649,6	21,1%	9.226,1	2.300,5	24,9%
Intereses y comisiones	22,1	0,0	0,0%	31,1	0,0	0,0%	41,7	0,0	0,0%
Activos financieros	191.972,8	99.678,6	51,9%	311.999,6	119.819,7	38,4%	309.083,8	183.795,9	59,5%
Bienes duraderos	30.076,2	609,9	2,0%	61.125,7	14.990,0	24,5%	41.243,8	8.154,8	19,8%
Transferencias corrient	31.544,7	15.303,1	48,5%	33.833,3	15.729,6	46,5%	25.515,0	11.145,1	43,7%
Cuentas especiales	48.643,4	0,0	0,0%	26.911,7	0,0	0,0%	67.338,1	0,0	0,0%
TOTAL	764.095,1	311.331,8	40,7%	925.323,7	373.199,4	40,3%	1.006.657,6	434.515,5	43,2%

Fuente: Elaboración propia con información del SIPP e informes de ejecución de la entidad, años 2012, 2013 y 2014.

La partida "Servicios" es la de mayor importancia, al 30 de junio de 2014, presenta una ejecución del 40,6% (¢202.846,1 millones) sobre lo presupuestado. Dentro de esta partida se destaca la cuenta de "seguros, reaseguros y otras obligaciones", con una asignación que representa el 75,1%(¢374.583,7) de los recursos incorporados en dicha partida, para atender las obligaciones por contrato de seguros, lo cual responde a la actividad aseguradora del INS. Le sigue en importancia el gasto por "servicios comerciales y financieros", con un 14,3%, en la cual se incluyen recursos para atender las campañas publicitarias necesarias para seguir enfrentando la competencia del mercado de seguros.

Para 2014, la partida "Activos financieros" es la del mayor porcentaje de ejecución con un 59,5%. Comprende la adquisición de títulos valores, los cuales se financian, principalmente, con las reservas legales y técnicas que debe mantener el INS, dada la naturaleza de la actividad que desarrolla. Por lo tanto, la entidad mantiene una cartera significativa de inversiones financieras. Se destaca dentro de dicha partida, la cuenta de "adquisición de valores" con un presupuesto de ¢199.000,0 millones, destinados en su mayoría para la adquisición de valores del Gobierno Central (¢178.342,9 millones). En la cuenta de "otros activos financieros", se incluyen recursos con el propósito de atender los aportes de capital para la operación de la Sociedad "Hospital del Trauma S.A."

La partida "Bienes duraderos", es la de menor ejecución, con un 19,8% sobre lo presupuestado, en esta se tienen incorporados gastos relacionados con los proyectos destinados a la adquisición de hardware, software y licencias para la plataforma tecnológica integrada de seguros (Proyecto ALFA) y la construcción de la última etapa del Hospital de Trauma.

5.10 Ministerio de Seguridad Pública

El Ministerio de Seguridad Pública (MSP) cuenta con un presupuesto de ¢226.718,0 millones para el periodo 2014, y al primer semestre presenta una ejecución de 38,7%.

Está compuesto por dos programas denominados Gestión Administrativa de los Cuerpos Policiales (¢15.897,0 millones) y Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales (¢210.821,0 millones);comprendiendo este último seis subprogramas, de los cuales al subprograma de

“Seguridad Ciudadana”¹⁴⁹ se destinan ¢177.599,1 millones, monto que representa el 78,3% del presupuesto total del MSP y presenta una ejecución del 40,5%.

Subprograma Seguridad Ciudadana

A finales del anterior periodo, el MSP solicitó a la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda la creación del subprograma Policía de Fronteras, el cual se financió con un rebajo de ¢2.465,3 millones¹⁵⁰ a Seguridad Ciudadana, lo que representa una disminución del 1,4% de su presupuesto total. Lo anterior, afectó algunos de los gastos relevantes del subprograma, tal y como se puede observar en el siguiente cuadro:

CUADRO 78
MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA
SUBPROGRAMA SEGURIDAD CIUDADANA
PRESUPUESTO DE EGRESOS PARTIDAS Y SUBPARTIDAS SELECCIONADAS, 30 DE JUNIO 2012-2014
MILLONES DE COLONES

Partida y Subpartidas	2012					2013					2014				
	Presupuesto Inicial	Presupuesto Ajustado	Gasto Devengado I Semestre	Disponible	Porcentaje	Presupuesto Inicial	Presupuesto Ajustado	Gasto Devengado I Semestre	Disponible	Porcentaje	Presupuesto Inicial	Presupuesto Ajustado	Gasto Devengado I Semestre	Disponible	Porcentaje
Remuneraciones	99.271,3	99.271,3	44.411,5	54.859,8	44,7%	106.403,2	110.462,5	50.553,1	59.909,4	45,8%	133.531,1	133.067,8	54.655,9	78.411,9	41,1%
Alquileres de edificios, locales y terrenos	1.335,0	1.235,0	314,4	920,6	25,5%	1.441,6	1.441,6	372,8	1.068,8	25,9%	1.593,5	1.571,5	554,7	1.016,8	35,3%
Combustibles y lubricantes	4.992,1	4.625,5	1.838,1	2.787,4	39,7%	5.548,3	4.508,1	1.890,2	2.617,9	41,9%	4.635,5	4.119,3	2.210,6	1.908,7	53,7%
Alimentos y bebidas	6.742,3	6.354,1	1.518,5	4.835,6	23,9%	7.414,6	5.907,3	1.610,4	4.296,9	27,3%	7.100,0	6.920,0	1.381,5	5.538,5	20,0%
Textiles y vestuario	1.223,2	1.231,2	315,5	915,7	25,6%	2.549,4	2.690,8	1.500,2	1.190,6	55,8%	1.868,8	1.833,8	129,6	1.704,1	7,1%
Útiles y materiales de resguardo y seguridad	3.162,6	2.818,2	177,7	2.640,5	6,3%	3.276,2	2.262,1	1.931,7	330,4	85,4%	1.935,9	1.659,6	232,1	1.427,5	14,0%
Equipo de transporte	13.849,6	12.744,2	183,5	12.560,7	1,4%	13.067,7	13.067,7	0,0	1,0	0,0%	4.925,1	6.205,1	3.997,0	2.208,1	64,4%
Edificios	0	269,0	115,5	153,5	42,9%	1.275,7	1.275,7	3,4	1.272,3	0,3%	2.120,0	750,0	0,2	749,8	0,0%
TOTAL	130.576,1	128.548,4	48.874,7	79.673,8	38,0%	140.976,6	141.615,8	57.861,8	70.687,3	40,9%	157.710,0	156.127,1	63.161,7	92.965,4	40,5%

Fuente: Elaboración propia con base en los registros del Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF).

En lo relativo a la ejecución del primer semestre, como se puede observar la partida remuneraciones (41,1%), muestra una disminución con respecto a los dos períodos anteriores, debido al crecimiento de plazas vacantes (896 plazas policiales) y para este periodo las 590 plazas nuevas, conformadas por puestos administrativos y policiales, donde destacan 385 plazas para la clase de puesto de Agente, que no están autorizadas por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria¹⁵¹, la que justifica esta acción solicitando que en primera instancia se utilicen las plazas vacantes y posteriormente se argumente la necesidad insoslayable de plazas nuevas. Al respecto, es importante que el MSP lleve a cabo un análisis integral de esta situación, que le permitan superar las limitaciones que impiden contar con el personal previsto para las funciones de protección de la ciudadanía.

En relación con el presupuesto para Alquiler de edificios, locales y terrenos solo se ha gastado un 35,3%; el MSP indica¹⁵² que los restantes recursos se mantienen como prevención, debido a que existen cien órdenes sanitarias de delegaciones policiales, por lo cual se ha gestionado ante la Proveeduría Institucional trámites de alquiler, para reubicar las siguientes delegaciones: Distrito Hospital, Distrito Catedral, San Sebastián, Guatuso, Venecia de San Carlos, La Unión en Tres Ríos, Santa Cruz de Guanacaste, entre otras. Además, los recursos comprenden las variaciones en los montos de los alquileres, ya que según lo estipulado en los contratos los propietarios de los

¹⁴⁹ La Misión del subprograma es “asegurar el ejercicio de las garantías constitucionales, la soberanía nacional, la protección del orden público, la seguridad e integridad de los habitantes y sus bienes, en apego del ordenamiento jurídico, posibilitando la preservación de la paz social”.

¹⁵⁰ Decreto Ejecutivo N.º 38245-H publicado en La Gaceta N.º 52 de 14 de marzo de 2014.

¹⁵¹ STAP-0488-2014 de 11 de marzo 2014 y STAP-1233-2014 de 4 de junio de 2014.

¹⁵² Correo electrónico remitido por la Unidad de Presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública, el 8 de agosto de 2014.

inmuebles pueden solicitar reajuste de precio cada vez que se realice una prórroga. Esta situación, incide directamente en las condiciones físicas en la que se desempeña el personal policial, y en el aumento del gasto por concepto de alquiler, razón por la cual el Órgano Contralor considera que el MSP debe dar prioridad a esta problemática, con el fin de encontrar soluciones permanentes.

Por otra parte, el MSP señala que el bajo resultado de la ejecución del gasto por Textiles y vestuarios, se debe a que se encuentra en análisis un contrato con la empresa proveedora.

También, el Ministerio informa¹⁵³ que el contenido económico de la subpartida de Útiles y materiales de resguardo y seguridad, estaba destinado a la adquisición de municiones; no obstante, se realizaron ajustes de índole operativa con el fin de reforzar la compra de combustible. Lo anterior evidencia debilidades en la planificación del desarrollo de actividades sustantivas relacionadas con la seguridad ciudadana, por cuanto ambas cuentas son indispensables para llevar a cabo la labor policial, lo cual va en detrimento de la programación anual y plurianual que debe realizar el MSP, por ejemplo sobre las prácticas de tiro para los distintos cuerpos policiales. Este aspecto fue señalado por la Contraloría General de la República en el informe DFOE-PG-IF-04-2014, denominado "Informe de auditoría de carácter especial sobre prácticas de tiro y permiso de portación de armas para el personal policial del Ministerio de Seguridad Pública".

En cuanto a la subpartida de Equipo de transporte, muestra una mayor ejecución; sin embargo se determinó que para este gasto el MSP utiliza la figura de "arrastre", lo que implica cancelar compromisos del periodo 2013 con el presupuesto del periodo vigente. Esta dinámica obliga a realizar ajustes que perjudican el disponible de otras partidas, tal es el caso del presupuesto inicial de Edificios que se disminuyó para darle contenido tanto al equipo de transporte como a la creación de la Policía de Fronteras.

Asimismo, la subpartida de Edificios comprendía "arrastres" que sumados a los traslados citados, ocasionó que disminuyera el saldo disponible para la generación de proyectos, por lo que los recursos sobrantes servirán para reforzar nuevamente el gasto en equipo de transporte. Lo anterior, tiene como consecuencia que no se vayan a construir las delegaciones policiales en Guatuso, Guácimo, San Mateo, Guápiles, Tejar de El Guarco, Comando de Upala y Comando los Chiles; estas delegaciones forman parte de las soluciones que debe atender con prioridad el MSP, debido al posible aumento del gasto en la partida de alquileres y el riesgo de no contar con presencia policial en cantones con alto índice de delincuencia.

Esta situación, demuestra que ese mecanismo utilizado por el MSP no permite cumplir con la planificación programada anualmente, por lo que si no se establecen los controles necesarios la figura de "arrastre" seguirá afectando negativamente gastos imprescindibles para el buen funcionamiento de la institución.

Ejecución física

Nuevamente para el primer semestre, al igual que en los periodos 2012 y 2013, el subprograma alcanza porcentajes importantes en la consecución de las metas establecidas como se muestra en el siguiente cuadro.

¹⁵³ Oficio 168-2014-DFP de 30 de julio 2014, emitido por la Unidad de Presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública.

CUADRO 79
SUBPROGRAMA SEGURIDAD CIUDADANA
AVANCE DE METAS AL 30 DE JUNIO 2014

Meta	Meta anual programada	Resultado	% de Avance	Recursos asignados	Recursos Ejecutados	% de Ejecución
Tasa de variación de acciones operativas	3,5% (711)	510	72,0%	49.882,0	24.082,9	48,3%
Cantidad de zonas turísticas abordadas según división del ICT	26	25	96,0%	3.438,0	1.659,7	48,3%
Tasa de variación de Comités de Seguridad Comunitaria constituidos y operando	11,0% (1807)	1534	85,0%	1.182,0	543,0	45,9%
Cantidad de delegaciones policiales con plan cuadrante implementado	30	20	66,6%	11.195,5	5.405,1	48,3%
Cantidad de distritos con disminución de incidencias delictivas	8	32	400,0%	11.195,5	5.405,1	48,3%
TOTAL	NA	NA	143,9%	76.893,0	37.095,8	48,2%

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Evaluación presupuestaria remitido por el Ministerio de Seguridad Pública.

Del análisis de los resultados del avance de metas al 30 de junio, llama la atención al Órgano Contralor que cuatro de las cinco programadas tengan un porcentaje de ejecución de recursos exactamente igual (48,3%); asimismo, que la meta anual relacionada con la cantidad de zonas turísticas abordadas según división del ICT, presente un 96,0% de avance y la correspondiente a Cantidad de distritos con disminución de incidencias delictivas alcance un 400%.

Lo anterior, permite concluir que si bien el subprograma obtiene un alto porcentaje en la consecución de sus metas, lo cierto es que persisten las debilidades que ya han sido señaladas¹⁵⁴ por el Órgano Contralor, en relación con la fase de formulación de las metas y la correspondiente asignación presupuestaria para alcanzarlas; y no se denota avances al respecto, por cuanto para este periodo se ha gastado 48,2% de los recursos destinados y han logrado en conjunto alcanzar un 143,9% de las metas establecidas.

La afirmación anterior se refuerza con el siguiente comentario incluido por el propio MSP en su informe de seguimiento semestral 2014, en donde señala "Se denota un alejamiento en la relación entre ambas variables lo cual hace ver que la metodología para estimar los costos debe ser mejorada".

Para la formulación del presupuesto del año 2015, el Ministerio de Seguridad tiene la tarea de solventar esta deficiencia que es recurrente, con la finalidad de que esta etapa permita establecer un valor agregado a la gestión que realizará. Asimismo, la Contraloría General de la República llevará a cabo las acciones pertinentes con el fin de que el MSP corrija las debilidades comentadas, y a su vez se conviertan en insumo para el control político que ejerce la Asamblea Legislativa.

¹⁵⁴ Informe de Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público. Primer semestre de 2013.

5.11 Patronato Nacional de la Infancia (PANI)

Ejecución de Ingresos

El Patronato Nacional de la Infancia (PANI), obtiene sus ingresos de las siguientes fuentes: transferencias del Gobierno Central; transferencias del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) y transferencias del Consejo de Seguridad Vial (COSEVI), recursos propios, y en menor medida otros ingresos no tributarios.

En el siguiente cuadro, se observa la recaudación por fuente de financiamiento al 30 de junio para los años 2013 y 2014. Al primer semestre, el PANI ha recaudado $\text{¢}24.235,8$ millones, que representan un 54,4% del monto total presupuestado para el año ($\text{¢}44.582,8$ millones), monto que implica un incremento absoluto de $\text{¢}4.563,7$ millones, es decir un 23,2% más, en relación con la recaudación al 30 de junio del período 2013, variación explicada básicamente por el incremento absoluto mostrado en la transferencia del Gobierno Central y por la incorporación del superávit al 31 de diciembre de 2013.

CUADRO 80
PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA
COMPARACIÓN DE INGRESOS 2013-2014
MILLONES DE COLONES

Ingreso	2013			2014		
	Presup. aprobado	Presup. Ejecutado	% ejec.	Presup. aprobado	Presup. Ejecutado	% ejec.
Recursos Propios	300,0	35,6	11,9%	49,5	100,9	203,8%
Transf. Gob Central	12.605,5	5.902,8	46,8%	18.837,2	9.317,6	49,5%
Transferencias COSEVI	1.484,2	4,4	0,3%	1.289,5	31,7	2,5%
Transferencias FODESAF	15.013,8	7.532,9	50,2%	16.093,3	6.785,8	42,2%
Financiamiento	6.169,4	6.196,4	100,4%	8.313,2	8.313,2	100,0%
Otros reintegro FODESAF					31,3	
TOTAL	35.572,9	19.672,1	55,3%	44.582,7	24.580,5	55,1%

Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

La principal fuente de financiamiento del PANI, son las transferencias del Gobierno Central y del FODESAF. La primera muestra una ejecución del 49,5% de su presupuesto definitivo, para una recaudación al 30 de junio de 2014 de $\text{¢}9.317,6$ millones y proviene del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), para darle contenido a la actividad ordinaria del PANI. Por parte, del FODESAF ha ingresado el 42,2% del monto estimado, para una suma de $\text{¢}6.785,8$ millones; los recursos de esta fuente principalmente están destinados a financiar gasto operativo¹⁵⁵. Debe destacarse que a la fecha del informe, la Administración registra un reintegro de recursos de FODESAF por $\text{¢}31,3$ millones que no ha sido presupuestado¹⁵⁶.

¹⁵⁵ De conformidad con el Cuadro de Origen y aplicación de Recursos los recursos del FONDO se utilizan para el pago de las remuneraciones del Programa Derechos de los Niños y Niñas y Adolescentes, para financiar acciones de prevención y promoción y para financiar proyectos de base comunitaria.

¹⁵⁶ Según la Administración, estos reintegros corresponden a las liquidaciones de las ONG's que reciben recursos de FODESAF, los cuales anualmente deben presentar los informes de gastos. Todos los recursos que no utilizan estas organizaciones son devueltos en efectivo y se proyectan como un Superávit para el siguiente año.

La otra fuente importante, aunque no de carácter ordinario, es el grupo de Financiamiento, que en este caso contiene el saldo del superávit total resultante a diciembre del 2013, por $\text{¢}7.968,5$ millones, suma de la cual el 48,9% corresponde a recursos específicos, para un monto de $\text{¢}3.903,6$ millones. De estos recursos específicos el monto de $\text{¢}3.529,2$ millones, proviene del FODESAF.

Las otras fuentes que completan la estimación prevista para el ejercicio 2014 por este concepto, se originan de la Ley 7992, relativa al impuesto a cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos, que conforme asignación se deberá asignar específicamente a financiar programas de atención, albergue, rehabilitación o tratamiento de niños, niñas y adolescentes en riesgo social; y a proyectos de reinserción educativa a las adolescentes madres en situaciones de riesgo social; para la primera finalidad se presupuestó la suma de $\text{¢}858,4$ millones de los cuales han ingresado $\text{¢}429,2$ millones y para el segundo destino se previó el ingreso de $\text{¢}423,4$ millones de los cuales han recaudado un monto de $\text{¢}211,7$ millones.

En resumen, el total de ingresos percibidos por el PANI al finalizar el primer semestre del 2014 alcanzó la suma de $\text{¢}24.235,8$ millones, que representan un 54,4% de lo presupuestado ($\text{¢}44.582,8$ millones). De esta recaudación, las Transferencias del Gobierno Central aportaron $\text{¢}9.317,6$ millones, es decir el 38,4% del total de ingresos; el monto del superávit o recursos del Financiamiento la suma de $\text{¢}7.968,5$ millones que representa el 32,8% de los ingresos recaudados para el 2014, y las transferencias provenientes del FODESAF ($\text{¢}6.785,8$ millones) que alcanza el 27,9% de lo recaudado. El restante 0,97% equivalente a $\text{¢}164,0$ millones corresponden a otros ingresos como los de COSEVI, entre otros.

En relación con el porcentaje previsto en la ley para el financiamiento del PANI, 7% de lo recaudado por el impuesto de la renta, se advierte que continúa sin ser trasladado en su totalidad a la Institución, a pesar de la existencia de pronunciamientos recientes de la Sala Constitucional y de los Tribunales de Justicia, que ordenan el cumplimiento de esa obligación por parte del Gobierno Central.

Ejecución de egresos

En relación con los egresos, el PANI distribuye sus gastos en dos programas: Actividades Centrales y Derechos de los Niños y Niñas y Adolescentes (DNNA). El presupuesto muestra una ejecución total del 44,4% de los recursos presupuestados; es decir, se han ejecutado $\text{¢}19.817,6$ millones de los $\text{¢}44.582,8$ millones previstos.

El cuadro siguiente, muestra el comportamiento por programa y por objeto del gasto. Al respecto, destaca el presupuesto definitivo del programa DNNA que absorbe el 81,2% ($\text{¢}36.200,4$ millones) del total de recursos presupuestados, seguido del programa de Actividades Centrales al que se le consignaron el 18,8% ($\text{¢}8.382,4$ millones) del presupuesto definitivo 2014.

CUADRO 81
PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA
EJECUCIÓN DEL GASTO POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO - I SEMESTRE 2014
MILLONES DE COLONES

Descripción	Actividades Centrales			Derechos NNA			Presupuesto Definitivo	Total	% ejec Total
	Presupuesto	Ejecutado	% ejec	Presupuesto	Ejecutado	% ejec			
Remuneraciones	2.628,7	1.133,4	43,1%	11.983,5	5.394,1	45,0%	14.612,2	6.527,5	44,7%
Servicios	3.646,7	2.245,7	61,6%	4.484,2	2.244,1	50,0%	8.130,9	4.489,8	55,2%
Materiales y Suministros	537,7	198,1	36,8%	1.719,3	779,6	45,3%	2.257,0	977,7	43,3%
Bienes Duraderos	1.214,3	498,1	41,0%	6.298,0	2.819,3	44,8%	7.512,3	3.317,4	44,2%
Transferencias Corrientes	352,0	217,1	61,7%	9.635,1	4.287,5	44,5%	9.987,1	4.504,6	45,1%
Cuentas Especiales	3,0	0,0	0,0%	2.080,3	0,0	0,0%	2.083,3	0,0	0,0%
TOTAL	8.382,4	4.292,4	51,2%	36.200,4	15.524,6	42,9%	44.582,8	19.817,0	44,4%

Fuente: Elaboración propia, datos Presupuesto Inicial 2014 SIPP.

En el primer semestre, el comportamiento de la ejecución por programa es el siguiente: El programa "Actividades Centrales" ha ejecutado gastos la suma de $\text{¢}4.292,4$ millones, esto es el 51,2% de los $\text{¢}8.382,4$ millones presupuestados. Se incluyen en este programa parte de los recursos previstos para los gastos operativos del PANI, que de conformidad con el origen y aplicación de recursos, son financiados con la subvención del Gobierno Central y del CONAVI.

Por su parte, el programa Derechos de los Niños y Niñas y Adolescentes ha ejecutado el 42,9% de los recursos consignados a la fecha, para un gasto real de $\text{¢}15.524,6$ millones de los $\text{¢}36.200,4$ millones presupuestados. En este programa sustantivo, se incluyen los costos de desarrollar proyectos como el de reinserción educativa de adolescentes madres; el de hogares solidarios subvencionados y los de base comunitaria, relativos a la prevención y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Este programa es financiado con parte de la subvención del Gobierno Central y la transferencia del FODESAF.

A nivel de partida, es la de Remuneraciones la que muestra una ejecución mayor del gasto, en términos absolutos, se ha ejecutado la suma de $\text{¢}6.527,5$ millones, equivalente al 44,7% del total de los recursos consignados a la partida que mantiene un presupuesto de $\text{¢}14.612,2$ millones. También es la partida más ejecutada dentro del programa Derechos de los Niños y Niñas y Adolescentes, tal y como se observa en el cuadro anterior.

En relación con las Transferencias de Corrientes, al 30 de junio del 2012 se registró una ejecución de $\text{¢}4.504,6$ millones, equivalente al 45,1% de los $\text{¢}9.987,1$ millones presupuestados. Estas transferencias se dirigen principalmente a organizaciones no Gubernamentales, Guarderías y Comedores que atienden a la población objetivo; estas últimas organizaciones son modalidades que ofrece el PANI por medio de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. También se transfieren recursos a personas en la modalidad de subvención a Hogares Solidarios y de Reinserción y Permanencia de las Adolescentes Madres en el Sistema Educativo; además se transfieren recursos al IAFA para ser destinados a la atención de menores con problemas de adicción a las drogas.

La partida de Servicios es la tercera en importancia en el presupuesto institucional ejecutado, tiene asignados recursos por la suma de $\text{¢}8.130,9$ millones, de los que al 30 de junio se ejecutó la suma de $\text{¢}4.489,8$ millones, es decir un 55,2% del monto presupuestado para esa partida.

En relación con la partida de Bienes Duraderos, se muestra una ejecución del 44,2% de los $\text{¢}7.512,3$ millones presupuestados para una aplicación real del $\text{¢}3.317,4$ millones, su ejecución

está supeditada, tal y como la partida de Servicios, a procesos de contratación de carácter público o abreviado, los cuales están, según indica la Administración, en grados de avance importantes que implicarán una mayor ejecución de recursos para el segundo semestre 2014.

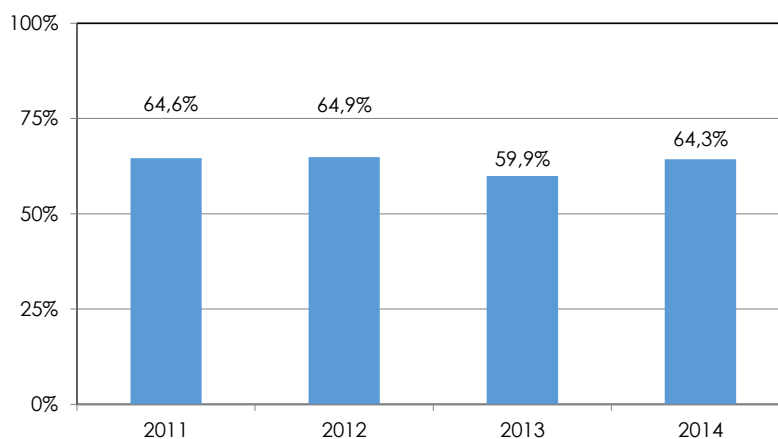
Por otra parte, se registra en la partida Cuentas Especiales la suma de ¢2.083,3 millones propuestos en esta partida sujetos al financiamiento de 42 posibles plazas, que deberán ser oportunamente autorizadas por la Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria, con estos puestos se prevé fortalecer la función sustantiva del PANI.

5.12 Gobiernos Locales

5.12.1 Avance en la gestión física

El sector municipal mejoró en 4,6 puntos porcentuales el nivel de cumplimiento de lo planificado en este primer semestre de 2014 (64,0%), con respecto a lo logrado al 30 de junio 2013; no obstante, en los últimos periodos no se ha logrado sobrepasar el 65,0% de cumplimiento – ver gráfico siguiente.

GRÁFICO 13
GOBIERNOS LOCALES
CUMPLIMIENTO DE METAS AL 30 DE JUNIO 2011-2014



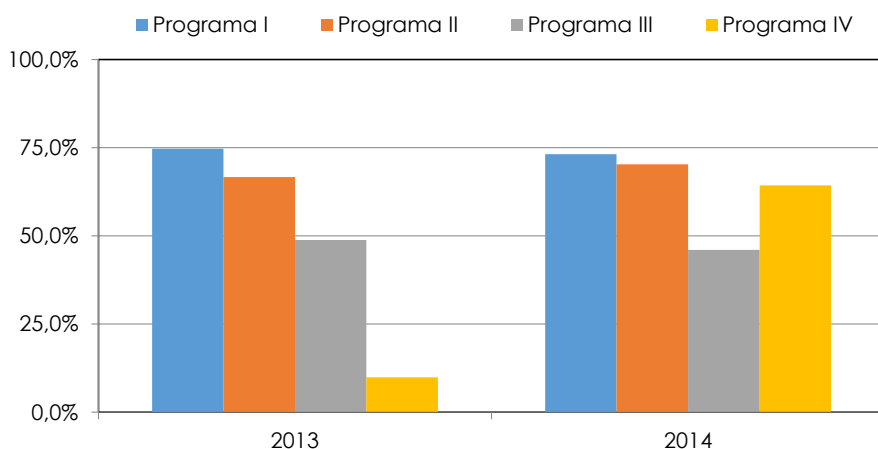
Fuente: Información suministrada por las Municipalidades en los informes de evaluación del primer semestre de los periodos 2011-2014.

En particular, en el Programa I Administración general¹⁵⁷ el cumplimiento de las metas se ha ubicado alrededor del 75,0% al 30 de junio, tanto en el 2013 como en el 2014; por su parte, el Programa II Servicios comunales¹⁵⁸ presenta una mejora en los resultados entre estos dos periodos de 3,6 puntos porcentuales, y para las metas dirigidas a la realización de proyectos y obras (Programa III Inversiones), prácticamente, se mantiene el nivel de cumplimiento –gráfico siguiente-. En cuanto al Programa IV (Partidas Específicas), si bien se presenta una mejora sustancial en el cumplimiento de las metas al 30 de junio de 2014, el nivel de ejecución financiera de estos recursos es bastante bajo, tanto en el primer semestre como al final de los últimos años.

¹⁵⁷ Comprende los objetivos y metas relacionados con las actividades propias de la gestión administrativa (financieras, de proveeduría, de planificación, de gestión de cobro, etc.).

¹⁵⁸ En este programa se ubican los objetivos y metas de los servicios que presta la municipalidad, como Recolección de basura, Aseo de vías y sitios públicos, Educativos y culturales, Parques y obras de ornato, entre otros.

GRÁFICO 14
GOBIERNOS LOCALES
CUMPLIMIENTO DE METAS POR PROGRAMA AL 30 DE JUNIO 2013 -2014



Fuente: Información suministrada en los informes de evaluación del primer semestre de 2014 y final del período de 2013 .

Es responsabilidad de las administraciones municipales analizar este nivel de cumplimiento, dado que las metas propuestas en cada programa revisten una complejidad diferente en cuanto a su contenido y su correspondiente ejecución. Al respecto, se debe considerar que el aumento del nivel de cumplimiento de las metas se traduce en la realización de obras y en la prestación de los servicios a la comunidad, por lo que mejorar los procesos mediante los cuales se da cumplimiento efectivo a los objetivos y metas, además, de definir los indicadores para el seguimiento y la rendición de cuentas, resultan parte del compromiso que deben adoptar los jerarcas municipales, en coordinación con los titulares subordinados competentes, en ejercicio de sus tareas básicas y en cumplimiento de lo establecido en el ordenamiento jurídico¹⁵⁹.

5.12.2 Avance en la gestión presupuestaria

Comportamiento de los ingresos

Los ingresos recaudados por las municipalidades al 30 de junio de 2014 ascendieron a $\text{€}250.778,9$ millones (cuadro siguiente), suma que representa el 60,8% de los recursos presupuestados para el año.

¹⁵⁹ El artículo 269 de la Ley General de la Administración Pública, N.º 6227 dispone que "La actuación administrativa se realizará con arreglo a normas de economía, simplicidad, celeridad y eficiencia". Por su parte, el inciso j) del artículo 110 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N.º 8131, establece como causal de responsabilidad administrativa el "... incumplimiento total o parcial, gravemente injustificado, de las metas señaladas en los correspondientes proyectos, programas y presupuestos."

CUADRO 82
GOBIERNOS LOCALES
INGRESOS PRESUPUESTADOS Y RECAUDADOS AL 30 DE JUNIO DEL 2014
MILLONES DE COLONES

Clases	Presupuestado	Monto recaudado	Recaudación
Ingresos corrientes	297.023,6	156.340,8	52,6%
Ingresos de capital	39.570,3	14.778,5	37,3%
Financiamiento	76.127,6	79.659,6	104,6%
TOTAL	412.721,6	250.778,9	60,8%

Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

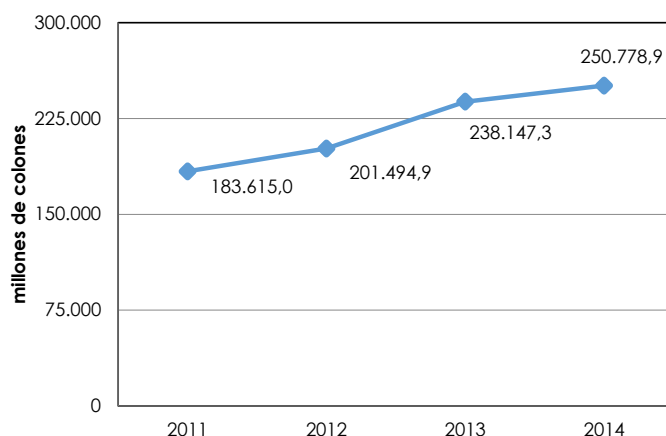
Es decir, el nivel de recaudación de los ingresos comparado con lo presupuestado disminuyó respecto del obtenido a la misma fecha en el periodo 2013 (65,4%), situación que se dio tanto para los ingresos corrientes¹⁶⁰ -impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles, las licencias profesionales, comerciales y otros permisos (patentes municipales) y la venta de servicios de saneamiento ambiental¹⁶¹- como para los de capital y financiamiento, que presentaron mejores niveles de recaudación en el primer semestre del periodo anterior.

Además, el monto de los ingresos recaudados muestra un aumento en términos absolutos (gráfico siguiente), respecto del primer semestre de 2013; sin embargo, debe considerarse la existencia de una desaceleración en su crecimiento real interanual. Esto por cuanto esa tasa fue del 4,9% entre 2011 y 2012, 12,4% entre el 2012 y 2013, y del 0,7% entre el 2013 y el 2014. En este último caso, el incremento de lo recaudado apenas cubre la pérdida adquisitiva del dinero.

¹⁶⁰ "Se originan en las transacciones corrientes que realizan las entidades del sector público destinadas a incrementar el patrimonio neto. Algunos provienen de la potestad tributaria del Gobierno de la República, son de carácter obligatorio y se caracterizan por no guardar proporción con el costo de los servicios prestados. Otros provienen de la venta de bienes y servicios, por el cobro derechos administrativos y rentas asociadas a la propiedad de factores productivos. Incluye los ingresos de carácter tributario, contribuciones sociales, ingresos no tributarios, transferencias corrientes" (Clasificador de ingresos del sector público).

¹⁶¹ Comprende los servicios de Recolección de basura, Tratamiento y disposición de los desechos sólidos, Aseo de vías y sitios públicos y Parques y obras de ornato.

GRÁFICO 15
GOBIERNOS LOCALES
INGRESOS TOTALES RECAUDADOS AL 30 DE JUNIO 2011, 2012, 2013 Y 2014
MILLONES DE COLONES



Ante estos resultados en la recaudación de ingresos, las instancias municipales competentes deberán establecer las acciones de mejora inmediatas en la gestión de cobro de los tributos y de otros recursos, a fin de evitar la evasión, la prescripción y demás factores que inciden en la falta o retraso en el pago por parte de los contribuyentes. De manera que, entre otras cosas, el cumplimiento de las metas planificadas para el 2014, no se vea afectado por la ausencia oportuna de financiamiento. Además, para disminuir el riesgo de un déficit presupuestario al final del periodo, especialmente, en el caso de aquellas municipalidades cuyo nivel de recaudación fue igual o inferior al 22,0% de lo presupuestado para este primer semestre de 2014.

Por su parte, en el caso de las municipalidades que alcanzaron a percibir el 100,0% o más de los ingresos estimados para el periodo 2014, resulta válido que analicen las circunstancias que originaron los recursos adicionales, en aras de evitar la existencia de fondos en las arcas municipales pendientes de programar y de presupuestar para la operación o inversión en los servicios y obras para sus comunidades.

Comportamiento de los gastos

El monto de gastos ejecutado al 30 de junio de 2014 por el sector municipal alcanzó la suma de ¢133.257,8 millones, de un total de gastos aprobados por ¢412.721,6 millones, lo que representa apenas un 32,3% de ejecución -cuadro siguiente-. Este resultado refleja un bajo nivel de ejecución, que se hace más evidente si se considera que las municipalidades contaron con ¢250.778,9 millones disponibles -por ingresos recaudados- en este primer semestre del periodo 2014.

CUADRO 83
GOBIERNOS LOCALES
EJECUCIÓN DE LOS GASTOS PRESUPUESTADOS AL 30 DE JUNIO DE 2014
MILLONES DE COLONES

Descripción de las cuentas	Presupuestado	Monto ejecutado	% Ejecución
Gastos corrientes	263.370,0	104.264,0	39,6%
Gastos de capital	139.316,0	27.178,1	19,5%
Transacciones financieras	3.962,6	1.765,6	44,6%
Sumas sin asignación presupuestaria	6.073,0	50,0	0,8%
TOTAL	412.721,6	133.257,8	32,3%

Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

Dado que es una constante en la ejecución de los gastos de los gobiernos locales que al 30 de junio de cada año no alcancen a ejecutar en promedio más allá del 33,0% de los gastos presupuestados –para este periodo solo cuatro llegaron a ejecutar poco más del 40,0%–, se debe reiterar la necesidad de que las municipalidades incorporen herramientas modernas de administración de proyectos, gestión de compras públicas e indicadores de resultados, entre otros, para que la ejecución financiera y física alcance mayores niveles de ejecución en los primeros semestres de cada año.

Este requerimiento es especialmente urgente en el caso de aquellas municipalidades –cinco casos– que no lograron gastar más allá del 18,0% de lo presupuestado. Evidentemente, esta situación afecta la prestación de servicios municipales y el nivel de inversión en infraestructura pública (gastos de capital¹⁶²) en detrimento de la calidad de vida de los ciudadanos cuyos intereses tutelan esas administraciones municipales.

Por su parte, si bien el monto del gasto de capital ejecutado por el sector municipal en el primer semestre del 2014 (¢27.178,1 millones) casi cuadruplicó el dato del primer semestre del año 2013, debe resultar preocupante para sus autoridades el rezago de 26 gobiernos locales que no lograron superar el 13,0% de ejecución de las erogaciones de capital presupuestadas.

Precisamente, una parte importante de los recursos con que se cuenta para esos gastos de capital es el Superávit del periodo anterior, por lo que su incorporación al presupuesto de manera oportuna–preferentemente en el primer cuatrimestre del año– permitiría a las municipalidades ampliar sustancialmente el periodo para su ejecución al resto del ejercicio presupuestario y así mejorar los resultados.

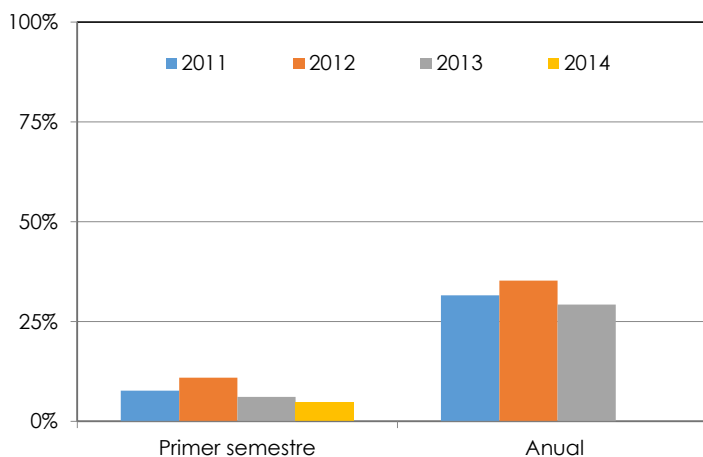
Otros gastos que requieren atención dado que presentan una baja ejecución son los correspondientes a Partidas Específicas¹⁶³, a pesar de que son recursos públicos transferidos a las municipalidades para atender necesidades públicas locales, comunales o regionales, expresadas en proyectos de inversión o programas de interés social. En ese sentido, los gastos presupuestados para ejecutar en el 2014 (¢412.721,6 millones) incluyen ¢8.445,5 millones por concepto de dichas Partidas Específicas, de los cuales al 30 de junio de 2014 solo se han ejecutado ¢396,4 millones, es decir, un 4,7% de lo presupuestado.

¹⁶² Comprenden los gastos en la adquisición o producción de bienes duraderos, es decir los proyectos y obras para mejorar la red vial cantonal, salones comunales, red de cuidado, instalaciones deportivas, escuelas, entre otros. Estos gastos implican aumentos en los activos, mejoras en los ya existentes y la prolongación de su vida útil, a fin de incrementar la capacidad productiva o de servicio que brindan las municipalidades a los ciudadanos.

¹⁶³ Las Partidas Específicas se financian con recursos del Presupuesto Nacional de diferentes años, acorde con lo estipulado en la Ley N.º 7755

Este bajo nivel de ejecución, que se encuentra tanto al 30 de junio como al 31 de diciembre, ha sido la tónica en los últimos periodos –ver gráfico siguiente – y que generalmente se traduce al final del periodo presupuestario en un superávit específico, es indicativo de que muchas necesidades locales no se atendieron, aunado a que con el paso del tiempo se eleva el costo de los bienes y servicios necesarios para cumplir con esos proyectos, en evidente detrimento del desarrollo local.

GRÁFICO 16
GOBIERNOS LOCALES
PORCENTAJES DE EJECUCIÓN DE LAS PARTIDAS ESPECÍFICAS
PRIMER SEMESTRE Y FIN DE PERIODO 2011-2014



Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

5.12.3 Transferencias del Gobierno de la República

La ejecución de los recursos incluidos en la Ley de Presupuesto Nacional de la República para el 2014, N° 9193 y sus reformas, alcanzó un 43,2% (¢16.360,8 millones), acorde con el siguiente detalle –cuadro siguiente-.

CUADRO 84
GOBIERNOS LOCALES
RECURSOS INCLUIDOS Y TRANSFERIDOS EN EL PRESUPUESTO NACIONAL 2014 AL 30 DE JUNIO DE 2014
MILLONES DE COLONES

Detalle	Recursos presupuestados	Recursos girados	Saldo disponible
Partidas Específicas Ley N.º7755	2.588,8	0,0	2.588,8
Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria Ley N.º 8114	28.554,9	14.904,6	13.650,3
Ministerio de Gobernación y Policía (1)	6.206,6	1.456,2	4.750,4
Ministerio de Agricultura y Ganadería	167,0	0,0	167,0
TOTAL	37.517,3	16.360,8	21.156,5

Fuente: Liquidación de egresos al 30 de junio del Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2014.

(1) Incluye los recursos de la Ley del Impuesto de exportación del banano N.º7313, Impuesto de salida por puestos fronterizos N.º9154, Código Municipal N.º7794 entre otras.

Al saldo disponible para girar por parte del Poder Ejecutivo (¢21.156,1 millones) deben sumarse otras sumas a favor de las municipalidades que se encuentran en la Caja Única de la Tesorería Nacional por concepto de leyes de Presupuesto Nacional de vigencias anteriores, de aportes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) y del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), para una suma total cercana a los ¢80.000,0 millones al 30 de junio de 2014, de manera que en el primer semestre del 2014 solo se ha ejecutado el 7,2% (¢6.216,1 millones) del saldo a inicio de periodo –cuadro siguiente–.

CUADRO 85
GOBIERNOS LOCALES
RECURSOS EN CAJA ÚNICA DEL ESTADO
MILLONES DE COLONES

Concepto	Saldo al 31/12/2013	Saldo al 30/06/2014	Variación
Partidas Específicas	7.741,8	6.571,3	15,1%
Ley de simplificación y eficiencia tributaria	14.055,4	16.409,6	16,7%
Impuesto a la exportación del banano	1.046,0	1.154,0	10,3%
Transferencias Ministerio de Gobernación y Policía	52.023,3	47.795,8	-8,1%
Transferencias Fondo de Des. Social y Asignaciones Familiares	10.559,6	7.100,5	-32,8%
Transferencias Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	356,8	535,8	50,2%
TOTAL	85.783,0	79.566,9	7,2%

Fuente: Reporte de la Caja Única del Estado al 30 de junio de 2014, suministrado por la Tesorería Nacional.

Esta situación pone de manifiesto, que aún y cuando las municipalidades cuentan con recursos disponibles para la realización de obras y servicios para sus comunidades, estos no son ejecutados oportunamente y se acumulan por sumas significativas en las cuentas de Caja Única del Estado.

Es importante insistir en lo señalado en el informe el informe DFOE-IF-DL-2-2014, en el sentido de que existe un grupo importante de ayuntamientos que viene experimentando gestiones financieras con resultados deficitarios recurrentes, por cuya cuantía resulta difícil su amortización en el corto plazo con los recursos propios que generan los gobiernos locales, situación que podría conllevar limitaciones importantes para atender, razonable y oportunamente sus compromisos con terceros.

Por ello, se deben tomar acciones inmediatas, en aquellas municipales que experimentan problemas financieros en la actualidad, para mantener un control estricto en sus finanzas, que procure fortalecer la captación de ingresos y procure la racionalización del gasto sin demérito de los servicios esenciales que le exige el ordenamiento jurídico.

6 Indicadores de vulnerabilidad financiera

Este apartado tiene como propósito identificar de manera oportuna algunas situaciones que pueden generar presiones financieras, insostenibilidad en el pago de algunos rubros y sobre todo, la materialización del riesgo de disminuir la continuidad y la calidad en la prestación de algún servicio público en un conjunto de instituciones públicas. Se trata de un mecanismo de alerta temprana que sirve como insumo para la oportuna toma de decisiones por parte de la administración.

Una forma de materializar y examinar adecuadamente la sostenibilidad financiera¹⁶⁴ de una institución pública, es establecer una serie de indicadores que definan algún tipo de límite o parámetro de comparación, que proporcionen un instrumento básico y fácil de utilizar para monitorear cada caso y que alerten a tiempo sobre presiones que se generan a partir de lo observado en los resultados presupuestarios.

En este sentido, se examinaron para un conjunto de 67 instituciones públicas, los ocho factores críticos que se explican a continuación¹⁶⁵.

- **Sostenibilidad de la planilla**

Este indicador compara el crecimiento real entre el gasto salarial y los ingresos totales. De esta forma, si el crecimiento en el gasto salarial es mayor que el crecimiento de los ingresos para un periodo de tiempo, es de esperar que el gasto salarial ocupe una proporción cada vez mayor de los ingresos institucionales y que se presente una mayor presión sobre la sostenibilidad financiera institucional y sobre la disponibilidad de recursos para otros tipos de gasto.

El siguiente cuadro muestra las instituciones con mayor crecimiento real de la planilla con respecto al crecimiento promedio en términos reales de los ingresos totales.

CUADRO 86
ENTIDADES CON MAYOR VULNERABILIDAD EN LA SOSTENIBILIDAD DE SU PLANILLA,
PERIODO 2007-2013

Nombre de la Institución	Crecimiento gasto salarial	Crecimiento ingresos totales	Diferencia
SERVICIO NACIONAL DE SALUD ANIMAL	50,6%	12,5%	38,1% ¹⁶⁶
SERVICIO FITOSANITARIO DEL ESTADO	27,2%	-4,0%	31,3%
INSTITUTO COSTARRICENSE DE PUERTOS DEL PACIFICO	16,0%	-15,3%	31,3%
MUNICIPALIDAD DE GARABITO	19,4%	-4,0%	23,4%
CONSEJO DE TRANSPORTE PUBLICO	20,3%	-2,9%	23,2%
COMISION NACIONAL DE PRESTAMOS PARA EDUCACION	10,7%	-10,6%	21,3%

Fuente: Elaboración propia

¹⁶⁴ Véase al respecto las Normas técnicas de presupuesto público (N-1-2012-DC-DFOE)

¹⁶⁵ Todos los indicadores utilizan cifras presupuestarias efectivamente ejecutadas (ingresos percibidos y gastos ejecutados, no planificados) expresadas en términos reales, y examinan su cambio anual promedio experimentado durante el periodo 2007-2013. Todos los datos utilizados se encuentran en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), de acceso público y disponible en el sitio Web de la CGR; para la conversión a términos reales se utilizó la variación en el Índice de Precios al Consumidor publicada en el sitio Web del Banco Central de Costa Rica.

¹⁶⁶ 2008-2010

Se puede observar que existen instituciones que a pesar de presentar un decrecimiento en sus ingresos totales, han experimentado un aumento en el pago salarial, originando diferencias de hasta 38 puntos porcentuales.

- **Sostenibilidad de la planilla ajustada por plazas**

Este indicador muestra una relación entre crecimiento real del gasto salarial pero excluyendo el aumento en su planilla (Plazas ocupadas por cargos fijos, servicios especiales y jornales). Un crecimiento promedio anual de la relación entre el gasto salarial y los ingresos corrientes mayor al 1% fue considerado como de alta vulnerabilidad.

CUADRO 87
ENTIDADES CON MAYOR VULNERABILIDAD EN LA SOSTENIBILIDAD DE SU PLANILLA, AJUSTADA POR CANTIDAD DE PLAZAS, PERIODO 2007-2013

Nombre de la Institución	Tasa media de crecimiento
SERVICIO FITOSANITARIO DEL ESTADO	14,94%
CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD	13,69%
COMISION NACIONAL DE PRESTAMOS PARA EDUCACION	11,02%
INSTITUTO COSTARRICENSE DE PUERTOS DEL PACIFICO	10,54%
CONSEJO DE SEGURIDAD VIAL	9,95%
CONSEJO DE TRANSPORTE PUBLICO	9,95%
JUNTA DE DESARROLLO REGIONAL DE LA ZONA SUR, PUNTARENAS	9,74%
INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORIA MUNICIPAL (IFAM)	8,85%
FONDO NACIONAL DE BECAS	8,25%

Fuente: Elaboración propia

- **Evolución del superávit**

Con este indicador se mide el cambio promedio experimentado en el superávit presupuestario, bajo la premisa de que una caída paulatina en los recursos de vigencias anteriores en una institución pública, introduce un riesgo de insolvencia. Se considera como de alta vulnerabilidad si el crecimiento medio anual es menor al -5%. (Decrecimiento sostenido). El siguiente cuadro ilustra los mayores decrecimientos experimentados en el periodo.

CUADRO 88
ENTIDADES CON MAYOR DECRECIMIENTO EN SU SUPERÁVIT TOTAL, PERIODO 2007-2013

Nombre de la Institución	Crecimiento medio
COMISION NACIONAL DE PREVENCION DE RIESGOS Y ATENCION DE EMERGENCIAS	-46,47%
SERVICIO FITOSANITARIO DEL ESTADO	-37,34%
INSTITUTO COSTARRICENSE DE PUERTOS DEL PACIFICO	-29,68%
INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO	-28,56%
COMISION NACIONAL DE PRESTAMOS PARA EDUCACION	-24,06%
CONSEJO TECNICO DE AVIACION CIVIL	-23,64%

Fuente: Elaboración propia

- **Soporte de gastos salariales**

Este indicador lo que hace es comparar cómo ha variado en el tiempo la relación entre los ingresos por superávit y los gastos salariales totales. Si dicha relación experimenta un crecimiento medio anual menor al -10% se considera como señal de alta vulnerabilidad, pues quiere decir que el gasto salarial ha crecido más en comparación con el superávit que ha venido acumulando la institución.

CUADRO 89
ENTIDADES CON MAYOR VULNERABILIDAD POR SU SOPORTE DE GASTOS SALARIALES, PERIODO 2007-2013

Nombre de la institución	crecimiento medio
PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION PREESCOLAR Y GENERAL BASICA (PROMECE)	-212,86%
CONSEJO DE TRANSPORTE PUBLICO	-176,75%
SUPERINTENDENCIA GENERAL DE TELECOMUNICACIONES	-80,42%
COMISION NACIONAL DE PREVENCION DE RIESGOS Y ATENCION DE EMERGENCIAS	-50,89%
SERVICIO FITOSANITARIO DEL ESTADO	-50,06%
MUNICIPALIDAD DE ESCAZU	-44,29%
INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO	-38,43%
COMISION NACIONAL DE PRESTAMOS PARA EDUCACION	-37,53%
CONSEJO NACIONAL DE CONCESIONES	-35,30%
INSTITUTO COSTARRICENSE DE PUERTOS DEL PACIFICO	-34,87%

Fuente: Elaboración propia

- **Evolución del Saldo Financiero**

El saldo financiero refiere a la relación entre el total de gastos sin amortización y el total de ingresos sin financiamiento. De presentarse una diferencia positiva entre ambos, significa un déficit financiero y lo contrario un superávit.

El indicador utilizado mide la variación en esa relación, para lo que se considera que un crecimiento medio mayor al 3% es de alta vulnerabilidad, pues de sostenerse esta tendencia, se presentaría o reforzaría un déficit financiero en la institución.

CUADRO 90
ENTIDADES CON MAYOR EVOLUCIÓN EN SU SALDO FINANCIERO, PERIODO 2007-2013

Nombre de la institución	Crecimiento medio
SUPERINTENDENCIA GENERAL DE TELECOMUNICACIONES	23,56%
PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION PREESCOLAR Y GENERAL BASICA (PROMECE)	10,63%
SERVICIO FITOSANITARIO DEL ESTADO	9,29%
FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO FORESTAL	9,05%
INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL (INDER)	9,04%
COMISION NACIONAL DE PRESTAMOS PARA EDUCACION	8,36%
INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORIA MUNICIPAL (IFAM)	6,75%
INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS (INS)	6,57%

Fuente: Elaboración propia

- **Sostenibilidad del financiamiento del saldo financiero**

Este indicador compara la evolución del saldo financiero (indicador anterior) y la evolución de los ingresos por recursos de vigencias anteriores. Se consideró que si dicha diferencia es positiva, se está en presencia de una alta vulnerabilidad, por cuanto el crecimiento del superávit no es suficiente para cubrir la evolución del saldo financiero.

CUADRO 91
ENTIDADES CON MÁS ALTA VULNERABILIDAD POR SU SOSTENIBILIDAD DE SU SALDO FINANCIERO, PERIODO 2007-2013

Nombre de la institución	Crecimiento saldo financiero	Crecimiento Recursos Vigencias anteriores	Diferencia
CONSEJO NACIONAL DE CONCESIONES	24,04%	-100,00%	124,04%
CONSEJO DE TRANSPORTE PUBLICO	2,49%	-100,00%	102,49%
CONSEJO NACIONAL DE REHABILITACION Y EDUCACION ESPECIAL	0,13%	-100,00%	100,13%
SERVICIO FITOSANITARIO DEL ESTADO	9,29%	-31,01%	40,30%
SERVICIO NACIONAL DE SALUD ANIMAL	2,43%	-35,49%	37,92%
COMISION NACIONAL DE PRESTAMOS PARA EDUCACION	8,36%	-24,71%	33,08%
INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO	-1,48%	-34,31%	32,82%
COMISION NACIONAL DE PREVENCION DE RIESGOS Y ATENCION DE EMERGENCIAS	3,55%	-28,97%	32,52%
SISTEMA NACIONAL DE AREAS DE CONSERVACION	2,60%	-27,79%	30,39%

Fuente: Elaboración propia

- **Evolución del gasto por intereses**

Mide el cambio experimentado por el gasto en intereses en relación con los ingresos corrientes. Se clasificó como de alta vulnerabilidad si ese crecimiento anual promedio fue mayor al 5%, sin valorar el nivel de endeudamiento, solo su crecimiento.

CUADRO 92
ENTIDADES CON MAYOR AUMENTO EN SU GASTO POR INTERESES, PERIODO 2007-2013

Nombre de la institución	Crecimiento medio
CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD	65,73%
MUNICIPALIDAD DE GOLFITO	55,70%
MUNICIPALIDAD DE ESCAZU	39,13%
JUNTA ADMINISTRATIVA DEL SERVICIO ELECTRICO MUNICIPAL DE CARTAGO (JASEC)	37,85%
MUNICIPALIDAD DE NICOYA	35,51%
EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DE HEREDIA (ESPH)	10,89%

Fuente: Elaboración propia

- **Sostenibilidad del gasto corriente**

Se refiere a la relación entre el total de gastos corrientes y el total de ingresos corrientes. El indicador compara el crecimiento medio experimentado en esa relación durante el periodo. En caso de presentarse un crecimiento mayor o igual al 2% se consideró como de alta vulnerabilidad, o bien, si el indicador para el 2013 fuese mayor a 1 (Los gastos corrientes superiores a los ingresos corrientes)

CUADRO 93
ENTIDADES CON MAYOR AUMENTO EN SU RELACIÓN GASTO CORRIENTE / INGRESO CORRIENTE, PERIODO 2007-2013

Nombre de la institución	Crecimiento medio
PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION PREESCOLAR Y GENERAL BASICA (PROMECE)	13,10%
CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD	10,02%
MUNICIPALIDAD DE GARABITO	9,25%
FONDO NACIONAL DE FINANCIAMIENTO FORESTAL	9,05%
INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORIA MUNICIPAL (IFAM)	8,89%
SERVICIO FITOSANITARIO DEL ESTADO	8,43%
COMISION NACIONAL DE PRESTAMOS PARA EDUCACION	7,47%

Fuente: Elaboración propia



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. Agosto 2014.*

Impresos 80 ejemplares.

Publicaciones
●●●●● Cgr