

# **Presupuestos públicos 2014**

## Situación y perspectivas

Febrero 2014

<b>Resumen.....</b>	<b>7</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>11</b>
<b>I. Situación y perspectivas de la economía costarricense .....</b>	<b>12</b>
<b>II. Implicaciones fiscales de los presupuestos públicos .....</b>	<b>14</b>
<b>III. Magnitud y composición de los presupuestos públicos .....</b>	<b>21</b>
3.1 Composición de los presupuestos públicos .....	21
3.2 Composición de los egresos presupuestados según la clasificación económica .....	30
3.3 Cantidad y naturaleza de programas.....	34
3.4 Remuneraciones.....	36
3.5 Otros gastos.....	38
<b>IV. Presupuesto del Gobierno Central.....</b>	<b>40</b>
<b>V. Aspectos relevantes sobre los presupuestos de algunas instituciones públicas y el sector municipal .....</b>	<b>43</b>
5.1 Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) .....	43
5.2 Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE).....	51
5.3 Instituto Nacional de Seguros (INS).....	55
5.4 Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) .....	58
5.5 Ministerio de Obras Públicas y Transportes y Consejos de Transporte .....	62
5.6 Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) .....	68
5.7 Patronato Nacional de la Infancia (PANI).....	74
5.8 Entidades de Educación Superior Estatal.....	78
5.9 Consejo Nacional de Producción (CNP).....	82
5.10 Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) .....	86
5.11 Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER) .....	90
5.12 Gobiernos Locales.....	92
<b>Anexos .....</b>	<b>99</b>

## ÍNDICE DE CUADROS

---

Cuadro 1 Sector Público: Déficit Financiero Presupuestado y Ejecutado, según Grupo Institucional, 2011-2014.....	14
Cuadro 2 Sector Público: Ingresos sin Financiamiento Presupuestados y Ejecutados, según Grupo Institucional, 2011-2014.....	16
Cuadro 3 Sector Público: Gasto sin amortización Presupuestado y Ejecutado, según Grupo Institucional, 2011-2014.....	17
Cuadro 4 Sector Público: Principales Montos de Superávit, 2010-2013.....	17
Cuadro 5 Presupuestos Públicos Ejecutados y Aprobados según Grupo Institucional, 2011-2014	21
Cuadro 6 Contraloría General de la República: Resumen de la Aprobación Presupuestaria, 2014 .....	22
Cuadro 7 Sector Público: Instituciones con mayor presupuesto, 2013-2014.....	23
Cuadro 8 Sector Público: Egresos según Objeto del Gasto, 2013-2014.....	26
Cuadro 9 Sector Público: Composición de los Egresos según Grupo Institucional y Partida, 2011-2014 .....	27
Cuadro 10 Sector Público: Composición de los Ingresos según Grupo Institucional y Partida, 2011-2014 .....	28
Cuadro 11 Sector Público: Clasificación Económica del Gasto en Presupuesto Inicial, sin consolidar .....	30
Cuadro 12 Sector Público: Clasificación Económica del Gasto en Presupuesto Inicial, sin consolidar .....	32
Cuadro 13 Préstamos Externos y Concesiones de Obra Pública con Saldos por Desembolsar a Diciembre 2013 .....	33
Cuadro 14 Sector Público: Principales Programas Presupuestarios, 2014 .....	35
Cuadro 15 Gobierno Central: Plazas Vacantes y Ocupadas, 2013-2014 .....	36
Cuadro 16 Sector Público: Subpartidas Seleccionadas, 2011-2014.....	39
Cuadro 17 Gobierno Central: Ley y Proyecto de Ley de Presupuesto 2014, según Partida.....	40
Cuadro 18 SEM: Ingresos Presupuestados por Partida, 2012-2014.....	45
Cuadro 19 SEM: Egresos Presupuestados por Partida, 2012-2014.....	46
Cuadro 20 SEM: Remuneraciones como porcentaje de los Ingresos Corrientes, 2010-2014 .....	47
Cuadro 21 IVM: Ingresos Presupuestados por Partida, 2012-2014 .....	48
Cuadro 22 IVM: Egresos Presupuestados por Partida, 2012-2014 .....	49
Cuadro 23 IVM: Transferencias como porcentaje de los Ingresos Corrientes 2010-2014 .....	50
Cuadro 24 RECOPE: Egresos Ejecutados por Proyecto 2013 .....	54
Cuadro 25 INS: Ingresos Presupuestados por Partida, 2012-2014 .....	56
Cuadro 26 INS: Egresos Presupuestados, 2012-2014 .....	57
Cuadro 27 INS: Egresos Presupuestados por Programa, 2012-2014.....	58
Cuadro 28 ICE: Ingresos Presupuestados según Partida, 2011-2014 .....	59

Cuadro 29 ICE: Egresos Presupuestados según Partida, 2011-2014 .....	60
Cuadro 30 Detalle de ranking de Costa Rica en calidad de carreteras en el pilar de Infraestructura del Índice de Competitividad Global, 2008-2013 .....	63
Cuadro 31 MOPT y Consejos de Transporte: Egresos Presupuestados Iniciales por Institución, 2008-2014 .....	64
Cuadro 32 MOPT y Consejos de Transporte: Peso relativo de las Subpartidas Seleccionadas con respecto a los Egresos Presupuestados Iniciales, 2008-2014.....	65
Cuadro 33 MOPT y Consejos de Transporte: Variación entre el Presupuesto Inicial y el Presupuesto Definitivo, 2008-2013.....	65
Cuadro 34 MOPT y Consejos de Transporte: Porcentaje de ejecución de los grupos de subpartidas seleccionadas respecto a los Presupuestos definitivos, 2010-2013.....	66
Cuadro 35 MOPT y Consejos de Transporte: Detalle de Cumplimiento de Metas al 2013 .....	67
Cuadro 36 FODESAF: Ingresos Presupuestados por Partida, 2012-2014.....	69
Cuadro 37 FODESAF: Egresos Presupuestados por Partida, 2012-2014.....	71
Cuadro 38 FODESAF: Detalle de Transferencias Corrientes y de Capital, 2014 .....	71
Cuadro 39 PANI: Ingresos Presupuestados por Partida, 2012-2014 .....	75
Cuadro 40 PANI: Egresos Presupuestados por Programa, 2012-2014 .....	76
Cuadro 41 PANI: Egresos Presupuestados por Partida, 2012-2014 .....	77
Cuadro 42 Entidades de Educación Superior Estatal: Ingresos Presupuestados por Partida, 2014	78
Cuadro 43 Entidades de Educación Superior Estatal: Egresos Presupuestados por Partida, 2014.	80
Cuadro 44 CNP: Egresos Presupuestados por Programa, 2011-2014.....	83
Cuadro 45 CNP: Ingresos Presupuestados por Partida, 2011-2014.....	83
Cuadro 46 CNP: Egresos Presupuestados por Partida, 2011-2014.....	85
Cuadro 47 CNP: Vinculación del Plan Operativo Institucional con el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 .....	86
Cuadro 48 INVU: Ingresos Presupuestados por Partida 2011-2014 .....	87
Cuadro 49 INVU: Egresos Presupuestados por Partida 2014 .....	88
Cuadro 50 ICODER: Ingresos Presupuestados por Partida 2013-2014.....	91
Cuadro 51 Gobiernos Locales: Ingresos y Egresos Presupuestados por Partida 2014 .....	96

## **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 Sector Público: Deuda Pública como Porcentaje del PIB, 2008-2013 .....	15
Gráfico 2 Sector Público: Composición de los Egresos según Objeto del Gasto, 2010-2014 .....	24
Gráfico 3 Sector Público: Composición de las Remuneraciones, 2014 .....	37
Gráfico 4 Entidades de Educación Superior Estatal: FEES como porcentaje del PIB, 2007-2014 ....	79
Gráfico 5 Gobiernos Locales: Ingresos y Gastos Corrientes Presupuestados, 2011-2014 .....	94

Gráfico 6 Gobiernos Locales: Gasto de Capital Presupuestado 2011-2014.....	95
Gráfico 7 Gobiernos Locales: Tasa de Crecimiento de Partidas Seleccionadas.....	97
Gráfico 8 Gobiernos Locales: Distribución de Egresos Presupuestados por Función 2012-2013 ....	98

## Resumen

### Situación y perspectivas de la economía costarricense

Según el FMI, la actividad económica internacional muestra una recuperación en el segundo semestre 2013, con un crecimiento interanual del producto del 3%, y se espera un repunte en la demanda de las economías avanzadas; sin embargo, para las economías emergentes las condiciones financieras se muestran más difíciles desde el anuncio del retiro del estímulo monetario en Estados Unidos. Para 2013 el BCCR estima el crecimiento de la economía en un 3,5%, medio punto por encima de lo proyectado en julio, mientras que la inflación se ubicó en 3,7%, inferior al rango meta de  $5\pm 1\%$ . Las finanzas públicas continúan reflejando un desequilibrio importante: el déficit del Sector Público Global alcanzó 5,8% del PIB en 2013, principalmente por un mayor deterioro en las finanzas del Gobierno Central (5,4%) y del BCCR (0,8%). La deuda del Sector Público Global alcanzó 54,7% del PIB y la misma proporción para el Gobierno se ubica en 36%, niveles cercanos a los del 2005, y que han mostrado un aumento sostenido desde 2009.

Para el 2014, el FMI prevé un estímulo a las economías en desarrollo originado en la demanda por parte de las economías avanzadas, pero advierte de vulnerabilidades asociadas al deterioro de la calidad del crédito y al aumento de las salidas de capitales. El BCCR prevé un crecimiento del PIB de 3,8% para ese año, y ajustó a la baja la meta de inflación, ubicada ahora en  $4\pm 1\%$ , señalando que alcanzar esta meta dependerá en buena parte de una mejora en las finanzas públicas. Según el BCCR, se daría una disminución en la entrada de recursos externos, existirían presiones de aumento de las tasas de interés, se mantendría un tipo de cambio por encima del límite inferior de la banda cambiaria y el déficit de Gobierno Central rondaría el 6% del PIB (6,4% para el Sector Público Global). Como riesgos internos se señalan el crecimiento del déficit del Gobierno Central y del Sector Público Global, así como de la deuda pública, y un aumento del crédito en dólares a agentes con ingresos en colones. A nivel externo, el principal riesgo lo constituye un eventual retiro no ordenado del estímulo monetario en las economías avanzadas, lo cual podría incidir en el flujo de capitales, afectar los tipos de cambio y tasas de interés, y tener repercusiones en la producción y la inversión.

### Implicaciones fiscales de los presupuestos públicos

La deuda del Gobierno pasó de 35,1% del PIB a finales de 2012 a 36,1% en 2013. Para 2014 se espera un nuevo incremento de los pasivos del Gobierno a causa del déficit financiero y de la devaluación del colón, por lo que la tendencia de la deuda es preocupante. Además, existe el riesgo de que las tasas de interés del mercado internacional aumenten, lo que podría agravar la situación fiscal. En esta coyuntura, el monto del ajuste para mantener la deuda en torno del 36% del PIB asciende aproximadamente a un 3,5% del PIB. La deuda no consolidada del Sector Público (sin entidades financieras, salvo el BCCR), aumentó 3 puntos en 2013, desde 51,6% a 54,7% del PIB, debido a la fuerte intervención del BCCR, en la primera mitad del año pasado, para absorber las entradas de capital financiero.

Se observa una estabilidad de los ingresos del sector público en torno al 58% del PIB en los últimos años (en el Gobierno General sin consolidar, cercana a 33%). En materia de estructura de los ingresos, los ingresos tributarios tienen un peso significativo en el Gobierno Central y los Gobiernos Locales, mientras que las contribuciones sociales tienen mayor importancia dentro de las IDNE (Instituciones Descentralizadas no Empresariales), debido a la presencia de la CCSS. Las IPF (Instituciones Públicas Financieras) y las EPNF (Empresas Públicas no Financieras) se financian principalmente con ingresos no tributarios.

A nivel de ejecución del presupuesto, existen instituciones que acumulan superávits presupuestarios importantes, los cuales están constituidos por activos de corto plazo. Algunos de los valores más significativos se presentan en el INS, la CCSS, el ICE (¢462.740 millones, ¢341.912 millones y ¢122.919 millones respectivamente en 2013) y algunas otras entidades, para las cuales tienen una afectación intrínseca a provisiones y reservas técnicas y de inversión, sobre lo cual resulta pertinente una revisión por parte de las autoridades políticas y hacendarias.

Ante los altos niveles del déficit y el crecimiento de la deuda pública, la Contraloría General reitera la necesidad de adoptar acciones de impacto para contener tales situaciones, lo cual considere la revisión de gastos y de programas públicos innecesarios o que han perdido vigencia, así como del denominado gasto tributario (exoneraciones, no sujeciones, etc., que al 2012 se estimaba en un 5,62 % del PIB); medidas para aumentar la recaudación y reducir la evasión fiscal (que en el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre las ventas ha rondado el 5% del PIB); modificar la estructura tributaria para hacerla más progresiva, equitativa y eficiente, y analizar posibles reformas en materia de empleo público y compras públicas, entre otros aspectos.

### Composición de los presupuestos públicos

Los presupuestos iniciales aprobados para el 2014 alcanzan los ¢20,2 billones, de los cuales el 33% corresponde al Gobierno Central. Para este año fueron sometidos al trámite de aprobación del Órgano Contralor 262 presupuestos, de los cuales 195 fueron aprobados y 61 aprobados parcialmente por un total de ¢13,2 billones y se improbaron cinco. Doce instituciones absorben poco más del 70% de los recursos a ejecutar en este año. La institución con mayor presupuesto es la CCSS con ¢2.755.803 millones y una participación del 13,7%; le siguen en importancia el ICE (¢1.950.169 millones) y el Servicio de la Deuda Pública (¢1.941.455 millones).

Según **objeto del gasto**, no se observan diferencias importantes en la estructura de los egresos aprobados en 2014 respecto a períodos anteriores. Las remuneraciones continúan siendo el principal rubro, con ¢5.160.240 millones y una participación del 26%, y concentradas en dos instituciones: el MEP y la CCSS. La Contraloría ha señalado la importancia de replantear el sistema de empleo público, tanto en materia de rectoría y sus componentes orgánicos, como en la amplitud de los sistemas existentes y las diferencias en los salarios base e incentivos aplicables.

Después de alcanzar un 60% del PIB en 2009, el **gasto del sector público no financiero** presupuestado inicialmente ha disminuido hasta un 55,5%, todavía bastante por encima del período previo a la crisis financiera internacional, cuando no alcanzaba el 50%. Es el **gasto de capital** el que concentra esta disminución, mientras el gasto corriente se mantiene cercano al 49% del PIB en el sector no financiero. La situación fiscal del Gobierno Central se ve condicionada seriamente por la dinámica de su **gasto corriente**; durante varios años el Gobierno ha estado enfrentando déficits primarios, mientras las bajas tasas de interés han permitido demorar la inminencia de un ajuste.

### Cantidad y naturaleza de programas

Para 2014 hay 732 programas a ejecutar por parte de 274 instituciones públicas. La Contraloría General se ha referido al grado de dispersión del sector público, señalando aspectos como la diversidad en la naturaleza jurídica de las instituciones, la desconcentración de funciones, los costos asociados a duplicidades estructurales y las dificultades para la evaluación de resultados

y el control de la gestión. Nuevamente esta Contraloría hace un llamado a la discusión crítica sobre el diseño institucional.

### **Aprobación del presupuesto del Gobierno Central en la Asamblea Legislativa**

La Asamblea Legislativa aprobó el presupuesto 2014 para el Gobierno Central por  $\text{Q}6.651.446$  millones ( $\text{Q}2.108$  millones más que el Proyecto de Ley). En relación con el presupuesto de la República, se reitera la necesidad de valorar la situación de los destinos específicos, de corregir debilidades en la vinculación del presupuesto con el PND y en la definición de indicadores para la evaluación del desempeño, y de mejorar la ejecución de los recursos provenientes de créditos externos.

### **Aspectos relevantes sobre presupuestos de algunas instituciones públicas y el sector municipal**

El presupuesto inicial de la **CCSS** para el 2014 asciende a  $\text{Q}2.755.803$  millones. En el **seguro de salud**, los ingresos y los egresos proyectados crecen en términos reales un 1,4% y un 7%, respectivamente, por lo que resulta necesario que la CCSS continúe con los esfuerzos para mejorar la recaudación de los ingresos y la disminución de los egresos. En el régimen de **Invalidez, Vejez y Muerte** cada año se necesita una mayor proporción de los ingresos corrientes para atender el pago de pensiones, quedando menos recursos para capitalización.

El presupuesto inicial de **RECOPE** para el 2014 asciende a  $\text{Q}1.714.928$  millones. El programa de inversión no incorpora recursos suficientes para cubrir las inversiones del periodo, principalmente por el límite de gasto establecido a la empresa para el periodo 2014. Se ha integrado una comisión empresarial de alto nivel para analizar a profundidad las posibilidades de mejorar la ejecución de las inversiones.

El presupuesto inicial del **INS** para el 2014 asciende a  $\text{Q}1.006.658$  millones. El instituto refleja un superávit a diciembre 2013 de  $\text{Q}463.590$  millones, de los cuales el 55,4% fue utilizado en el presupuesto 2014; una parte significativa de ese superávit corresponde a las reservas técnicas que debe mantener el INS, en razón de su actividad aseguradora.

El presupuesto inicial del **ICE** para el 2014 asciende a  $\text{Q}1.950.169$  millones. Una contención del gasto se evidencia en un menor crecimiento de las principales partidas. De la información presentada por el ICE a la ARESEP en su solicitud ordinaria para el ajuste de tarifas eléctricas en el Sistema de Generación de ese Instituto, no es factible deducir que en el corto plazo el país supere la dependencia de generación de energía a partir de plantas térmicas, lo cual eventualmente podría impactar en el presupuesto de la entidad y la tarifa de los servicios.

Los presupuestos iniciales del **MOPT y los Consejos de Transporte** (CONAVI, COSEVI, CNC y CTP) para el 2014 ascienden a un total de  $\text{Q}432.798$  millones (excluyendo las transferencias del MOPT a favor de sus Consejos). El país ha mejorado en el Índice de Competitividad Global, pero ha desmejorado en la calidad de las carreteras, y algunos proyectos medidos en el seguimiento al PND presentan atrasos leves o críticos.

El presupuesto inicial de **FODESAF** para el 2014 asciende a  $\text{Q}493.946$  millones y se destina a: Vivienda (18,5%), Educación (23,6%), Nutrición y salud (10,0%), Protección social (41,2%), Empleo (1,9%), Construcción y equipamiento (3,1%) y Otros aportes (1,7%). El Ministerio de Salud no ha logrado consolidar la Dirección de CEN-CINAI, órgano desconcentrado con personalidad jurídica instrumental previsto en la Ley N° 8809 de abril de 2010.



El presupuesto inicial del **PANI** para el 2014 asciende a ¢35.176 millones. No incluye esta suma aún la totalidad de los recursos que correspondería trasladar al PANI en cumplimiento de lo dispuesto en artículo 34 inciso a) de su Ley Orgánica.

Para el período 2014, **las Entidades Estatales de Educación Superior** (UCR, UNA, ITCR, UNED, UTN y CONARE) cuentan con un presupuesto total por ¢556.791 millones, monto superior en ¢97.193 millones al aprobado en el 2013. Las universidades incorporaron en el presupuesto inicial 2014 la suma de ¢113.597 millones de superávit. El Gobierno incorporó en su presupuesto transferencias a favor de la UCR, la UNA, el ITCR y la UNED por ¢25.013 millones para cada una, financiadas con el crédito del Banco Mundial por US\$200 millones aprobado mediante Ley N° 9144 para el proyecto de mejoramiento de la educación superior.

El presupuesto inicial del **CNP** para el 2014 asciende a ¢52.061 millones. Desde 1991, el CNP ha experimentado cambios en sus actividades sustantivas, lo que ha llevado a las administraciones a proponer modificaciones a la organización y ajustes en la cantidad de personal. Actualmente se encuentra en un proceso de modernización y reorganización administrativa, aprobado por MIDEPLAN, y en la corriente legislativa se encuentran en trámite diversos proyectos de ley tendientes a propiciar reformas en su Ley Orgánica.

El presupuesto inicial del **INVU** para el 2014 asciende a ¢69.627 millones. Esta institución enfrenta una situación financiera deficiente y problemas de gestión que pueden afectar el cumplimiento de sus objetivos. Se encuentra en curso un proceso de reorganización de la entidad. En 2013 el ente contralor instó al Consejo de Gobierno a tomar medidas de solución que garanticen la sostenibilidad financiera del Instituto, y el apego a derecho del uso y destino de los recursos financieros que administra; en similar sentido la Contraloría acudió a los señores diputados de la Asamblea Legislativa.

El presupuesto inicial del **ICODER** para el 2014 asciende a ¢18.049 millones, monto mayor en ¢9.754 millones que el del 2013.

El presupuesto inicial de los **Gobiernos Locales** para el 2014 (¢341.033 millones) es mayor que el de 2013 en ¢35.787 millones (6,7% en términos reales). La Contraloría improbo los presupuestos de las Municipalidades de Atenas, Buenos Aires, Dota, Garabito y Nandayure, mientras que la Municipalidad de Matina no presentó presupuesto para 2014. Los ingresos corrientes mantienen una tendencia al alza, pero su crecimiento (2,2% en términos reales) es menor que el de los gastos corrientes (3,9%). La asignación para gastos de capital debería incrementarse, dadas las necesidades de inversión en infraestructura física; sin embargo, existen limitaciones para ello. Los incentivos salariales se incrementan a un ritmo más acelerado que otras remuneraciones, lo cual representa una presión importante para las finanzas municipales. La importancia relativa de la asignación de recursos para la red vial cantonal disminuye con respecto a la de otras áreas de la gestión municipal.

## Introducción

El presupuesto público en un Estado democrático de derecho reviste fundamental importancia. Es el instrumento por excelencia para la planificación, aprobación, ejecución y evaluación de la gestión de las instituciones públicas, etapas en las que se manifiesta con claridad el funcionamiento del sistema de frenos y contrapesos propio de aquellos Estados.

Constituye, además, la fuente de información de primer orden sobre los flujos esperados y efectivamente percibidos de recursos, y sobre los gastos autorizados y efectivamente realizados, de las instituciones públicas durante el año, lo que le confiere su condición de insumo principal para el ejercicio del control –tanto político como administrativo–, para el diagnóstico y conducción de la política fiscal y, desde luego, para la toma de decisiones a todo nivel de la gestión pública.

En Costa Rica, la Constitución y las leyes han asignado a la Asamblea Legislativa la función de aprobar el presupuesto del Gobierno Central, y a la Contraloría General de la República, su institución auxiliar en la vigilancia de la Hacienda Pública, la de aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades, instituciones autónomas y demás entidades públicas.

Es por ello que el Ente Contralor, en el ejercicio de dicha condición de institución auxiliar, y con el propósito hacer aún más transparente la información de la aprobación presupuestaria que se realiza tanto en la Contraloría General (respecto de los sectores descentralizado y municipal) como en la Asamblea Legislativa (en lo referente al Gobierno Central), considera pertinente emitir y poner a disposición de esa Asamblea, de las autoridades de gobierno y de la ciudadanía, un informe que reúna la información de los presupuestos públicos, de su situación y perspectivas, que venga a complementar su «Informe Técnico» al proyecto de ley de presupuesto del Gobierno Central emitido en septiembre de cada año, y que para el caso del ejercicio económico del 2014 corresponde al presente documento.

Encontrará así el lector a continuación (capítulos I, II y III) una referencia a la situación y perspectivas de la economía costarricense, seguida de la exposición de las implicaciones fiscales de los presupuestos públicos aprobados para el 2014 y de un análisis sintético de la composición de estos presupuestos según criterios como el de grupo institucional, clasificación económica y objeto del gasto, así como comentarios relativos a algunas partidas específicas de gasto cuya naturaleza o monto las hacen merecedoras de un tratamiento aparte.

Posteriormente (capítulo IV) el documento presenta los aspectos más destacables del trámite de discusión y aprobación, en la Asamblea Legislativa, del presupuesto del Gobierno Central para dicho ejercicio económico, para luego cerrar (capítulo V) con la exposición de aspectos relevantes de algunas instituciones públicas y del sector municipal, seleccionadas en atención a criterios de importancia estratégica y magnitud de su presupuesto, en el conglomerado institucional costarricense.

La Contraloría General de la República espera que la publicación del presente informe favorezca una mayor transparencia y rendición de cuentas y redunde en provecho de un ejercicio más eficiente y oportuno de las funciones que el pueblo costarricense ha confiado a sus servidores públicos.

## I. Situación y perspectivas de la economía costarricense

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>1</sup>, durante el segundo semestre de 2013 la economía internacional mostró una recuperación en los niveles de actividad económica (con un crecimiento interanual del producto mundial del 3%). Según este organismo, aunque se espera un repunte en la demanda de las economías avanzadas (han caído las primas por riesgo para la deuda de la Zona Euro y EE UU ha replegado su expansión monetaria), en las economías emergentes "las condiciones financieras se mantuvieron más difíciles desde los anuncios de mayo de 2013 sobre el retiro paulatino del estímulo monetario en Estados Unidos"<sup>2</sup>, con encarecimiento de la deuda soberana, salidas moderadas de capital y presiones sobre algunas monedas.

En materia de crecimiento, el FMI estimó un aumento del 4,7% para las economías emergentes en 2013, y 2,6% para América Latina<sup>3</sup>.

El crecimiento estimado por el Banco Central de Costa Rica (BCCR) para el país es de 3,5%, medio punto porcentual por encima de lo proyectado en julio, debido a un mayor dinamismo de las exportaciones. En lo que respecta al comportamiento de los precios, la inflación medida por la variación interanual del Índice de Precios al Consumidor (IPC), alcanzó un valor acumulado de 3,7% en 2013, inferior al rango meta de 5±1% del BCCR<sup>4</sup>.

Por su parte, las finanzas públicas continúan reflejando un desequilibrio importante. El déficit del Sector Público Global alcanzó el 5,8% del PIB en 2013, principalmente por un mayor deterioro en las finanzas del Gobierno Central (5,4%) y del Banco Central (0,8%), compensado en parte por un superávit del resto del sector público no financiero reducido (0,4%). La deuda acumulada del Sector Público Global como proporción del PIB alcanzó 54,7%<sup>5</sup> y la misma proporción para el Gobierno Central se ubica en 36%, niveles cercanos a los observados en 2005 y que han mostrado un aumento sostenido desde 2009.

Por otra parte, durante 2013 los agregados monetarios registraron un crecimiento interanual de 10,2%, principalmente por la defensa del límite inferior de la banda cambiaria (compra neta de \$910 millones), el déficit del BCCR y el uso de depósitos por parte del Gobierno. La tasa de interés de política monetaria bajó de 5% a 4% para el segundo semestre y 3,75% para final de año. Las tasas de interés pasivas en la banca comercial registraron un ajuste a la baja de 2,7 puntos porcentuales entre diciembre de 2012 y diciembre de 2013, para ubicarse en 6,5%. El tipo de cambio se mantuvo estable en el límite inferior de la banda cambiaria durante el ejercicio 2013, y ha mostrado una tendencia al alza en las primeras semanas de 2014.

Para 2014, el FMI en su informe señala que el producto mundial crecerá 3,7% y en las economías en desarrollo "el aumento de la demanda externa por parte de las economías avanzadas estimulará el crecimiento". No obstante apunta vulnerabilidades para dichas economías en desarrollo asociadas al "deterioro de la calidad del crédito y al aumento de las salidas de capitales"<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> FMI. Enero 2014. Actualización a *Perspectivas de la Economía Mundial*.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>4</sup> INEC. Enero 2014. *Boletín Mensual de Índice de Precios al Consumidor*, p. 4.

<sup>5</sup> Deuda de 13,576 billones según el Ministerio de Hacienda y PIB 2013 de 24,799 billones según el BCCR.

<sup>6</sup> FMI. Enero 2014. Actualización a *Perspectivas de la Economía Mundial*, p. 1.

Por su parte, el BCCR prevé un crecimiento real del PIB en 2014 de 3,8%, impulsado principalmente por un aumento en la demanda interna y externa. El sector construcción y de servicios corporativos serían los más dinámicos. El BCCR proyecta también un menor crecimiento de la inversión privada y un aumento en el crecimiento de la inversión pública, desaceleración de consumo de gobierno y mayor aumento de consumo privado, así como una baja moderada en el crecimiento de importaciones y aumento moderado en el crecimiento de las exportaciones.

Además, se ajustó a la baja la meta de inflación para 2014, ubicada ahora en  $4\pm 1\%$ . Según el BCCR alcanzar dicha meta dependerá en buena parte de una mejora en las finanzas públicas (por lo tanto en menores presiones en el mercado interno para financiar el desbalance fiscal del Gobierno y la recuperación de los principales socios comerciales).

Según el BCCR, se daría en 2014 una disminución en la entrada de recursos externos, existirían presiones de aumento de las tasas de interés aunque mantiene la tasa de política monetaria en 3,75%, se mantendría un tipo de cambio por encima del límite inferior de la banda cambiaria, con posibles ventas de divisas para reducir volatilidades excesivas, y el déficit de Gobierno Central alcanzaría 6% del PIB (6,4% para el Sector Público Global).

Algunos **riesgos internos** que se han establecido son el crecimiento del déficit del Gobierno Central y del Sector Público Global, así como de la deuda pública, y un aumento de crédito en dólares a agentes con ingresos en colones. A **nivel externo**, el principal riesgo lo constituye un eventual retiro no ordenado del estímulo monetario en las economías avanzadas, lo cual podría incidir en el flujo de capitales, afectar los tipos de cambio y tasas de interés, y tener repercusiones en la producción e inversión. Otro riesgo externo prevalente es el comportamiento del precio de los hidrocarburos y granos básicos, aunque no se prevén cambios abruptos de los mismos en el corto plazo.

## II. Implicaciones fiscales de los presupuestos públicos

El **déficit financiero del sector público** (ingresos sin financiamiento, menos gasto sin amortización de deuda), según las magnitudes presupuestadas de ingreso y de gasto, presenta regularmente un valor superior al 10% del PIB - esto debido a que en el presupuesto se incorporan recursos de financiamiento de períodos anteriores para financiar gastos que en buena parte no llegan a ejecutarse-. Sin embargo, las liquidaciones de presupuesto han mostrado finalmente un déficit financiero entre 4 y 6% del PIB en los últimos años.

Por este motivo, es difícil con base en los presupuestos aprobados, extraer un pronóstico del déficit financiero en el 2014, y es la programación económica la que propone un 6,0% para el Gobierno Central, 5,6% para el Sector Público No Financiero (Gobierno General y Empresas Públicas No Financieras -ICE, RECOPE, entre otras-, y 6,4% para el Sector Público Combinado (Sector Público No Financiero más BCCR).

**CUADRO 1**  
**SECTOR PÚBLICO: DÉFICIT FINANCIERO PRESUPUESTADO Y EJECUTADO, SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL, 2011-2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Grupo institucional	Aprobado diciembre 2011	Ejecutado Diciembre 2011	Aprobado diciembre 2012	Ejecutado Diciembre 2012	Aprobado diciembre 2013	Ejecutado septiembre 2013	Aprobado inicial 2014
Gobierno Central 1/	-1.105.191	-936.428	-1.237.002	-1.001.186	-1.547.514	-935.205	-1.682.742
Órganos Desconcentrados 2/	-140.691	23.310	-182.040	5.259	-192.978	72.950	-115.966
Inst. Descentr. No Empres. 2/	-261.602	117.239	-339.753	161.431	-538.505	168.103	-447.191
Gobiernos Locales 3/	-103.670	-4.534	-101.335	2.128	-108.677	49.179	-11.500
<b>GOBIERNO GENERAL</b>	<b>-1.611.154</b>	<b>-800.412</b>	<b>-1.860.130</b>	<b>-832.368</b>	<b>-2.387.674</b>	<b>-644.973</b>	<b>-2.257.399</b>
% PIB	-7,73%	-3,84%	-8,15%	-3,65%	-9,63%	-3,50%	-8,40%
Empresas Públ. No Financ. 2/	-736.596	-360.506	-631.627	-269.026	-541.085	-97.864	-450.942
Instif. Públ. Financieras 2/	-673.138	-67.862	-535.851	117.244	-622.364	18.870	-649.706
<b>SECTOR PÚBLICO</b>	<b>-3.020.888</b>	<b>-1.228.780</b>	<b>-3.027.608</b>	<b>-984.150</b>	<b>-3.551.124</b>	<b>-723.968</b>	<b>-3.358.046</b>
% del PIB	-14,49%	-5,89%	-13,27%	-4,31%	-14,32%	-3,93%	-12,49%

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

2/ Incluye fideicomisos.

3/ Incluye Otras Instituciones de Gobiernos Locales.

Fuente: SIPP y SIGAF, datos preliminares.

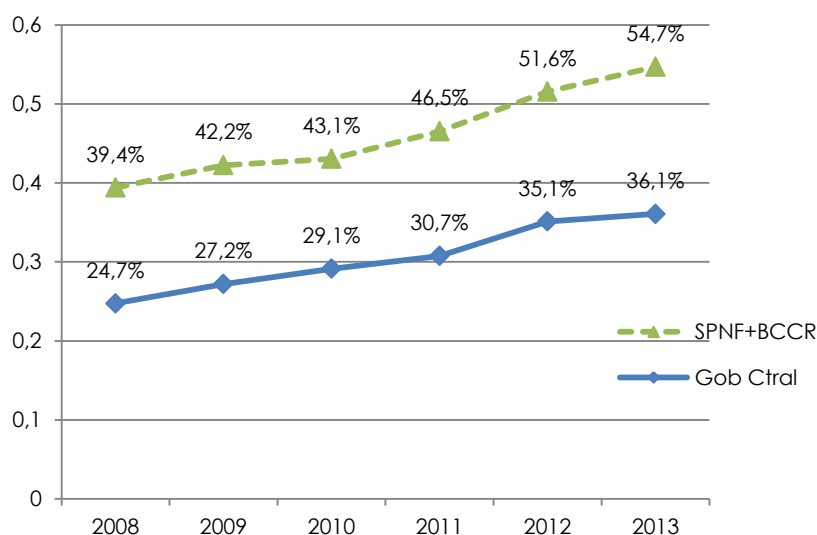
El déficit financiero del Gobierno Central representa la mayor parte del déficit del Sector Público, ascendió a 5,4% del PIB, frente a 4,4% en 2012.

En cuanto a la **deuda del Gobierno**, a finales de 2012 se colocaron eurobonos que en su mayor parte fueron utilizados en la conversión de deuda interna en el 2013, lo cual originó un aumento significativo del cociente deuda/PIB en 2012 (a 35,1%); como corolario de esos desfases en el uso de los eurobonos, este indicador solamente creció un punto porcentual en el 2013, hasta 36,1%, como lo muestra el Gráfico 1.

En 2014 se espera un nuevo incremento de los pasivos del Gobierno, como resultado del déficit financiero y de la devaluación del colón con respecto al dólar, por lo cual la tendencia de la deuda es preocupante. Cabe mencionar que existe además un riesgo de que las tasas de interés en el mercado internacional puedan aumentar, con lo cual se podría agravar la situación fiscal del Gobierno Central. Es importante indicar que en esta coyuntura, el monto del ajuste, para mantener la deuda del Gobierno en torno al 36% del PIB, ascendería aproximadamente a un 3,5% del PIB, lo cual tendría que conllevar probablemente una combinación de medidas, por la vía del ingreso y del gasto públicos en forma simultánea.

La deuda no consolidada del Sector Público (sin entidades financieras, salvo el Banco Central), aumentó 3 puntos en 2013, desde 51,6% a 54,7% del PIB, debido a la fuerte intervención del Banco Central en la primera mitad del año pasado, para absorber las entradas de capital financiero. Según ha manifestado esa institución en el plan de deuda para el presente ejercicio, la situación del mercado cambiario le permitiría reducir su venta de títulos y con ello el crecimiento de sus pasivos internos.

**GRÁFICO 1**  
**SECTOR PÚBLICO: DEUDA PÚBLICA COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2008-2013**



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Dirección de Crédito Público.

Se observa una estabilidad de los **ingresos** del Gobierno General sin consolidar, cercana a 33% del PIB en los últimos años (cuadro 2), y los del sector público se ubican en torno al 58% del PIB. Los ingresos en el sector público se ejecutan en promedio un 95% en los últimos tres años. En 2014, los pronósticos auguran un mayor crecimiento de la economía internacional hasta el momento, aspecto que conllevará posteriormente un análisis del impacto en los ingresos del Sector Público.

**CUADRO 2**  
**SECTOR PÚBLICO: INGRESOS SIN FINANCIAMIENTO PRESUPUESTADOS Y EJECUTADOS, SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL,**  
**2011-2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Grupo Institucional	Aprobado diciembre 2011	Ejecutado diciembre 2011	Aprobado diciembre 2012	Ejecutado diciembre 2012	Aprobado diciembre 2013	Ejecutado septiembre 2013	Aprobado inicial 2014
Gobierno Central	3.039.348	2.933.295	3.310.366	3.274.301	3.509.336	2.493.832	3.810.005
Órganos Desconcentrados 1/	870.975	816.921	977.453	914.639	1.102.756	717.507	1.085.413
Inst. Descentr. No Empres. 1/	2.842.289	2.786.495	3.145.630	3.153.468	3.359.744	2.461.483	3.533.383
Gobiernos Locales 2/	256.371	241.854	291.297	284.564	322.951	236.772	334.039
<b>GOBIERNO GENERAL</b>	<b>7.008.983</b>	<b>6.778.564</b>	<b>7.724.746</b>	<b>7.626.973</b>	<b>8.294.786</b>	<b>5.909.593</b>	<b>8.762.839</b>
% PIB 3/	33,61%	32,51%	33,85%	33,42%	33,45%	32,06%	32,59%
% Ejecutado 3/		96,71%		98,73%		95,86%	
Empresas Públ. No Financ. 1/	3.840.709	3.483.759	3.941.629	3.698.040	4.174.991	2.921.116	4.200.872
Instif. Públ. Financieras	2.124.600	1.939.234	2.300.318	2.269.807	2.491.100	1.696.386	2.509.735
<b>SECTOR PÚBLICO</b>	<b>12.974.292</b>	<b>12.201.557</b>	<b>13.966.694</b>	<b>13.594.820</b>	<b>14.960.877</b>	<b>10.527.096</b>	<b>15.473.446</b>
% PIB 3/	62,22%	58,51%	61,21%	59,57%	60,33%	57,11%	57,55%
% Ejecutado 3/		94,04%		97,34%		94,67%	

1/ Incluye fideicomisos.

2/ Incluye Otras Instituciones de Gobiernos Locales.

3/ En 2013, se calcula el % del PIB, con éste a septiembre. El % Ejecutado, sobre base anual

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

Por otra parte, es importante indicar que el nivel de ejecución de los gastos del Sector Público es de un 84% en los últimos tres años (ver cuadro 3). Para el 2014, el presupuesto inicial no contempla necesariamente todos los egresos del período, debido a que para la fecha de elaboración del mismo, el monto del superávit del período anterior (parte del financiamiento) no se ha establecido en su totalidad. Por tanto, el gasto como porcentaje del PIB podría no disminuir, como sugiere el valor 70,03% en el cuadro 3.

**CUADRO 3**  
**SECTOR PÚBLICO: GASTO SIN AMORTIZACIÓN PRESUPUESTADO Y EJECUTADO, SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL,**  
**2011-2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Grupo Institucional	Aprobado diciembre 2011	Ejecutado diciembre 2011	Aprobado diciembre 2012	Ejecutado diciembre 2012	Aprobado diciembre 2013	Ejecutado septiembre 2013	Aprobado inicial 2014
Gobierno Central 1/	4.144.539	3.869.723	4.547.368	4.275.487	5.056.850	3.429.037	5.492.747
Órganos Desconcentrados 2/	1.011.666	793.611	1.159.493	909.380	1.295.734	644.557	1.201.379
Inst. Descentr. No Empres. 2/	3.103.891	2.669.255	3.485.383	2.992.038	3.898.250	2.293.379	3.980.574
Gobiernos Locales 3/	360.041	246.387	392.632	282.436	431.628	187.593	345.539
<b>GOBIERNO GENERAL</b>	<b>8.620.137</b>	<b>7.578.977</b>	<b>9.584.876</b>	<b>8.459.341</b>	<b>10.682.461</b>	<b>6.554.566</b>	<b>11.020.238</b>
% PIB 4/	41,34%	36,35%	42,00%	37,06%	43,08%	35,56%	40,98%
% EJECUTADO 4/		87,92%		88,26%		82,56%	
Empresas Públ. No Financ. 2/	4.577.305	3.844.264	4.573.256	3.967.066	4.716.077	3.018.981	4.651.814
Instit. Públ. Financieras	2.797.738	2.007.096	2.836.169	2.152.563	3.113.464	1.677.516	3.159.441
<b>SECTOR PÚBLICO</b>	<b>15.995.180</b>	<b>13.430.337</b>	<b>16.994.302</b>	<b>14.578.970</b>	<b>18.512.001</b>	<b>11.251.063</b>	<b>18.831.492</b>
% PIB 4/	76,71%	64,41%	74,46%	63,88%	74,65%	61,04%	70,03%
% EJECUTADO 4/		83,96%		85,79%		81,77%	

1/ Montos aprobados ajustados (excluye rev alidaciones de crédito externo).

2/ Incluye fideicomisos.

3/ Incluye Otras Instituciones de Gobiernos Locales.

4/ En 2013, se calcula el % del PIB, con éste a septiembre. El % Ejecutado, sobre base anual.

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

Cuando a los ingresos se agrega el financiamiento y a los gastos se incluye la amortización de la deuda, se obtiene el **superávit o déficit presupuestario**. En términos de presupuesto aprobado, el superávit es cero, por la igualdad necesaria entre todos los ingresos y todos los gastos.

No obstante, a nivel de ejecución del presupuesto, existen instituciones del sector descentralizado que acumulan superávits presupuestarios importantes, los cuales están constituidos por activos de corto plazo, como efectivo e inversiones.

Las instituciones con mayores superávit se muestran en el Cuadro 4.

**CUADRO 4**  
**SECTOR PÚBLICO: PRINCIPALES MONTOS DE SUPERÁVIT, 2010-2013**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Instituciones	2010	2011	2012	2013 <sup>1/</sup>
<b>Superávit Presupuestario</b>	<b>1.589.504</b>	<b>1.700.286</b>	<b>2.112.411</b>	<b>2.143.251</b>
<b>Gobierno Central</b>	<b>-216.525</b>	<b>-54.955</b>	<b>62.593</b>	<b>-43.420</b>
<b>Superávit Presupuestario resto del Sector Público</b>	<b>1.806.029</b>	<b>1.755.241</b>	<b>2.049.818</b>	<b>2.186.671</b>
<b>Órganos Desconcentrados</b>	<b>216.152</b>	<b>226.323</b>	<b>205.439</b>	<b>187.924</b>
Consejo Nacional de Vialidad	109.040	80.902	62.500	43.937



Instituciones	2010	2011	2012	2013 <sup>1/</sup>
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	7.033	39.389	28.951	27.135
Junta Administrativa del Registro Nacional	17.022	16.389	13.500	12.898
Consejo de Seguridad Vial	4.789	6.423	9.693	10.893
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	9.969	3.903	8.695	10.170
Junta Administrativa de la Imprenta Nacional	5.924	8.643	12.436	10.092
Consejo Técnico de Aviación Civil (CTAC)	16.489	13.503	5.020	9.341
Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS)	862	3.010	5.840	7.447
Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes	-2.434	1.409	2.624	6.680
Fideicomiso MAG-PIPA-FINADE	994	8.063	8.491	6.246
Instituto Meteorológico Nacional	1.986	4.532	3.441	5.242
Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería	-5.605	-5.234	1.567	5.141
Fideicomiso 544 FONAFIFO-BNCR	3.761	4.678	5.230	4.826
Fideicomiso 872 CTAMS-BNCR	6.835	7.329	6.436	4.484
Fondo Nacional de Becas	1.389	3.546	7.578	4.116
Otros	38.098	29.837	23.437	19.276
<b>Instituciones Descentralizadas no empresariales</b>	<b>338.402</b>	<b>444.289</b>	<b>602.240</b>	<b>720.189</b>
Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	146.452	146.197	250.641	341.912
Fideicomiso de Gestión de los Proyectos y Programas SUTEL-BNCR	0	0	102.174	108.554
Universidad de Costa Rica (UCR)	35.491	38.724	42.060	43.357
Instituto de Desarrollo Rural (INDER)	24.572	25.120	23.833	35.412
Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	22.784	26.203	28.344	31.133
Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	10.140	16.128	18.897	21.328
Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR)	5.483	10.433	11.030	16.481
Junta Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (JUDESUR)	8.668	9.838	13.744	16.069
Universidad Nacional (UNA)	14.270	14.189	13.077	14.888
Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP)	7.023	10.007	10.958	10.521
Instituto Nacional de la Mujer (UNAMU)	2.254	2.692	3.482	9.945
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)	6.701	7.710	8.979	9.212
Universidad Técnica Nacional (UTN)	630	3.439	6.626	8.344
Otros	53.933	133.606	68.395	53.032
<b>Gobiernos Locales</b>	<b>82.659</b>	<b>85.768</b>	<b>90.997</b>	<b>100.797</b>
Municipalidad de San José	11.545	9.804	10.618	9.999
Municipalidad de Alajuela	5.360	8.641	7.179	7.094
Municipalidad de Tibás	2.561	3.573	2.276	4.878
Municipalidad de Goicoechea	2.056	1.742	3.044	4.867
Municipalidad de Puntarenas	5.298	3.468	4.352	4.454
Municipalidad de Heredia	1.851	1.934	2.086	3.369
Municipalidad de Liberia	3.108	3.071	3.709	3.214

Instituciones	2010	2011	2012	2013 <sup>1/</sup>
Municipalidad de Pococí	1.857	1.625	1.750	3.154
Municipalidad de Grecia	1.197	1.501	1.962	2.527
Municipalidad de La Unión	706	605	-467	2.389
Municipalidad de Limón	1.809	2.475	3.058	2.259
Municipalidad de Siquirres	1.408	1.489	1.574	2.105
Municipalidad de Cartago	1.455	1.756	1.851	1.872
Otras	42.449	44.083	48.006	48.615
<b>Otras Instituciones de Gobiernos Locales</b>	<b>596</b>	<b>724</b>	<b>603</b>	<b>953</b>
<b>Empresas Públicas no Financieras</b>	<b>396.998</b>	<b>329.854</b>	<b>315.588</b>	<b>350.212</b>
Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	164.742	135.858	139.111	122.919
Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE)	64.514	62.157	34.813	71.324
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)	11.943	14.520	16.571	38.247
Fideicomiso Proyecto Térmico Garabito	34.799	37.834	35.861	36.340
Junta de Protección Social (JPS)	52.499	18.297	29.855	27.247
Fideicomiso Cariblanco	20.690	7.429	9.133	12.363
Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A. (CNFL)	17.579	10.915	14.613	7.866
Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. (ESPH)	10.829	8.655	5.439	7.762
Junta Administ. del Serv. Eléctr. Municipal de Cartago	4.373	4.616	6.437	7.150
Fideicomiso Peñas Blancas	9.723	8.132	7.292	4.789
JAPDEVA	1.874	4.293	3.831	4.433
Consejo Nacional de Producción	9.992	4.702	1.807	2.444
Otros	-6.560	12.446	10.825	7.327
<b>Instituciones Públicas Financieras</b>	<b>771.222</b>	<b>668.283</b>	<b>834.951</b>	<b>826.597</b>
Instituto Nacional de Seguros (INS)	499.036	369.596	470.252	462.740
Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)	48.090	77.713	141.243	125.708
Fideicomiso FINADE/BCR	0	0	0	67.608
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)	52.656	67.372	76.445	47.140
Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC)	54.576	50.012	42.029	44.582
BN Vital Operadora de Pensiones Complementarias SA	12.567	12.819	14.032	16.302
Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)	25.718	19.237	29.205	13.043
Banco de Costa Rica (BCR)	16.705	23.795	24.781	11.988
Operadora de Pensiones Complementarias del Banco Popular SA	6.391	4.761	4.309	6.451
INS Inversiones Sociedad Administradora de Fondos de Inversión SA	2.494	2.984	3.626	5.335
BN Sociedad Administradora de Fondos de Inversión SA	4.619	4.165	4.219	5.308
INS-Valores Puesto de Bolsa S.A.	12.626	13.950	1.943	5.192
Otros	35.742	21.881	22.866	15.200

1/ Información preliminar para 2013. Algunos datos a septiembre.

Existe una correlación del superávit con la naturaleza y tamaño de la institución. Algunos de los valores más significativos se presentan en el INS, la CCSS, el ICE y algunas otras entidades, para

las cuales tienen una afectación intrínseca a provisiones y reservas técnicas y de inversión, sobre lo cual resulta pertinente que las autoridades políticas y hacendarias revisen su situación. Parte del superávit responde también a la necesidad de un saldo mínimo de liquidez, de acuerdo con la volatilidad de los ingresos y gastos, así como a la previsión de mayores desembolsos en el corto plazo. Sin embargo, algunas instituciones como el INS y la CCSS también mantienen inversiones a largo plazo considerables, de acuerdo con el giro de su negocio.

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

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

Finalmente, debe indicarse que, ante los altos niveles del déficit y el crecimiento de la **deuda pública**, la Contraloría General reitera la necesidad de adoptar acciones de impacto para contener tales situaciones, lo cual considere la revisión de gastos y de programas públicos innecesarios o que han perdido vigencia, así como del denominado gasto tributario (exoneraciones, no sujeciones, etc. que al 2012 se estimaba en un 5,62 % del PIB<sup>7</sup>); medidas para aumentar la recaudación y reducir la evasión fiscal<sup>8</sup> (en el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre las ventas rondaba el 5%<sup>9</sup>); modificar la estructura tributaria para hacerla más progresiva, equitativa y eficiente, y analizar posibles reformas en materia de empleo público y compras públicas, entre otros aspectos.

Cabe mencionar que, luego de un período de consultas, durante los últimos meses del 2013, el Ministerio de Hacienda organizó foros y mesas de diálogo en un proceso denominado En Ruta Hacia la Consolidación Fiscal. El documento con ese título contiene un diagnóstico sobre diversas problemáticas que inciden sobre la situación fiscal, y posibles propuestas de solución, respecto de lo cual esta Contraloría considera urgente que se puedan concretar las acciones administrativas y los proyectos de ley que eventualmente correspondan, para atender oportunamente dicha problemática.

---

<sup>7</sup> Ministerio de Hacienda, Junio 2013.

<sup>8</sup> Aunque no es posible reducir la evasión a cero, existe un margen para mejorar el indicador.

<sup>9</sup> Contraloría General de la República. Memoria Anual 2011.

### III. Magnitud y composición de los presupuestos públicos

#### 3.1 Composición de los presupuestos públicos

Los presupuestos iniciales aprobados para ejecución en 2014 alcanzan la suma de ¢20.197.298 millones<sup>10</sup>. Este monto considera el presupuesto del Gobierno Central, instituciones del sector descentralizado y municipal y recursos públicos administrados por entidades privadas, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO 5**  
**PRESUPUESTOS PÚBLICOS EJECUTADOS Y APROBADOS SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL, 2011-2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Grupo Institucional	Egresos Ejecutados 2011	Egresos Ejecutados 2012	Presupuesto Definitivo 2013	Presupuesto Inicial 2014	Part. %	Var. Real. 2014-2013
Gobierno Central	5.252.044,1	5.582.107,6	6.418.372,8	6.651.359,0	33,0%	-0,8%
Empresas Públicas No Financieras	3.942.613,9	4.200.337,0	5.094.659,5	4.805.228,5	23,8%	-9,7%
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	2.676.968,5	2.998.800,1	3.904.944,4	3.984.988,8	19,8%	-2,3%
Instituciones Públicas Financieras	2.015.949,2	2.162.999,1	3.126.782,3	3.172.639,9	15,7%	-2,8%
Órganos Desconcentrados	815.600,3	929.167,6	1.310.711,0	1.204.574,3	6,0%	-12,0%
Gobiernos Locales	250.083,2	283.371,1	426.533,8	341.032,8	1,7%	-23,4%
Otras instituciones de Gobiernos Locales	1.207,9	1.835,2	8.513,4	8.312,4	0,0%	-6,5%
<b>Total general</b>	<b>14.954.467,0</b>	<b>16.158.617,7</b>	<b>20.290.517,3</b>	<b>20.168.135,6</b>	<b>100,0%</b>	<b>-4,8%</b>
Sector Privado	37.686,5	50.050,5	79.438,5	29.162,3	0,1%	-64,9%
<b>TOTAL</b>	<b>14.992.153,5</b>	<b>16.208.668,1</b>	<b>20.369.955,8</b>	<b>20.197.297,9</b>	<b>100,0%</b>	<b>-5,1%</b>

Notas:

- Cifras sin consolidar.

- Para Gobierno Central montos de 2011 y 2012 corresponden al gasto devengado, 2013 al presupuesto ajustado por créditos externos y 2014 al presupuesto inicial.

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

Respecto a los montos presupuestados a diciembre de 2013, la suma aprobada en 2014 representa un decrecimiento real del 5,1%, siendo el Gobierno Central el grupo que disminuyó en menor proporción, con un -0,8%, mientras que los Gobiernos Locales presentan el mayor decrecimiento, -23%, por cuanto en su mayoría incorporan los recursos de vigencias anteriores mediante presupuestos extraordinarios. Cabe mencionar que históricamente la capacidad ejecutora del sector público ronda el 85%.

El presupuesto del Gobierno Central fue aprobado por la Asamblea Legislativa mediante la Ley N° 9193, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio

<sup>10</sup> Las cifras presupuestarias y de ejecución que se presentan en este informe tienen como base el Sistema de Información de Planes y Presupuestos -SIPP- de esta Contraloría, mediante consulta realizada el día 29 de enero de 2014. La información correspondiente al Gobierno Central tiene como fuente el Sistema Integrado de Gestión Financiera, SIGAF, del Ministerio de Hacienda. Los montos reales se calculan con base en el deflactor implícito del PIB, de acuerdo con la actualización publicada por el Banco Central de Costa Rica (BCCR) en el Programa Macroeconómico 2014-2015

económico de 2014, publicada en el Alcance Digital N° 131 a La Gaceta N° 235 del 05 de diciembre de 2013.

Por otra parte, corresponde a la Contraloría General de la República (CGR) la aprobación de los presupuestos del sector descentralizado, municipal y algunas entidades privadas que administran fondos públicos. Para este año fueron sometidos al trámite de aprobación del Órgano Contralor 262 presupuestos, de los cuales 195 fueron aprobados y 61 aprobados parcialmente por un total de ₡13,2 billones y se improbaron cinco. Adicionalmente, la Municipalidad de Matina omitió la presentación del presupuesto inicial de 2014 antes de la fecha correspondiente, por lo que para este ejercicio rige el mismo presupuesto que el año anterior.

**CUADRO 6**  
**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: RESUMEN DE LA APROBACIÓN PRESUPUESTARIA, 2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Grupo Institucional	Monto aprobado	%	Cantidad			TOTAL
			Aprobados	Aprobados parcialmente	Improbados	
Empresas Pública no Financiera	4.650.502	35,2%	11	4	0	15
Instituciones Descentralizadas no Empresariales	3.826.951	29,0%	18	11	0	29
Instituciones Públicas Financieras	3.147.712	23,8%	28	7	0	35
Órganos Desconcentrados	1.124.753	8,5%	20	10	0	30
Gobiernos Locales 1/	333.754	2,5%	71	23	5	100
Fideicomisos	91.981	0,7%	9	3	0	12
Sector Privado	42.941	0,3%	38	3	0	41
<b>TOTAL</b>	<b>13.218.593</b>	<b>100,0%</b>	<b>195</b>	<b>61</b>	<b>5</b>	<b>261</b>

1/ Se excluye a la Municipalidad de Matina por no presentación de documentos.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP.

Las cinco instituciones cuyo presupuesto no se aprobó son municipalidades: Atenas, Buenos Aires, Dota, Garabito y Nandayure (el detalle de los presupuestos aprobados e improbados se presenta en el Anexo 2).

Los principales motivos para la improbación de presupuestos fueron la no presentación del dictamen de la Comisión Permanente de Hacienda y Gasto ante el Concejo Municipal respectivo, el incumplimiento de normas legales citadas en la certificación emitida por la misma comisión y el incumplimiento del principio de universalidad del presupuesto contenido en el artículo 176 de la Constitución Política. En cuanto a las principales razones de aprobación parcial cabe mencionar la sobreestimación de los ingresos, inclusión de proporciones excesivas del presupuesto en la partida de cuentas especiales, inconsistencias en las transferencias esperadas de otras instituciones, incumplimiento de los límites de presupuesto establecidos por la STAP, propuestas de financiamiento del gasto corriente con ingresos de capital y otros incumplimientos.

Por institución, al igual que en ejercicios anteriores, se observa una concentración importante de los recursos. Doce instituciones absorben poco más del 70% de los recursos a ejecutar en este año. Como porcentaje del PIB, los presupuestos aprobados equivalen al 75% de la producción nacional estimada por el Banco Central para 2014, no obstante el gasto efectivo es menor, debido a que varias instituciones otorgan y reciben transferencias a otras entidades públicas.

La institución con mayor presupuesto es la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) con ₡2.755.802,5 millones y una participación del 13,7%, le sigue en importancia el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), con ₡1.950.169,2 millones equivalentes al 9,7% y el Servicio de la Deuda Pública con ₡1.941.455,0 millones y un 9,6%. Sobre este último cabe destacar el comportamiento a nivel de partida: mientras que disminuye el pago de las cancelaciones internas y externas (amortización) en ₡327.908,4 millones producto de la disponibilidad de recursos provenientes de la colocación de eurobonos y la sustitución de deuda interna por externa que establece la ley, el pago de intereses y comisiones se incrementó de ₡638.128 millones en 2013 a ₡777.247 en 2014, por las nuevas colocaciones de eurobonos y títulos de deuda interna que se colocaron en 2012 a tasas mayores.

Respecto a la menor asignación en el Servicio de la Deuda, esta Contraloría señaló en su Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2014 que *“Debe tenerse presente que la disminución esperada para el 2014 en el servicio de la deuda será transitoria, ya que la disponibilidad de recursos externos y la sustitución de deuda interna por externa, ha favorecido en gran medida la disminución de esta partida, sin embargo, el pago de intereses crece considerablemente tanto a nivel interno como externo...”*<sup>11</sup>

**CUADRO 7**  
**SECTOR PÚBLICO: INSTITUCIONES CON MAYOR PRESUPUESTO, 2013-2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Institución	Presupuesto		Presupuesto		% PIB
	Definitivo 2013	Part. %	Inicial 2014	Part. %	
Caja Costarricense del Seguro Social	2.641.780,9	13,0%	2.755.802,5	13,6%	10%
Instituto Costarricense de Electricidad	1.999.690,0	9,8%	1.950.169,2	9,7%	7%
Servicio de la Deuda Pública	2.011.448,3	9,9%	1.941.455,0	9,6%	7%
Ministerio de Educación Pública	1.743.250,5	8,6%	1.937.628,0	9,6%	7%
Refinadora Costarricense de Petróleo	1.790.878,9	8,8%	1.714.928,2	8,5%	6%
Instituto Nacional de Seguros	925.323,7	4,5%	1.006.657,6	5,0%	4%
Regímenes de Pensiones	662.229,7	3,3%	708.042,0	3,5%	3%
Banco Nacional de Costa Rica	635.222,0	3,1%	654.701,8	3,2%	2%
FODESAF	495.603,9	2,4%	493.946,3	2,4%	2%
Banco de Costa Rica	343.609,6	1,7%	377.546,6	1,9%	1%
Banco Central de Costa Rica	296.451,3	1,5%	365.583,1	1,8%	1%
Poder Judicial	319.550,8	1,6%	352.236,0	1,7%	1%
Otros	6.504.916,2	32%	5.938.601,5	29%	22%
<b>TOTAL</b>	<b>20.369.955,8</b>	<b>100,0%</b>	<b>20.197.297,9</b>	<b>100,0%</b>	<b>75%</b>

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

### Presupuestos Públicos según Objeto del Gasto

Según el clasificador por objeto del gasto, no se observan diferencias importantes en la estructura de los egresos aprobados en 2014 respecto a períodos anteriores. Las

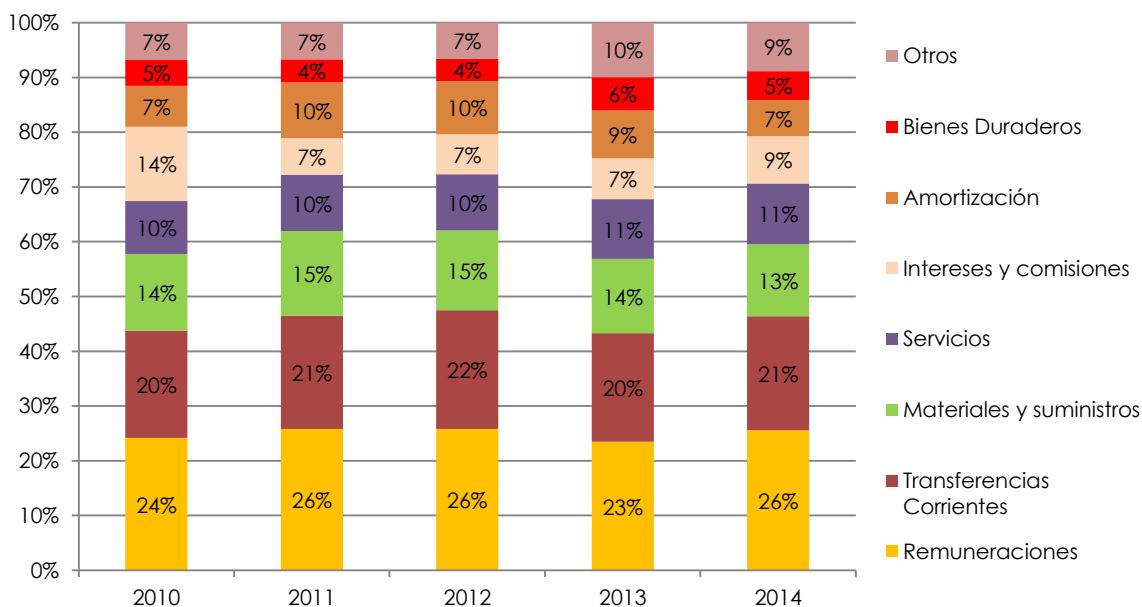
<sup>11</sup> CGR. (2013). Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2014. pp. 84.

**remuneraciones** continúan siendo el principal rubro de gasto, con una asignación de ₡5.160.240,1 millones y una participación del 26%, 1 punto porcentual más que los presupuestos iniciales de 2013. Históricamente esta partida es la que presenta la ejecución más alta, con un promedio del 95% para el período 2010-2012<sup>12</sup>.

Dos instituciones concentran el 44,4% de las remuneraciones, a saber: el Ministerio de Educación Pública, MEP (23%, ₡1.191.525,2 millones), y la Caja Costarricense del Seguro Social, CCSS (21,3%, ₡1.102.345,6 millones). En el primer caso esta partida es poco más del 60% del presupuesto del ministerio, mientras que en el segundo es un 40%. En la sección 3.4 se comenta con mayor detalle el gasto en remuneraciones.

La segunda partida en importancia son las **transferencias corrientes**, las cuales representan el 21% de los recursos aprobados. Las instituciones con mayor presupuesto en esta partida son la CCSS (₡976.121 millones, 78% en el programa de Atención Integral a las Pensiones), los Regímenes Especiales de Pensiones (₡707.982 millones) y el MEP (₡663.962 millones, ₡359.979 millones al FEES, Fondo Especial para la Educación Superior y ₡148.146 millones a las Juntas de Educación y Administrativas, entre otros).

**GRÁFICO 2**  
**SECTOR PÚBLICO: COMPOSICIÓN DE LOS EGRESOS SEGÚN OBJETO DEL GASTO, 2010-2014**



Nota: Para 2010 y 2011 corresponde a egresos ejecutados, monto presupuestado a diciembre para 2013 y presupuesto inicial para 2014.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

Por grupo institucional el Gobierno Central es el sector que otorga más transferencias, poco más del 48%, las de mayor importancia (sin considerar los regímenes de pensiones) son al FEES (₡359.978,5 millones), al FODESAF (₡224.984 millones), a la CCSS (₡204.553 millones), a las Juntas

<sup>12</sup> Al momento de elaboración de este informe no se contaba con información completa sobre la ejecución presupuestaria de 2013.

de Educación y Administrativas (¢148.147 millones), al Instituto Mixto de Ayuda Social (¢55.537 millones) y a la Universidad Técnica Nacional (¢25.139 millones).

Siguen en importancia los **materiales y suministros**, con una participación del 13% y un presupuesto total de ¢2.658.203 millones. Las instituciones con mayor presupuesto en esta partida son la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), con una asignación de ¢1.532.842,4 millones (58%), el ICE y la CCSS (¢232.092 millones, 9%). Sin considerar RECOPE, debido a las distorsiones que introducen las compras de hidrocarburos, el decrecimiento real de esta partida es de 10,8% en comparación a los presupuestos aprobados a diciembre 2013. Esta situación se explica por una menor asignación en la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, debido a menores compras de energía al ICE, las cuales se prevén menores por una mayor generación propia.

En cuanto a los **servicios**, estos alcanzan la suma de ¢2.231.132 millones, 3% real menos que a diciembre de 2013. Las principales variaciones se observan en el presupuesto del CONAVI, propiamente en la subpartida "Mantenimiento y reparación", que tiene una asignación de ¢77.067 millones, ¢32.209 millones menos que el monto presupuestado a diciembre 2013; en esta subpartida se registran los recursos correspondientes a las labores sustantivas del CONAVI, no obstante el Consejo aún no incorpora los recursos que administra de créditos externos, hasta que estos sean revalidados por el Gobierno Central. Por el contrario, el mayor incremento en servicios se presenta en el Instituto Nacional de Seguros, INS, mayormente en la subpartida de "Seguros, reaseguros y otras obligaciones", que responde a la actividad comercial del instituto, incluyendo los pagos por servicios prestados por INSurance y el Hospital del Trauma.

Por su parte, los pagos por **intereses y comisiones** representan el 11% de los presupuestos aprobados con ¢1.732.899 millones, de los cuales el 44% corresponden al título de Servicio de la Deuda Pública del Gobierno Central. Respecto al monto presupuestado a diciembre 2013 los intereses y comisiones muestran una variación real del 9%, situación que se explica por el mayor costo financiero de las colocaciones realizadas en 2012, así como los nuevos pagos por eurobonos, tal como se mencionó anteriormente. Otras instituciones con un presupuesto importante en este rubro son el BCCR (¢282.918 millones), el Banco Nacional de Costa Rica (¢193.093 millones) y el ICE.

Los **bienes duraderos** muestran una disminución absoluta de ¢142.123 millones, para un total presupuestado de ¢1.064.368 millones; tres instituciones inciden de forma directa en este comportamiento: RECOPE (con un presupuesto de ¢4.722 millones, ¢57.848 millones menos que el presupuesto definitivo de 2013, no obstante, es de esperar una recomposición al conocer el límite definitivo del gasto presupuestario que comunica la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, ver apartado 5.2), Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, AyA, (¢7.019 millones, para una diferencia de ¢36.394 millones respecto al definitivo 2013, no obstante se improbó la suma de ¢98.817 millones en que se excedía el límite del gasto de la STAP, esta suma debió ser trasladada a la partida de cuentas especiales para salvaguardar el equilibrio presupuestario) y la CNFL (¢1.841 millones, ¢24.592 millones menos, debido a la finalización de la construcción del Proyecto Hidroeléctrico Balsa Inferior).

Otras partidas de gasto son la **amortización**, con un presupuesto de ¢1.336.643 millones y una participación del 7%. La disminución tanto en el peso relativo como en términos absolutos (¢441.873 millones menos que en 2013) se debe a los menores pagos del Servicio de la Deuda Pública, que representa el 87% de la partida.



El restante 9% de los presupuestos de egresos se reparte en **cuentas especiales** (4%), **activos financieros** (3%) y **transferencias de capital** (3%). Respecto a las cuentas especiales, es preciso señalar que algunas instituciones presupuestan un porcentaje importante de sus recursos en esta partida, tal es el caso del Consejo Nacional de Concesiones, con el 76%, o el Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes con el 44%, de acuerdo con la normativa presupuestaria, en aras de la transparencia y en no desvirtuar el proceso de formulación plan-presupuesto, es importante que las instituciones expliciten lo más posible las correspondientes asignaciones presupuestarias.

El siguiente cuadro resume la estructura de los presupuestos de egresos, según el objeto del gasto:

**CUADRO 8**  
**SECTOR PÚBLICO: EGRESOS SEGÚN OBJETO DEL GASTO, 2013-2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Partida	Presupuesto	Presupuesto	Part. %	Var. Absoluta	Var. Real %
	Definitivo 2013	Inicial 2014			
Remuneraciones	4.767.403,8	5.160.240,1	26%	392.836,3	4%
Transferencias Corrientes	4.028.917,9	4.203.036,0	21%	174.118,1	0%
Materiales y suministros	2.759.752,0	2.658.203,5	13%	-101.548,5	-8%
Servicios	2.197.158,6	2.231.132,1	11%	33.973,5	-3%
Intereses y comisiones	1.524.911,9	1.732.899,1	9%	207.987,2	9%
Amortización	1.778.516,3	1.336.643,3	7%	-441.873,0	-28%
Bienes Duraderos	1.206.491,3	1.064.368,3	5%	-142.123,0	-16%
Cuentas Especiales	799.551,4	738.013,5	4%	-61.537,9	-12%
Activos Financieros	585.404,7	538.464,1	3%	-46.940,6	-12%
Transferencias de Capital	642.409,5	505.135,6	3%	-137.273,9	-25%
<b>TOTAL</b>	<b>20.290.517,3</b>	<b>20.168.135,6</b>	<b>100%</b>	<b>-122.381,7</b>	<b>-5%</b>

Nota: 2013 corresponde a monto presupuestado a diciembre, 2014 a presupuesto inicial.

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

A pesar de que en términos agregados la estructura de gastos es bastante similar de un año a otro, si se considera el grupo institucional se observan diferencias importantes en la composición de los egresos. Por ejemplo, los gobiernos locales y las instituciones descentralizadas no empresariales gastan el 45% y 40% en orden respectivo en el pago de remuneraciones, mientras que los órganos desconcentrados solo el 9%, las empresas públicas no financieras y las instituciones públicas financieras el 15%.

**CUADRO 9**  
**SECTOR PÚBLICO: COMPOSICIÓN DE LOS EGRESOS SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL Y PARTIDA, 2011-2014**

Grupo/Partida	Ejecutado 2011	Ejecutado 2012	Inicial 2013	Inicial 2014
<b>Gobierno Central</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Remuneraciones	29%	30%	30%	32%
Transferencias Corrientes	28%	30%	29%	30%
Amortización	26%	23%	23%	17%
Intereses y comisiones	9%	8%	10%	12%
Transferencias de Capital	4%	5%	4%	4%
Otros	4%	3%	5%	5%
<b>Empresas Públicas No Financieras</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Materiales y suministros	50%	48%	46%	46%
Remuneraciones	14%	14%	14%	15%
Servicios	13%	12%	11%	12%
Transferencias Corrientes	8%	7%	7%	7%
Bienes Duraderos	9%	9%	6%	6%
Otros	6%	10%	16%	13%
<b>Gobiernos Locales</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Remuneraciones	43%	43%	45%	45%
Servicios	17%	17%	17%	18%
Bienes Duraderos	15%	17%	12%	12%
Transferencias Corrientes	10%	10%	10%	10%
Materiales y suministros	11%	10%	9%	8%
Otros	4%	4%	7%	6%
<b>Instituciones Descentralizadas No Empresariales</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Remuneraciones	45%	43%	41%	40%
Transferencias Corrientes	30%	31%	28%	29%
Servicios	8%	7%	8%	8%
Materiales y suministros	8%	8%	7%	7%
Bienes Duraderos	3%	3%	5%	6%
Otros	6%	8%	12%	10%
<b>Instituciones Públicas Financieras</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Servicios	29%	29%	27%	28%
Intereses y comisiones	21%	25%	20%	23%
Remuneraciones	18%	19%	15%	15%
Activos Financieros	20%	15%	9%	10%
Cuentas Especiales	0%	0%	10%	8%
Otros	12%	12%	19%	16%
<b>Órganos Desconcentrados</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Transferencias Corrientes	49%	48%	42%	43%
Bienes Duraderos	10%	8%	17%	16%
Servicios	15%	15%	13%	14%
Remuneraciones	10%	10%	9%	9%
Transferencias de Capital	9%	13%	9%	9%
Otros	6%	6%	10%	9%
<b>Otras instituciones de Gobiernos Locales</b> <sup>1/</sup>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Servicios	42%	31%	34%	37%
Remuneraciones	49%	43%	36%	35%

Grupo/Partida	Ejecutado 2011	Ejecutado 2012	Inicial 2013	Inicial 2014
Materiales y suministros	5%	7%	10%	13%
Bienes Duraderos	2%	3%	10%	5%
Intereses y comisiones	0%	0%	8%	5%
Otros	2%	15%	2%	5%

1/ Incluye los comités cantonales de deporte y recreación, federaciones y juntas de cementerios.

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

Estas diferencias por grupo institucional también se presentan en la **estructura de los ingresos**. Por ejemplo, los ingresos tributarios tienen un peso significativo para el Gobierno Central y los Gobiernos Locales –lo cual implica mayor vulnerabilidad y/o dependencia del nivel de actividad económica-, mientras que las contribuciones sociales tienen un mayor importancia dentro de las Instituciones Descentralizadas no Empresariales, IDNE, (si se excluye la CCSS, el principal rubro de ingresos de las IDNE son las transferencias corrientes, siendo la Universidad de Costa Rica, UCR, la que percibe más ingresos por este concepto). Por su parte, las Instituciones Públicas Financieras (IPF) y las Empresas Públicas No Financieras (EPNF), dado su carácter empresarial, se financian principalmente con ingreso no tributarios, propiamente la venta de bienes y servicios (86%) para las EPNF y los ingresos de la propiedad (36%) y venta de bienes y servicios (32%) para las IPF.

**CUADRO 10**  
**SECTOR PÚBLICO: COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL Y PARTIDA, 2011-2014**

Grupo/Partida	Ejecutado 2011	Ejecutado 2012	Inicial 2013	Inicial 2014
<b>Gobierno Central</b> <sup>1/</sup>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Ingresos tributarios	48%	50%	51%	53%
Financiamiento interno	43%	44%	30%	43%
Transferencias corrientes	3%	3%	3%	3%
Contribuciones sociales	1%	1%	1%	1%
Ingresos no tributarios	0%	0%	0%	0%
Otros	4%	1%	16%	0%
<b>Empresas Públicas No Financieras</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Ingresos No Tributarios	81%	81%	86%	87%
Recursos de Vigencias Anteriores	9%	7%	5%	6%
Financiamiento Externo	5%	5%	3%	6%
Financiamiento Interno	4%	6%	4%	1%
Recuperación de Préstamos	0%	0%	0%	0%
Otros	1%	1%	1%	0%
<b>Gobiernos Locales</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Ingresos Tributarios	38%	39%	54%	54%
Ingresos No Tributarios	21%	23%	29%	30%
Transferencias de Capital	10%	12%	10%	10%
Financiamiento Interno	4%	3%	2%	2%

Grupo/Partida	Ejecutado 2011	Ejecutado 2012	Inicial 2013	Inicial 2014
Recursos de Vigencias Anteriores	25%	22%	3%	2%
Otros	2%	2%	2%	2%
<b>Instituciones Descentralizadas No Empresariales</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Contribuciones Sociales	51%	49%	55%	54%
Transferencias Corrientes	24%	27%	24%	24%
Recursos de Vigencias Anteriores	11%	12%	10%	11%
Ingresos No Tributarios	11%	8%	8%	8%
Ingresos Tributarios	2%	2%	2%	2%
Otros	2%	2%	2%	2%
<b>Instituciones Públicas Financieras</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Ingresos No Tributarios	60%	62%	71%	71%
Recursos de Emisión Monetaria	4%	5%	8%	10%
Recursos de Vigencias Anteriores	23%	19%	9%	9%
Recuperación de Préstamos	6%	8%	4%	5%
Transferencias de Capital	1%	0%	6%	3%
Otros	6%	6%	3%	2%
<b>Órganos Desconcentrados</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Transferencias Corrientes	33%	34%	38%	36%
Contribuciones Sociales	20%	20%	21%	22%
Transferencias de Capital	13%	13%	17%	20%
Ingresos No Tributarios	11%	10%	9%	9%
Recursos de Vigencias Anteriores	20%	19%	8%	6%
Otros	4%	5%	7%	6%
<b>Otras instituciones de Gobiernos Locales <sup>2/</sup></b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Transferencias Corrientes	37%	54%	66%	71%
Ingresos No Tributarios	8%	6%	23%	20%
Otros	55%	40%	11%	9%

1/ 2013 corresponde a presupuesto ajustado

2/ Incluye los comités cantonales de deporte y recreación, federaciones y juntas de cementerios.

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

Cabe señalar que se espera que el peso relativo del financiamiento interno para el Gobierno Central sea menor, pues el presupuesto inicial aún no considera los eurobonos, los cuales se incorporan mediante una modificación presupuestaria y en buena medida vienen a sustituir deuda interna por externa. A manera de ejemplo, para 2013 las cifras preliminares muestran que el financiamiento externo representó el 16,2% de la ejecución de ingresos del Gobierno Central, 95% en eurobonos y el resto en créditos externos.

Finalmente, en los Gobiernos Locales también se observan diferencias en la composición respecto a montos ejecutados, principalmente en los "Recursos de vigencias anteriores", pues la mayoría de gobiernos locales utilizan la figura de presupuesto extraordinario para incorporar los recursos de años anteriores y esto origina una recomposición de los ingresos.

### 3.2 Composición de los egresos presupuestados según la clasificación económica

A continuación se presenta la información según clasificación económica del gasto. En el cuadro los subtotales prescinden de las instituciones públicas financieras, puesto que las diferencias cambiarías que contabilizan los bancos causan grandes fluctuaciones en los valores, y se han dejado de incorporar a partir del 2011 (BCCR a partir de 2012).

**CUADRO 11**  
**SECTOR PÚBLICO: CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO EN PRESUPUESTO INICIAL, SIN CONSOLIDAR**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJE DEL PIB-**

Clasificación económica/Grupo institucional	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Gasto corriente</b>						
Gobierno Central	2.805.474	3.428.650	3.817.785	4.132.959	4.623.697	5.126.203
Órganos Desconcentrados	401.480	610.271	653.778	731.938	792.941	833.982
Instituciones Públicas No Empresariales	1.898.245	2.262.853	2.513.496	2.712.260	2.998.514	3.346.790
Gobiernos Locales	137.714	155.691	178.046	193.215	220.966	252.396
Empresas Públicas No Financieras	3.347.795	3.033.091	3.091.230	3.332.320	3.575.763	3.730.004
Instituciones Públicas Financieras	1.748.546	2.374.036	1.654.782	1.772.995	2.029.781	2.248.939
Subtotal Sector Público No Financiero	8.590.708	9.490.556	10.254.336	11.102.691	12.211.882	13.289.375
% del PIB	51,0%	49,7%	49,1%	48,6%	49,3%	49,4%
<b>Gasto de capital</b>						
Gobierno Central	348.963	309.426	295.056	349.983	336.009	364.205
Órganos Desconcentrados	172.672	180.340	137.753	260.564	313.705	297.857
Instituciones Públicas No Empresariales	181.991	137.505	115.905	132.594	187.110	270.136
Gobiernos Locales	56.093	54.871	63.353	73.792	76.816	85.543
Empresas Públicas No Financieras	758.455	1.104.728	894.321	760.461	620.861	653.618
Instituciones Públicas Financieras	272.373	346.067	346.823	312.400	371.166	345.570
Subtotal Sector Público No Financiero	1.518.174	1.786.869	1.506.388	1.577.394	1.534.501	1.671.359
% del PIB	9,0%	9,4%	7,2%	6,9%	6,2%	6,2%
<b>Subtotal gasto corriente y capital (SPNF)</b>	<b>10.108.882</b>	<b>11.277.426</b>	<b>11.760.723</b>	<b>12.680.086</b>	<b>13.746.383</b>	<b>14.960.734</b>
<b>% PIB</b>	<b>60,0%</b>	<b>59,1%</b>	<b>56,4%</b>	<b>55,6%</b>	<b>55,5%</b>	<b>55,6%</b>
<b>Otros gastos y amortización (SPNF)</b>	<b>1.499.074</b>	<b>1.565.399</b>	<b>2.075.754</b>	<b>2.477.613</b>	<b>2.521.221</b>	<b>2.034.762</b>
<b>% del PIB</b>	<b>8,9%</b>	<b>8,2%</b>	<b>9,9%</b>	<b>10,9%</b>	<b>10,2%</b>	<b>7,6%</b>
<b>Total de gastos y amortización (SPNF)</b>	<b>11.607.956</b>	<b>12.842.825</b>	<b>13.836.477</b>	<b>15.157.698</b>	<b>16.267.604</b>	<b>16.995.496</b>
<b>% del PIB</b>	<b>68,9%</b>	<b>67,3%</b>	<b>66,3%</b>	<b>66,4%</b>	<b>65,7%</b>	<b>63,2%</b>

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

Después de alcanzar un 60% del PIB en 2009, el gasto del sector público no financiero presupuestado inicialmente –considerando solamente gasto corriente y de capital-, ha disminuido hasta un 55,5%. Todavía está bastante por encima del período previo a la crisis financiera internacional, cuando no alcanzaban el 50%.

Es el gasto de capital el que concentra esta disminución, mientras el gasto corriente se mantiene cercano al 49% del PIB en el sector no financiero, con cierta evidencia de control (el máximo del 2009 se explica por el presupuesto para compra de hidrocarburos que no se ejecutó considerablemente, por la baja del precio).

El gasto de capital ha aumentado en los Órganos Desconcentrados, en Instituciones Descentralizadas y Gobiernos Locales, principalmente en el CONAVI y en la CCSS. Las erogaciones del Gobierno Central y las instituciones financieras han sido estables en colones, y disminuyen en porcentaje del PIB. Finalmente, las empresas públicas alcanzaron un máximo en el 2010 con descensos subsiguientes.

Los otros gastos reflejan la compra de valores a más de un año, particularmente por parte de la CCSS y el INS, las sumas sin asignación, y la amortización de la deuda. En 2014 disminuye la suma presupuestada por el Gobierno Central en amortización, y en menor magnitud también la de las Empresas Públicas No Financieras y los Órganos Desconcentrados.

La situación fiscal del Gobierno Central se ve condicionada seriamente por la dinámica de su gasto corriente. Como porcentaje del PIB, tuvo un aumento de cinco puntos en relación con el período anterior a la crisis internacional, se estabilizó en 2010-2012, y continúa en aumento durante el 2013 y 2014. La dinámica propia de algunos gastos como las remuneraciones y las pensiones, que componen la mayor parte del gasto primario del Gobierno Central, se muestra difícil de controlar, al menos, para mantener un equilibrio fiscal sostenible.

**CUADRO 12**  
**SECTOR PÚBLICO: CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO EN PRESUPUESTO INICIAL, SIN CONSOLIDAR**  
**-PORCENTAJE DEL PIB-**

Clasificación económica/Grupo institucional	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Gasto corriente</b>							
Gobierno Central	14,1%	16,7%	18,0%	18,3%	18,1%	18,7%	19,1%
Órganos Desconcentrados	2,4%	2,4%	3,2%	3,1%	3,2%	3,2%	3,1%
Instituciones Públicas No Empresariales	9,3%	11,3%	11,9%	12,0%	11,9%	12,1%	12,4%
Gobiernos Locales	0,7%	0,8%	0,8%	0,9%	0,8%	0,9%	0,9%
Empresas Públicas No Financieras	15,3%	19,9%	15,9%	14,8%	14,6%	14,4%	13,9%
Instituciones Públicas Financieras	9,0%	10,4%	12,4%	7,9%	7,8%	8,2%	8,4%
Subtotal Sector Público No Financiero	41,8%	51,0%	49,7%	49,1%	48,6%	49,3%	49,4%
<b>Gasto de capital</b>							
Gobierno Central	1,8%	2,1%	1,6%	1,4%	1,5%	1,4%	1,4%
Órganos Desconcentrados	1,1%	1,0%	0,9%	0,7%	1,1%	1,3%	1,1%
Instituciones Públicas No Empresariales	0,7%	1,1%	0,7%	0,6%	0,6%	0,8%	1,0%
Gobiernos Locales	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Empresas Públicas No Financieras	3,9%	4,5%	5,8%	4,3%	3,3%	2,5%	2,4%
Instituciones Públicas Financieras	1,7%	1,6%	1,8%	1,7%	1,4%	1,5%	1,3%
Subtotal Sector Público No Financiero	7,9%	9,0%	9,4%	7,2%	6,9%	6,2%	6,2%
<b>Subtotal gasto corriente y capital (SPNF)</b>	49,6%	60,0%	59,1%	56,4%	55,6%	55,5%	55,6%
<b>Otros gastos y amortización (SPNF)</b>	8,2%	8,9%	8,2%	9,9%	10,9%	10,2%	7,6%
<b>Total de gastos y amortización (SPNF)</b>	57,9%	68,9%	67,3%	66,3%	66,4%	65,7%	63,2%

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

En tanto, los ingresos presentan una evolución escasamente paralela a la de la producción nacional, o incluso menos, por lo cual la financiación de los gastos corrientes por medio de instrumentos de deuda alcanza un porcentaje sustancial. Durante varios años el Gobierno ha estado enfrentando déficit primarios, mientras las bajas tasas de interés han permitido demorar la inminencia de un ajuste.

La disminución en el gasto de capital, observada en los últimos años, no cambiará significativamente en el corto plazo, si se consideran los préstamos externos negociados o aprobados, o las concesiones de obra pública.

Así, la situación de los créditos externos en ejecución no varía mucho en comparación con 2012, pero se ha acrecentado la cartera en negociación y aprobación, que era en total de US\$578 millones en aquel año. La disponibilidad y avance de las concesiones de obra es muy similar al 2012.

**CUADRO 13**  
**PRÉSTAMOS EXTERNOS Y CONCESIONES DE OBRA PÚBLICA CON SALDOS POR DESEMBOLSAR A DICIEMBRE 2013**  
**-MILLONES DE DÓLARES-**

Préstamo/Concesión	Contratado	Desembolsado	%
<b>Préstamos externos</b> <sup>1/</sup>	<b>4.376,1</b>	<b>660,0</b>	
<b>En ejecución</b>	<b>2.301,5</b>	<b>660,0</b>	<b>28,7</b>
<b>BCIE</b> –Infraestructura Vial, Abastecimiento Agua San José y centros urbanos, hospitales, y otros	538,5	111,1	20,6
<b>BID</b> –Infraestructura Vial, Prevención de la Violencia, Desarrollo Eléctrico, Red vial cantonal, otros.	1.158,7	415,7	35,9
<b>BIRF</b> –Educación Superior, Limón Ciudad Puerto, entre otros	397,5	93,5	23,5
<b>JBIC</b> –Medio Ambiente GAM, Alcantarillado Sanitario	142,4	19,9	13,9
<b>Otros</b> –Bajos Chilamate a Vuelta Kooper y Agua Potable y Saneam.	64,4	19,9	30,8
<b>En negociación</b>	<b>1.574,0</b>	<b>N/A</b>	<b>N/A</b>
<b>BID</b> –Infraestr. vial y emergencias	690,0	N/A	N/A
<b>BCIE</b> – INFOCOOP y Puerto Moín	85,0	N/A	N/A
<b>JICA</b> – Proyecto Geotérmico Pailas	193,2	N/A	N/A
<b>BEI</b> – Proyecto Geotérmico Pailas	70,0	N/A	N/A
<b>Por definir</b> -Sistema Transp. Ferrov. <sup>5/</sup>	535,8	N/A	N/A
<b>En aprobación</b>	<b>500,6</b>	<b>N/A</b>	<b>N/A</b>
<b>BID</b> – Progama Competitividad	35,0	N/A	N/A
<b>EXIMBANK</b> – Ampliación ruta 32	465,6	N/A	N/A
<b>Concesiones de obra</b>	<b>2.747,9</b>	<b>427,5</b>	<b>N/A</b>
<b>En ejecución</b>	<b>497,5</b>	<b>411,4</b>	<b>82,7</b>
Vía San José – Caldera	265,9	233,6	87,9
Puerto Caldera	33,0	21,9	66,3
A.I. Daniel Oduber	35,0	35,0	100,0
A.I. Juan Sta María	163,6	120,9	73,9
<b>Adjudicados</b>	<b>1.600,4</b>	<b>14,8</b>	<b>0,9</b>
San José - San Ramón <sup>2/</sup>	650,4	11,8	1,8
Terminal Contenedores de Moín	950,0	3,0	0,3
<b>En Proceso de Concesión</b>	<b>650,0</b>	<b>1,3</b>	<b>0,2</b>
San José - Cartago <sup>3/</sup>	-	-	N/A
Tren Metropolitano <sup>3/</sup>	-	1,3	N/A
Megapuerto transfer. Atlántico <sup>4/</sup>	650,0	-	-



Préstamo/Concesión	Contratado	Desembolsado	%
Programa Iniciativa Privada <sup>5/</sup>	-	-	N/A
<b>Total en ejecución</b>	<b>2.799,0</b>	<b>1.071,3</b>	<b>38,3</b>
<b>Total general</b>	<b>7.124,0</b>	<b>1.087,4</b>	<b>N/A</b>
<b>Total ejecutado en millones de colones <sup>6/</sup></b>	<b>1.403.437,4</b>	<b>537.184,2</b>	<b>38,3</b>

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

2/ Proyecto inactivo.

3/ Concesiones para el tren son proyectos inactivos. El préstamo por definir de US \$ 535,8 millones corresponde al Equipamiento y Puesta en Operación de un Sistema de Transporte Ferroviario en la Gran Área Metropolitana.

4/ No cuenta con fondos asignados en el 2013 dentro del presupuesto del CNC; el iniciativista conformó un fideicomiso para el manejo de los recursos

5/ El Programa de Iniciativa Privada no ejecutó recursos durante el año 2013.

6/ Tipo de cambio con respecto al dólar promedio compra-venta al 31 de diciembre 2013.

Fuente: Información suministrada por la Dirección de Crédito Público, el INCOP, el CNC y el CTAC.

### 3.3 Cantidad y naturaleza de programas

Para este 2014, los presupuestos públicos serán ejecutados por un total de 274 instituciones públicas<sup>13</sup>: 27 títulos del Gobierno Central (considerando el Servicio de la Deuda, los Regímenes de Pensiones y las Partidas Específicas), 23 EPNF, 89 Gobiernos Locales (81 cantones y 8 Concejos Municipales de Distrito<sup>14</sup>), 39 IDNE, 36 IPF, 60 Órganos Desconcentrados (OD).

A nivel de programas, se tiene que para 2014 hay un total de 732, de los cuales 105 pertenecen al Gobierno Central, siendo los más importantes el Servicio de la Deuda Pública, con ¢1.941.455 millones, el programa de Operaciones de RECOPE con ¢1.710.124 millones, en el cual se concentran las compras de hidrocarburos y el programa Atención Integral a la Salud de las Personas -de la CCSS- con un presupuesto de ¢1.505.394 millones.

<sup>13</sup> Los fideicomisos se clasifican dentro del grupo institucional al que pertenece la institución que lo administra, por ejemplo, el Fideicomiso de Gestión de los Proyectos y Programas SUTEL-BNCR se clasifica como una IDNE puesto que la SUTEL pertenece a este grupo.

<sup>14</sup> Se incluye a la Municipalidad de Matina que a la fecha de elaboración de este informe no había remitido su presupuesto, por lo que rige el del año anterior.

**CUADRO 14**  
**SECTOR PÚBLICO: PRINCIPALES PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS, 2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

<b>Institución <sup>1/</sup></b>	<b>Programa</b>	<b>Presupuesto</b>
Servicio de la Deuda Pública	Servicio de la Deuda Pública	1.941.455,0
Refinadora Costarricense de Pétroleo	Operaciones	1.710.124,1
Caja Costarricense del Seguro Social	Atención Integral a la Salud de las Personas	1.505.394,3
Ministerio de Educación Pública	Implementación de la Política Educativa	1.160.524,2
Caja Costarricense del Seguro Social	Atención Integral a las Pensiones	961.404,0
Regímenes de Pensiones	Regímenes de Pensiones	708.042,0
Instituto Nacional de Seguros	Servicios de Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo	595.279,7
FODESAF	FODESAF	493.946,3
Ministerio de Educación Pública	Definición y Planificación de la Política Educativa	409.141,0
Instituto Nacional de Seguros	Dirección Superior y Administración	387.102,5
Ministerio de Trabajo	Desarrollo y Seguridad Social	304.889,1
Compañía Nacional de Fuerza y Luz <sup>2/</sup>	Operación	303.030,1
Banco Nacional de Costa Rica	Programa de Apoyo	291.952,3
Banco Central de Costa Rica	Implementación de la Política Monetaria	286.170,1
Banco Nacional de Costa Rica	Programa de Negocios	260.523,2

1/ Se excluye el ICE.

2/ Para la CNFL se tomó como referencia el monto propuesto.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

Sobre este particular, en no pocas ocasiones la Contraloría General de la República se ha referido al grado de dispersión del sector público costarricense, señalando aspectos como la diversidad en la naturaleza jurídica de las instituciones que conforman el sector público, la desconcentración de funciones y los costos asociados de duplicidades estructurales, dificultades para la evaluación de resultados y control de la gestión<sup>15</sup>. Más recientemente en la Memoria Anual 2011 se comentó acerca del diseño institucional del Estado Costarricense. En este análisis persiste la preocupación respecto a duplicidades en los fines de distintas instituciones, altos costos de operación, dificultades en los procesos de planificación, coordinación y dirección política, necesarios para una adecuada ejecución de las políticas públicas, o incluso, la existencia de instituciones con problemas estructurales y financieros. Un ejemplo de lo anterior lo constituye el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, INVU. Desde 1993 a la actualidad la CGR ha emitido 13 informes sobre su situación financiera y otros problemas de gestión<sup>16</sup>.

En razón de lo anterior, nuevamente esta Contraloría hace un llamado a la discusión crítica sobre el diseño institucional del sector público, el cual debe estar diseñado en función de principios de economía, eficiencia y eficacia, para responder a las demandas ciudadanas.

<sup>15</sup> CGR. (2003). Memoria Anual 2012. pp 3-12.

<sup>16</sup> El Financiero. (2014). "El INVU se agrieta y no se repara". *El Financiero* N° 959, 17-23 de febrero de 2014.

### 3.4 Remuneraciones

Dado su magnitud y carácter recurrente, el presupuesto de las remuneraciones es de particular importancia. Para este 2014 el monto aprobado inicialmente alcanza la suma de  $\text{Q}5.160.240,1$  millones, cerca de una cuarta parte de la aprobación total, o en términos del PIB un 19,2% de la producción nacional estimada por el BCCR para el presente año.

En materia de plazas, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC, para 2013 el empleo público ascendía a poco más de 305 mil puestos, 147.957 en el Gobierno Central<sup>17</sup>. En el siguiente cuadro se presentan las plazas ocupadas y vacantes para el Gobierno Central, no se incluye el MEP pues no forma parte del sistema Integral del Ministerio de Hacienda.

**CUADRO 15**  
**GOBIERNO CENTRAL: PLAZAS VACANTES Y OCUPADAS, 2013-2014**

Institución	2013			2014		
	Total	Vacantes	% Vacantes	Total	Vacantes	% Vacantes
Defensoría de los Habitantes	172	-	0%	171	4	2%
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	122	17	14%	125	13	10%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	883	42	5%	874	44	5%
Ministerio de Cultura y Juventud	602	24	4%	607	30	5%
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	224	12	5%	227	7	3%
Ministerio de Justicia y Paz	99	17	17%	105	16	15%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	185	19	10%	184	20	11%
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	612	29	5%	621	27	4%
Ministerio del Ambiente y Energía	386	38	10%	381	37	10%
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	120	16	13%	125	11	9%
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	3.578	342	10%	3.668	251	7%
Ministerio de Comercio Exterior	77	6	8%	77	12	16%
Ministerio de Gobernación y Policía	68	13	19%	75	5	7%
Ministerio de Hacienda	2.899	259	9%	2.899	227	8%
Ministerio de la Presidencia	339	13	4%	336	15	4%
Ministerio de Planificación Nacional	204	6	3%	202	9	4%
Ministerio de Salud	4.529	156	3%	4.736	201	4%
Ministerio de Seguridad Pública	15.106	1.260	8%	15.243	1.021	7%
Presidencia de la República	198	6	3%	194	10	5%
Tribunal Supremo de Elecciones	1.259	483	38%	1.529	444	29%
Contraloría General de la República	670	10	1%	691	16	2%
<b>TOTAL</b>	<b>32.332</b>	<b>2.768</b>	<b>9%</b>	<b>33.070</b>	<b>2.420</b>	<b>7%</b>

Fuente: INTEGRA.

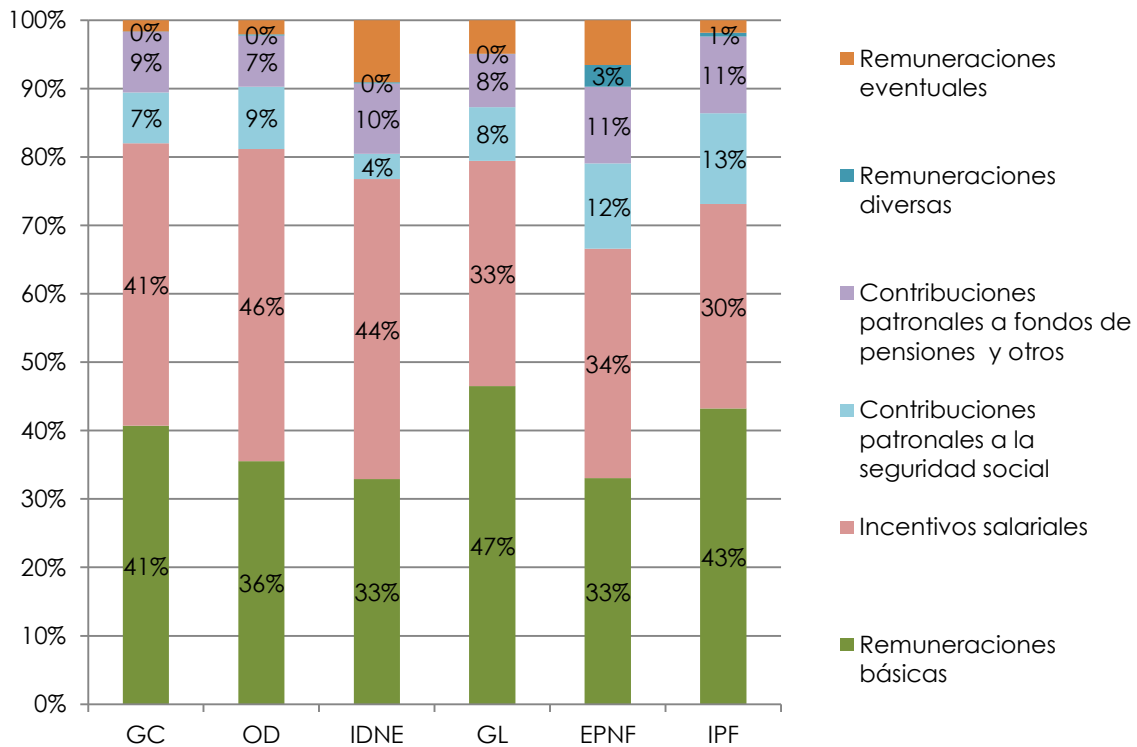
Respecto al peso relativo de las remuneraciones, tal como se mencionó en la sección 3.1, esta no es uniforme en los distintos grupos institucionales, siendo particularmente importante para los Gobiernos Locales y las IDNE, con una participación del 45% y 40% respectivamente. También se observan diferencias importantes en el crecimiento de las remuneraciones. Por ejemplo, en comparación con el presupuesto inicial 2013, las remuneraciones crecen a una tasa mayor en los Gobiernos Locales (6% real), EPNF (5%) y Gobierno Central (5%). Si se compara respecto al presupuesto definitivo de 2013, el grupo que muestra un mayor crecimiento real es el Gobierno

<sup>17</sup> Encuesta Nacional de Hogares 2013.

Central (6%), seguido de las IDNE, los gobiernos Locales y las EPNF (3%, 3% y 2%, en orden respectivo).

Por su parte, la composición de la partida también presenta diferencias entre grupos importantes, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

**GRÁFICO 3**  
**SECTOR PÚBLICO: COMPOSICIÓN DE LAS REMUNERACIONES, 2014**



Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

Como se puede apreciar, las remuneraciones básicas tienen mayor peso para el Gobierno Central, Gobiernos Locales y las Instituciones Públicas Financieras, mientras que los incentivos salariales comprenden una proporción mayor en los órganos Desconcentrados e Instituciones Descentralizadas No Empresariales. Estas diferencias se explican por la multitud de esquemas remunerativos existentes en el sector público, situación que genera brechas importantes entre grupos e instituciones.

Ante el panorama fiscal del país, particularmente en el Gobierno Central, continúa abierto el debate sobre la gestión de las remuneraciones y el recurso humano. Esta Contraloría ha señalado en diversas ocasiones la importancia de analizar el sistema de empleo público, tanto en materia de rectoría y sus componentes orgánicos, como en la amplitud de los sistemas existentes, diferencias en los salarios base y los incentivos aplicables, situación que muchas veces genera brechas importantes entre funcionarios que realizan tareas similares en el mismo Estado, y con respecto al sector privado. Al respecto, el *Estado de situación en materia de salarios y remuneraciones del sector público*, estudio realizado y publicado en agosto de 2012 por el Ministerio de Planificación Nacional expuso diferencias importantes en el pago de cesantía, anualidades y otros incentivos.

### 3.5 Otros gastos

En el siguiente cuadro se presenta información acerca del gasto en algunas partidas seleccionadas, a saber: Alquiler de edificios, locales y terrenos, Alquiler de equipo de cómputo, Publicidad y propaganda, Servicios de Gestión y Apoyo, Transporte en el exterior, Viáticos en el Exterior y Actividades Protocolarias y Sociales; así como las cinco instituciones con mayor monto presupuestado en ellas<sup>18</sup>.

En total, las ocho partidas se han ejecutado en un 74% respecto al presupuesto definitivo para el período 2010-2012.

---

<sup>18</sup> Se excluye de este análisis al ICE, dado que el detalle de su presupuesto fue declarado confidencial.

**CUADRO 16**  
**SECTOR PÚBLICO: SUBPARTIDAS SELECCIONADAS, 2011-2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Partida / Institución	Ejecutado	Ejecutado	Inicial	Inicial	Var. Real
	2011	2012	2013	2014	2014-2013
<b>1.0.01- Alquiler de edificios, locales y terrenos</b>	<b>51.341</b>	<b>57.590</b>	<b>75.568</b>	<b>88.007</b>	<b>11,5%</b>
Caja Costarricense del Seguro Social	5.726	7.405	9.093	9.842	3,6%
Banco Nacional de Costa Rica	4.257	4.760	6.989	8.533	16,9%
Ministerio de Hacienda	4.845	5.019	6.830	8.248	15,6%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	3.538	3.789	5.359	5.274	-5,8%
Poder Judicial	2.204	2.717	4.274	4.938	10,6%
<b>1.01.03- Alquiler de equipo de cómputo</b>	<b>8.212</b>	<b>7.702</b>	<b>14.347</b>	<b>15.984</b>	<b>6,7%</b>
Ministerio de Hacienda	4.431	3.598	4.445	2.538	-45,3%
Poder Judicial	507	577	1.564	1.956	19,7%
Ministerio de Educación Pública	223	64	2.254	1.500	-36,3%
AyA	637	705	241	1.228	388,5%
Ministerio de Justicia y Paz	294	380	1.229	1.065	-17,0%
<b>1.03.02- Publicidad y propaganda</b>	<b>37.441</b>	<b>41.908</b>	<b>55.992</b>	<b>55.451</b>	<b>-5,2%</b>
Banco Nacional de Costa Rica	5.582	6.068	9.800	12.442	21,6%
Instituto Costarricense de Turismo	5.754	6.007	6.639	6.395	-7,8%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	3.997	4.891	6.344	5.493	-17,1%
Banco de Costa Rica	4.544	4.645	5.084	5.125	-3,5%
Instituto Nacional de Seguros	890	1.056	2.852	2.654	-10,9%
<b>1.04.04- Servicios en ciencias económicas y sociales</b>	<b>12.578</b>	<b>17.002</b>	<b>31.826</b>	<b>29.790</b>	<b>-10,4%</b>
Radiográfica Costarricense SA	1.112	2.908	2.050	1.841	-14,0%
Superintendencia General de Seguros	100	858	1.109	1.764	52,3%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	498	789	1.525	1.634	2,6%
Superintendencia General de Entidades Financieras	1.076	924	1.113	1.115	-4,1%
Superintendencia de Pensiones	696	781	924	940	-2,6%
<b>1.05.03- Transporte en el exterior</b>	<b>2.841</b>	<b>2.797</b>	<b>4.323</b>	<b>4.645</b>	<b>2,9%</b>
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	230	228	338	428	21,3%
Universidad de Costa Rica	243	250	295	290	-5,7%
Ministerio de Comercio Exterior	160	218	233	208	-14,6%
Consejo Nacional de Rectores	61	40	92	178	85,4%
Instituto Tecnológico de Costa Rica	98	110	164	165	-4,2%
<b>1.05.04- Viáticos en el exterior</b>	<b>2.958</b>	<b>2.673</b>	<b>4.565</b>	<b>4.955</b>	<b>3,9%</b>
Universidad de Costa Rica	240	241	326	309	-9,4%
Consejo Técnico de Aviación Civil	199	190	297	260	-16,0%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	137	151	182	241	27,1%
Banco Central de Costa Rica	57	76	131	197	43,9%
Instituto Costarricense de Turismo	97	95	169	153	-13,3%
<b>1.07.02- Actividades protocolarias y sociales</b>	<b>3.991</b>	<b>4.336</b>	<b>5.917</b>	<b>7.852</b>	<b>27,0%</b>
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	429	47	453	983	108,1%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	36	31	89	673	623,4%
Patronato Nacional de la Infancia	191	191	351	469	28,0%
Instituto Costarricense de Turismo	303	269	312	391	19,9%
Instituto Nacional de Aprendizaje	153	339	337	367	4,3%

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

## IV. Presupuesto del Gobierno Central

La Asamblea Legislativa aprobó el Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico de 2014<sup>19</sup> por un monto de ₡6.651.446 millones, ₡2.108 millones (0,03%) más que el Proyecto de Ley presentado por el Poder Ejecutivo. Esta Contraloría General analizó en su Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto 2014 el contenido del documento como insumo para discusión en el Congreso, y a continuación presenta un resumen de los principales cambios realizados al mismo en dicha instancia.

**CUADRO 17**  
**GOBIERNO CENTRAL: LEY Y PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 2014, SEGÚN PARTIDA**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Partida	Proyecto de Ley	Ley de Presupuesto	Diferencia
Remuneraciones	2,098,331	2,098,421	90
Servicios	199,988	199,235	-753
Materiales y suministros	72,498	72,374	-124
Intereses y comisiones	777,293	777,293	0
Bienes Duraderos	69,230	69,955	725
Transferencias Corrientes	2,018,232	2,019,769	1,537
Transferencias de Capital	252,493	253,241	748
Amortización	1,158,612	1,158,612	0
Cuentas Especiales	2,662	2,547	-115
<b>TOTAL</b>	<b>6,649,338</b>	<b>6,651,446</b>	<b>2,108</b>

Fuente: Ley y Proyecto de Ley de Presupuesto 2014.

Como se observa en el cuadro anterior, en términos de partidas, la que presentó un mayor incremento fue la partida de transferencias corrientes. El incremento más significativo se dio por la inclusión de ₡2.100 millones adicionales financiados con títulos valores de deuda interna, para transferir al Instituto Nacional de Estadística y Censos para atender el desarrollo del Censo Agropecuario (Ley N° 9071). Se realizaron además incrementos en el Ministerio de Cultura, a la Fundación Ayúdenos para Ayudar (₡112 millones), al Consejo Nacional de Política Pública para la Persona Joven(₡102,6 millones), a la Fundación Parque Metropolitano La Libertad (₡100 millones), al Sistema Nacional de Educación Musical (₡42,5 millones), al Museo de Arte Costarricense(₡40 millones), al Teatro Melico Salazar (₡40 millones) y al Museo Histórico Cultural Juan Santamaría(₡10 millones). Los principales rebajos a la partida de transferencias corrientes, se dieron en el título de partidas específicas<sup>20</sup> (₡332,8 millones) para ser redireccionadas a las mismas municipalidades para transferencias de capital, y en el Ministerio de Salud rebajos a la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología (₡154,6 millones) y al Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (₡155 millones).

<sup>19</sup> Ley N° 9193 publicada en la Gaceta N°235 Alcance Digital 131 del 5 de diciembre del 2013

<sup>20</sup> Municipalidades de Alfaro Ruiz, Buenos Aires, Grecia, León Cortés, Liberia, Limón, Los Chiles, Oreamuno, Pococí, San José, San Rafael, Santa Cruz.

La partida de bienes duraderos fue incrementada en términos netos en ¢725 millones: se incrementó en el programa de Edificaciones del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (¢850 millones), en el programa de Conservación del Patrimonio Cultural del Ministerio de Cultura y Juventud (¢250 millones) y en el programa de Administración Penitenciaria del Ministerio de Justicia y Paz para equipo de transporte (¢8 millones). Las reducciones se efectuaron en la partida de equipo y programa de cómputo de la Asamblea Legislativa (¢381,6 millones) para efectos de aumentar la partida de alquiler de equipo de cómputo y en la Dirección de Bienes del Ministerio de Hacienda para mobiliario de oficina (¢1,5 millones).

Las transferencias de capital se incrementaron en el título de Partidas Específicas según lo indicado anteriormente (¢332,8 millones), en el Ministerio de Salud (¢265 millones distribuidos de la siguiente manera: ¢50 millones para la compra de un terreno para edificio de la Asociación de Jugadores Profesionales-ASOJUPRO, ¢115 millones para compra de terreno para albergue de restauración de víctimas de trata con fines sexuales, para la Fundación Rahab, y ¢100 millones para el ICODER para transferir a la Unión Cantonal de Asociaciones de Desarrollo de La Unión de Cartago para la construcción de una piscina en el polideportivo Pablo Durán de La Unión) y en el Ministerio de Gobernación (¢150 millones) para la Municipalidad de Valverde Vega para adquisición de Terreno para el nuevo Cementerio de Sarchí y para la remodelación del parque de Sarchí Norte.

Es importante anotar que en el Ministerio de Salud se redujo la asignación al programa de Control del Tabaco (partida de Desarrollo de Servicios Informáticos) en ¢200 millones para aumentar el programa de Gestión Intrainstitucional<sup>21</sup>. Dicho movimiento, en opinión de esta Contraloría distorsiona el esfuerzo de programación realizado inicialmente para asignar en un programa la ejecución del impuesto al Tabaco. Adicionalmente, las transferencias a ASOJUPRO y a la Fundación Rahab, carecen de cédula jurídica, lo que podría dificultar la identificación unívoca del receptor de la transferencia y se aparta de lo que al respecto disponen las Directrices de Formulación Presupuestaria.

La partida de remuneraciones experimentó por su parte ligeros ajustes al alza por ¢90 millones en los Ministerios de Cultura, Justicia, Planificación, y Hacienda.

Por otra parte, con respecto a las partidas que presentaron disminuciones netas, se tiene que la partida de servicios presenta una disminución en términos netos de ¢753 millones. A lo interno las rebajas se dan en la partida de Mantenimiento y reparación de maquinaria y equipo de producción del programa de Atención de Infraestructura Vial y Fluvial del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (¢700 millones), en el Ministerio de Hacienda (¢306,5 millones), en Otros servicios de gestión y apoyo en el programa de Organización de Elecciones del Tribunal Supremo de Elecciones (¢150 millones) y en el Ministerio de Cultura para el Festival Internacional de las Artes (¢87,8 millones). Los aumentos se presentan en el Ministerio de Salud y en la Asamblea Legislativa, según lo mencionado anteriormente. La partida de materiales y suministros se reduce en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (en ¢100 millones) y en el Ministerio de Hacienda (en ¢23,9 millones). Con respecto a la partida de cuentas especiales se rebaja en ¢115 millones en el programa de Organización de Elecciones del Tribunal Supremo de Elecciones.

---

<sup>21</sup> Específicamente en ¢50 millones para la compra de un terreno para la Asociación de Jugadores Profesionales-ASOJUPRO, en ¢50 millones para el ICODER, para transferir a la Asociación Deportiva Comité Paralímpico con el fin de atender la participación en el año 2014 a los Juegos Paracentroamericanos y del Caribe, y en ¢100 millones para el ICODER para transferir a la Unión Cantonal de Asociaciones de Desarrollo de La Unión de Cartago para la construcción de una piscina en el polideportivo Pablo Durán de La Unión.



Finalmente, en relación con el presupuesto del Gobierno Central, la Contraloría General reitera algunas consideraciones emitidas con motivo del Informe Técnico del Proyecto de Presupuesto 2014, en el sentido de que se presenta un alto déficit fiscal y un aumento de la deuda que plantea una situación fiscal preocupante y que no es sostenible; que resulta necesario valorar la situación de los destinos específicos para ajustarla a la realidad socio económica del país; que se debe corregir debilidades importantes sobre la vinculación del presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo, y la definición de indicadores para la evaluación del desempeño de las entidades; y se requiere mejorar la ejecución de los recursos provenientes de créditos externos, entre otros aspectos.

El proyecto de Ley también fue modificado en su artículo 7 correspondiente a las Normas de Presupuesto. Al respecto, se agregaron 10 normas adicionales que modifican el uso de partidas de presupuestos de años anteriores (ocho relacionadas con el tema municipal, una con el Ministerio de Educación y una relacionada con JAPDEVA y el CNC).

## V. Aspectos relevantes sobre los presupuestos de algunas instituciones públicas y el sector municipal

### 5.1 Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)

La CCSS es una entidad autónoma a la que le corresponde el gobierno y la administración de los seguros sociales obligatorios<sup>22</sup>: el Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM), que se encarga de suministrar las prestaciones médicas por medio de diferentes centros de salud y el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) que cubre a los beneficiarios de pensiones ante los riesgos que su mismo nombre indica. La CCSS también administra el Régimen No Contributivo de Pensiones<sup>23</sup>.

El Presupuesto inicial de la CCSS para el 2014, ajustado de acuerdo con la aprobación parcial dada por la Contraloría General<sup>24</sup>, asciende a ₡2.755.802,5 millones distribuido de la siguiente manera: ₡1.667.342,4 millones (60,5%) para el SEM, ₡961.404,0 millones (34,9%) para IVM y ₡127.056,1 millones (4,6%) para el Régimen no Contributivo de Pensiones.

En el presente comentario se analizarán, específicamente los regímenes de Salud y de Invalidez, Vejez y Muerte.

#### Estructura Programática

La CCSS, mantiene cuatro programas, a saber: *Atención Integral de la Salud de las Personas y Conducción Institucional*, ambos del SEM; *Atención Integral de las Pensiones*, y *Régimen No Contributivo de Pensiones*. En el primero se incluyen los gastos sustantivos del Régimen de Salud y en el segundo los gastos administrativos de ese mismo régimen.

Cabe destacar que, en cuanto a los dos últimos programas mencionados (*Atención Integral de Pensiones* y *Régimen No Contributivo*), éstos no tienen una categoría programática separada en la que se carguen los gastos administrativos, ya que una parte de ellos se reflejan como una compra de servicios al SEM y la otra se incorpora por "objeto del gasto", lo que dificulta conocer de manera precisa, cuál es el monto de dichos gastos en esos programas.

Bajo este contexto, en cumplimiento de disposiciones giradas por esta Contraloría General<sup>25</sup>, que se encuentran en proceso de implementación, la CCSS está impulsando una asignación de recursos presupuestarios con base en el modelo de atención de la salud por "redes de servicio". De tal forma que, la nueva estructura programática que se formule, permita generar información sobre los gastos de cada nivel de atención, lo que le permitiría contar con mejor información para la toma de decisiones referentes a cada uno de esos niveles.

---

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

<sup>23</sup> Artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662.

<sup>24</sup> Oficio 12710 (DFOE-SOC-0996) del 23 de noviembre de 2012, en el cual se aprobó parcialmente la transferencia de la Junta de Protección Social, ya que el monto propuesto era mayor al incorporado por dicha Junta.

<sup>25</sup> Informe DFOE-SOC-IF-15-2011 del 13 de diciembre de 2011.

## Seguro de Salud

En 2014, los ingresos y los egresos totales proyectados, crecen en términos reales en un 1,4%<sup>26</sup> y un 7%, respectivamente, por lo que la brecha entre ambos sería de un 5,6%, lo cual varía el escenario al 30 de junio de 2013, en el que los ingresos superaron a los egresos en un 16,1%.

En este sentido, cabe mencionar que, con las cifras expuestas no se lograría lo establecido en las propias políticas presupuestarias de la CCSS para el 2014-2015<sup>27</sup>, donde se indica en cuanto a este particular que se pretende *“lograr un crecimiento de los ingresos de al menos un 4% en términos reales y un crecimiento máximo de los egresos del 4% respecto al gasto real 2013”*.

En dichas políticas también se establece que la CCSS debe dar seguimiento al comportamiento de los ingresos durante el transcurso del año 2014 y en caso necesario, ajustar el presupuesto de egresos, cuando el crecimiento de éstos sea mayor al mostrado en los ingresos. Aspecto que, dadas las proyecciones señaladas, esta Contraloría General considera deberá ser de especial atención por parte de las autoridades de la CCSS.

Los Ingresos Tributarios (Contribuciones Sociales), representan el 84,02% de los ingresos totales del Seguro de Salud y su comportamiento está estrechamente relacionado con la actividad económica, el nivel de empleo y los salarios. En este sentido, si bien es cierto, en el 2014 se obtuvo un porcentaje real de crecimiento proyectado (para este rubro) mayor al del 2013, dicho rubro en los últimos años, ha mantenido una tendencia nominal descendente (15,5% en el 2009 a un 9,6% en el 2014).

En virtud de lo anterior, a juicio de esta Contraloría General, resulta necesario que la CCSS continúe con los esfuerzos para mejorar la recaudación de los ingresos, en donde se deben abordar, entre otros, el tema de la cotización y la evasión de los trabajadores independientes<sup>28</sup>, entre otros aspectos.

En este sentido, cabe mencionar que las autoridades de la CCSS, ya realizaron un ajuste a la cotización de los trabajadores independientes a finales de 2013. Aunado a lo anterior, en lo referente a la evasión de cuotas obrero patronales la CCSS indicó a esta Contraloría General que se encuentra realizando un estudio sobre esta temática y adoptó medidas, máxime teniendo en consideración que este Órgano Contralor estimó la evasión de dichas contribuciones, en alrededor del 1,6% del PIB en salud y 1,0% en pensiones.<sup>29</sup>

A su vez, es criterio de este Órgano Contralor, que las autoridades de la CCSS deben mantener los esfuerzos para la disminución de los egresos, especialmente, en la partida de Remuneraciones, que ha sido la de mayor efecto como disparador del gasto.

Por lo que, se reitera lo ya señalado por esta Contraloría General en cuanto a esta materia<sup>30</sup>, en el sentido de que la aprobación de cualquier gasto relacionado con plazas nuevas e incrementos salariales diferentes a los de costo vida, entre otros, deberá realizarse con base en estudios técnicos y financieros que muestren la sostenibilidad financiera del Seguro de Salud y la eliminación de la brecha entre ingresos y gastos.

<sup>26</sup> No incluyen los recursos del Convenio de deuda del Gobierno Central con la CCSS, ni el superávit de la Ley de paternidad responsable, Programa Pacientes en Fase Terminal y asegurados del Estado.

<sup>27</sup> Aprobadas por la Junta Directiva de la CCSS, en el artículo 13 de la sesión 8660 del 12 de septiembre de 2013.

<sup>28</sup> Sobre el tema de los trabajadores independientes la Junta Directiva de la CCSS aprobó un ajuste de la cotización de esos trabajadores a partir del 1 de diciembre de 2013.

<sup>29</sup> Informe DFOE-SAF -IF-04-2013

<sup>30</sup> Oficio 12710 DEFOE-SOC-0996 del 22 de noviembre de 2012.

## Presupuesto de Ingresos

Los recursos proyectados para el 2014 ascienden a  $\text{Q}1.669.364,4$  millones, de los cuales el 97,38% corresponden a los Ingresos Corrientes, en donde se incluyen las Contribuciones Sociales, que representan el 84,02% del presupuesto total y las Transferencias Corrientes 10,11%. El Financiamiento representa un 2,58% y los Ingresos de Capital un 0,04%.

El cuadro siguiente muestra, entre otras cosas, que el crecimiento proyectado de los ingresos totales para el 2014, a saber, 6,1% en términos nominales y 1,4% en términos reales, resulta menor al que se estimó para el 2013, o sea, 6,8% en términos nominales y 3,6% en términos reales.

Lo anterior se debe en parte, a la no incorporación de recursos del Convenio de deuda del Gobierno Central con la CCSS, ni de los superávits de la Ley de paternidad responsable y del Programa Pacientes en Fase Terminal y asegurados del Estado. Aspecto sobre el cual, este Órgano Contralor realizó una observación en el oficio de aprobación del presupuesto inicial 2014 de la CCSS, para que acatamiento del principio de universalidad, en lo sucesivo, se incluyan dichos recursos.

**CUADRO 18**  
**SEM: INGRESOS PRESUPUESTADOS POR PARTIDA, 2012-2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Partidas/periodo	2012	2013	2012-2013		2014	2013-2014	
			Crec. Nom.	Crec. Real		Crec. Nom.	Crec. Real
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	1.409.436,5	1.525.591,1	8%	2%	1.625.654,4	7%	2%
Ingresos tributarios	1.155.351,8	1.280.282,3	11%	5%	1.402.621,8	10%	5%
Ingresos no tributarios	62.658,9	61.694,3	-2%	-7%	54.320,1	-12%	-16%
Transferencias Corrientes	191.425,8	183.614,4	-4%	-10%	168.712,6	-8%	-12%
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	32.559,6	47.374,5	46%	37%	43.710,1	-8%	-12%
<b>FINANCIAMIENTO</b>	30.696,1	44.392,3	45%	36%	43.031,0	-3%	-7%
Superávit libre	-8.098,3	26.960,8	-	-	0,0	-100%	-100%
Superávit específico	38.794,4	17.431,5	-55%	-58%	43.031,0	147%	136%
<b>TOTAL</b>	<b>1.472.692,2</b>	<b>1.572.965,6</b>	<b>7%</b>	<b>4%</b>	<b>1.669.364,5</b>	<b>6%</b>	<b>1%</b>

Fuente: Liquidación presupuestaria del año 2012 y para los años 2013 y 2014 son estimaciones incluidas en el Presupuesto Inicial 2014 de la CCSS.

Tal y como se mencionó anteriormente, los Ingresos Tributarios (Contribuciones Sociales), representan el 84,02% de los ingresos totales del Seguro de Salud y su comportamiento está estrechamente relacionado con la actividad económica, el nivel de empleo y los salarios. En este sentido, si bien es cierto, en el 2014 se obtuvo un porcentaje real de crecimiento proyectado (para este rubro) mayor al del 2013, dicho rubro en los últimos años, ha mantenido una tendencia nominal descendente (15,5% en el 2009 a un 9,6% en el 2014).

De allí, la importancia de que las autoridades de la CCSS, mantengan un monitoreo permanente en cuanto a este particular, y tomen oportunamente las acciones que correspondan (reforzar las gestiones de cobro, combate a la evasión, etc.)

Al igual que en años anteriores, esta Contraloría General aprobó las proyecciones de dichas contribuciones, considerando que las estimaciones realizadas por la CCSS se ajustan razonablemente a las condiciones económicas actuales y a las proyecciones realizadas. No

obstante, se indicó sobre la necesidad de “hacer el monitoreo sobre la recaudación de esas contribuciones y el comportamiento de las proyecciones macroeconómicas emitidas por el Banco Central de Costa Rica (BCCR), u otras variables que podrían afectar directamente las expectativas de empleo y política salarial, así como el comportamiento de la masa salarial y por lo tanto de las contribuciones, de modo que de ser necesario, se efectúen los ajustes del caso mediante un presupuesto extraordinario”<sup>31</sup>.

### Presupuesto de Egresos

En el cuadro siguiente se observa, entre otras cosas, la variación porcentual nominal y real, de cada una de las partidas de egresos propuestas para 2014, con respecto a las estimaciones realizadas para el 2013, de acuerdo con el comportamiento real mostrado al mes de julio de este año.

**CUADRO 19**  
**SEM: EGRESOS PRESUPUESTADOS POR PARTIDA, 2012-2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Partida/Período	2012	2013	2012-2013		2014	2013-2014	
			Crec. Nom.	Crec. Real		Crec. Nom.	Crec. Real
Remuneraciones	898.616,7	1.006.342,7	12,0%	5,6%	1.094.160,1	8,7%	3,9%
Servicios	110.337,0	124.795,5	13,1%	6,7%	144.188,2	15,5%	10,4%
Materiales y suministros	203.504,3	217.843,4	7,0%	0,9%	231.947,6	6,5%	1,7%
Intereses y comisiones	2.023,5	1.836,1	-9,3%	-14,4%	1.561,2	-15,0%	-18,8%
Activos Financieros	17,6	25,2	43,2%	35,0%	40,0	58,7%	51,6%
Bienes duraderos	27.656,4	33.077,4	19,6%	12,8%	72.206,7	118,3%	108,5%
Transferencias corriente:	114.855,2	101.525,4	-11,6%	-16,6%	97.397,8	-4,1%	-8,3%
Amortización	6.337,6	5.655,2	-10,8%	-15,9%	3.477,7	-38,5%	-41,3%
Cuentas especiales	0,0	0,0	0%	0%	24.385,2	0,0%	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>1.363.348,3</b>	<b>1.491.100,9</b>	<b>9,4%</b>	<b>3,1%</b>	<b>1.669.364,5</b>	<b>12,0%</b>	<b>7%</b>

Fuente: Liquidación presupuestaria para el 2012 y para los años 2013 y 2014 estimaciones incluidas en el PI CCSS2014.

Del cuadro anterior, a su vez, se desprende que, el crecimiento proyectado de los egresos para el 2014, es mayor al que se estimó para el 2013.

En cuanto a la partida *Remuneraciones*, debe indicarse que aunque disminuye su crecimiento en términos reales, este rubro representa un 67,3% del total de ingresos corrientes, y que conforme se muestra en el cuadro siguiente, para el 2014 se necesitarán más ingresos corrientes para su financiamiento, con lo que se revierte la tendencia descendente que había presentado dicho porcentaje entre los años 2010 al 2012.

<sup>31</sup> Oficio N° 12874 (DFOE-SOC-0957) del 22 de noviembre de 2013.

**CUADRO 20**  
**SEM: REMUNERACIONES COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS CORRIENTES, 2010-2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

<b>Rubro</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Ingresos Corrientes	1.071.567,1	1.268.820,6	1.409.436,5	1.525.591,1	1.625.654,4
Remuneraciones	799.113,1	858.259,1	898.616,7	1.006.342,7	1.094.160,1
<b>Porcentaje</b>	<b>74,6%</b>	<b>67,6%</b>	<b>63,8%</b>	<b>66,0%</b>	<b>67,3%</b>

Fuente: Para los años 2010 al 2012 información de la liquidación presupuestaria, los datos del 2013 y 2014 son estimaciones realizadas por la CCSS.

En relación con las partidas señaladas, cabe mencionar que, dentro del presupuesto ordinario del 2014 se tiene que la partida "Bienes Duraderos", es la de mayor crecimiento en relación con el 2013, y sobresalen por su monto, las proyecciones presupuestarias para la construcción de la primera etapa del Edificio Torre Este y obras complementarias del Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, incluyendo tanques de combustible, quirófanos Torre Sur, Nutrición y ropería y obras complementarias por ₡6.200,0 millones; la construcción y el equipamiento del Centro de Atención Integral de Salud (CAII) de Siquirres por ₡6.000,0 millones; la Construcción y Equipamiento del Área de Salud de Mora de Palmichal por ₡5.465,0 millones; los servicios conjunto de Atención del Cáncer por ₡5.017,0 millones y la Implementación del Expediente Digital Único por ₡4.412,0 millones. Proyectos que se consideran relevantes, por cuanto tendrían un impacto directo positivo en el servicio que recibirían los asegurados de la CCSS.

### **Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte**

En este Régimen los ingresos disminuyen un 1% mientras que los egresos crecieron en un 15,6%, en relación con las estimaciones realizadas para el 2013 y de acuerdo con el comportamiento real mostrado al mes de julio de ese año. Ello significa una brecha entre ambos de un 16,6%, lo cual si bien resulta menor al 21% observado en 2013, resulta preocupante por lo amplio de la brecha.

Al comparar el porcentaje que representan las transferencias (pensiones) de los ingresos corrientes y los ingresos totales (considera ingresos de capital y financiamiento), se observa para ambos casos, una tendencia ascendente, en donde en el 2010 se necesitaba un 75,8% de los ingresos corrientes para cubrir el pago de pensiones, mientras que en el 2014 ese porcentaje ascendió a un 95,4% y una situación similar se presenta en la relación con los ingresos totales, ya que en el 2010 el porcentaje llegó a un 62,4% y en el 2014 se incrementa a un 78,6%.

De acuerdo con lo anterior, cada año se necesita una mayor proporción de los ingresos corrientes para atender el pago de pensiones, quedando menos recursos para capitalización. Situación que llama a la reflexión, y a un monitoreo permanente de este Régimen de cara a la toma de acciones oportunas que garanticen su sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

### **Presupuesto de Ingresos**

Los ingresos propuestos para el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte suman ₡ 961.404,0 millones, de los cuales, los *Ingresos corrientes* representan el 82,4% de los Ingresos totales, seguido del *Financiamiento*, con un 13,5%, y los *Ingresos de Capital* con un 4,1%.

En general, los ingresos proyectados para el 2014 disminuyen en términos reales con respecto al 2013 en un 1%, sin embargo a nivel de partidas, las Contribuciones Sociales, principal ingreso de este Régimen y las Transferencias Corrientes muestran un crecimiento, contrario al rubro de Financiamiento que disminuyó en un 23,9% en términos reales, en virtud de que para el período 2013 se incrementó de manera importante las inversiones en títulos valores, disminuyendo el porcentaje de crecimiento de los ingresos a nivel total .

En la partida de transferencias corrientes para el 2014, se da un crecimiento en términos nominales de un 12,5% y en términos reales de un 7,5%, con respecto al año 2013, que en principio resulta positivo. No obstante, tal y como se observa en el siguiente cuadro, el monto recibido por la CCSS, por este concepto, en el año 2012 (¢ 57.450,6 millones) fue superior al esperado en el año 2014 (¢ 45.417,4 millones).

**CUADRO 21**  
**IVM: INGRESOS PRESUPUESTADOS POR PARTIDA, 2012-2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Partidas	2012	2013	2012-2013		2014	2013-2014	
			Crec. Nom.	Crec. Real		Crec. Nom.	Crec. Real
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>678.039,2</b>	<b>731.808,9</b>	<b>7,9%</b>	<b>1,8%</b>	<b>792.013,7</b>	<b>8,2%</b>	<b>3,4%</b>
Ingresos tributarios	495.311,8	547.771,2	10,6%	4,3%	604.423,6	10,3%	5,4%
Ingresos no tributarios	125.276,9	143.664,6	14,7%	8,1%	142.172,7	-1,0%	-5,5%
Transferencias Corrientes	57.450,6	40.373,2	-29,7%	-33,7%	45.417,4	12,5%	7,5%
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>63.796,9</b>	<b>32.888,2</b>	<b>-48,4%</b>	<b>-51,4%</b>	<b>39.390,3</b>	<b>19,8%</b>	<b>14,4%</b>
<b>FINANCIAMIENTO</b>	<b>107.655,2</b>	<b>163.268,4</b>	<b>51,7%</b>	<b>43,0%</b>	<b>130.000,0</b>	<b>-20,4%</b>	<b>-23,9%</b>
Superavit Específico	0,0	0,0	0,0%	0,0%	120.000,0	0,0%	0,0%
Superavit libre	107.655,2	163.268,4	51,7%	43,0%	10.000,0	-93,9%	-94,1%
<b>TOTAL</b>	<b>849.491,3</b>	<b>927.965,5</b>	<b>9,2%</b>	<b>3,0%</b>	<b>961.404,0</b>	<b>3,6%</b>	<b>-1,0%</b>

Fuente: Liquidación presupuestaria del año 2012 y para los años 2013 y 2014 son estimaciones incluidas en el Presupuesto Inicial 2014 de la CCSS.

### Presupuesto de Egresos

La partida más importante de los egresos es la de *Transferencias Corrientes*, que representa el 78,7% del total, a la cual se cargan las pensiones del Régimen; le sigue la partida *Activos Financieros* que representa un 16,7%. Ambas partidas suman el 95,4% del total de gastos, lo cual está acorde con la razón de ser de este régimen de reparto y capitalización.

El siguiente cuadro muestra el porcentaje de crecimiento nominal y real de cada una de las partidas con respecto al 2013.

**CUADRO 22**  
**IVM: EGRESOS PRESUPUESTADOS POR PARTIDA, 2012-2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Partida/Período	2012	2013	2012-2013		2014	2013-2014	
			Crec. Nom.	Crec. Real		Crec. Nom.	Crec. Real
Remuneraciones	6.526,2	7.278,9	11,5%	5,2%	8.185,5	12,5%	7,4%
Servicios	15.794,7	16.584,9	5,0%	-1,0%	18.330,1	10,5%	5,6%
Materiales y suministros	84,9	97,1	14,4%	7,8%	144,5	48,8%	42,2%
Intereses y comisiones	5.465,5	5.996,0	9,7%	3,4%	7.208,0	20,2%	14,8%
Activos Financieros	122.639,1	141.103,7	15,1%	8,5%	161.000,0	14,1%	9,0%
Bienes duraderos	73,3	132,9	81,3%	71,0%	256,4	92,9%	84,3%
Transferencias corriente:	535.639,1	623.398,6	16,4%	9,7%	756.921,2	21,4%	16,0%
Amortización	0,0	0,0	0%	0%	0,0	0%	0%
Cuentas especiales	0,0	0,0	0%	0%	9.358,3	0%	0%
<b>TOTAL</b>	<b>686.222,8</b>	<b>794.592,1</b>	<b>15,8%</b>	<b>9,2%</b>	<b>961.404,0</b>	<b>21,0%</b>	<b>15,6%</b>

Fuente: Liquidación presupuestaria para el 2012 y para los años 2013 y 2014 estimaciones incluidas en el PI CCSS2014.

A su vez, del cuadro anterior, se desprende que a nivel agregado, el porcentaje de incremento real de los gastos propuestos para el 2014, es superior en relación con el 2013.

Por otra parte, en la partida *Transferencias Corrientes* sobresale el pago de Prestaciones, en donde en el rubro "Pensiones y jubilaciones contributivas" se cargan el pago a los pensionados y el respectivo aguinaldo por  $\text{¢}756.150,9$  millones. En este sentido, se espera para el año 2014 otorgar 21.911 nuevas pensiones (11.832 por Vejez, 3.435 por Invalidez y 6.664 por muerte). Además, se incorpora una previsión de  $\text{¢}85.173,0$  millones como transferencia por concepto de pago al Seguro de Salud por los servicios prestados a los pensionados del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

Como parte de los Activos Financieros, que es la segunda partida, en importancia, se incluyen  $\text{¢}161.000,0$  millones para Inversiones para la capitalización del IVM;  $\text{¢}11.000,0$  millones para el financiamiento de créditos hipotecarios para soluciones de vivienda a los asegurados del Régimen;  $\text{¢}130.000,0$  millones para la adquisición de valores del Gobierno Central donde sobresale la colocación de vencimientos de corto a largo plazo e inversión de recursos nuevos, así como la reinversión de cupones de intereses de operaciones de largo plazo en el sector público. También se financia la adquisición de valores del sector privado por  $\text{¢}20.000,0$  millones.

En el cuadro siguiente se evidencia como la proporción de los ingresos corrientes que se requiere para cubrir las pensiones, ha ido aumentando, de modo que pasó de un 75,8% en el 2010 a un 95,4% en el 2014.



**CUADRO 23**  
**IVM: TRANSFERENCIAS COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS CORRIENTES 2010-2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

<b>Rubro</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Ingresos Corrientes	536.975,4	593.922,3	678.039,2	731.808,9	792.013,7
Transferencias	406.956,4	466.822,7	535.288,8	623.398,6	755.577,0
<b>Porcentaje</b>	<b>75,8%</b>	<b>78,6%</b>	<b>78,9%</b>	<b>85,2%</b>	<b>95,4%</b>

Fuente: Para los años 2010 al 2012 información de la liquidación presupuestaria para el 2013 y 2014 estimaciones realizadas por la CCSS en el PI 2014.

Bajo este orden de ideas, la situación que muestra el cuadro anterior, resulta preocupante de cara a la sostenibilidad de dicho régimen en el mediano y largo plazo, y es un aspecto, que a juicio de esta Contraloría General, debe ser objeto de monitoreo permanente por parte de las autoridades de la CCSS, a fin de que se tomen las acciones necesarias en los momentos oportunos.

Sobre esta temática, ya este Órgano Contralor, le señaló a las autoridades de la CCSS en auditoría realizada en el régimen de IVM<sup>32</sup>, entre otros aspectos, la importancia de realizar estudios actuariales, que muestren cuál es la realidad del régimen, de cara a su sostenibilidad y como un factor relevante, que aclare las diferencias que han surgido en torno a esta temática con las autoridades de la Superintendencia de Pensiones (SUPEN).

En acatamiento de lo anterior la Junta Directiva de la CCSS, contrató recientemente un estudio para la valuación actuarial del régimen de Invalidez Vejez y Muerte, decisión que se tomó luego de que Comisión Técnica integrada por representante de la CCSS y la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), evaluó cuatro propuestas sobre el particular.

### **Plan Anual Institucional**

Sobre el tema de la planificación, esta Contraloría General realizó un estudio relacionado con la planificación estratégica en el Seguro de Salud, en el que entre otras cosas, señaló que: *“Las debilidades en el proceso de planificación de la CCSS no permiten una orientación clara de la gestión hacia la consecución de sus fines, que a la vez posibilite la efectiva rendición de cuentas sobre los resultados de la gestión”*.

A su vez, en dicho estudio se indicó que: *(...) La planificación estratégica de la CCSS carece de una clara orientación hacia los resultados, pues una importante proporción de las acciones estratégicas que se encuentran en el Cuadro de Mando Integral (CMI) se dirigen a solventar asuntos de carácter operativo. En otras palabras, por medio de las acciones estratégicas no es posible conocer el efecto del servicio de atención de la salud<sup>33</sup>.*

Producto del cumplimiento de las disposiciones del citado estudio, la CCSS, emitió el documento denominado Plan Estratégico Institucional reajustado, macro-políticas 2013-2016 e inició el rediseño del Sistema de Planificación Institucional (SPI).

<sup>32</sup> Informe DFOE-EC-IF-04, emitido el 26 de junio de 2012.

<sup>33</sup> Informe DFOE-SOC-79-2010.

No obstante esos esfuerzos, al analizar la información contenida en el Plan Anual Institucional para el 2014, se determinó, que en el programa Atención Integral de la Salud, nuevamente se presentan metas dirigidas a solventar asuntos de carácter operativo, lo que dificulta una orientación clara de la gestión hacia la consecución de la finalidad del programa, como lo es la atención directa de la salud, lo que además debilita una efectiva rendición de cuentas, aspecto que deberá ser valorado por las autoridades de la CCSS.

## 5.2 Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)

Para el ejercicio presupuestario 2014, la Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE) presentó para aprobación de la Contraloría General de la República un presupuesto inicial por ₡1.714.928,2 millones, el cual, fue aprobado por esa misma suma. Este presupuesto no incorpora en el programa de inversión, recursos suficientes para cubrir las inversiones del periodo, principalmente por el límite de gasto establecido a la empresa para el periodo 2014.

### **Sobre los recursos, sus riesgos, sus perspectivas y contingencias**

El presupuesto en la sección de ingresos, está constituido en un 100% por recursos corrientes, de los cuales, ₡1.713.238,0 millones corresponde a la estimación de ingresos por "Venta de productos derivados del petróleo", actividad fundamental de la empresa según la Ley N° 7356 del 24 de agosto de 1993 que confiere a RECOPE el monopolio sobre importación, refinación y distribución al mayoreo de petróleo crudo y sus derivados, para satisfacer la demanda nacional. Los ingresos restantes por ₡1.690,2 millones (0,1%) que se estima percibir en el 2014, un 78,73% proviene de los intereses sobre certificados de depósito a plazo.

De la comparación del presupuesto inicial 2014 con el 2013, se observa una disminución del 2,51%, que se refleja en una menor recaudación de ingresos principalmente de la venta de hidrocarburos o productos derivados del petróleo, considerando que la proyección de ventas en barriles se estiman en 322,81 miles de barriles de combustible menos que las estimaciones de 2013. Esto se origina en la proyección de ventas de gasolina y diésel que en conjunto representan el 82,85% del total de ventas estimadas para el 2014, y se ajustan al comportamiento real de la demanda.

RECOPE no tiene una intervención directa sobre los precios internacionales, lo cual, introduce un riesgo pues están determinados por factores que afectan el mercado de los combustibles y el crudo, como por ejemplo, las condiciones de la economía, la especulación al determinar el precio de los combustibles, las variaciones de inventarios en algunos países y en la demanda. Además de que, el precio de los combustibles en el país está sujeto a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

En consecuencia, es relevante para RECOPE el seguimiento estricto al comportamiento de las variables citadas y su impacto en logro de las estimaciones de ingresos por venta de combustibles, para ajustar oportunamente dichos precios si es necesario.

Estos riesgos a los que está expuesta la empresa pueden tener impacto en el desempeño financiero, y se detallan en el "Prospecto de inversión" a marzo de 2013, contenido en el Registro Nacional de Valores de la Superintendencia de Valores, dentro de estos se pueden destacar:

**Riesgos por valor de los inventarios.** RECOPE puede enfrentar un descalce temporal en el valor de los inventarios, producto de crecimientos constantes y acelerados de los precios internacionales, que no sean transmitidos de manera oportuna a los precios de venta internos.

**Riesgo regulatorio en la fijación de precios.** Los ingresos de RECOPE están subordinados al procedimiento y a la fijación de precios que realice ARESEP, la cual, puede no realizarse con la oportunidad requerida o no reconocer, dentro de la estructura de precios de los combustibles, la totalidad de los costos y gastos de la empresa. Esta situación puede implicar problemas en la generación de recursos de la empresa para atender sus obligaciones.

**Riesgo de liquidez.** Riesgo asociado a la posibilidad de que RECOPE, en algún momento, no cuente con los recursos de efectivo necesario para cubrir sus obligaciones de corto plazo, como pago de compromisos financieros, compra de materia prima e importación de producto. Esta situación puede afectar las relaciones de la empresa con sus proveedores, tanto comerciales como financieros, y generar retrasos en la distribución y comercialización de productos, así como, en el desarrollo de los proyectos de inversión.

**Riesgo de suministro de materias primas.** Las mayores reservas de petróleo en el mundo se encuentran ubicadas en regiones altamente conflictivas, por ello, existe el riesgo de que condiciones económicas o socio-políticas adversas en dichas regiones, generen escasez de crudo y, por lo tanto, de producto terminado, lo cual implicaría una disminución de las ventas de la empresa y/o un alza en el precio de los combustibles, que originaría una posible contracción de la demanda.

**Riesgo por el tipo de cambio.** El riesgo cambiario o la incertidumbre generada por las fluctuaciones en el tipo de cambio entre la moneda local y alguna moneda externa, puede generar menores flujos de efectivo si la empresa muestra una exposición cambiaria negativa. RECOPE tiene financiamientos principalmente en dólares, y los inventarios de la empresa se adquieren en moneda extranjera.

### **Sobre los egresos, sus riesgos, sus perspectivas y contingencias**

La presupuestación de los egresos por objeto del gasto se ve limitada por la aplicación de los lineamientos emitidos por la Autoridad Presupuestaria para 2014, no obstante, en periodos anteriores se ha subejecutado el programa de inversión, lo cual puede poner en riesgo el abastecimiento normal de la demanda.

El presupuesto de RECOPE está estructurado a partir de dos programas, a saber: Programa de operación por ¢1.710.124,1 millones (99,72%) y el Programa de inversión por ¢4.804,2 millones (0,28%). Esta situación se presenta por lo significativo de las compras de materia prima considerado en el programa de operación y la aplicación de los lineamientos de la Autoridad Presupuestaria.

Al igual que en los dos últimos años la aplicación de los lineamientos de la Autoridad Presupuestaria en cuanto al límite de gasto, restringe la presupuestación de las inversiones. Además, en el 2014 aplica la directriz que limita el crecimiento de algunas subpartidas por encima del promedio simple de ejecución alcanzado para cada uno de los rubros durante los años 2011 y 2012.

En este sentido, RECOPE optó por mantener en cuentas especiales los contenidos presupuestarios que sobrepasen el promedio que señala la norma, hasta tanto no se obtuviera

el aval respectivo, que según la nota N°P-0371-2013 del 19 de septiembre de 2013, suman ¢8.217,37 millones.

Además, el límite de gasto presupuestario para el 2014 se fijó por ¢71.572,65 millones según lo comunicado por la Directora Ejecutiva de la Autoridad Presupuestaria en el oficio N° STAP-0700-20132. No obstante, RECOPE solicitó ampliación por ¢85.083,66 millones, con el fin de hacer frente a las inversiones programadas para 2014. De los ¢85.083,66 millones, ¢40.411,04 millones están incluidos en el presupuesto 2014 en cuentas especiales para inversiones y gastos operativos sustantivos y no recurrentes. Esta situación, puede eventualmente atrasar la ejecución de nuevos proyectos y algunos en ejecución.

Por otra parte, el egreso más significativo referido a la compra de hidrocarburos se encuentra en el programa de operación, específicamente, en la partida de Materiales y suministros donde se cargan los gastos por compra de materia prima y producto terminado, que para el año 2014 cuenta con una asignación de ¢1.527.934,3 millones; y adicionando fletes, seguros e impuestos de importación (factura petrolera) alcanza la cifra de ¢1.560.529,1 millones y representa el 91% del presupuesto total de egresos.

En cuanto al programa de inversión, por las limitaciones apuntadas incluye contenidos por ¢4.804,2 millones, con el fin de cubrir ¢471,4 millones de inversiones estratégicas y por ¢4.332,8 millones de inversiones operativas.

La Contraloría General evidenció debilidades en la ejecución de las inversiones, relevantes de considerar a pesar de que no se da contenido presupuestario a la mayoría de las inversiones en el presupuesto inicial 2014. Lo anterior, conforme al comportamiento en 2013 y lo indicado por el Órgano Contralor en aprobaciones presupuestarias y en el informe N° DFOE-AE-IF-11-2011.

El informe de cita, dispuso a la Junta Directiva elaborar un plan de acción para mejorar la gestión de proyectos de inversión y minimizar los atrasos en la ejecución. Además, determinar los proyectos por ejecutar y otorgar un orden de prioridad que cubriera el periodo de 2013, base para el plan presupuesto. Sobre el particular con nota N° JD-SA-034-2012 del 7 de agosto de 2012, se comunica a la Contraloría General el acuerdo tomado por el órgano colegiado dando por recibida la propuesta de priorización de las obras y el plan de acción para la gestión de proyectos.

No obstante, según el Análisis de la Ejecución de las Inversiones de RECOPE Periodo 2013, remitido por la Presidencia Ejecutiva de la empresa con nota N° P-0064-2014 del 31 de enero de 2014, la ejecución de las inversiones al 31 de diciembre de 2013 alcanzó únicamente el 55%, considerando que el presupuesto modificado para inversiones a esa fecha ascendió a ¢68.913,67 millones, de los cuales, se ejecutaron ¢37.878,88 millones, según el siguiente detalle:

**CUADRO 24**  
**RECOPE: EGRESOS EJECUTADOS POR PROYECTO 2013**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Proyecto	Presupuesto definitivo	Total ejecutado al 31/12/13	Presupuesto disponible	Porcentaje de ejecución
Ampliación capacidad de almacenamiento	27.860,9	15.824,4	12.036,5	56,8%
Obras de mejoramiento en facilidades portuarias y refinería	18.368,0	8.539,8	9.829,2	46,5%
Edificaciones	4.171,1	186,4	3.984,7	4,5%
Obras de mejoramiento en oleoducto y planteles	12.668,9	9.962,1	2.706,8	78,6%
Sistemas de información	702,1	349,7	352,4	49,8%
Maquinaria y equipo operacional y de apoyo	4.734,7	3.016,5	1.718,1	63,7%
<b>TOTAL</b>	<b>68.505,6</b>	<b>37.878,9</b>	<b>30.627,7</b>	<b>55,3%</b>

Fuente: Elaboración Propia con base en datos del SIPP.

El mayor contenido presupuestario se programó para la ampliación de la capacidad de almacenamiento, en cuanto a construcción, reparación y readecuación de tanques, que representó un 40% del total del presupuesto modificado 2013 y el 27% se asignó a Obras de Mejoramiento en Facilidades Portuarias y Refinería.

Según manifestó RECOPE en la citada nota N° P-0064-2014, la subejecución se debe principalmente a factores externos a la empresa que desfasaron la programación de las actividades y el flujo de salidas de efectivo, como recursos presentados a licitaciones, readjudicación de proyectos, atrasos en trámites de uso de suelos, cambios de diseño, contrataciones infructuosas por defectos en las ofertas y factores climáticos.

La Administración de RECOPE reconoce que no disponer de infraestructura estratégica que le permita mayor competitividad tiene un impacto negativo, por ello, como acción prioritaria para impulsar la ejecución de los proyectos e incrementar los niveles de ejecución presupuestaria, se ha integrado una Comisión empresarial de alto nivel para analizar a profundidad las posibilidades de mejorar la ejecución de las inversiones. La Presidencia manifiesta su compromiso a dar seguimiento estricto al plan integral de mejora que recomiende dicha comisión.

No obstante, RECOPE debe administrar riesgos como los que se indican seguidamente, algunos de los cuales, según justificaciones suministradas por la Presidencia Ejecutiva en la nota citada, ya se han materializado:

**Riesgo en el desarrollo de infraestructura.** En el desarrollo de los proyectos de infraestructura puede afectar su cumplimiento la subestimación de costos, retraso de los proveedores en el suministro de materiales y equipos, errores en la supervisión del desarrollo de los proyectos,

problemas en los procesos de contratación administrativa, retrasos en la construcción, montaje, instalación y puesta en marcha, atrasos o limitaciones para obtener el financiamiento ante trámites y autorizaciones a obtener de entidades públicas, atrasos en la tramitación u obtención de permisos para su ejecución.

Estos factores pueden traducirse en retrasos en el cumplimiento de metas estratégicas, insuficiencia de la capacidad instalada para atender la demanda y calidad en la entrega del servicio, entre otros, en cuyo caso la capacidad de generación de ingresos de la empresa puede verse afectada. Los resultados y el flujo de caja de RECOPE, pueden reducirse por mayores costos para atender, de manera alternativa, la demanda de combustibles del país.

**Riesgo asociado a las limitaciones de capacidad de la infraestructura.** Existen dos eslabones de la cadena de valor de RECOPE que presentan limitaciones en su infraestructura. Por un lado, se encuentra la limitada capacidad de almacenamiento de algunos productos y la concentración de ésta en el Plantel Moín, lo cual, puede ocasionar desabastecimiento temporal en alguno de los planteles de almacenamiento. Por otro lado, el país solo cuenta con un muelle especializado en la importación de hidrocarburos y ante fenómenos naturales se puede impedir el atraque de los barcos e interrumpir el abastecimiento normal de la demanda. Estas situaciones pueden implicar una reducción en las ventas o un aumento en los costos operativos y reducir la rentabilidad de RECOPE.

### 5.3 Instituto Nacional de Seguros (INS)

#### Presupuesto de Ingresos

El presupuesto inicial del INS para el año 2014 es de  $\$1.006.657,6$  millones, con un incremento en términos reales de un 11,4%, respecto al presupuesto inicial 2013. El ingreso más importante, corresponde a la "venta de seguros y reaseguros", con un 51,5% ( $\$518.258,3$  millones) del total de ingresos, para un incremento en términos reales de un 1,9% con respecto al año anterior.

Por su parte, en la cuenta de financiamiento incorporan los recursos de vigencias anteriores<sup>34</sup>, que representa el 25,5% ( $\$256.705,1$  millones) del total de ingresos. En cuanto a la aplicación del superávit libre, se espera incrementar la cartera de inversiones financieras a largo plazo, la internacionalización del Instituto por medio de Alianzas Estratégicas, la continuación del proyecto ALFA para el desarrollo de la infraestructura tecnológica, construcciones o remodelaciones de las diversas oficinas, así como un aporte de capital para la sociedad Hospital del Trauma para la continuidad de sus operaciones. El superávit específico se utilizará para hacer frente a los gastos de la última etapa de la construcción del Hospital del Trauma, el cual, inició operaciones mediante un contrato con la empresa subsidiaria Hospital del Trauma S.A, para la administración de las instalaciones y la prestación de servicios de salud.

En los informes de ejecución a diciembre de 2013, el INS refleja, según los datos obtenidos por medio del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), un superávit al 31 de diciembre de 2013 de  $\$463.589,9$  millones, de los cuales el 55,4% fue utilizado en el presupuesto 2014, para los fines descritos en el párrafo anterior. Al respecto, es importante considerar que una parte significativa de ese superávit corresponde a las reservas técnicas que debe mantener el INS, en razón de su actividad aseguradora, las cuales se destinan a inversiones financieras ya sea a corto o a largo plazo. De acuerdo con los estados financieros al 31 de diciembre de 2013,

<sup>34</sup> Los recursos de vigencias anteriores incluyen el superávit libre y el superávit específico.

publicados por ese Instituto en su página web, en la cuenta de pasivo "Previsiones Técnicas" se refleja la suma de ¢683.830.8 millones, lo cual explica en gran parte la magnitud de los recursos destinados a inversiones financieras. Así por ejemplo, de acuerdo con el Balance General al 31 de diciembre de 2013 (en página web del INS), en la cuenta "Inversiones en Instrumentos Financieros" se registra la suma ¢1.052.512.2 millones.

En el siguiente cuadro se presentan las propuestas de ingresos comparadas con las de los años 2012 y 2013.

**CUADRO 25**  
**INS: INGRESOS PRESUPUESTADOS POR PARTIDA, 2012-2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Ingreso	2012	2013	Variación 2013/2012		2014	Estr.	Variación 2014/2013	
			Absoluta	Real			Absoluta	Real
Ingresos corrientes	538.989,4	587.089,2	-4.134,4	3,7%	618.034,8	61,4%	30.945,6	0,8%
Venta de Bienes	42,6	41,2	-1,4	-7,9%	172,7	0,0%	131,5	301,3%
Venta de Seguros y reaseguros	442.791,3	486.861,0	44.069,7	4,7%	518.258,3	51,5%	31.397,3	1,9%
Otros servicios	73,3	81,8	8,5	6,3%	0,6	0,0%	-81,2	-99,3%
Intereses sobre Títulos Valores	62.881,0	72.060,0	9.179,0	9,1%	72.977,9	7,2%	917,9	-3,0%
Intereses y Comisiones sobre	2.304,7	2.365,5	60,8	-2,3%	1.477,0	0,1%	-888,5	-40,2%
Otras rentas de Activos	14.555,8	8.160,8	-6.395,0	-46,6%	15.916,1	1,6%	7.755,3	86,7%
Multas, sanciones, remates y	5,3	0,0	-5,3	-100,0%	0,0	0,0%	0,0	-100,0%
Intereses moratorios	123,0	123,0	0,0	-4,8%	7,4	0,0%	-115,6	-94,2%
Otros ingresos no tributarios	16.212,4	17.395,9	1.183,5	2,2%	9.224,8	0,9%	-8.171,1	-49,2%
Ingresos de capital	141.293,8	88.984,8	74,8	-40,0%	131.917,7	13,1%	-42,0	41,9%
Venta de activos	57,2	132,0	74,8	119,8%	90,0	0,0%	-42,0	-34,7%
Recuperación préstamos Sector	7.961,8	5.871,8	-2.090,0	-29,8%	5.746,9	0,6%	-124,9	-6,3%
Recuperación de otras inversiones	128.610,0	75.205,0	-53.405,0	-44,3%	119.313,7	11,9%	44.108,7	51,9%
Otros ingresos de capital	4.664,8	7.776,0	3.111,2	58,8%	6.767,1	0,7%	-1.008,9	-16,7%
Financiamiento	83.811,9	189.249,7	10.927,3	115,0%	256.705,1	25,5%	-23.682,6	29,9%
Recuperación préstamos Sector	68.132,2	162.642,7	94.510,5	127,3%	253.780,7	25,2%	91.138,0	49,4%
Superávit Específico	15.679,7	26.607,0	10.927,3	61,6%	2.924,4	0,3%	-23.682,6	-89,5%
<b>TOTAL</b>	<b>764.095,1</b>	<b>865.323,7</b>	<b>101.228,6</b>	<b>7,9%</b>	<b>1.006.657,6</b>	<b>100,0%</b>	<b>141.333,9</b>	<b>11,4%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2012 - 2014.

### Presupuesto de Egresos

En el presupuesto de egresos para 2014, la partida más relevante es la de "Servicios" con una asignación de un 49,2% (¢495.522,5 millones) del total de los recursos. En términos reales dicha partida muestra un incremento de 11,43% con respecto a lo presupuestado en el año 2013 (¢425.888,6 millones)<sup>35</sup>.

Las cuentas de mayor relevancia en dicha partida son las de "seguros, reaseguros y otras obligaciones" con un 75,6% (¢374.541,7 millones) de los recursos asignados, principalmente para el pago de las obligaciones por contratos de seguros, y la de "servicios comerciales y financieros" que representa un 14,4% (¢71.343,4 millones) del total de gastos, en la cual se incluyen, entre otros, los recursos necesarios para atender las campañas publicitarias en el mercado de seguros. Considera además, las comisiones y gastos por servicios financieros.

<sup>35</sup> La asignación presupuestaria definitiva de esta partida, en el año 2013, fue de ¢456.595,9 millones y tuvo una ejecución del 88,2% (¢402.919,5 millones).

Es importante agregar que dentro de las contrataciones de servicios se tienen las provisiones correspondientes para los pagos a Insurance Servicios S.A., que brinda servicios auxiliares al INS, y para Hospital del Trauma S.A, según se comentó anteriormente. Al respecto, dichas asignaciones presupuestarias fueron aprobadas por este Órgano Contralor, con la indicación a la entidad de que es de exclusiva y absoluta responsabilidad de la Administración el que las contrataciones de servicios que se realicen con esas Sociedades se efectúen conforme con el bloque de legalidad, y estar debidamente fundamentadas con criterios de eficiencia, eficacia y economicidad.

La partida "Activos financieros", es la segunda más importante, con una asignación de un 24,3% (¢245.083,8 millones) del total de los recursos previstos para 2014. En términos reales se da un incremento de un 10,7% con respecto al presupuesto inicial del año 2013 (¢211.999,6 millones)<sup>36</sup>. Se aplica principalmente en la adquisición de valores, adicionalmente se contempla el aporte de capital a la Sociedad del INS, Hospital del Trauma S.A. y las propuestas de alianzas estratégicas.

**CUADRO 26**  
**INS: EGRESOS PRESUPUESTADOS, 2012-2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Programa Presupuestario			Variación 2013/2012				Variación 2014/2013	
	2012	2013	Absoluta	Real	2014	Estr.	Absoluta	Real
Remuneraciones	52.426,0	53.913,7	1.487,7	-2,1%	55.094,5	5,5%	1.180,8	-2,2%
Servicios	398.831,2	425.888,6	27.057,4	1,7%	495.522,5	49,2%	69.633,9	11,4%
Materiales y Suministros	5.937,3	6.656,1	718,8	6,8%	6.791,3	0,7%	135,2	-2,3%
Intereses y comisiones	22,0	31,1	9,1	34,6%	41,7	0,0%	10,6	28,4%
Activos financieros	191.417,2	211.999,6	20.582,4	5,5%	245.083,8	24,3%	33.084,2	10,7%
Bienes duraderos	24.299,0	56.010,1	31.711,1	119,5%	34.756,6	3,5%	-21.253,5	-40,6%
Transferencias corrientes	28.776,8	31.857,0	3.080,2	5,4%	24.686,3	2,5%	-7.170,7	-25,8%
Cuentas especiales	62.385,6	78.967,5	16.581,9	20,5%	144.680,9	14,4%	65.713,4	75,4%
<b>TOTAL</b>	<b>764.095,1</b>	<b>865.323,7</b>	<b>101.228,6</b>	<b>7,9%</b>	<b>1.006.657,6</b>	<b>100,0%</b>	<b>141.333,9</b>	<b>11,4%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2012 - 2014.

A continuación se presenta el detalle de egresos por programa del Instituto Nacional de Seguros, para el período 2012-2014.

<sup>36</sup> La asignación presupuestaria definitiva de esta partida, en el año 2013, fue de ¢230.485,2 millones y tuvo una ejecución del 75,1% (¢173.014,8 millones).



**CUADRO 27**  
**INS: EGRESOS PRESUPUESTADOS POR PROGRAMA, 2012-2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Programa Presupuestario 1/	2012	2013	Variación 2013/2012		2014	Estr.	Variación 2014/2013	
			Absoluta	Real			Absoluta	Real
1- Dirección Superior y Administración	271.782,2	374.456,8	102.674,6	31,2%	387.102,5	38,5%	12.645,7	-1,0%
2- Servicios de Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo.	461.073,9	446.021,5	-15.052,4	-7,9%	595.279,7	59,1%	149.258,2	27,8%
3- INS-SALUD	15.859,2	18.124,6	2.265,4	8,8%	21.205,6	2,1%	3.081,0	12,0%
5- Hospital del Trauma	15.379,8	26.720,8	11.341,0	65,5%	3.069,8	0,3%	-23.651,0	-89,0%
<b>TOTAL</b>	<b>764.095,1</b>	<b>865.323,7</b>	<b>101.228,6</b>	<b>7,9%</b>	<b>1.006.657,6</b>	<b>100,0%</b>	<b>141.333,9</b>	<b>11,4%</b>

1/ El programa N° 4 no se refleja ya que correspondía al de Servicio de Bombero que desde el 2010 tiene su propio presupuesto.

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2012 - 2014.

En relación con las asignaciones presupuestarias a nivel de programa para el período 2014, debe indicarse que el programa 02 "Servicios de Seguros Comerciales, Solidarios y Mercadeo", es el que abarca el 59,1% del presupuesto, con el fin de reforzar la asesoría, administración y ejecución de la actividad aseguradora comercial y de seguridad social del Instituto; así como, la atención de las obligaciones derivadas de los contratos de seguros y reaseguros. Le sigue en importancia el programa 1 Dirección Superior y Administración, con el 38,5% del presupuesto, en donde incluyen, entre otros gastos, las previsiones presupuestarias para la colocación de recursos en inversiones financieras a largo plazo, proyecto de construcción del Museo de Jade y el proyecto informático ALFA.

En relación con el programa 5 Hospital del Trauma, se refleja una disminución significativa de un 89% (∓23.651,0 millones) en los recursos asignados, debido a que para este año se incorporan solo los pagos de la última etapa de la construcción del Hospital y gastos relacionados con servicios de ingeniería, gestión y apoyo. Dicho hospital inició operaciones recientemente, siendo administrado por la subsidiaria Hospital del Trauma S.A, empresa que fue creada por el INS con el objeto de que se encargue del sistema hospitalario especializado en trauma y tratamiento de enfermedades y accidentes de trabajo, y atención de lesionados por accidentes de tránsito en Costa Rica.

## 5.4 Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)

El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) fue creado mediante Decreto Ley N° 449 del 8 de abril de 1949, con el propósito de desarrollar las fuentes productoras de energía física del país, en especial los recursos hidráulicos, y encauzar el aprovechamiento de la energía hidroeléctrica para fortalecer la economía nacional y promover el mayor bienestar de la población. Posteriormente, mediante Ley N° 3226 del 28 de octubre de 1963 (reformada por la Ley N°8660 del 8 de agosto de 2008), se le asigna también la finalidad de establecer, mejorar, extender y operar las redes de telecomunicaciones de manera sostenible así como prestar y comercializar productos y servicios de telecomunicaciones e infocomunicaciones y de información al igual que otros en convergencia, mediante las condiciones y plazos estipuladas en las concesiones legales otorgadas al efecto.

Para el cumplimiento de los fines institucionales señalados, los recursos del ICE están asignados en una estructura programática conformada por tres programas: Alta Dirección y Gestión Administrativa, Electricidad y Telecomunicaciones.

## Resultados de la aprobación presupuestaria 2014

### Ingresos

Los recursos presupuestados para el ejercicio económico 2014 ascienden a  $\text{¢}1.950.169,2$  millones, y se originan en tres fuentes: la principal la constituye los Ingresos Corrientes  $\text{¢}1.460.556,4$  millones (74,9%); por su parte el Financiamiento representa el 24,2% para un monto de  $\text{¢}471.741,3$  y los Ingresos de Capital por la suma de  $\text{¢}17.871,5$  millones (0,9%). La importancia relativa de los rubros de ingresos señalados se mantiene desde el año 2011, lo que se destaca es una disminución de los recursos provenientes del Financiamiento a partir del año 2012.

Los ingresos aprobados para el año 2014, muestran una disminución de  $\text{¢}44.480,1$  millones, con una variación nominal del -2,2% en relación con el monto presupuestado anual al mes de septiembre del año 2013, esto como consecuencia de una disminución de los recursos estimados en el rubro de Financiamiento de  $\text{¢}44.921,0$  millones (8,7%) y de  $\text{¢}2.821,5$  millones en los Ingresos de Capital.

Lo indicado anteriormente, se puede apreciar en el cuadro que se presenta a continuación:

**CUADRO 28**  
**ICE: INGRESOS PRESUPUESTADOS SEGÚN PARTIDA, 2011-2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Ingresos	2011		2012		2013		2014		2014 - 2013	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Variación Absoluta	Var. Nominal
Ingresos Corrientes	1.295.918,1	70,1%	1.330.226,6	70,3%	1.457.294,0	73,1%	1.460.556,4	74,9%	3.262,4	0,2%
Ingresos de Capital	13.162,6	0,7%	20.377,4	1,1%	20.693,0	1,1%	17.871,5	0,9%	-2.821,5	-13,6%
Financiamiento	539.546,5	29,2%	540.650,9	28,6%	516.662,3	25,9%	471.741,3	24,2%	-44.921,0	-8,7%
<b>TOTAL</b>	<b>1.848.627,2</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.891.254,9</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.994.649,3</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.950.169,2</b>	<b>100,0%</b>	<b>-44.480,1</b>	<b>-2,2%</b>

Fuente: Elaboración propia con la información suministrada por el ICE sobre Presupuestos Definitivos años 2011- 2012, presupuesto a setiembre 2013 y Presupuesto Inicial 2014.

Es importante indicar que el presupuesto del ICE se incrementó en un 2,3% de 2011 a 2012 y un 5,5% de 2012 a 2013, mientras que en 2014 se presentó la disminución antes comentada.

### Egresos

El monto total de los recursos presupuestados en el año 2014 es de  $\text{¢}1.950.169,2$  millones, aplicados tal y como se muestra en el cuadro siguiente para los períodos 2011, 2012, 2013 y 2014.

**CUADRO 29**  
**ICE: EGRESOS PRESUPUESTADOS SEGÚN PARTIDA, 2011-2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Egresos	2011		2012		2013		2014		2014 - 2013	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Variación Absoluta	Var. Nominal
Remuneraciones	384.191,0	20,8%	410.559,0	21,7%	419.298,1	21,0%	447.319,0	22,9%	28.020,9	6,7%
Servicios	396.195,1	21,4%	449.929,1	23,8%	389.707,1	19,5%	404.157,4	20,7%	14.450,3	3,7%
Materiales y Suministros	331.488,0	17,9%	291.547,8	15,4%	370.411,8	18,6%	403.745,5	20,7%	33.333,7	9,0%
Intereses y Comisiones	100.629,2	5,4%	119.875,9	6,3%	145.789,0	7,3%	161.958,6	8,3%	16.169,6	11,1%
Activos Financieros	22.856,6	1,2%	40.376,7	2,1%	39.026,4	2,0%	38.881,6	2,0%	-144,8	-0,4%
Bienes Duraderos	290.071,7	15,7%	222.086,8	11,7%	179.736,2	9,0%	242.306,4	12,4%	62.570,2	34,8%
Transferencias Corrientes	138.151,7	7,5%	152.340,6	8,1%	134.665,3	6,8%	141.245,0	7,2%	6.579,7	4,9%
Amortización	65.477,7	3,5%	199.264,9	10,5%	293.139,0	14,7%	110.355,7	5,7%	-182.783,3	-62,4%
Cuentas Especiales	119.566,2	6,5%	5.274,1	0,3%	22.876,4	1,1%	200,0	0,0%	-22.676,4	-99,1%
<b>TOTAL</b>	<b>1.848.627,2</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.891.254,9</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.994.649,3</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.950.169,2</b>	<b>100,0%</b>	<b>-44.480,1</b>	<b>-2,2%</b>

Fuente: Elaboración propia con la información suministrada por el ICE sobre Presupuestos Definitivos años 2011- 2012, Presupuesto a setiembre 2013 y Presupuesto Inicial 2014.

La propuesta de egresos aprobada para el ICE en el período 2014, refleja una composición relativa similar a los ejercicios anteriores 2011, 2012 y 2013, en los cuales las partidas de Remuneraciones, Servicios y Materiales y Suministros son las que mayor asignación de recursos reflejan, consignando más del 60,0% del total presupuestado para esos años. Para el 2014 estas tres partidas constituyen el 64,3%, la que presenta un mayor incremento con respecto al presupuesto de setiembre de 2013 es la de Bienes Duraderos, cuya asignación de recursos había disminuido a partir del año 2012. Por otra parte los recursos incorporados en "Amortización" muestran una disminución importante de ₡182.783,3 (-62,4%).

En general el presupuesto del ICE ha presentado una contención del gasto que se evidencia en un menor crecimiento promedio de las principales partidas, por ejemplo, en el período 2011-2011 las partidas de remuneraciones, servicios y materiales y suministros crecieron en promedio 3,3%, 1,16% y 8%, respectivamente.

### **Sobre el gasto en combustibles para efecto de generación eléctrica**

Merece un comentario especial la partida de Materiales y Suministros en donde se incorporan los gastos proyectados correspondientes a la compra de combustible para la generación térmica. Partiendo de ello, se realizará un comentario sobre las erogaciones a futuro por este concepto y las necesidades de este tipo de producción de energía.

No es factible deducir de la información presentada por el Instituto Costarricense de Electricidad a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos<sup>37</sup>, en su solicitud ordinaria para el ajuste de tarifas eléctricas en el Sistema de Generación de ese Instituto, que en el corto plazo sea viable que el país supere la dependencia de generación de energía a partir de plantas térmicas, a efectos de suplir cabalmente la demanda nacional.

Lo anterior se observa, porque más allá de las mejoras o adiciones que se estiman realizar a los proyectos de generación existentes (hidroeléctricos, geotérmicos, eólicos y de biomasa), en el

<sup>37</sup> Oficio N°5407-140-2013, del 13 de setiembre de 2013, remitido al Sr. Dennis Meléndez, Regulador General de ARESEP, por el Sr. Francisco Garro Molina, Director de la Dirección Gestión Tarifaria del ICE.

2013 se estimó el incremento en la oferta energética de aproximadamente 45MW<sup>38</sup> (por la entrada en operación de las plantas Tacares 7MW y Balsa inferior 38MW), además se prevé para el año 2014 un incremento en la oferta energética de aproximadamente 53 MW<sup>39</sup> mediante la tecnología hidro -por el mejoramiento de la Planta Cachí-, lo cual representa únicamente 3% (aproximadamente) de la capacidad instalada según la fuente de generación en este caso la hidro, y un 2% del total de la capacidad instalada efectiva a diciembre de 2012<sup>40</sup>, según el Plan de Expansión de la Generación Eléctrica, período 2012-2024.

A modo de ejemplo y sin ser exhaustivos, la producción térmica de electricidad produjo en el año 2012 aproximadamente el 8% de la generación local total (lo cual representa un 40% de la capacidad de generación térmica del país), cifra que muestra un rezago en la inversión en fuentes de generación renovables no convencionales. En cuanto a las mejoras y adiciones de la producción eléctrica, se tiene que las incorporaciones para los años 2013-2014 representan alrededor del 4% de la capacidad instalada del país. Lo anterior hace pensar que estas acciones no parecen ser suficientes para mitigar, de una forma sustancial, el consumo de combustibles y por tanto el impacto en la tarifa que finalmente pagan los usuarios por este servicio público.

El impacto que se percibe en la tarifa de la electricidad producto de la generación térmica viene dado por el incremento en el uso de combustibles en la generación. En donde el efecto de este costo sobre las tarifas de la energía eléctrica se acentuó en el año 2013, no sólo por el incremento en el consumo de los combustibles en ese periodo sino también por la variación en su precio internacional. Adicionalmente, la AREGEP incorporó en las tarifas del tercer trimestre del año 2013 un monto asociado al rezago en el reconocimiento de gastos de combustibles en los que el ICE efectivamente había incurrido y que esa Autoridad no había reconocido oportunamente en los ajustes tarifarios anteriores.

En principio, de haber sido incorporado en la tarifa el costo del combustible gastado por el ICE de manera oportuna como correspondía y no como finalmente se realizó, se puede pensar que se hubiera mitigado los efectos negativos que ese faltante de recursos pudo haber provocado tanto en la operación ordinaria del ICE, como en la ejecución de las inversiones necesarias para fortalecer el sistema de generación nacional. Para el periodo comprendido entre el 2015 y el 2017 se observa en el Plan de Expansión del Sistema de Generación supracitado, que entrarán en operación una serie de plantas (hidroeléctricas, eólicas y geotérmicas) que pretenden incrementar la oferta energética, en principio, en 950 MW, suponiendo que la ejecución de esos proyectos se dará de acuerdo con lo programado por el ICE, lo cual se podría constituir en un factor indispensable para minimizar el rezago que en materia de inversiones tiene esa entidad.

Este aumento en la capacidad de generación, además de darse con posterioridad a la escasez que enfrentó el país para suplir la demanda energética con fuentes de producción de energía limpias, provocó que este faltante se cubriera con generación térmica, causando la variabilidad en la tarifa citada y por tanto un efecto negativo en la competitividad del país. Al respecto también se aclara que este aumento en la capacidad instalada de tecnologías de generación de fuentes renovables no convencionales, no solo debe cubrir el rezago citado, sino que adicionalmente prever el incremento en la demanda de potencia (MW) de un 12,0 % en este mismo periodo del 2015 al 2017<sup>41</sup>, de tal forma que se mitigue el efecto del uso de combustibles en la generación térmica.

Lo anterior no significa que no se estén realizando inversiones en el sistema de generación, ya que por ejemplo para el año 2014, el mismo ICE afirma que su inversión aumentó con respecto

<sup>38</sup> Tabla 1.2, "Plan de Expansión de la Generación", oficio N°5407, folio 32.

<sup>39</sup> Ídem.

<sup>40</sup> Oficio N°5407, citado, folio 28.

<sup>41</sup> Oficio N°5407, Tabla 1.2 "Plan de Expansión de la Generación", folio 32.

al año 2013 en un 74%, es decir, pasó de ¢125.389,6 millones a ¢218.792,0 millones en 2014 y para el 2015 se estima que sea de un ¢219.644,6 millones<sup>42</sup>. No obstante, con los resultados mostrados anteriormente sobre la generación eléctrica, puede significar que el país refleja en la actualidad un rezago en el desarrollo de inversión en tecnologías renovables no convencionales, pues existen atrasos en la gestión de los proyectos, por situaciones relacionadas con la obtención de los derechos sobre los terrenos, los permisos ambientales y el financiamiento de la inversión, principalmente en proyectos de gran escala; así como a la interposición de recursos en sede administrativa y judicial y falta de definición de los procesos de consulta a las comunidades<sup>43</sup>.

Estas inversiones serán financiadas según señaló el ICE<sup>44</sup>, tanto con recursos de tarifas como con financiamiento, siendo que el porcentaje a financiar por tarifas refleja cerca del 30% mientras que el endeudamiento un aproximado de un 70%. Adicionalmente, en el informe de tarifas eléctricas DFOE-AE-IF-04-2013 se giraron disposiciones relacionadas con la necesidad de revisar el modelo de regulación técnica y económica.

## 5.5 Ministerio de Obras Públicas y Transportes y Consejos de Transporte

### Generalidades

La inversión en la infraestructura constituye uno de los retos a los cuales se enfrenta un país. Este es un tema cuya relevancia se esgrime en lo político-estratégico (pues debe incluir tanto la consideración del rezago, como ¿cuál es la infraestructura que se debe crear y habilitar para insertarse en la economía?, ¿cuál es la que se requerirá a mediano y largo plazo, así como las fuentes de financiamiento para su ejecución?)<sup>45</sup>. En esta materia la Contraloría General de la República ha advertido que la inversión en infraestructura es un tema de gran relevancia debido al impacto que ésta tiene en la economía, tanto sobre el bienestar de la población, como en los procesos productivos nacionales, considerándose la infraestructura un instrumento de cohesión económica y social, mejorando la integración y la accesibilidad<sup>46</sup>.

Para caracterizar la situación de la infraestructura vial con la que cuenta el país, se puede considerar, por ejemplo, los resultados mostrados dentro del Índice de Competitividad Global elaborado por el Foro Económico Mundial<sup>47</sup>. Por cuanto, pese a que el país ha mejorado el posicionamiento (de la posición 61 en el 2011, a la 54 en el 2013); dicho comportamiento no se ha presentado en el componente referido a la calidad de carreteras, incluido en el pilar de infraestructura<sup>48</sup> del subíndice de Requerimientos Básicos, donde el país se encuentra en el grupo correspondiente al último quintil del ranking; para lo cual se puede ver el siguiente cuadro:

<sup>42</sup> Oficio N°5407, Inversiones en Generación, Gráfico 6.1, folio 92.

<sup>43</sup> Informe DFOE-AE-IF-01-2012, página 20.

<sup>44</sup> Oficio N°5407, Inversiones en Generación, Gráfico 6.2, folio 93.

<sup>45</sup> Rozas, P., Bonifaz, J. y Guerra, G. (2012). *El Financiamiento de la infraestructura. Propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial*. Chile: Publicación de las Naciones Unidas 13-32. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/46277/Lcg2505e.pdf>

<sup>46</sup> Contraloría General de la República. (2012). "Memoria Anual 2011". Costa Rica: La Contraloría, 66-79.

<sup>47</sup> Este índice se calcula a partir de doce (12) "pilares" o categorías, dentro de los cuales se encuentra el de "Infraestructura".

<sup>48</sup> Donde se consideran los siguientes elementos: Carreteras, ferroviaria, portuaria, transporte aéreo, suministro eléctrico, teléfonos fijos y telefonía móvil.

**CUADRO 30**  
**DETALLE DE RANKING DE COSTA RICA EN CALIDAD DE CARRETERAS EN EL PILAR DE INFRAESTRUCTURA DEL ÍNDICE DE**  
**COMPETITIVIDAD GLOBAL, 2008-2013**

Año	Ranking de calidad de las carreteras	Ranking / total de países
2008	118	134
2009	107	133
2010	111	139
2011	124	142
2012	131	144
2013	125	148

Fuente: Elaboración propia con datos de los Reportes del Índice de Competitividad Global.

Con respecto al deterioro del posicionamiento del país en el indicador de calidad de carreteras del Pilar de Infraestructura del Índice de Competitividad Global, se considera relevante mostrar la evolución que ha presentado el gasto público, para lo cual, se analizan datos del MOPT, CONAVI, COSEVI, CNC y CTP; dado su participación preponderante en el tema de infraestructura vial.

El análisis a realizar en los siguientes apartados comprende los presupuestos iniciales de las instituciones seleccionadas, su presupuesto definitivo (o total), su nivel de ejecución, además de los resultados mostrados en el logro de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014.

Específicamente, se analizará, en primera instancia la totalidad del presupuesto institucional de los sujetos públicos seleccionados. Posteriormente, se considera únicamente los montos del presupuesto de los grupos de subpartidas: 1.04 "Servicios de gestión y apoyo"<sup>49</sup>, 1.08 "Mantenimiento y reparación"<sup>50</sup>, 5.02 "Construcciones, adiciones y mejoras" y 5.03 "Bienes preexistentes"<sup>51</sup>, las cuales presentan mayoritariamente erogaciones que de manera directa modifican el acervo de la infraestructura con la que cuenta el país. Asimismo, se realizó un ajuste al presupuesto del MOPT al 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.

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> Comprende 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.

### Sobre los egresos considerados en los presupuestos iniciales

Con respecto a los egresos iniciales aprobados, de las instituciones seleccionadas, las que presentan mayores recursos son el CONAVI y el MOPT. Además, los presupuestos de las instituciones seleccionadas han presentado tasas de crecimiento variables. Por ejemplo, el Presupuesto Global, -suma de los presupuestos-, ha mostrado una tasa de crecimiento negativa de 4,9% entre 2009 y 2010 hasta un incremento del 37,6% entre el 2011 y el 2012.

Considerando que este Presupuesto Global incluye los recursos con que cuentan las instituciones para realizar tanto sus actividades sustantivas, como las erogaciones relacionadas con aspectos administrativos, se puede apreciar que para el periodo, en promedio los presupuestos representan el 1,5% del PIB, que se puede ver en el siguiente cuadro:

**CUADRO 31**  
**MOPT Y CONSEJOS DE TRANSPORTE: EGRESOS PRESUPUESTADOS INICIALES POR INSTITUCIÓN, 2008–2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Institución	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
COSEVI	12.404,8	16.106,2	14.399,9	29.313,5	34.893,2	22.746,8	20.837,2
CTP	1.786,0	1.937,4	2.204,2	2.357,4	2.536,6	2.644,3	2.845,3
CNC	1.450,8	5.027,3	841,1	3.477,4	9.198,7	13.285,4	10.786,9
CONAVI	123.563,2	147.872,2	138.941,8	128.200,6	225.473,5	267.015,1	261.210,4
MOPT 1/	86.259,3	108.208,3	108.998,0	104.046,1	95.766,1	118.432,2	137.117,82
<b>Total</b>	<b>225.464,0</b>	<b>279.151,5</b>	<b>265.385,0</b>	<b>267.394,9</b>	<b>367.868,0</b>	<b>424.123,8</b>	<b>432.797,6</b>
Porcentaje del PIB	<b>1,4%</b>	<b>1,7%</b>	<b>1,4%</b>	<b>1,3%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,7%</b>	<b>1,6%</b>
<b>Tasa variación anual</b>		<b>23,8%</b>	<b>-4,9%</b>	<b>0,8%</b>	<b>37,6%</b>	<b>15,3%</b>	<b>2,0%</b>

1/ Se excluyen las transferencias de capital y corrientes a los Órganos Desconcentrados.

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP y SIGAF.

En el cuadro siguiente y en relación con los grupos de subpartidas 1.04, 1.08, 5.02 y 5.03<sup>52</sup>, para el periodo 2008-2014, se puede apreciar que estas variaron desde un 22,7% (2010) hasta un 34,3% (2013) dentro del Presupuesto Global, situación que refleja que estas instituciones en promedio apenas invierten un tercio de su presupuesto inicial en infraestructura vial.

Ahora bien, siempre tomando en consideración los presupuestos iniciales, se puede destacar que en el caso del CONAVI este tipo de erogaciones corresponden a 75,0% (2010, por un monto de ¢104,258.60 millones) y 85,9% (2013, por un monto de ¢229,415.36 millones) de su presupuesto y en el caso del CNC se observa variabilidad en el comportamiento de estos grupos de subpartidas, a modo de ejemplo, el peso relativo de este grupo de subpartidas para el 2010 representó un 3,2% (un monto de ¢26.95 millones) y alcanza su nivel mayor en el 2012 con un 39% (un monto de ¢3,590.95 millones). Lo anterior, muestra la existencia de diversos niveles de preponderancia de estos gastos en cada institución, que se relaciona con las diversas actividades otorgadas por ley y su priorización.

<sup>52</sup> 1.04 "Servicios de gestión y apoyo", 1.08 "Mantenimiento y reparación", 5.02 "Construcciones, adiciones y mejoras" y 5.03 "Bienes preexistentes".

**CUADRO 32**  
**MOPT Y CONSEJOS DE TRANSPORTE: PESO RELATIVO DE LAS SUBPARTIDAS SELECCIONADAS CON RESPECTO A LOS EGRESOS PRESUPUESTADOS INICIALES, 2008-2014**

Institución	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
COSEVI	10,2%	13,5%	5,7%	8,0%	15,3%	23,6%	28,8%
CTP	17,7%	19,6%	15,9%	12,0%	14,1%	13,0%	12,9%
CNC	34,0%	6,0%	3,2%	25,7%	39,0%	36,0%	5,8%
CONAVI	84,3%	86,8%	75,0%	65,1%	84,2%	85,9%	91,9%
MOPT	8,9%	14,7%	13,4%	12,0%	9,6%	12,8%	11,8%
<b>PROMEDIO</b>	<b>31,0%</b>	<b>28,1%</b>	<b>22,7%</b>	<b>24,6%</b>	<b>32,4%</b>	<b>34,3%</b>	<b>30,2%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información de Planes y Presupuestos.

### Sobre el presupuesto definitivo y ejecución

Ahora bien, enfocando la inversión desde el punto de vista del presupuesto definitivo o final de las instituciones seleccionadas, y tomando en cuenta que el presupuesto plasma los egresos necesarios para cumplir con los objetivos y las metas de los programas presupuestarios establecidos; en el cuadro siguiente se aprecian las variaciones entre el presupuesto inicial y el final para cada una de las instituciones.

**CUADRO 33**  
**MOPT Y CONSEJOS DE TRANSPORTE: VARIACIÓN ENTRE EL PRESUPUESTO INICIAL Y EL PRESUPUESTO DEFINITIVO, 2008-2013**

Institución	2008	2009	2010	2011	2012	2013
COSEVI	42,2%	7,3%	39,0%	18,6%	-30,9%	-3,7%
CTP	45,4%	49,4%	35,3%	72,2%	25,8%	10,0%
CNC	159,1%	35,2%	890,3%	161,7%	9,6%	3,1%
CONAVI	6,7%	19,6%	192,3%	47,7%	13,8%	10,8%
MOPT <sup>1/</sup>	19,9%	12,9%	131,2%	80,2%	81,4%	89,1%
<b>Promedio general</b>	<b>54,7%</b>	<b>24,9%</b>	<b>257,6%</b>	<b>76,1%</b>	<b>19,9%</b>	<b>21,9%</b>

1/ Presupuesto Definitivo sin ajustar por revalidaciones.

Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP y SIGAF.

Al analizar los registros del cuadro anterior para las instituciones seleccionadas, durante los años 2008-2013, se aprecia que doce de ellos tuvieron variaciones entre el presupuestos inicial y el definitivo, en el rango que va desde un 0 al 25%, en nueve casos la variación osciló entre un 26% y un 50%, en dos casos entre 51% y 75% y en siete casos superaban el 100%. Tema que se asocia en parte a debilidades en planificación y gestión, que esta Contraloría General ha señalado en documentos referidos a informes de fiscalización, Memorias Anuales e Informes de medio periodo.



Ahora bien, al observar el comportamiento global del MOPT y los consejos citados, se tiene que en promedio sus presupuestos muestran variaciones entre presupuesto inicial y el final para los años 2008- 2013 del 69,7%.

Caso particular presenta el año 2010, en el que las variaciones promedian un 257,6%, destacándose el CNC, el CONAVI y el MOPT por la incorporación de recursos extraordinarios durante el año<sup>53</sup>.

Ahora bien, desde el punto de vista de la ejecución de los grupos de subpartidas antes seleccionadas<sup>54</sup>, se presentan diferencias significativas tanto entre las instituciones como para los diferentes años. Por un lado, a nivel global se evidencian las dificultades de las instituciones para realizar la ejecución de las actividades que consideran los grupos de subpartidas citadas, ya que la ejecución promedio de estas subpartidas es de un 60,4% para el período.

**CUADRO 34**  
**MOPT Y CONSEJOS DE TRANSPORTE: PORCENTAJE DE EJECUCIÓN DE LOS GRUPOS DE SUBPARTIDAS SELECCIONADAS**  
**RESPECTO A LOS PRESUPUESTOS DEFINITIVOS, 2010-2013**

Institución	2010	2011	2012	2013
COSEVI	56,4%	62,9%	35,9%	89,6%
CTP	25,9%	11,0%	90,5%	78,7%
CNC	1,9%	91,0%	53,3%	84,3%
CONAVI	26,8%	80,0%	63,8%	56,3%
MOPT 1/	75,2%	66,9%	72,3%	86,4%
<b>Prom. Simple</b>	<b>37,2%</b>	<b>62,4%</b>	<b>63,1%</b>	<b>79,1%</b>
<b>Prom. Ponderado</b>	<b>28,9%</b>	<b>78,5%</b>	<b>63,5%</b>	<b>59,9%</b>
<b>Global (% PIB)</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,7%</b>

1/ Presupuesto Definitivo ajustado por revalidaciones.

Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP y SIGAF.

Dada la importancia relativa de los presupuestos de estas instituciones, cabe resaltar que los niveles de ejecución del CONAVI en estas subpartidas en los últimos dos años se han reducido; mientras que el MOPT presenta una tendencia creciente como ejecutor de este tipo de erogaciones.

Ahora bien, si se compara el monto global ejecutado para los grupos de subpartidas citadas con el PIB del país, en promedio apenas representa un 0,7%, porcentaje directamente relacionado con las erogaciones que afectan el stock de infraestructura vial con que cuenta el país, cuya ejecución repercute no sólo en el mantenimiento y mejora, sino también en su construcción y ampliación.

<sup>53</sup> En el caso del CNC, entre los cambios que afectaron su presupuesto se encuentran la inclusión del superávit del 2009, por ¢500 millones para el pago de supervisión de proyectos de concesión, así como la asignación presupuestaria de ¢4,500.00 millones para expropiaciones por medio de un Presupuesto Extraordinario, monto que no fue ejecutado en ese año sino hasta el 2011. En el caso del MOPT y CONAVI, el cambio tuvo lugar por la incorporación dentro de su presupuesto de recursos provenientes del BID del primer Programa de Inversión Vial (PIV-I) según la Ley Nro. 8845.

<sup>54</sup> 1.04 "Servicios de gestión y apoyo", 1.08 "Mantenimiento y reparación", 5.02 "Construcciones, adiciones y mejoras" y 5.03 "Bienes preexistentes".

### Sobre las metas del sector en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014

MIDEPLAN ha definido dentro de sus lineamientos una clasificación sobre el nivel de avance de las metas presentes en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, las cuales define como<sup>55</sup> “• *Avance satisfactorio: cuando la ejecución de la meta avanza de acuerdo con lo previsto por el sector y la institución. Además, se incluyen las metas anuales que se cumplieron al primer semestre. / • Necesidad de mejorar: cuando el avance de la meta es menor a lo previsto por el sector y la institución y no representa una amenaza para su cumplimiento al final del año. / • Atraso crítico: cuando el avance de la meta es menor a lo previsto por el sector y la institución y representa una amenaza para su cumplimiento anual. / • Metas programadas al segundo semestre: cuando el sector y la institución han previsto que estrictamente durante el primer semestre no presentará avance alguno y, por lo tanto, no ejecutará recursos presupuestarios. Las metas con esta clasificación, deberán justificarse en función del cronograma elaborado”.*

En el siguiente cuadro se muestra el nivel de cumplimiento de las metas para el Sector Transporte elaborado por el MOPT para el periodo que abarca el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 al 31 de diciembre de 2013<sup>56</sup>.

**CUADRO 35**  
**MOPT Y CONSEJOS DE TRANSPORTE: DETALLE DE CUMPLIMIENTO DE METAS AL 2013**  
**PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 2011-2014**

RANGO DE CUMPLIMIENTO	METAS	PORCENTAJE
Avance Satisfactorio +75%	5	20,0%
Avance Moderado +50% - 75%	6	24,0%
Atraso Leve +30% - 50%	4	16,0%
Atraso Crítico -30%	7	28,0%
No aplica Metas que inician ejecución en el 2014	3	12,0%
<b>TOTAL DE METAS PROGRAMADAS</b>	<b>25</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Dirección de Planificación Sectorial del MOPT (2013). *Aporte del Sector Transporte al Desarrollo Económico y Social*. Costa Rica: MOPT. Pp. 11-12.

En el mismo documento del MOPT se señala: “Según se puede apreciar en el cuadro anterior, las metas en categoría de atraso moderado o satisfactorio representan alrededor del 44%,”

<sup>55</sup> MIDEPLAN (2013, Mayo). Lineamientos técnicos y metodológicos para la planificación y seguimiento a metas del Plan Nacional de Desarrollo; para la programación presupuestaria y para la evaluación estratégica en el sector público en Costa Rica. Costa Rica: MIDEPLAN, 19.

<sup>56</sup> Dirección de Planificación Sectorial del MOPT: “Aporte del Sector Transporte al Desarrollo Económico y Social”. Año 2013.

*mientras que en categoría de atraso crítico se ubicaron ocho (sic) metas, lo que conllevaría a un eventual incumplimiento de las metas al término del periodo del plan".*

Pese a que se señala que las metas que se encuentran con un estado de cumplimiento de atraso moderado o satisfactorio corresponde al 44% del total, (lo cierto es que más bien corresponde a un 50% del total de metas iniciadas, pues tres (3) de las metas totales inician su ejecución en el 2014). De manera que más allá de resaltar el nivel de cumplimiento satisfactorio a moderado, debe señalarse que el otro 50% de las metas iniciadas, se encuentran en un nivel de atraso leve o crítico, para lo cual en perspectiva del año 2014, se requiere un esfuerzo adicional por parte de la Administración, a fin de alcanzar el logro de estas metas y que el país mantenga de desarrollo que propicie el bienestar de la población.

A modo de ejemplo, cabe mencionar que el MOPT en su documento destaca que: *"En el caso del CONAVI, se tiene que tres metas resultaron con clasificación de atraso crítico, de las cuales, dos de ellas (proyecto Bernardo Soto-Sifón, Sifón la Abundancia y Pozuelo-Jardines del Recuerdo), se encuentran con atrasos importantes, de manera que eventualmente no podría cumplirse con su ejecución programada"*. Lo cual resulta de especial alerta al considerar que dentro del Plan Nacional de Transporte 2011-2035 el proyecto de la nueva carretera a San Carlos (el cual incluye el proyecto Bernardo Soto-Sifón, Sifón-La Abundancia) forma parte de la Red Vial de Alta Capacidad, para el tráfico nacional e internacional, evidenciándose los problemas que presenta la Administración para la ejecución de sus metas prioritarias, cuya afectación repercute no sólo en los niveles de avance de las obras y su costo, sino también en el bienestar de la población y en los procesos productivos nacionales, así como su efecto negativo en la competitividad del país.

Finalmente, debe indicarse que en la Asamblea Legislativa se han presentado diferentes iniciativas sobre la necesidad de una transformación en materia de infraestructura vial, en la búsqueda mejorar el marco normativo del Ministerio de Obras Públicas, del CONAVI y otras entidades, para procurar su eficiencia en la gestión del tema de la infraestructura ante la creciente demanda ciudadana.

## **5.6 Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)**

Mediante la Ley N° 5662<sup>57</sup> se constituyó el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), administrado por la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) que es una dependencia técnica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y tiene como propósito, contar con un instrumento clave de la política social costarricense, en particular de la política social selectiva, para financiar programas de vivienda, educación, salud, y promoción social, orientados a los sectores de la población en estado de pobreza y pobreza extrema. Los recursos del FODESAF se destinan a pagar programas y servicios a las instituciones del Estado y a otras expresamente autorizadas, que tienen a su cargo aportes complementarios al ingreso de las familias y la ejecución de programas de desarrollo social, de conformidad con el artículo 3 de la citada Ley N° 5662<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Reformada mediante Ley N° 8783 del 14 de octubre del 2009.

<sup>58</sup> El Fondo establecido por esta Ley es patrimonio de todos los beneficiarios y en ningún caso ni para ningún efecto podrá ser destinado a otras finalidades que no sean las señaladas por esta Ley.

## Presupuesto de Ingresos

Los recursos presupuestados para el ejercicio económico 2014 ascienden a ¢493.946,3 millones, y se originan en tres fuentes de ingresos: el 5% de recargo a las planillas de los patronos privados y públicos, que se estima en ¢268.954,6 millones<sup>59</sup>; los recursos de la Ley de Presupuesto Ordinario de la República para el ejercicio económico 2014, que se financian con la recaudación del Impuesto sobre las Ventas, por un monto de ¢224.984,2 millones y ¢7,5 millones de ingresos no tributarios, correspondientes a intereses sobre saldos de cuentas corrientes en el sistema bancario nacional.

Estos recursos están sujetos a condiciones de crecimiento de la economía al depender de variables como el empleo y otras que eventualmente pueda fijar el Gobierno en materia fiscal, por lo que la efectividad de las transferencias del Fondo a los distintos programas sociales se puede ver afectada por dichas variables.

La propuesta de ingresos muestra un incremento de ¢31.557,5 millones en términos absolutos, con una variación real del 2,3% en relación con el año 2013, debido a un aumento en los ingresos por concepto de "Contribuciones Sociales" y transferencias del Gobierno, tal como se refleja en el cuadro siguiente.

**CUADRO 36**  
**FODESAF: INGRESOS PRESUPUESTADOS POR PARTIDA, 2012-2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Ingresos	2012		2013		2014		2013 - 2014	
	Presupuesto Inicial	%	Presupuesto Inicial	%	Presupuesto Inicial	%	Variación Absoluta	Variación Real
Contribuciones Sociales	228.322,6	54,9%	248.551,0	53,8%	268.954,6	54,5%	20.403,6	3,6%
Ingresos no Tributarios	2,0	0,0%	2,0	0,0%	7,5	0,0%	5,5	259,0%
Transferencias Corrientes	187.506,6	45,1%	213.835,8	46,2%	224.984,2	45,5%	11.148,4	0,7%
<b>TOTAL</b>	<b>415.831,2</b>	<b>100,0%</b>	<b>462.388,8</b>	<b>100,0%</b>	<b>493.946,3</b>	<b>100,0%</b>	<b>31.557,5</b>	<b>2,3%</b>

Fuente: Presupuestos Iniciales 2012-2014.

La proyección de ingresos del Fondo por concepto de "Contribuciones Sociales" para el ejercicio económico 2014, alcanzó la suma de ¢268.954,6 millones, que representa un 54,5% de los recursos que se estima recaudar, incluida la estimación por recuperación de morosidad<sup>60</sup>, constituyendo la principal fuente de ingresos del Fondo con un incremento de ¢20.403,6 millones<sup>61</sup> en relación con la estimación inicial de ingresos para el año 2013, con una variación real del 3,6%.

La transferencia del Gobierno Central, específicamente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, asciende a la suma ¢224.984,2 millones, con un incremento absoluto de ¢11.148,4

<sup>59</sup> Incluye ¢4.500,0 millones por recuperación de morosidad.

<sup>60</sup> A partir del 2015 será la Caja del Seguro Social la que tendrá a cargo la gestión de cobro de las contribuciones sociales del FODESAF.

<sup>61</sup> Las variaciones absolutas entre los periodos 2012-2014, para este ingreso, muestran un crecimiento, sin embargo, los incrementos entre el 2013 y el 2014 son del 8,2%, cuando el aumento entre el 2012-2013 fue del 8,8%, comenzando a mostrarse una posible contracción del ingreso.

millones en relación con el presupuesto del año 2013 y representa el 45,5% de los ingresos totales.

Este ingreso depende de la recaudación del Impuesto sobre las Ventas, el que de acuerdo con lo indicado por esta Contraloría General en el Informe Técnico sobre el Proyecto de la Ley de Presupuesto de la República 2014, es la renta tributaria con mayor participación entre los ingresos corrientes del gobierno; sin embargo, su recaudación también está asociada a riesgos condicionados a variables económicas y fiscales vigentes en el país.

Porcentualmente, dicho ingreso, para el 2014 muestra una variación nominal del 5,2%, el cual en términos absolutos es de ₡11.148,4 miles, cuando el propuesto para el 2013 respecto del 2012 fue de un 14% nominal (₡26.329,2 miles), mostrándose un decrecimiento en el comportamiento del ingreso para el FODESAF en el ejercicio económico 2014, aspecto asociado con el decrecimiento que muestra el impuesto de ventas en relación con el PIB, según reestimaciones realizadas por la propia Contraloría General para los años 2013 y 2014<sup>62</sup>.

### **Presupuesto de Egresos**

El monto total de los recursos se distribuyen de la siguiente manera: ₡301.270,8 millones (61,0%) que se trasladan a instituciones que de acuerdo con la Ley N° 5662 y su reforma (Ley N° 8783) se les deben asignar montos mínimos o porcentajes fijos de recursos del Fondo; ₡144.291,6 millones (29,2%) como transferencias que originalmente eran asumidas por el Gobierno Central mediante el Presupuesto Nacional de la República y que se incluyen como responsabilidad del FODESAF por disposiciones de la Ley 8783 y ₡48.383,7 millones (9,8 %) como transferencias a otros programas sociales, definidos por las autoridades del sector social.

El insumo fundamental para la elaboración del Plan de Inversión FODESAF 2014, han sido las propuestas de presupuesto de las diferentes instituciones presentadas ante la DESAF, formuladas sobre la base de lineamientos y directrices metodológicas definidas por la DESAF.

Para la atención de lo establecido en el artículo 3 de la Ley del FODESAF, se asignan recursos orientados a programas para atender las necesidades de la población en estado de pobreza y pobreza extrema, en materias de vivienda, educación, salud y promoción social.

De acuerdo con lo anterior, aproximadamente un 18,5% se destina a vivienda (transferencias al Banco Hipotecario de la Vivienda); un 23,6% a educación, para el Programa Avancemos y el Fondo Nacional de Becas; un 10,0% a nutrición y salud (CONAPAM, OCIS, PANI, e ICODER) y un 41,2% a protección social (Pensiones del Régimen no Contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social, aportes al Instituto Mixto de Ayuda Social -IMAS-, Personas Adultas Mayores, Niños y Niñas, Personas con discapacidad); un 1,9% para empleo; un 3,1% para construcción y equipamiento y un 1,7% en otros aportes<sup>63</sup>.

En relación con la aplicación de los recursos, el cuadro siguiente muestra las asignaciones presupuestarias iniciales, por objeto del gasto, para los períodos del 2012 al 2014.

<sup>62</sup> Informe Técnico, Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2014, (Variaciones decrecientes en los tres ejercicios 2012: 4,95%; 2013: 4,75% y 2014: 4,71%).

<sup>63</sup> Fuente: Plan de Inversión FODESAF 2014.

**CUADRO 37**  
**FODESAF: EGRESOS PRESUPUESTADOS POR PARTIDA, 2012-2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Egresos	2012		2013		2014		2013 - 2014	
	Presupuesto Inicial	%	Presupuesto Inicial	%	Presupuesto Inicial	%	Variación Absoluta	Variación Real
Servicios	2.201,2	0,5%	2.396,6	0,5%	2.591,6	0,5%	195,0	3,5%
Transferencias Corrientes	310.600,0	74,7%	349.448,0	75,6%	382.007,8	77,3%	32.559,8	4,7%
Transferencias de Capital	97.159,2	23,4%	106.244,6	23,0%	106.272,6	21,5%	28,0	-4,2%
Cuentas Especiales	5.870,8	1,4%	4.299,6	0,9%	3.074,3	0,6%	(1.225,3)	-31,5%
<b>TOTAL</b>	<b>415.831,2</b>	<b>100,0%</b>	<b>462.388,8</b>	<b>100,0%</b>	<b>493.946,3</b>	<b>100,0%</b>	<b>31.557,5</b>	<b>2,3%</b>

Fuente: Presupuestos Iniciales 2012-2014.

La propuesta de egresos que se autorizó al FODESAF para el período 2014, refleja una composición relativamente similar a la de los ejercicios 2012 y 2013, en la cual, las partidas de Transferencias Corrientes y de Capital son las que mayor asignación de recursos reflejan, consignando entre ambas, el 98,8% de los recursos. Para el 2014 la primera representa el 77,3% del total de los egresos por un monto de ¢382.007,8 millones, mostrando una variación real del 4,7% respecto del 2013; y la segunda de destinan ¢106.272,6 que constituye el 21,5%, para una variación real del -4,2%, tal como se observa en el cuadro anterior.

La distribución de esas partidas se presenta a continuación, por grupos institucionales:

**CUADRO 38**  
**FODESAF: DETALLE DE TRANSFERENCIAS CORRIENTES Y DE CAPITAL, 2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Grupo Institucional	Transferencias Corrientes	Transferencias de Capital	Total	%
Al Gobierno Central	173.566,6	510,0	174.076,6	35,7%
A Órganos Desconcentrados	51.602,0	963,0	52.565,0	10,8%
A Instituciones Descentralizadas no Empresariales	155.457,6	-	155.457,6	31,8%
A Gobiernos Locales	-	4.230,0	4.230,0	0,9%
A Empresas Públicas no Financieras	-	6.000,0	6.000,0	1,2%
A Instituciones Públicas Financieras	1.100,0	90.356,0	91.456,0	18,7%
A Entidades Privadas sin Fines de Lucro	281,4	4.213,5	4.494,9	0,9%
<b>TOTAL</b>	<b>382.007,6</b>	<b>106.272,5</b>	<b>488.280,1</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Presupuesto Inicial 2014.

El mayor porcentaje de asignación de recursos durante el 2014 corresponde a las transferencias al Gobierno Central con un 35,7%, que alcanza un monto total de ¢174.076,6 millones, dentro de los cuales se propone trasladar al Programa Avancemos del Ministerio de Educación Pública la suma de ¢48.500,0 millones, y para la Caja Costarricense de Seguro Social a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se asignan ¢55.366,7 millones, para financiar las pensiones de adultos mayores en situación de pobreza.

En el Programa Avancemos, el monto de la transferencia aumentó en comparación con la prevista para el 2013, que tenía una estimación inicial de ¢42.000,0 millones; sin embargo, la meta de cobertura propuesta es igual para el año 2014<sup>64</sup>. El incremento en el costo del programa, según lo indicado por las autoridades del IMAS<sup>65</sup>, obedece a que para el 2014, uno de los objetivos es promover la permanencia de estudiantes en el Sistema Educativo Formal de Secundaria; además de que a partir de este período se incrementa el monto de las transferencias monetarias condicionadas a los estudiantes que cursen séptimo año de educación secundaria.

Otras transferencias relevantes son las asignadas a Instituciones Descentralizadas no empresariales, que representan el 31,8% del total de las transferencias, dentro de las que se encuentra la transferencia al IMAS por ¢36.469,7 millones que se aumenta en ¢7.726,9 millones con respecto al 2013.

Lo anterior, debido a que el IMAS será la unidad ejecutora encargada del Programa de Prestación Alimentaria a cargo del Estado y del denominado "Aportes de Dinero en efectivo como Asignación Familiar" dirigidos a los trabajadores de bajos ingresos que tengan hijos o hijas con discapacidad permanente o menores de dieciocho años, o mayores de dieciocho años y menores de veinticinco años, siempre y cuando sean estudiantes de una institución de educación superior, beneficios que están previstos en la Ley N° 8783 y que durante el 2013 no contaban con unidad ejecutora.

De la transferencia para el IMAS, la suma de ¢34.000,0 millones, se destina al Programa de Atención Integral de la Pobreza, monto que supera el mínimo previsto en la Ley N° 5662, que contiene esa obligación, aumentando con respecto al año 2013 en ¢5.257,2 millones, período en el que se le asignó inicialmente la suma de ¢28.742,8 millones.

En relación con las Transferencias de Capital, por la suma de ¢106.272,6 millones, representa el 21,7% del total de los gastos previstos en el presupuesto 2014, cifra que para los períodos del año 2013 al 2014, no muestra variaciones importantes. La diferencia principal está en el destino de los recursos, destacándose que para el 2014, se propone una disminución al Ministerio de Obras Públicas y Transportes para la Construcción de CEN-CINAI Red de Cuido, de ¢1.290,0 millones y al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Red de Cuido), que se elimina la transferencia de capital por ¢600,0 millones, prevista en el 2013.

También se da una disminución de los recursos previstos para la OCIS a través de Ministerio de Salud para la construcción de centros de nutrición la que pasa de ¢1.420,6 millones en el 2013, a un monto de ¢963,0 millones en el 2014. Las transferencias de capital a los Gobiernos Locales disminuyeron para este ejercicio, pasando de ¢6.150,0 millones en el 2013, a ¢4.230,0 millones en el 2014. A los gobiernos locales se les asignó transferencias para la construcción, ampliación, equipamiento y compra de terrenos para los centros de cuidado y desarrollo integral como parte de la ejecución de la política social relacionada con la Red de Cuido<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Conforme lo previsto por el IMAS, en su Plan Operativo Institucional 2014, se atenderán 160.000 estudiantes, el mismo número que se propuso en el presupuesto inicial 2013.

<sup>65</sup> Acuerdo del Consejo Directivo N°008-01-2014 del IMAS, sobre la promoción de la permanencia y reinserción del estudiante en el Sistema Educativo e incremento en el monto de las ayudas (Acta N°001-01-2014, de fecha 13/01/2014).

<sup>66</sup> En el Informe No. DFOE-SOC-IF-05-2011 del 23 de mayo del 2011, sobre el diseño y la implementación de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, esta Contraloría General advirtió la necesidad de que se realice un inventario de la infraestructura y recursos existentes e identifique la oferta pública y privada disponible en los cantones en que se construirán esos centros de cuidado, así como estimar la demanda potencial de los servicios, como elementos orientadores de la inversión pública a realizar para impulsar la Red citada.

La mayor cantidad de recursos consignados en la partida de Transferencias de Capital para el período 2014, se destinan al Banco Hipotecario para la Vivienda, específicamente para el Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI) que tiene su base jurídica en la Ley N° 8783 y absorbe el 18,0% del total de los recursos del Fondo para el 2014 y el 83,9% del monto destinado a transferencias de capital.

Sobre los CEN-CINAI se debe tener en cuenta que mediante la Ley N° 8809, del 28 de abril del 2010, se creó la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición de Centros Infantiles de Atención Integral en la que se establece que su financiamiento, equivale como mínimo, al 15% de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares<sup>67</sup>.

A pesar de lo dispuesto en la norma señalada y el tiempo transcurrido desde su vigencia, a la fecha el Ministerio de Salud no ha logrado consolidar el órgano desconcentrado con personalidad jurídica instrumental previsto en la referida Ley N° 8809.

Dentro de las medidas adoptadas para constituir la nueva Dirección de CEN-CINAI, el Poder Ejecutivo, emitió el Reglamento Orgánico de la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral<sup>68</sup>, en el que se señala que el Ministerio de Salud en conjunto con la citada Dirección establezca y ejecute, en un plazo de tres años<sup>69</sup>, un plan de transición que permita el traslado de responsabilidades de gestión, funciones, procesos y recursos, al nuevo órgano adscrito, de manera que se asegure el cumplimiento del marco jurídico que rige la Administración Pública, así como los fines y funciones establecidas en la referida Ley N° 8809.

En este sentido, cabe mencionar que, en el presupuesto asignado al Ministerio de Salud para el período 2014, se consignan ¢2.310,5 millones para la consolidación de este nuevo órgano adscrito, correspondiéndole al jerarca de dicha cartera ministerial, entre otros aspectos, definir y aprobar la estructura programática de la nueva Dirección<sup>70</sup>.

En lo que respecta al presupuesto inicial del período 2014, por acuerdo entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se definió que el giro de recursos provenientes de FODESAF al Programa CEN-CINAI, se hará a partir del año 2015, mediante un convenio a suscribir, por lo que el servicio se seguirá brindando conforme se ha ejecutado a la fecha<sup>71</sup>.

En relación con el porcentaje previsto en la ley para el financiamiento de la Dirección Nacional del CEN-CINAI, dada su magnitud, este Órgano Contralor señala la importancia de que las autoridades competentes en esta materia, valoren su impacto en los planes gubernamentales del sector social y lucha contra la pobreza, ya que podría limitarse la asignación presupuestaria a otra serie de programas sociales.

A lo indicado en el párrafo anterior, se debe agregar la iniciativa contenida en el Proyecto de Ley N° 18.921, denominado “Ley de la Red Nacional de Cuido”, donde se propone financiar con no menos del 4% de los recursos del FODESAF dicha red, lo que implicaría que en caso de aprobarse esta iniciativa, los ingresos destinados y relacionados con el cuidado infantil representarían como mínimo el 19% de los recursos del Fondo. En este sentido, cabe mencionar

<sup>67</sup> Inciso a), artículo 10 de la Ley N° 8809.

<sup>68</sup> Decreto N°37270-S, publicado en La Gaceta 179 del 17 de septiembre de 2012.

<sup>69</sup> Los tres años de plazo vencen en septiembre de 2015.

<sup>70</sup> Oficio N°DFOE-SOC-0023 (00374) de fecha 16 de enero de 2014, de la Contraloría General de la República.

<sup>71</sup> Oficio de la Ministra de Salud N°DM-LR-6145-2013 de fecha 2 de septiembre de 2013, dirigido al Ministro de Trabajo y Seguridad Social y a la Directora General de Asignaciones Familiares.



que, este Órgano Contralor mediante oficio N° DFOE-SOC-1086<sup>72</sup> de finales del año 2013, sugirió a la Asamblea Legislativa, definir y sustentar técnicamente la suficiencia o insuficiencia de esa asignación en función de la cobertura que se pretende alcanzar, y principalmente, considerando el impacto que esa asignación de recursos tendría en otros programas sociales que en la actualidad se financian con el Fondo, toda vez que, dicho aporte vendría a constituirse en una nueva asignación para éste.

## 5.7 Patronato Nacional de la Infancia (PANI)

La Constitución Política, en su artículo 55, establece que la protección especial de la madre y del menor estará a cargo del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), con la colaboración de las otras instituciones del Estado.

Para dar cumplimiento a lo anterior, mediante la Ley N° 39 del 6 de agosto de 1930, se creó el PANI, como dependencia de la Secretaría de Previsión Social y posteriormente, se promulgó la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, N° 7648 del 9 de diciembre de 1996<sup>73</sup>, que lo define como una institución autónoma con administración descentralizada y presupuesto propio, encargada de proteger especialmente y en forma integral a las personas menores de edad (PME) y sus familias como elemento natural y pilar de la sociedad, en el ejercicio de la rectoría que le asiste, y orientada por las políticas gubernamentales. El PANI está facultado para efectuar transferencias de fondos a organizaciones privadas, de acuerdo con el artículo 38 de su Ley Orgánica.

Para llevar a cabo su función, el PANI se financia con recursos provenientes del Gobierno Central a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, según la Ley N° 7648 y las Leyes N° 7972<sup>74</sup>, artículo 15, inciso b) y 5662<sup>75</sup>, artículo 3.

Entre las fuentes de financiamiento estipuladas en su Ley Orgánica, el artículo 34 establece en el inciso a) que: *“El Estado incluirá en el presupuesto nacional una partida equivalente al siete por ciento (7%) de lo recaudado en el año fiscal anterior por concepto de impuesto sobre la renta, que se girará al Patronato una sola vez, en el mes de enero de cada año”*.

Con respecto a dicha disposición, es importante destacar que en el año 2013 se produjeron dos sentencias judiciales, uno de la Sala Constitucional<sup>76</sup> y otro del Tribunal Procesal Contencioso Administrativo de San José<sup>77</sup>, en los que se señaló la obligación que tiene el Ministerio de Hacienda de girar dicho porcentaje al PANI. No obstante las resoluciones indicadas, la totalidad de los recursos que correspondería trasladar al PANI en cumplimiento de esa disposición legal, no ha sido considerada como parte del presupuesto inicial 2014 del citado Patronato.

Al respecto, esta Contraloría General le señaló al PANI la necesidad de presentar el presupuesto inicial 2014 con los recursos probables a ingresar, y que la estimación de los ingresos se

---

<sup>72</sup> Oficio DFOE-SOC-1086 (14059) de fecha 17 de diciembre de 2013, relativo a criterio emitido sobre el Proyecto de Ley N° 18.921, denominado “Ley de la Red Nacional de Cuido”.

<sup>73</sup> Publicada en la Gaceta No. 245 del 20 de diciembre de 1996.

<sup>74</sup> Creación de cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos para financiar un plan integral de protección y amparo de la población adulta mayor, niñas y niños en riesgo social, personas discapacitadas abandonadas, rehabilitación de alcohólicos y farmacodependientes, apoyo a las labores de la Cruz Roja y derogación de impuestos menores sobre las actividades agrícolas y su consecuente sustitución.

<sup>75</sup> Ley del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, reformada mediante la Ley N°8783 del 13 de octubre del 2009 y publicado en el Alcance N° 42 a La Gaceta N° 199 del 14 de octubre del 2009.

<sup>76</sup> No. 2013-003691 de las 11:30 del 15 de marzo de 2013.

<sup>77</sup> No. 53-2013-VII de las 14:25 del 28 de agosto de 2013.

efectuara "...con fundamento en las transferencias de períodos anteriores que haya realizado el Ministerio de Hacienda (...) sin perjuicio de que posteriormente puedan realizarse las variaciones que sean pertinentes una vez que se tenga establecido el monto que ese Ministerio debe girar por el concepto indicado..."<sup>78</sup>.

### Comportamiento de los ingresos

El presupuesto inicial del PANI para el 2014, asciende a ₡35.176,2 millones y está constituido principalmente por las transferencias corrientes que alcanzan un 96,2% del total presupuestado y que provienen de lo incorporado en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinarios de la República para el ejercicio económico 2014, por ₡ 33.837,2 millones, distribuidos de la siguiente manera:

- ₡17.555,3 millones para financiar la actividad ordinaria en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 7648.
- ₡858,4 millones y ₡423,5 millones conforme a la Ley N° 7972, para los programas de atención, albergue, rehabilitación o tratamiento de niñas o niños discapacitados o en riesgo social y los proyectos de inserción educativa de madres adolescentes en situaciones de riesgo social, respectivamente.
- ₡15.000,0 millones correspondientes al aporte del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 5662 y sus reformas.
- El presupuesto se complementa con otros ingresos menos representativos que alcanzan el restante 3,8% del total de ingresos, y se refieren a los que se generan por Multas<sup>79</sup>, sanciones, remates y confiscaciones (3,7%) y Otros ingresos no tributarios (0,1%)

En el siguiente cuadro, se puede observar la evolución de los ingresos para el período 2012-2014.

**CUADRO 39**  
**PANI: INGRESOS PRESUPUESTADOS POR PARTIDA, 2012-2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Ingresos	2012		2013		2014		Variación Absoluta 2013/2014
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
Ingresos de la Propiedad	15,9	0,1%	15,6	0,1%	11,0	0,0%	-4,6
Multas, sanciones, remates y confiscaciones	6.201,0	21,2%	1.484,2	5,5%	1.298,2	3,7%	-186,0
Otros ingresos no tributarios	284,5	1,0%	284,5	1,1%	29,8	0,1%	-254,7
Transferencias corrientes	22.736,2	77,8%	24.619,3	90,9%	33.837,2	96,2%	9.217,9
Financiamiento	0,0	0,0%	668,2	2,5%	0,0	0,0%	-668,2
<b>TOTAL</b>	<b>29.237,6</b>	<b>100,0%</b>	<b>27.071,8</b>	<b>100,0%</b>	<b>35.176,2</b>	<b>100,0%</b>	<b>8.104,4</b>

Fuente: Presupuestos Iniciales 2012 - 2014.

En el período 2013-2014 los ingresos presupuestados presentaron un incremento nominal de 29,9%, lo cual en términos absolutos representó un incremento ₡8.104,4 millones, variación que en gran medida se origina por el aumento en las transferencias del Gobierno Central, con

<sup>78</sup>Oficio N° 08984 (DFOE-SOC-0694) del 29 de agosto del 2013.

<sup>79</sup>Ley de Tránsito N° 9078, publicada en La Gaceta 207 de 26 de octubre de 2012.

fundamento en el artículo 34 de la Ley N° 7648. Esas transferencias, muestran un crecimiento en el ejercicio económico 2014 del 109% con respecto a la suma presupuestada en el año 2013, pasando de ¢8.372,9 millones a ¢17.555,3 millones; sin embargo, según se indicó, aún resulta insuficiente para cumplir con lo establecido en la norma que autoriza ese recurso, ya que de conformidad con la cifra que se estima recaudar en el periodo 2014 por concepto del Impuesto sobre la Renta, la suma que hubiera correspondido transferir es de ¢68.512,0 millones<sup>80</sup>.

### Presupuesto de Egresos

La distribución de los recursos durante los últimos períodos ha sido similar y se orienta a los dos programas con que cuenta el PANI para atender a las personas menores de edad (PME), adolescentes y sus familias, a saber: Actividades Centrales y Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. El primero se encarga de la actividad administrativa de la institución, mientras que el segundo se dirige al cumplimiento de su actividad sustantiva.

En el período 2012-2014, estos programas presentan la siguiente situación presupuestaria:

**CUADRO 40**  
**PANI: EGRESOS PRESUPUESTADOS POR PROGRAMA, 2012-2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Programa Presupuestario	2012		2013		2014		Variación Absoluta 2013/2014
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
Actividades Centrales	5.869,2	20,1%	5.679,3	21,0%	7.997,8	22,7%	2.318,5
Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes	23.368,4	79,9%	21.392,5	79,0%	27.178,4	77,3%	5.785,9
<b>TOTAL</b>	<b>29.237,6</b>	<b>100,0%</b>	<b>27.071,8</b>	<b>100,0%</b>	<b>35.176,2</b>	<b>100,0%</b>	<b>8.104,4</b>

Fuente: Presupuestos Iniciales 2012 - 2014.

A nivel de partidas presupuestarias el comportamiento del gasto es el que se detalla en el siguiente cuadro:

<sup>80</sup> Monto estimado luego de disminuir del impuesto a la renta el 6% correspondiente al Poder Judicial; asimismo, se excluye el monto destinado por la Ley N° 7972 de 22 de diciembre de 1999 (Impuestos sobre cigarrillos y licores) para el Plan de Protección Social.

**CUADRO 41**  
**PANI: EGRESOS PRESUPUESTADOS POR PARTIDA, 2012-2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Partida	2012		2013		2014		Var. Absoluta 2014/2014
	Monto	%	Monto	%	Monto	Estr.	
Remuneraciones	13.104,9	44,8%	12.999,0	48,0%	14.612,2	41,5%	1.613,2
Servicios	5.657,0	19,3%	5.735,6	21,2%	8.219,0	23,4%	2.483,4
Materiales y Suministros	1.611,9	5,5%	1.734,1	6,4%	2.321,4	6,6%	587,3
Bienes Duraderos	934,6	3,2%	546,0	2,0%	841,3	2,4%	295,3
Transferencias Corrientes	7.569,1	25,9%	6.057,1	22,4%	8.077,1	23,0%	2.020,0
Cuentas Especiales	360,1	1,2%	-	-	1.105,2	3,1%	1.105,2
<b>TOTAL</b>	<b>29.237,6</b>	<b>100,0%</b>	<b>27.071,8</b>	<b>100,0%</b>	<b>35.176,2</b>	<b>100,0%</b>	<b>8.104,4</b>

Fuente: Presupuestos Iniciales 2012 - 2014.

La partida más relevante corresponde a Remuneraciones, la cual para el 2014 representa el 41,5% del total presupuestado y presenta un incremento del 12,4% con respecto al año 2013, para cubrir el pago de 788 plazas por sueldos para cargos fijos.

Otro gasto importante lo constituye el concepto de Servicios, que muestra un comportamiento relativamente estable en el periodo 2012-2013, en relación con el gasto total; sin embargo, para el año 2014 presenta un crecimiento nominal del 43,3% con respecto a la estimación realizada en el presupuesto inicial 2013, situación que obedece, entre otras razones, al incremento para el pago de alquileres, por cuanto se considera para su estimación, el Estudio de Regionalización y Jurisdicciones Territoriales Vigentes, en el que se determina que para la ejecución de la parte sustantiva del PANI, de 60 a 82 dependencias deben alquilar inmuebles para llevar a cabo las funciones que les corresponden; asimismo, se presupuestan recursos para el funcionamiento del Sistema Alternativo de Contratación de Profesionales y Técnicos necesario en el abordaje del proceso atencional; además, se prevé la contratación de la auditoría externa que fiscaliza los estados financieros, y se incluyen las previsiones presupuestarias correspondientes a los procesos contractuales que ejecuta la Auditoría Interna, para la realización de auditorajes específicos, y para contratar la segunda etapa del sistema INFOPANI, con el fin de contar con mayor fluidez y eficiencia en el manejo de la información.

La partida Transferencias Corrientes que forma parte de la actividad sustantiva de la institución, muestra una asignación  $\text{Q}8.077,1$  millones que representa el 23% del total de los recursos, y significa un incremento de un 33,3% con respecto al presupuesto inicial del año 2013 ( $\text{Q}6.057,1$  millones).

Dicha partida incluye las subvenciones a Organizaciones no Gubernamentales; Guarderías y Comedores que atienden y protegen a las PME; a Hogares Solidarios Subvencionados y al Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia para la Atención de menores con problemas de adicción a las drogas según el convenio PANI-IAFA. También se asignan a esta partida otros recursos para atender la actividad ordinaria de la institución, como prestaciones legales, cuotas a organismos internacionales, entre otros gastos.

En lo que respecta a la partida de Cuentas Especiales, Sumas sin asignación presupuestaria, que normalmente se usa como una cuenta de balance, se incorpora una previsión de gasto ante una solicitud efectuada por el PANI a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

para la creación de 42 plazas que serían utilizadas en el fortalecimiento de los equipos técnicos y profesionales de las oficinas locales y los Departamentos Financiero Contable y Tecnologías de Información, así como 27 plazas para el fortalecimiento de los Departamentos de Adopciones y Acreditación, el Albergue del Riel de Guápiles y el Sistema de Información Institucional (INFOPANI), e instalar la Unidad de Mantenimiento, la cual tendrá a cargo las labores de mantenimiento correctivo y preventivo en todas las instalaciones del Patronato.

## 5.8 Entidades de Educación Superior Estatal

Para el período 2014, las entidades estatales de educación superior (UNED, UNA, UCR, ITCR, UTN y CONARE), cuentan con un presupuesto total por la suma de ₡556.790,8 millones, monto superior en ₡97.193,4 millones al aprobado en el 2013; el cual muestra una tasa de crecimiento nominal del 21,1% y en términos reales del 16,0%. El monto en cuestión representa el 2,1% del PIB estimado para el año 2014 y se distribuye, por entidad, según se muestra en el siguiente cuadro.

**CUADRO 42**  
**ENTIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL: INGRESOS PRESUPUESTADOS POR PARTIDA, 2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Ingresos	ITCR	UNED	UCR	UTN	UNA	CONARE	TOTAL
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>47.568,0</b>	<b>42.815,3</b>	<b>221.738,7</b>	<b>28.906,4</b>	<b>92.142,5</b>	<b>9.762,4</b>	<b>442.933,3</b>
Ingresos Tributarios	407,0	85,0	680,0	-	17,1	-	1.189,0
Venta de Bienes y Servicios	3.254,6	6.387,7	12.174,5	3.613,7	5.062,2	237,9	30.730,5
Ingresos a la propiedad	502,7	301,0	3.924,2	117,6	1.735,0	192,0	6.772,5
Transferencias de Gobierno Central	42.356,5	35.418,3	199.267,8	25.139,3	84.327,1	9.274,7	395.783,8
Transferencias del resto del sector público, sector privado y externo	949,3	282,1	5.012,2	25,0	782,6	57,8	7.109,0
Otros ingresos corrientes	97,8	341,2	680,0	10,8	218,6	-	1.348,4
<b>Ingresos de Capital</b>	<b>156,0</b>	<b>-</b>	<b>99,1</b>	<b>5,8</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>260,9</b>
Otros ingresos de capital	156,0	-	99,1	5,8	-	-	260,9
<b>Financiamiento</b>	<b>33.921,6</b>	<b>6.568,6</b>	<b>27.942,2</b>	<b>5.879,2</b>	<b>38.409,8</b>	<b>875,3</b>	<b>113.596,6</b>
Recursos de Vigencias Anteriores	33.921,6	6.568,6	27.942,2	5.879,2	38.409,8	875,3	113.596,6
<b>TOTAL</b>	<b>81.645,6</b>	<b>49.383,9</b>	<b>249.780,0</b>	<b>34.791,4</b>	<b>130.552,3</b>	<b>10.637,7</b>	<b>556.790,8</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIPP.

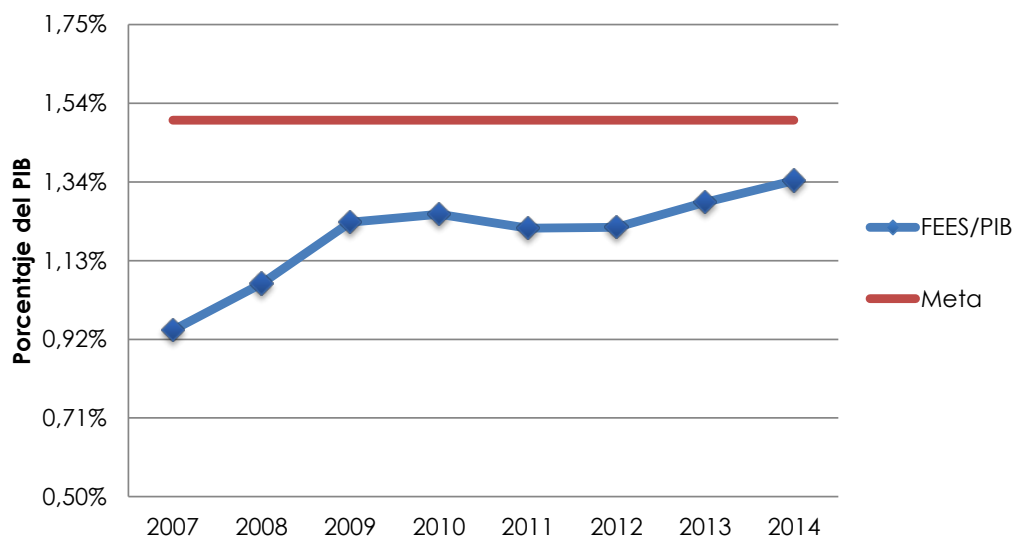
### Sobre el financiamiento de la educación superior estatal:

La principal fuente de financiamiento de la educación superior es el FEES<sup>81</sup> que distribuye el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), cuyo monto para 2014 ascendió a la suma de ₡359.978,5 millones, que representa el 1,34% del PIB y el 71,1% de los ingresos totales de las universidades.

<sup>81</sup> El artículo 85 de la Constitución Política establece que el Estado creará rentas propias para las universidades y establecerá un fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal.

Sobre este particular, resulta importante mencionar que, el financiamiento de la UTN<sup>82</sup>, no está incluido en el convenio de financiamiento negociado por el CONARE con las universidades para el período 2011-2015. Con ese convenio se pretende que el financiamiento de la educación superior alcance progresivamente el 1,54% del PIB (para el 2014, asciende a un 1,34%). El siguiente gráfico muestra la tendencia del FEES como porcentaje del PIB, y se compara con la meta establecida en el mencionado convenio de financiamiento.

**GRÁFICO 4**  
**ENTIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL: FEES COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2007-2014**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIPP, datos de las universidades y el BCCR.

Dicha gráfica destaca la tendencia al incremento del FEES como porcentaje del PIB, pasando de 0,94% en el 2007 a 1,34% en el 2014.

Para el año 2014 los ingresos por concepto de Venta de Servicios Fondos Restringidos de la Universidad de Costa Rica disminuyeron en un 35% con respecto a la recaudación esperada para el 2013, lo cual se explica fundamentalmente por el vencimiento en febrero de 2014 del convenio entre la Universidad de Costa Rica y la Caja Costarricense de Seguro Social, para la provisión de los servicios integrales de salud en los cantones de Montes de Oca, Curridabat y las localidades de San Juan, San Diego y Concepción del cantón de la Unión, convenio que de acuerdo con lo indicado por la UCR<sup>83</sup>, no existe posibilidad de prórroga; y que aportaba ingresos de manera anual por la suma de ₡7.815,0 millones.

En cuanto a los recursos del superávit, las universidades incorporaron en el presupuesto inicial 2014, la suma total de ₡113.596,6 millones, que representa el 20,4% del total de los presupuestos iniciales; de los cuales una parte es superávit libre, cuyo destino es la adquisición, mantenimiento y reparación de equipo en la partida de bienes duraderos y el superávit específico, que es básicamente para presupuestar los recursos que se tratan como compromisos presupuestarios del ejercicio precedente.

<sup>82</sup> 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 ₡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.

<sup>83</sup> Oficio OAF-5159-2013 del 13 de noviembre de 2013.

## Recursos provenientes del Convenio de préstamo con el Banco Mundial

Como parte de los acuerdos para la firma del Convenio FEES 2010- 2015, el Gobierno de la República se comprometió a tramitar y financiar en su totalidad a favor de las instituciones que forman actualmente el CONARE, una operación de crédito por \$200 millones, de ahí que en la Ley N° 9144, publicada en el Diario Oficial la Gaceta N° 140, del 22 de julio del 2013 se aprobó el empréstito para financiar, a través del Banco Mundial, el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Superior.

Posteriormente, sobre este particular, el Gobierno aprobó, mediante la Ley N° 9166, el Primer Presupuesto Extraordinario de la República del periodo 2013, en el cual se incorporaron los recursos del citado empréstito por los \$200.00 millones citados. De ese monto, a cada Universidad, se le asignó la suma de \$50.0 millones, acorde con lo señalado en dicha Ley N° 9166 (publicada en la Gaceta N° 180 de 19 de septiembre del 2013).

Estos recursos serán aplicados para el Plan de Mejoramiento Institucional, en aspectos como: el mejoramiento de la infraestructura para la enseñanza, el aprendizaje y la investigación; fomentar la evaluación y acreditación de los programas académicos; y en el fortalecimiento de la planificación estratégica a largo plazo, la rendición de cuentas y el seguimiento y evaluación.

## Presupuesto por objeto del gasto

En el siguiente cuadro se muestran los presupuestos de gastos del periodo 2014 para las universidades y el CONARE, según el objeto del gasto. Destaca que el 57,7% de los recursos se destinan a la partida de remuneraciones, que en términos absolutos asciende a un total de ¢321.027,0 millones, para cubrir el pago de 13.570 plazas, de las cuales 305 son nuevas.

**CUADRO 43**  
**ENTIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL: EGRESOS PRESUPUESTADOS POR PARTIDA, 2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Partida	ITCR	UNED	UCR	UTN	UNA	CONARE	TOTAL	%
Remuneraciones	36.555,9	32.773,5	156.939,1	22.691,7	66.956,2	5.110,6	321.027,1	57,7%
Servicios	5.170,0	7.677,4	22.117,0	2.240,5	7.679,5	3.225,1	48.109,5	8,6%
Materiales y suministros	2.613,0	2.471,6	7.192,5	848,8	2.446,2	207,8	15.779,9	2,8%
Intereses y comisiones	186,2	290,0	141,2	74,2	259,9		951,4	0,2%
Activos financieros	304,0		21,4		4,0		329,4	0,1%
Bienes duraderos	29.419,5	4.134,3	26.628,4	7.655,3	15.109,4	859,5	83.806,3	15,1%
Transferencias corrientes	5.418,2	1.923,2	27.801,2	1.234,6	13.492,9	873,4	50.743,5	9,1%
Amortizaciones	107,8	114,0	103,0	46,2	153,0		524,0	0,1%
Cuentas especiales	1.870,9		8.836,2		24.451,2	361,3	35.519,7	6,4%
<b>TOTAL</b>	<b>81.645,6</b>	<b>49.383,9</b>	<b>249.780,0</b>	<b>34.791,4</b>	<b>130.552,3</b>	<b>10.637,7</b>	<b>556.790,8</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP.

## Gasto en inversión

Como puede observarse el segundo grupo de gastos más importante es el de Bienes Duraderos por la suma de ¢83.806,4 millones, que representa el 15,1% del total de los gastos.

El Instituto Tecnológico, consideró en esa partida de gastos, la suma de ₡25.013,0 millones, provenientes del empréstito con el Banco Mundial, para desarrollar los diferentes proyectos que forman parte del Plan de Mejoramiento Institucional, reportando un incremento de 223% en relación con las cifras del 2013. A su vez, dentro de dicha partida se incorporan gastos para el programa de docencia, el cual incluye recursos para el “Sistema de Gestión e información (estudiantil y académico)” y para la construcción de algunas obras de infraestructura del Instituto. Al respecto, esta Contraloría General le indicó al ITCR que para la ejecución de estos recursos se debe observar lo expuesto en los principios presupuestarios de programación y de gestión financiera, máxime que no se ejecutarán en su totalidad en el 2014.

En la Universidad de Costa Rica, los proyectos de inversión que se incluyen en el presupuesto inicial, consideran, entre otras obras el edificio de Residencias Estudiantiles en el Recinto de Guápiles; el Centro Infantil Laboratorio y Casa Infantil; además, en la partida de Servicios (subpartida Alquileres)<sup>84</sup> se presupuesta la suma de ₡2.636.2 millones que se destina al Programa de Inversiones con el propósito de atender las obligaciones que demanda el compromiso contraído con el Banco de Costa Rica por medio del fideicomiso UCR-BCR<sup>85</sup>, firmado con el fin de desarrollar varios Megaproyectos de Construcción, dentro de los cuales están: el edificio de la Facultad de Ciencias Sociales; el edificio de Ingeniería; el edificio del Sistema de Estudios de Posgrado y la Vicerrectoría de Investigación; la Biblioteca para la Facultad de Ciencias Agroalimentarias, entre otras obras.

En la UNA, en la citada partida se incluyen obras del Plan de Inversiones 2014, algunas de las cuales ya iniciaron en el 2013, entre las que se tienen: la construcción del edificio de uso múltiple en la Sede Omar Dengo; el edificio soda campus Benjamín Núñez; la construcción del edificio de laboratorios de la Escuela de la Calidad de Vida y Movimiento Humano y la construcción de la planta de tratamiento para la Escuela de Medicina Veterinaria.

En la UTN se incluye la construcción de varios edificios, entre ellos, la ampliación de aulas en Centro de Formación Pedagógica y Tecnología Educativa; la remodelación del salón multiuso y finalización de la construcción de los dos módulos de aulas en la Sede del Pacífico; la construcción del edificio administrativo y el módulo de aulas en la Sede de Guanacaste y la finalización de la construcción de la sala de capacitación y la sala estudiantil.

Particularmente, en lo que respecta a la UTN, cabe destacar que, de acuerdo con una auditoría realizada recientemente por esta Contraloría General (DFOE-SOC-IF-12-2013), se indicó, entre otros aspectos, que la UTN si bien es cierto ha realizado esfuerzos por planificar la inclusión de proyectos nuevos, en su “Plan Financiero Quinquenal”; sin embargo, ello no se refleja en el plan anual operativo y por ende, no están en ejecución; reflejando desvinculación entre la estrategia institucional, el plan quinquenal y el plan operativo anual.

A su vez, en dicha auditoría se indicó que las debilidades de la planificación de la infraestructura tienen su origen en la ausencia de estudios previos a la elaboración del plan quinquenal, y a que éste fue elaborado antes de terminar el proceso de planificación estratégica de la UTN. Además, en dicha auditoría se indicó que, su formulación se realizó más como un mecanismo de solicitud de recursos ante las autoridades gubernamentales, que como un instrumento de planificación, administración y gestión de proyectos de infraestructura.

---

<sup>84</sup> Se presupuesta en la subpartida de alquileres, por cuanto de conformidad con la cláusula décimo tercera punto III del convenio, una de las obligaciones del fiduciario, es arrendar a la UCR todas las obras que se construyan a través del fideicomiso. La cuota incluye el arrendamiento, la amortización y los intereses.

<sup>85</sup> Refrendado por la Contraloría General mediante el oficio N° 06521 (DCA-1831) del 15 de julio de 2011.



Por lo tanto, para las actuales obras de infraestructura que la UTN planifica construir, no es posible afirmar que los recursos que se pretenden invertir se estén dirigiendo hacia los proyectos de mayor impacto y urgencia.

De allí que, esta Contraloría General, le dispuso a la Administración por medio de dicha auditoría, elaborar y sustentar en forma técnica un portafolio de proyectos de infraestructura acorde con las necesidades y recursos con que cuenta la Universidad, para el período 2013-2021. Y en este sentido, se le indicó a la UTN, que los proyectos de infraestructura que se contemplan en el presupuesto para el 2014, deben ser producto de dicho portafolio de proyectos.

## 5.9 Consejo Nacional de Producción (CNP)

El Consejo Nacional de Producción (CNP), es una institución autónoma, que tiene personería Jurídica propia y cuenta con autonomía funcional y administrativa. Para el cumplimiento de sus fines<sup>86</sup> tiene asignadas una serie de funciones y actividades ordinarias referidas principalmente a la agroindustria, mercadeo, información de mercados, investigación, transferencia tecnológica, asistencia técnica, seguridad alimentaria, venta de servicios, abastecimiento institucional, calidad agrícola y reconversión productiva.

El CNP ha experimentado desde el año 1991 cambios en sus actividades sustantivas, lo que ha llevado a las diferentes administraciones a proponer modificaciones a la organización y ajustes en la cantidad de personal. Actualmente se encuentra en un proceso de modernización y reorganización administrativa, aprobado por el CNP y MIDEPLAN. Asimismo, en la corriente legislativa se encuentran en trámite diversos proyectos de ley tendientes a propiciar reformas en su Ley Orgánica.

Para dar cumplimiento los fines institucionales, el CNP en el año 2014 cuenta con un presupuesto ordinario de ₡52.060,6 millones, el cual en términos reales disminuyó en un 11,8% respecto al presupuesto ordinario del año 2013. Un detalle de la estructura programática del presupuesto del Consejo, se presenta en el siguiente cuadro:

---

<sup>86</sup> El CNP tendrá entre sus fines la "(...) transformación integral de las actividades productivas del sector agropecuario en procura de su modernización y verticalización para darle la eficiencia y competitividad que requiere el desarrollo económico de Costa Rica; asimismo, facilitar la inserción de tales actividades en el mercado internacional, con énfasis en los pequeños y medianos productores, para buscar una distribución equitativa de los beneficios que se generen, entre otros, mediante esquemas de capacitación y transferencia tecnológica (...) mantener un equilibrio justo en las relaciones entre productores agropecuarios y consumidores, para lo cual podrá intervenir en el mercado interno de oferta y demanda, para garantizar la seguridad alimentaria del país (...) fomentar la producción, la industrialización y el mercado de los productos agrícolas y pecuarios, directamente o por medio de empresas de productores agropecuarios organizados, avalados o respaldados por el Consejo".

**CUADRO 44**  
**CNP: EGRESOS PRESUPUESTADOS POR PROGRAMA, 2011-2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Programa	2011	2012	2013	2014	%	Var. Absoluta	Var. Real
Actividad Centrales	7.184,8	9.884,2	5.469,6	5.900,8	11,3%	431,2	3,3%
Servicios para la competitividad	3.765,9	3.914,0	5.508,2	5.410,8	10,4%	-97,4	-5,9%
Seguridad Alimentaria	2.598,7	1.397,7	1.399,5	1.184,9	2,3%	-214,6	-18,9%
Abastecimiento Sector	11.649,0	17.244,3	22.916,3	18.771,7	36,1%	-4.144,6	-21,6%
Fábrica Nacional de Licores	12.893,2	16.612,2	21.190,8	20.792,3	39,9%	-398,5	-6,1%
<b>TOTAL</b>	<b>38.091,6</b>	<b>49.052,4</b>	<b>56.484,4</b>	<b>52.060,5</b>	<b>100,0%</b>	<b>-4.423,9</b>	<b>-11,8%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2011 - 2014.

Es importante destacar que para dar cumplimiento a las funciones sustantivas del CNP, relacionadas con la seguridad alimentaria, el abastecimiento institucional, el mejoramiento de la capacidad productiva de los pequeños y medianos productores y la fabricación de alcoholes y licores, se asignó aproximadamente el 76% de los recursos propuestos.

#### **Evolución del presupuesto de ingresos del CNP, período 2011-2014**

El presupuesto aprobado del CNP para el año 2014 presenta en términos reales una disminución del 11,8% en los ingresos corrientes y un incremento de aproximadamente el 4,2% en el rubro de Financiamiento, originado en una reducción de los recursos provenientes del "Superávit Específico". Un detalle de lo indicado se puede apreciar en el siguiente cuadro:

**CUADRO 45**  
**CNP: INGRESOS PRESUPUESTADOS POR PARTIDA, 2011-2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Ingreso	2011	2012	2013	2014	%	Var. Absoluta	Var. Real
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>33.767,0</b>	<b>42.882,4</b>	<b>53.084,4</b>	<b>48.360,6</b>	<b>92,9%</b>	<b>-4.723,8</b>	<b>-12,8%</b>
Venta de Bienes	30.817,9	40.410,9	49.975,4	45.150,5	86,7%	-4.824,9	-13,5%
Venta de Servicios	1.877,1	1.940,0	1.940,0	1.940,0	3,7%	0,0	-4,3%
Intereses sobre Títulos Valores	12,0	12,0	12,0	15,0	0,0%	3,0	19,7%
Otros ingresos no tributarios	60,0	60,0	490,1	490,1	0,9%	0,0	-4,3%
Transferencias corrientes de	1.000,0	459,5	666,9	765,0	1,5%	98,1	9,8%
<b>Financiamiento</b>	<b>4.324,6</b>	<b>6.170,0</b>	<b>3.400,0</b>	<b>3.700,0</b>	<b>7,1%</b>	<b>300,0</b>	<b>4,2%</b>
Superávit Específico	4.324,6	6.170,0	3.400,0	3.700,0	7,1%	300,0	4,2%
<b>TOTAL</b>	<b>38.091,6</b>	<b>49.052,4</b>	<b>56.484,4</b>	<b>52.060,6</b>	<b>100,0%</b>	<b>-4.423,8</b>	<b>-11,8%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2011 - 2014.

Los ingresos corrientes representan el 92,9% del total de ingresos estimados para el año 2014, constituyéndose en la principal fuente de financiamiento del CNP. Dichos ingresos provienen primordialmente de la venta de alcoholes, licores, comercialización de productos agropecuarios, agrícolas y marinos, así como la venta de otros servicios como la inspección, muestreo, certificación de productos, proceso y almacenamiento de granos y semillas.

Además, el 7,1% (¢3.700 millones) de los recursos propuestos provienen del Superávit 2013 y se incorporan con un destino específico, a saber: pago de prestaciones del proceso de modernización y reorganización administrativa (¢2.000 millones); pago de impuestos de FANAL al Ministerio de Hacienda (¢500 millones); pago a los proveedores del Programa de Abastecimiento Institucional (¢500 millones) y ¢700 millones para atender obligaciones del Convenio CNP-IDA<sup>87</sup>.

Asimismo se observa una disminución en términos reales en la venta de bienes de un 13,5%, originada principalmente en la venta de los licores.

### **Evolución del presupuesto de egresos a nivel de partida, período 2011-2014**

Los gastos contemplados en el presupuesto ordinario 2014, presentan una disminución en términos reales del 11,8%, explicado principalmente por el comportamiento de las partidas Materiales y Suministros y Remuneraciones.

A pesar de la disminución, los gastos más representativos del CNP se incluyen en la partida denominada materiales y suministros, en la cual se registran los insumos necesarios para dar cumplimiento a los programas PAI y FANAL (compra de granos básicos, productos industriales, agrícolas, marinos y, materias primas).

Es importante destacar la disminución que se observa en la partida de remuneraciones por ¢1.022,4 millones, explicado principalmente en una reducción en la planilla de 110 plazas, cuyos titulares se acogieron al "Proceso de Modernización y Reorganización Administración".

Por otra parte, en el presupuesto ordinario para el año 2014, se refleja un incremento en la partida de Transferencias Corrientes, correspondiente al pago de los impuestos que realizará la FANAL tanto al Ministerio de Hacienda como al IAFA y la Municipalidad de Grecia, y la provisión para el pago de prestaciones para funcionarios que se retiren de la institución por jubilación y/o por acogerse a los incentivos establecidos en el proceso de modernización y reorganización administrativa.

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

---

<sup>87</sup> El objetivo del Convenio CNP-IDA es el de desarrollar capacidad de Gestión en los centros de Proceso y Mercadeo Agropecuario (CEPROMA) ubicados en los diferentes regionales del país.

**CUADRO 46**  
**CNP: EGRESOS PRESUPUESTADOS POR PARTIDA, 2011-2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Partida	2011	2012	2013	2014	%	Var. Absoluta	Var. Real
Remuneraciones	10.811,2	10.953,8	11.546,1	10.523,7	20,2%	-1.022,4	-12,7%
Servicios	1.840,4	2.200,6	2.176,6	2.275,3	4,4%	98,7	0,1%
Materiales y Suministros	15.784,2	22.093,8	28.857,9	24.277,5	46,6%	-4.580,4	-19,5%
Bienes duraderos	2.416,7	871,9	1.238,7	1.056,4	2,0%	-182,3	-18,3%
Transferencias corrientes	7.239,1	12.932,3	12.665,1	13.927,7	26,8%	1.262,6	5,3%
<b>TOTAL</b>	<b>38.091,6</b>	<b>49.052,4</b>	<b>56.484,4</b>	<b>52.060,6</b>	<b>100,0%</b>	<b>-4.423,8</b>	<b>-11,8%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2011 - 2014.

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

Los planes estratégico y operativo del CNP se encuentran vinculados con el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 (PND) en lo atinente. Para tal efecto se han establecido las siguientes prioridades: alineamiento de los programas que atiende el CNP con las acciones estratégicas sectoriales del PND y continuidad de los proyectos desarrollados por el CNP que contribuyen al cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales. A continuación se presenta un cuadro contentivo de las acciones estratégicas sectoriales del PND 2011-2014 y las metas anuales incorporadas en el presupuesto ordinario y el plan operativo institucional 2014.

**CUADRO 47**  
**CNP: VINCULACIÓN DEL PLAN OPERATIVO INSTITUCIONAL CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2011-2014**

Acción estratégicas Sector Productivo Agropecuario PND-2011-2014	Meta Anual POI-CNP	
	Indicador	Meta Anual
1.2 Impulso al desarrollo de las PYMEs y agroempresas, en zonas estratégicas vinculadas a sectores y áreas prioritarias, fortaleciendo mercados y encadenamientos productivos.	Número de agroempresas insertadas en circuitos comerciales.	175
1.4 Apoyo para el mejoramiento de la competitividad de las cadenas productivas, mediante el desarrollo e implementación del Sistema Nacional de inocuidad de los alimentos, que promueva productos de mayor valor agregado, y mejores condiciones de sanidad, calidad e inocuidad en todas sus etapas, a través de alianzas estratégicas entre sector público y privado.	Número de agroempresas preparadas para la certificación en gestión de calidad e inocuidad e insertadas en CC.	22
1.7. Fortalecerlos Sistema de Verificación de Mercado basado en el nivel de riesgo, para productos alimentarios y no alimentarios, nacionales o importados, a efecto de que cumplan las exigencias técnicas establecidas.	Porcentaje de cobertura del territorio nacional que cumple con la normativa.	60%
2.1. Fomento de proyectos generadores de valor agregado local, empleos de calidad, desarrollo de capacidades, infraestructura social comunitaria y mejoras en el ingreso de productores y productoras para contribuir al desarrollo de comunidades rurales, especialmente en los cantones con bajo índice de desarrollo social (IDS).	Toneladas métricas de granos almacenadas.	140.000
3.2. Fomento y desarrollo de la producción sostenible y de buenas prácticas productivas y de manufactura, en procura del uso racional y optimización de los recursos naturales, mediante el ordenamiento territorial y el desarrollo de tecnologías para su uso, manejo y conservación.	Número de agentes económicos aplicando Buenas Prácticas Agrícolas y de Manufactura.	80

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos ordinarios 2011 - 2014.

El CNP con base en los señalamientos que en diversas oportunidades ha realizado esta Contraloría General<sup>88</sup>, se encuentra en un proceso de reformulación del POI para el año 2014, de manera tal que, se incorporen acciones tendientes a mejorar los mecanismos y procedimientos de control de los bienes inmuebles; el mantenimiento preventivo y correctivo de las plantas de procesamiento; la estructura tarifaria de las plantas de procesamiento; las operaciones del PAI y la FANAL.

Finalmente, es importante destacar que el Consejo Nacional de Producción está realizando gestiones orientadas a mejorar su situación económico-financiera y la suficiencia patrimonial por cuanto los ingresos percibidos para financiar sus operaciones -provenientes principalmente del Programa de Abastecimiento Institucional y la FANAL-, no han sido en los últimos años suficientes para cubrir los gastos derivados de su actividad, lo que ha llevado a esa Institución a desprenderse de activos para atender las obligaciones ineludibles.

## 5.10 Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)

El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo es una institución autónoma del Estado, creada mediante la Ley N°1788 del 24 de agosto 1954, y sus reformas, posee personería jurídica y patrimonio propios. Su objetivo es facilitar soluciones de vivienda de interés social, erradicar tugurios y precarios, así como lo relacionado con la planificación urbana. Para cumplir con

<sup>88</sup>Ver Informes de la Contraloría General de la República: DFOE-EC-IF-18-2012, DFOE-EC-IF-05-2013 y DFOE-EC-IF-17-2013. Página web: [www.cgr.go.cr](http://www.cgr.go.cr)

dichos objetivos se establecieron como fuentes de ingreso la cartera hipotecaria, depósitos de ahorro, empréstitos, emisión de bonos, donaciones y aportes del Estado.

En cuanto al desempeño financiero presupuestario del INVU, el Órgano Contralor le ha señalado en diversas ocasiones la necesidad solventar serios problemas como la falta de liquidez, la caída en la cartera de préstamos y la subejecución presupuestaria en subpartidas relacionadas con el desarrollo de proyectos de infraestructura; lo cual, posibilita cumplir a cabalidad con sus objetivos institucionales. Entre las medidas tomadas por la Administración, se encuentran acciones para reestructurar el Instituto, las cuales, han avanzado aunque falta concretarlas de forma que mejoren significativamente su desempeño.

### Presupuesto de ingresos

En relación con el comportamiento del total de los ingresos del INVU durante el período 2011-2014, se observa una tendencia creciente en los primeros tres años, y para el año 2014, destaca la disminución de ₡1.616,1 millones, que en términos reales significa un -6.4%, según lo muestra el cuadro siguiente:

**CUADRO 48**  
**INVU: INGRESOS PRESUPUESTADOS POR PARTIDA 2011-2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Partida	2011		2012		2013		2014		Variación 2013-	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Absoluta	Real
Ingresos corrientes	13.726,1	25,4%	19.241,7	34,6%	18.353,3	25,8%	14.847,4	21,3%	-3.505,9	-22,5%
Ingresos de capital	22.074,2	40,9%	22.112,7	39,7%	28.708,2	40,3%	31.666,6	45,5%	2.958,4	5,6%
Financiamiento	18.235,0	33,8%	14.296,1	25,7%	24.181,5	33,9%	23.113,0	33,2%	-1.068,6	-8,5%
<b>Total</b>	<b>54.035,2</b>	<b>100%</b>	<b>55.650,5</b>	<b>100%</b>	<b>71.243,0</b>	<b>100%</b>	<b>69.626,9</b>	<b>100%</b>	<b>-1.616,1</b>	<b>-6,4%</b>

Fuente: Presupuestos Iniciales 2011-2014.

La disminución de los ingresos en el período 2014 obedece principalmente a improbaciones presupuestarias efectuadas por el Órgano Contralor, debido a la improcedencia de ingresos estimados por la venta de servicios que el INVU Central realizaría al Sistema de Ahorro y Préstamos (SAP) del mismo Instituto, pues, la transacción no tiene fundamento legal ni representa un movimiento real de efectivo a nivel institucional. Además, se dieron improbaciones por falta de justificaciones que sustentaran de manera fehaciente la calificación de estos recursos por parte de la Administración como superávit libre.

Los ingresos de capital en el período de los 4 años señalados, pasan de ₡22.074,2 millones, en el año 2011 a ₡31.666,6 millones en el 2014; en donde destaca el crecimiento de las transferencias de capital y del superávit específico.

Las principales fuentes de financiamiento previstas para el año 2014 son en primer lugar los préstamos directos que incluyen los ahorros provenientes de los contratos suscritos con el Sistema de Ahorro y Préstamo, que representan el 22,5% del total de los ingresos esperados. En segundo lugar, las transferencias de capital (22%), provenientes de recursos asignados por el BANHVI para desarrollar proyectos de interés social, bonos ordinario, colectivo e individual. En tercer lugar, el ingreso por Recuperación de préstamos que representa el 21% del total de recursos producto de las amortizaciones que obtendrá el INVU, por la concesión de crédito y la adjudicación de viviendas. El superávit específico destaca como cuarto ingreso relevante para

el año 2014 (10,5%), el cual, incluye fondos del SAP, y aquellos para compra de terrenos y financiar el proceso de restructuración. El resto de los ingresos representan el 24%.

### Presupuesto de egresos

En el periodo de análisis, los egresos del INVU muestran una tendencia creciente, con disminución en el 2014, congruente con la improbación de ingresos en el presupuesto inicial tramitado ante la Contraloría General, que sustentaban gastos operativos. De solventar el INVU las debilidades que llevaron a las improbaciones y presentar los requisitos conforme a la técnica presupuestaria, se espera que los egresos continúen su tendencia.

El siguiente cuadro muestra los detalles del gasto en cuanto a su importancia relativa y su comportamiento en el periodo 2011-2014:

**CUADRO 49**  
**INVU: EGRESOS PRESUPUESTADOS POR PARTIDA 2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Partida	2011		2012		2013		2014		Var 2013-2014	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Absoluta	Real
Remuneraciones	6.771,6	12,5%	7.735,8	13,9%	8.735,7	12,3%	6.693,5	9,6%	-2.042,1	-26,6%
Servicios	3.350,1	6,2%	3.429,3	6,2%	4.101,3	5,8%	2.742,1	3,9%	-1.359,2	-36,0%
Materiales y suministros	144,2	0,3%	148,7	0,3%	174,3	0,2%	45,9	0,1%	-128,4	-74,8%
Intereses y comisiones	107,6	0,2%	131,1	0,2%	296,5	0,4%	311,3	0,4%	14,7	0,5%
Activos financieros	20.868,3	38,6%	23.786,1	42,7%	24.683,1	34,6%	22.717,4	32,6%	-1.965,7	-11,9%
Bienes duraderos	5.311,5	9,8%	3.902,9	7,0%	6.688,1	9,4%	9.737,1	14,0%	3.049,0	39,4%
Transferencias corrientes	1.252,8	2,3%	719,8	1,3%	1.055,4	1,5%	2.758,4	4,0%	1.703,0	150,2%
Transferencias de capital	2.945,2	5,5%	4.590,8	8,2%	5.861,1	8,2%	9.722,4	14,0%	3.861,3	58,8%
Amortización	9.441,7	17,5%	9.865,1	17,7%	11.189,2	15,7%	12.430,1	17,9%	1.240,8	6,4%
Cuentas especiales	3.842,3	7,1%	1.340,9	2,4%	8.458,2	11,9%	2.468,8	3,5%	-5.989,5	-72,1%
<b>TOTAL</b>	<b>54.035,2</b>	<b>100%</b>	<b>55.650,5</b>	<b>100%</b>	<b>71.243,0</b>	<b>100%</b>	<b>69.626,9</b>	<b>100%</b>	<b>-1.616,1</b>	<b>-6,4%</b>

Fuente: Presupuestos Iniciales 2011-2014.

Para el presupuesto del año 2014, al igual que en periodos anteriores, los recursos se asignan de manera significativa en la partida de Activos Financieros, que representan el 33% del total de los egresos; e incluye las erogaciones para la concesión de préstamos que doten de soluciones de vivienda de interés social y de clase media a beneficiarios con capacidad de pago; lo cual está acorde con la razón de ser del Instituto.

El segundo gasto en importancia relativa, con un 18% del total del presupuesto, es la partida de amortizaciones asociada a la gestión sustantiva, y corresponde a las devoluciones totales y parciales de las cuotas de ingreso que realiza el Sistema de Ahorro y Préstamo a sus clientes quienes suscribieron contratos que ya están maduros, es decir, que cumplen con los requisitos para ser utilizados y desean aplicar sus ahorros.

El 14% de las erogaciones totales estimadas para el año 2014, se destinan a la adquisición de bienes duraderos; las cuales en términos reales presenta un crecimiento del 39,4%. Se incluyen

erogaciones relacionadas con las inversiones, que muestra la intención del Instituto de fortalecer la Administración Central, con la adquisición de maquinaria, equipo, mobiliario y vehículos; así como, favorecer el programa de Administración de Créditos y Proyectos de Interés Social adquiriendo equipo de comunicación, equipo y mobiliario de oficina, equipo y programas de cómputo; e inversiones en atención a la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, N° 7600.

### **Perspectivas, riesgos y contingencias del INVU**

El INVU enfrenta una situación financiera deficiente y problemas de gestión que pueden afectar el resultado del cumplimiento de sus objetivos. Esta situación fue advertida por el Órgano Contralor en diversas oportunidades con anterioridad a 2006, y también en dicho año mediante el informe N° DFOE-FEC-12-2006 del 9 de mayo de 2006, que dispuso a la Junta Directiva "Ordenar la elaboración e implementación de un Plan de Acción integral para el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, con el propósito de establecer las actividades necesarias para garantizar la sostenibilidad en el largo plazo de la entidad o bien, disponer las medidas pertinentes para llevar a cabo en forma ordenada su disolución y liquidación, con el concurso de las instancias correspondientes".

A partir de lo dispuesto se gestiona una contratación externa para obtener la Evaluación Organizacional Integral del INVU, que en el informe respectivo revela una situación financiera insostenible. A partir del 9 de enero de 2012, inicia un proceso de asesoría externa para la formulación e implementación del proceso de reorganización, emitiendo la propuesta respectiva y actualmente ésta se encuentra en proceso.

Posterior al año 2006, la Contraloría General determinó debilidades en la gestión del INVU comunicadas en el informe N° DFOE-SOC-IF-25-2010, relativas a diferencias entre el superávit al 31 de diciembre de 2008 y los saldos de cuenta corriente e inversiones a esa misma fecha. Asimismo, mediante el informe N° DFOE-AE-IF-05-2013, se evidencia que los saldos contables presentados en el Balance General al 31 de diciembre de 2012 no son veraces ni confiables, por ello, los estados financieros no están suministrando información razonable acerca de la situación financiera del INVU.

Recientemente la Contraloría General en su informe N° DFOE-AE-IF-13-2013 determinó que en el periodo 2010 a 2012 se dio un destino diferente al establecido por el artículo 5 inciso k) de la Ley N° 1788 a parte de los fondos del Sistema de Ahorro y Préstamo, pues, con esos recursos se estaba financiado costos de administración indirectos del INVU Central, lo cual, colocaba en riesgo la sostenibilidad del Sistema de Ahorro y Préstamo. También, se presentan incongruencias no justificadas entre los saldos que muestra la contabilidad en sus cuentas de caja, bancos e inversiones transitorias, y el saldo de las cuentas presupuestarias relativas al superávit al 31 de diciembre de 2012. La diferencia más significativa es la del Programa de Ahorro y Préstamo, con un déficit de caja que asciende a  $\text{g}8.745,2$  millones; y se dispuso al INVU eliminar la práctica de financiar gastos de operación institucionales con recursos del SAP, y aplicar estos recursos exclusivamente a financiar las operaciones consignadas en el artículo 5 inciso k) de la Ley N° 1788; así como, conciliar y ajustar los saldos de la contabilidad con los del superávit al 31 de diciembre de 2010, 2011 y 2012.

En razón de lo acotado, el Órgano Contralor, mediante oficio N° DFOE-AE-0761 del 18 de diciembre de 2013, instó a los señores miembros del Consejo de Gobierno a tomar medidas de solución que garanticen la sostenibilidad financiera del Instituto, y el apego a derecho del uso y destino los recursos financieros que administra, de manera que permitan al INVU el



cumplimiento de las políticas públicas relacionadas con las soluciones de vivienda y con la planificación y ordenamiento territorial que le competen. Además, mediante oficio N°DFOE-AE-0762 del 18 de diciembre de 2013 recomendó a los señores diputados analizar la situación de los fondos públicos que administra el INVU, y así, contribuir y promover desde el rol que ejerce la Asamblea Legislativa con las soluciones que garanticen la sostenibilidad financiera del Instituto, y el apego a derecho del uso y destino los recursos financieros que administra. De esta forma, al complementar la labor de fiscalización y control del Órgano Contralor se permitiría facilitar el cumplimiento de las políticas públicas relacionadas con las soluciones de vivienda y con la planificación y ordenamiento territorial que le competen a esa institución.

En este sentido, el INVU señaló que para 2014 se continuará con la implementación del nuevo modelo de organización, el cual, cuenta con el visto bueno del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica según oficio N° DM-558-12 del 24 de septiembre de 2012, y de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria mediante oficio N° STAP 2485-2013 del 1 de noviembre de 2013. El Gobierno de la República giró al INVU la suma de ₡3.800,0 millones para implementar esa reestructuración; en el año 2013 se inició con la movilidad voluntaria con 19 funcionarios con un costo de ₡303,0 millones. Para 2014 se prevé concluir esta acción y se asigna contenido presupuestario para prestaciones, indemnizaciones y servicios de gestión.

Aunado a lo anterior, en 2014 cuando se pretende dar acceso a créditos para vivienda a la clase media; y vender servicios mediante sociedades mercantiles y no agentes vendedores. En lo relativo a esta última acción, la Contraloría General aprobó la contratación directa concursada de 40 agencias vendedoras organizadas como sociedades mercantiles de contratos de ahorro y préstamo del INVU por un plazo de 2 años, mediante el oficio N° DCA-235 del 3 de octubre de 2013.

Asimismo, la Contraloría General señala a la Administración el riesgo de una plataforma tecnológica obsoleta, sin un Plan de Continuidad que permita administrar adecuadamente los riesgos y reducir el impacto por interrupciones en el servicio o por un posible colapso de la actual plataforma, por cuanto en este último caso no se podría tener acceso a los respaldos con la información, porque el dispositivo de lectura es de tecnología antigua muy difícil de conseguir en el mercado y no podrían ejecutarse en una plataforma más actualizada. Ello, conlleva la posibilidad de perder información fundamental y se atenta contra la seguridad, suficiencia e integridad de la información de los ahorrantes y prestatarios del SAP.

## 5.11 Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER)

El presupuesto inicial del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER) para el 2014 asciende a ₡18.049,1 millones, monto que es mayor en ₡9.753,6 millones (118%) con respecto a los ₡8.295,5 millones del 2013. El aumento en sus ingresos es generado por el incremento en las transferencias que le otorgan otros entes, también a la inclusión de un superávit (libre y específico) mayor. Estos recursos son destinados para atender proyectos de mejoras y construcciones nuevas, así como aquellas que trascienden del periodo anterior, además se incorporan recursos en la partida de cuentas especiales, para transferir posteriormente a las asociaciones, federaciones y gobiernos locales.

En el siguiente cuadro se muestra el crecimiento de los ingresos por partida y subpartida para 2014.

**CUADRO 50**  
**ICODER: INGRESOS PRESUPUESTADOS POR PARTIDA 2013-2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Partida/Subpartida	2014		2013		2014/2013
	Monto	%	Monto	%	Diferencia
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>14.234,6</b>	<b>78,9%</b>	<b>6.509,4</b>	<b>78,5%</b>	<b>7.725,2</b>
Venta Servicios	71,3	0,4%	71,3	0,9%	0,0
Derechos Administrativos	8,7	0,0%	8,7	0,1%	0,0
Transferencias Corrientes de Salud	9.541,7	52,9%	2.193,5	26,4%	7.348,2
Transferencias Corrientes del MEP	26,0	0,1%	25,0	0,3%	1,0
Transferencias Corrientes FODESAF	3.704,6	20,5%	3.467,9	41,8%	236,7
Transferencias Corrientes IFAM	882,3	4,9%	743,0	9,0%	139,3
<b>Financiamiento</b>	<b>3.814,5</b>	<b>21,1%</b>	<b>1.786,1</b>	<b>21,5%</b>	<b>2.028,4</b>
Superávit Libre	2.070,0	11,5%	600,0	7,2%	1.470,0
Superávit Específico	1.744,5	9,7%	1.186,1	14,3%	558,4
<b>TOTAL</b>	<b>18.049,1</b>	<b>100,0%</b>	<b>8.295,5</b>	<b>100,0%</b>	<b>9.753,6</b>

Fuente: Presupuestos iniciales 2013 y 2014.

### Transferencias corrientes

La transferencia de más importancia es otorgada por el Ministerio de Salud, por un monto de ¢9.541,7 millones, la cual confiere recursos para los gastos como remuneraciones y compra de servicios del ICODER, por un monto de ¢2.587,7 millones; asimismo se incluyen ¢1.100,0 millones, para la organización y desarrollo de los Juegos Deportivos Nacionales; y ¢2.000,0 millones para trasladar al Comité Olímpico Nacional, para la gestión, equipo interdisciplinario, preparación de atletas para los Juegos Deportivos Centroamericanos y del Caribe. De los restantes ¢3.854,0 millones, con fundamento en la Ley General de Control del Tabaco y sus efectos nocivos en la Salud, N° 9028, se destina el 40% para realizar transferencias para ayuda económica a los atletas y a la Municipalidad de San Carlos, y para la atención de infraestructura de Juegos Nacionales 2014; un 30% se asigna a cuentas especiales para transferir posteriormente a las asociaciones federaciones deportivas y a los Comités Cantonales; en cuanto al 30% restante se refuerzan las partidas de servicios y bienes duraderos.

El FODESAF realiza dos tipos de transferencias<sup>89</sup> al ICODER que corresponden al 0,55% y el 0,20% de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de FODESAF, cuyo destino es financiar el funcionamiento del ICODER y a la Asociación de Olimpiadas Especiales, para esto asignaron ¢2.716,7 millones y ¢987,9 millones, respectivamente.

El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), transfiere el 25%<sup>90</sup> de los recursos generados del impuesto de consumo (cerveza y licores) para financiar los fines del ICODER, por un monto de ¢882,3 millones.

<sup>89</sup> Ley de creación del ICODER, N° 7800, artículo 87, incisos c y e.

<sup>90</sup> Ley de creación del ICODER, N°7800, artículo 87, inciso a.

### Superávit Libre

Del superávit libre presupuestado se destinan ¢2.070,0 millones para proyectos tales como ascensor del Estadio Nacional, mejora de techos, canoas, vestidores, bodega, aguas pluviales, gimnasio de volibol, entre otros.

### Superávit Específico

El superávit específico asciende a ¢1.744,5 millones, comprende recursos que se trasladan a 2014 para la atención de Juegos Nacionales por un monto de ¢1.288,0 millones, contratación de servicios por ¢86,5 millones y proyectos de infraestructura en el tanque de agua del Estadio Nacional, adoquines en la Plaza de Armas del Parque de la Paz y sus aceras, por un monto total de ¢370,0 millones.

## 5.12 Gobiernos Locales

El presupuesto inicial de los gobiernos locales para el 2014 (¢341.032,8 millones<sup>91</sup>) presenta una recuperación significativa al compararse con el año 2013, mostrando un crecimiento en términos reales de un 6,7% (¢35.786,9 millones).

Cabe aclarar que una cantidad significativa de recursos no son considerados en el presupuesto inicial, principalmente saldos no ejecutados de partidas específicas con cargo al Presupuesto Nacional y transferencias provenientes del Gobierno Central y otras instituciones públicas, ya que las municipalidades, por lo general, los incorporan durante el año mediante presupuestos extraordinarios con lo cual se retrasa, en alguna medida, la ejecución de algunas inversiones en infraestructura física en favor de las comunidades.

### La Contraloría General debió aprobar parcialmente 23 presupuestos iniciales e improbar cinco.

La Contraloría General, al amparo de su competencia constitucional de aprobación presupuestaria<sup>92</sup>, debió improbar cinco presupuestos municipales<sup>93</sup> por incumplimiento del principio de legalidad. En estos casos, así como en la situación de la Municipalidad de Matina que no presentó su Presupuesto Inicial 2014 para la aprobación de la Contraloría General, el bloque de legalidad establece expresamente que rige el presupuesto definitivo del ejercicio económico anterior (2013)<sup>94</sup>.

Si bien esas seis municipalidades contarán con un presupuesto inicial para el periodo, debe señalarse que éste no responde a las necesidades proyectadas por el gobierno local, lo que implica un retraso en la ejecución física y financiera que termina afectando a los ciudadanos del cantón en cuanto a las obras y servicios que deben recibir del ayuntamiento.

<sup>91</sup> Al 24 de enero de 2014 la Municipalidad de Atenas no contaba con información de su presupuesto en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP). Otras instituciones del sector municipal, tal y como las federaciones municipales cuentan con un presupuesto inicial de ¢1.764,8 millones (incluyendo la Unión Nacional de Gobiernos Locales) y los comités cantonales de deportes y recreación con la suma de ¢6.188,1 millones.

<sup>92</sup> El Órgano Contralor realizó el trámite de aprobación de los presupuestos iniciales para el 2014 de 91 instituciones del sector municipal (80 municipalidades, 11 federaciones municipales incluyendo la Unión Nacional de Gobiernos Locales) y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.

<sup>93</sup> Corresponde a los presupuestos de las municipalidades de Buenos Aires, Dota, Nandayure, Garabito y Atenas.

<sup>94</sup> El artículo 98 del Código Municipal prevé que rija el presupuesto del año anterior, con excepción de los ingresos y gastos que solo tengan eficacia en ese año.

Por su parte, también se requirió realizar una aprobación parcial del presupuesto inicial de 23 municipalidades por incumplimiento, entre otros aspectos, de principios presupuestarios (universalidad y anualidad) previstos en el bloque de legalidad, en donde se destaca la improbación de parte de los ingresos propuestos en rubros tales como el Impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles, Patentes municipales, Servicio de recolección de basura y Transferencias.

Los datos referidos a presupuestos no presentados, improbaciones y aprobaciones parciales reflejan una disminución sustancial con respecto al periodo anterior (2013<sup>95</sup>), lo cual puede obedecer, entre otras razones, a una mejora en las estimaciones de ingresos, una verificación más estricta del cumplimiento del bloque de legalidad por parte de las municipalidades y a los esfuerzos de capacitación en esta materia que ha realizado el Órgano Contralor en los últimos años.

### **Las municipalidades disminuyen su dependencia de los recursos extraordinarios a la vez que los ingresos corrientes aumentan su importancia relativa.**

La importancia relativa del Financiamiento<sup>96</sup> en el presupuesto inicial de ingresos para el 2014<sup>97</sup> refleja una disminución con respecto al 2013, como fuente de recursos para gastos corrientes, la prestación de servicios y la inversión local. Esto indica que los gobiernos locales recurrieron en menor medida a esta clase de ingresos, caracterizada por su naturaleza extraordinaria, dado que no dependen del cobro de tributos o la prestación de servicios sino de la disponibilidad de recursos en el sistema bancario y de los resultados presupuestarios –superávit o déficit- del periodo anterior.

Por el contrario, los ingresos corrientes<sup>98</sup> mantienen una tendencia al alza, tanto en términos absolutos (Q33.586,1 millones adicionales) como reales y en cuanto a su importancia relativa dentro del conjunto de rentas municipales (85,5% del total presupuestado). En perspectiva esto significa una menor dependencia de los ingresos extraordinarios (ingresos de capital y financiamiento) que generalmente tienen un destino específico y que tienen asociados riesgos, por ejemplo, de incrementos en la tasa de interés en el caso de los préstamos.

Los ingresos municipales, basados principalmente en los recursos corrientes, representan un desafío importante para los gobiernos locales, dado que se fundamenta en una eficiente y eficaz gestión de cobro de impuestos y tasas; así como, en gestionar el giro de transferencias, para lo cual se requiere, entre otras cosas, de sistemas de información y del recurso humano suficiente en cuanto a cantidad y calidad para la administración financiera municipal.

Resulta oportuno resaltar que los ingresos corrientes aumentaron en términos reales un 2,2% con respecto al periodo 2013; sin embargo, los gastos corrientes se elevaron en un 3,9% (en el siguiente gráfico también se puede observar el comportamiento en términos absolutos). Esta situación debe ser motivo de atención para los funcionarios encargados de las finanzas municipales y obviamente de los jefes, para que se tomen acciones en el corto y mediano

<sup>95</sup> La Contraloría General debió improbar el presupuesto inicial para el 2013 de 10 municipalidades, se aprobaron parcialmente 58 y no presentaron presupuesto cuatro.

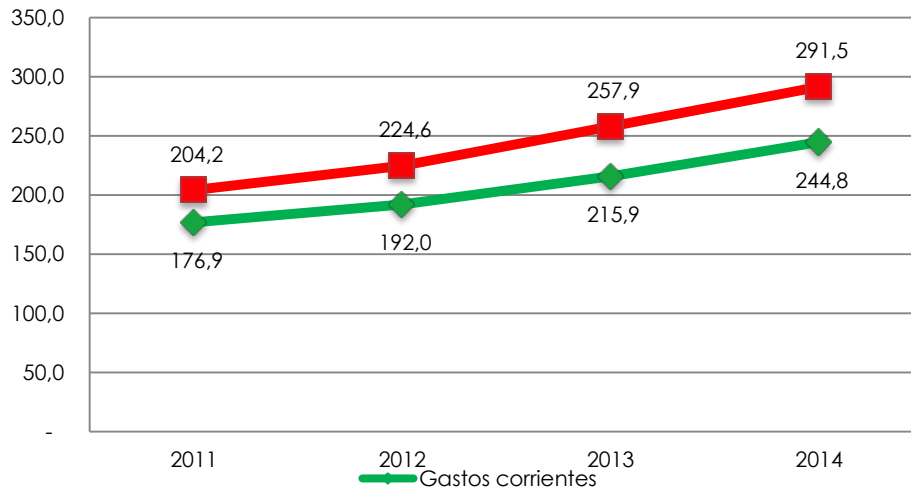
<sup>96</sup> Corresponde a recursos por concepto de préstamos, Superávit específico y libre, así como por la colocación de títulos valores.

<sup>97</sup> De la suma de Q341.032,8 millones de los ingresos estimados por recaudar, Q291.485,6 millones corresponden a Ingresos corrientes (85,5%), Q34.511,0 millones a Ingresos de capital (10,1%) y Q15.036,1 millones (4,4%) a la fuente de Financiamiento.

<sup>98</sup> Constituidos principalmente por el Impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles, Licencias profesionales, comerciales y otros permisos; así como por la venta de servicios de saneamiento ambiental (recolección de basura, aseo de vías y parques).

plazos que procuren una sostenibilidad financiera de los gastos corrientes, dado que los ingresos corrientes son la principal fuente de su financiamiento.

**GRÁFICO 5**  
**GOBIERNOS LOCALES: INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES PRESUPUESTADOS, 2011-2014**  
**-MILES DE MILLONES DE COLONES-**



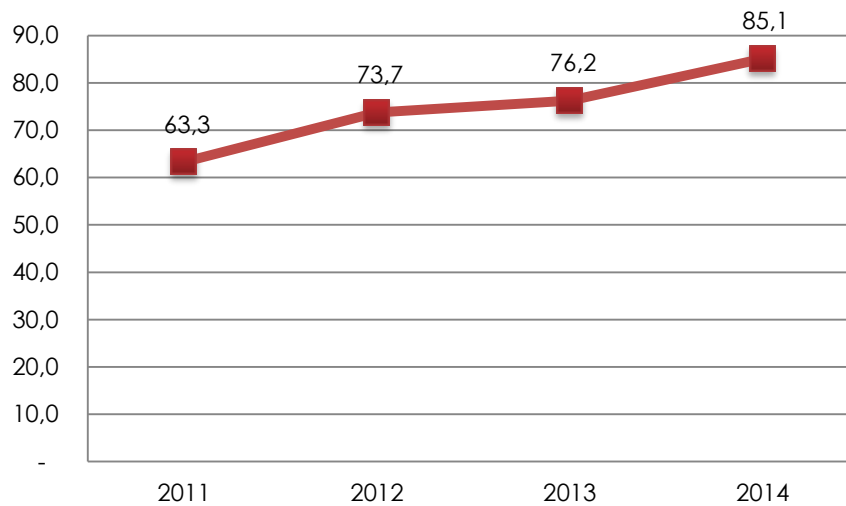
Fuente: SIPP.

### Los gobiernos locales enfrentan limitaciones para incrementar los gastos de capital.

El presupuesto inicial de las municipalidades para el 2014 mantiene la tendencia observada en años anteriores de una asignación relativamente estable de recursos para gastos de capital<sup>99</sup> (véase el siguiente gráfico) -aproximadamente un 25% del monto total del presupuesto-. Dichos gastos tienen una importancia estratégica porque inciden directamente en el nivel de desarrollo económico y social de los ciudadanos del cantón.

<sup>99</sup> Conformados por la Adquisición de activos, Formación de capital y transferencias de capital.

**GRÁFICO 6**  
**GBIERNOS LOCALES: GASTO DE CAPITAL PRESUPUESTADO 2011-2014**  
**-MILES DE MILLONES DE COLONES-**



Fuente: SIPP.

Se estima que la asignación para gastos de capital debería incrementarse dadas las necesidades de inversión en infraestructura física, por ejemplo, en lo que corresponde a la red vial cantonal; sin embargo, existen algunas limitaciones para ello como son los destinos específicos asignados a algunos ingresos, la inclusión de recursos en sumas sin asignación presupuestaria (¢7.459,9 millones en el presupuesto inicial 2014), el poco crecimiento relativo de los ingresos de capital y del financiamiento, aunado a la limitada capacidad de ejecución de las administraciones municipales.

Sobre el particular, también debe considerarse que el gasto corriente demanda la mayor parte de los recursos municipales –aproximadamente un 72%-(véase el siguiente cuadro), principalmente producto de las obligaciones de carácter salarial.

**CUADRO 51**  
**GOBIERNOS LOCALES: INGRESOS Y EGRESOS PRESUPUESTADOS POR PARTIDA 2014**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Partida	Monto	%
Ingresos corrientes	291.485,6	85,5%
Ingresos de capital	34.511,0	10,1%
Financiamiento	15.036,2	4,4%
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>341.032,8</b>	<b>100,0%</b>
Gastos Corrientes	244.757,6	71,8%
Gastos de Capital	85.088,6	25,0%
Sumas sin asignación	7.459,9	2,2%
Transacciones financieras	3.726,7	1,1%
<b>EGRESOS TOTALES</b>	<b>341.032,8</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: SIPP.

### Los incentivos salariales<sup>100</sup> se incrementan a un ritmo más acelerado que otras remuneraciones

Para el 2014 el presupuesto inicial de las municipalidades mantiene la tendencia observada en periodos anteriores de un crecimiento acelerado en la asignación económica para el reconocimiento de incentivos salariales (solo con respecto al 2013 existe un incremento del 9,7%), inclusive a un ritmo superior al de otros componentes salariales como las remuneraciones básicas<sup>101</sup> o de la misma creación de plazas<sup>102</sup> (véase el siguiente gráfico).

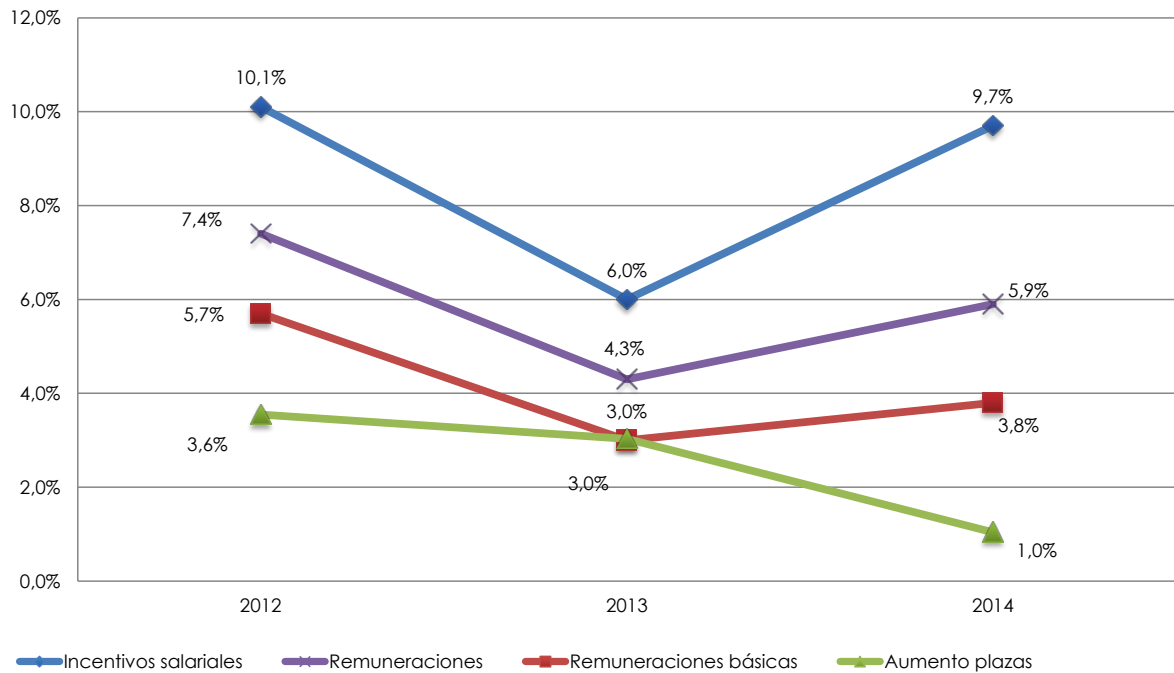
En ese sentido, dicho crecimiento representa una presión importante para las finanzas municipales, por lo que las autoridades de los gobiernos locales deben valorar la sostenibilidad financiera en el corto y mediano plazos de esos reconocimientos salariales y tomar las medidas pertinentes, todo al amparo de los respectivos estudios económicos y jurídicos.

<sup>100</sup> Retribuciones que de conformidad con la legislación vigente se asignan al servidor por sus características laborales y por la función que realiza determinada por su puesto de trabajo y que como tal, complementan las remuneraciones básicas.

<sup>101</sup> Remuneraciones que en virtud de la relación laboral se otorgan al personal fijo o transitorio por sus servicios, sin incluir los conceptos adicionales al salario base.

<sup>102</sup> Entre el 2011 y el 2012 el número de plazas aumentó en un 3,6% (de 12.738 a 13.190), entre el 2012 y 2013 aumentaron en un 3% (399 plazas) y para el 2014 en un 1% (141 plazas adicionales).

**GRÁFICO 7**  
**GOBIERNOS LOCALES: TASA DE CRECIMIENTO DE PARTIDAS SELECCIONADAS**



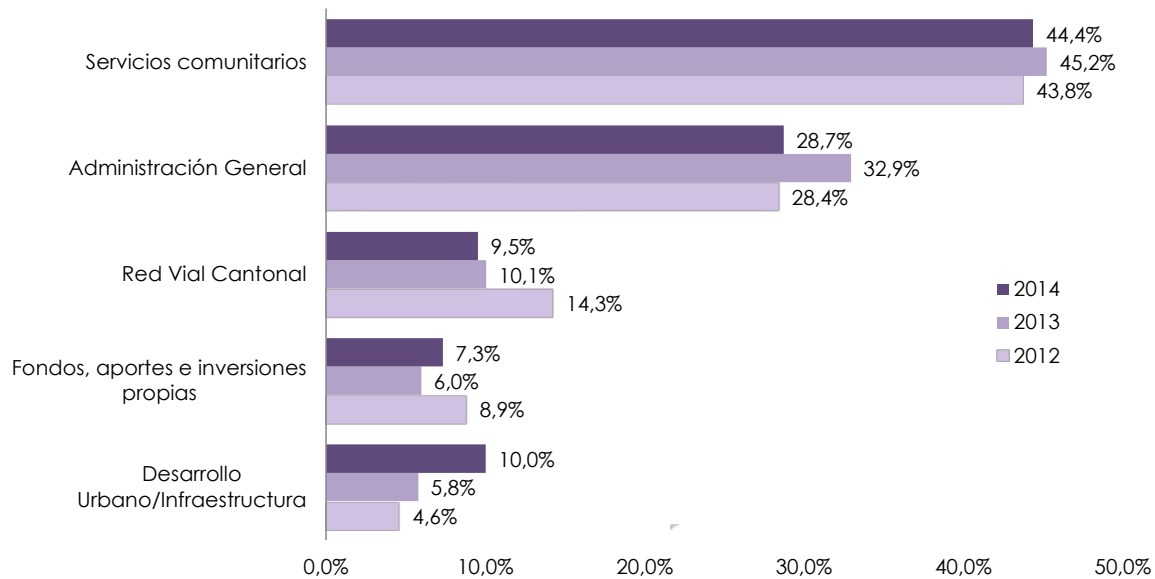
Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) y las notas de remisión de los presupuestos iniciales 2014 de los Gobiernos Locales.

### **La importancia relativa de la asignación de recursos para la red vial cantonal disminuye con respecto a otras áreas de la gestión municipal**

La asignación de recursos en los planes operativos anuales para la red vial cantonal, presenta una tendencia a la disminución en su importancia relativa, con respecto a otras áreas de la actividad municipal, inclusive se ubicó en una tercera prioridad en los periodos de 2012 y 2013, mientras que para el 2014 pasa a ser la cuarta prioridad con un 9,5%, según el siguiente gráfico.



**GRÁFICO 8**  
**GOBIERNOS LOCALES: DISTRIBUCIÓN DE EGRESOS PRESUPUESTADOS POR FUNCIÓN 2012-2013**



Fuente: SIPP.

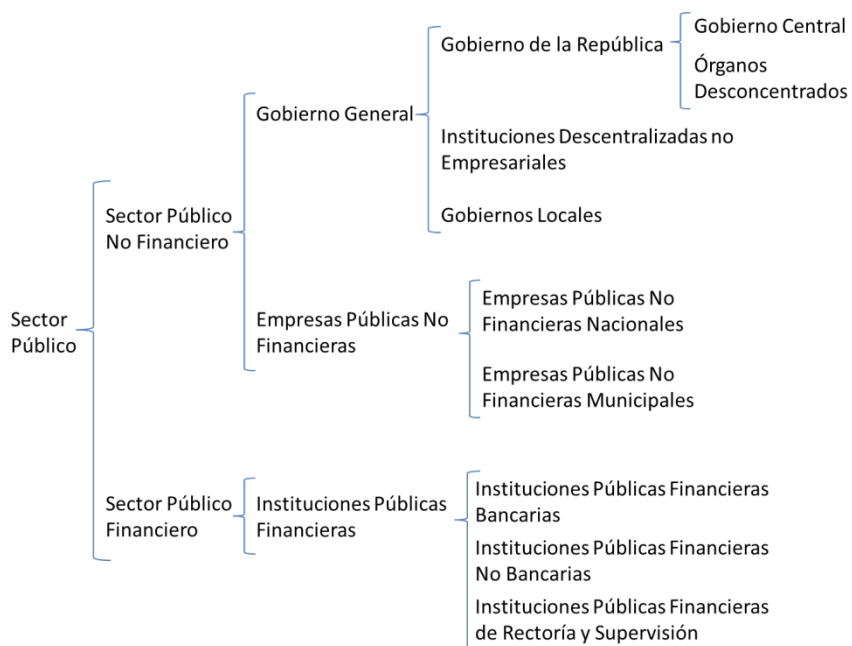
La situación apuntada sobre la prioridad que ha tenido la red vial cantonal, debe ser motivo de revisión por parte de los jerarcas municipales en procura de determinar las causas de la limitación de recursos asignados, así como en cuanto a establecer acciones para modificar dicho comportamiento, entre las cuales ha de considerarse un incremento en la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos originados en el impuesto a los combustibles (Ley N.º 8114).

Por el contrario, se visualiza un aumento en el destino de los recursos para Desarrollo Urbano/Infraestructura, que entre el 2013 y 2014 presentó un aumento del 4.2%, y en esta oportunidad pasó de la quinta a la tercera prioridad con un 10,0% de recursos asignados en el plan anual, lo cual puede estimarse como positivo para los ciudadanos, dado que considera, básicamente, el mantenimiento de edificios públicos, obras urbanísticas, construcción de bulevares, mejoras en infraestructura de parques y acueductos, adquisición de terrenos para proyectos de beneficio social, construcción o mejoras en instalaciones deportivas, mejoras en centros de enseñanza, centros de salud y áreas de desarrollo comunal y diversos proyectos relacionados con el catastro municipal.

## **Anexos**



## ANEXO 1 CLASIFICADOR INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO



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

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

Nombre de la institución	Monto aprobado	Estado del documento
1 Almacén Fiscal Agrícola de Cartago	466,0	Aprobado Parcialmente
2 Asociación Acosteña de Protección al Anciano	125,0	Aprobado
3 Asociación Cartaginesa Atención Ciudadanos Tercera Edad (ASCATE)	537,6	Aprobado
4 Asociación Casa de Ancianos de Ciudad Neilly	557,5	Aprobado
5 Asociación Casa Hogar Para Ancianos Albernia	296,0	Aprobado
6 Asociación Católica la Posada de Belén Madre Teresa de Calcuta	315,9	Aprobado
7 Asociación Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo CINDE	1.514,9	Aprobado
8 Asociación Comunidad Encuentro	177,2	Aprobado
9 Asociación Costarricense para el Tamizaje	349,5	Aprobado Parcialmente
10 Asociación Cruz Roja Costarricense	6.752,3	Aprobado Parcialmente
11 Asociación de Olimpiadas Especiales de Costa Rica	1.144,1	Aprobado
12 Asociación de Productores Comunidades Unidas en Veracruz	76,3	Aprobado
13 Asociación del Adulto Mayor de Cariari	225,7	Aprobado
14 Asociación Gerontológica Costarricense (AGECO)	403,2	Aprobado
15 Asociación Hogar Cristiano de Puntarenas	189,2	Aprobado
16 Asociación Hogar de Ancianos de Limón Víctor Manuel Casco Torres	388,3	Aprobado
17 Asociación Hogar Manos de Jesús pro Atención del Anciano Abandonado	185,9	Aprobado
18 Asociación Hogar Nacional de Ancianos Santiago Crespo Calvo	319,8	Aprobado
19 Asociación Jicaraleña Para el Bienestar del Anciano	405,5	Aprobado
20 Asociación por la Sonrisa de los Niños	130,3	Aprobado
21 Asociación Red Viva de América Latina	170,9	Aprobado
22 Asociación Roblealto pro Bienestar del Niño	569,5	Aprobado
23 Asociación San Vicente de Paul de Ciudad Colón	130,0	Aprobado
24 Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP)	16.522,9	Aprobado Parcialmente
25 Banco Central de Costa Rica (BCCR)	365.583,1	Aprobado
26 Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC)	60.700,0	Aprobado
27 Banco de Costa Rica (BCR)	377.546,6	Aprobado
28 Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)	124.618,2	Aprobado Parcialmente
29 Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)	654.701,8	Aprobado Parcialmente
30 Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC)	311.034,6	Aprobado
31 Bancrédito Sociedad Agencia de Seguros S.A.	698,0	Aprobado
32 BCR Corredora de Seguros S.A.	3.237,7	Aprobado
33 BCR Planes de Pensión	6.849,6	Aprobado
34 BCR Sociedad Administradora de Fondos de Inversión	6.546,5	Aprobado
35 BCR Valores - Puesto de Bolsa	6.772,6	Aprobado

	Nombre de la institución	Monto aprobado	Estado del documento
36	Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica	27.363,6	Aprobado Parcialmente
37	BN Corredora de Seguros S.A.	2.615,5	Aprobado
38	BN Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	5.614,3	Aprobado
39	BN Valores - Puesto de Bolsa S.A.	6.503,7	Aprobado
40	BN Vital Operadora de Pensiones Complementarias S.A.	10.071,1	Aprobado
41	Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	2.755.802,5	Aprobado Parcialmente
42	Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa R.L. (CENECOOP)	207,5	Aprobado
43	Centro Nacional de la Música (CNM)	4.836,5	Aprobado
44	Colegio San Luis Gonzaga	831,7	Aprobado
45	Colegio Universitario de Cartago	3.799,8	Aprobado Parcialmente
46	Colegio Universitario de Limón	1.823,6	Aprobado Parcialmente
47	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI)	460,4	Aprobado
48	Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE)	25.112,0	Aprobado Parcialmente
49	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Prevención de Emergencias (CNE)	9.303,3	Aprobado
50	Comité Olímpico Nacional de Costa Rica	2.507,3	Aprobado
51	Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL)	310.463,0	Aprobado Parcialmente
52	Concejo Municipal de Distrito de Cervantes	165,8	Aprobado
53	Concejo Municipal de Distrito de Cóbano	812,4	Aprobado
54	Concejo Municipal de Distrito de Lepanto	252,5	Aprobado
55	Concejo Municipal de Distrito de Monteverde	325,2	Aprobado
56	Concejo Municipal de Distrito de Paquera	317,8	Aprobado
57	Concejo Municipal de Distrito de Peñas Blancas	238,5	Aprobado
58	Concejo Municipal de Distrito de Tucurrique	154,6	Aprobado
59	Concejo Municipal de Distrito de Colorado	536,2	Aprobado Parcialmente
60	Consejo de Seguridad Vial (COSEVI)	20.837,2	Aprobado Parcialmente
61	Consejo Nacional de Concesiones (CNC)	10.786,9	Aprobado Parcialmente
62	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT)	2.953,9	Aprobado Parcialmente
63	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)	14.339,1	Aprobado
64	Consejo Nacional de Producción (CNP)	52.060,6	Aprobado
65	Consejo Nacional de Rectores (CONARE)	10.637,7	Aprobado
66	Consejo Nacional de Rehabilitación (CONARE)	9.426,5	Aprobado
67	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF)	1.410,8	Aprobado
68	Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)	261.210,4	Aprobado
69	Consejo Rector Sistema de Banca para el Desarrollo	934,8	Aprobado
70	Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC)	23.337,9	Aprobado Parcialmente
71	Correos de Costa Rica S.A.	17.935,1	Aprobado
72	Depósito Agrícola de Cartago	288,5	Aprobado Parcialmente
73	Dirección General de Notariado	5.115,0	Aprobado
74	Editorial Costa Rica	477,2	Aprobado
75	Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH)	52.551,4	Aprobado Parcialmente

	Nombre de la institución	Monto aprobado	Estado del documento
76	Empresa Hidroeléctrica Los Negros S.A.	826,0	Aprobado
77	Federación de Concejos Municipales de Distrito (FECOMUDI)	8,1	Aprobado
78	Federación de Gobiernos Locales Costarricenses Fronterizos con Nicaragua	13,3	Aprobado
79	Federación de Municipalidades Cantones Productores de Banano (CAPROBA)	301,9	Aprobado
80	Federación de Municipalidades de Cartago	81,3	Aprobado
81	Federación de Municipalidades de Guanacaste	152,2	Aprobado
82	Federación de Municipalidades de Heredia	85,3	Aprobado
83	Federación de Municipalidades de la Región del Pacífico Central (FEMUPAC)	14,0	Aprobado
84	Federación de Municipalidades de la Región Sur de la Provincia de Puntarenas (FEDEMSUR)	51,0	Aprobado
85	Federación Metropolitana de Municipalidades (FEMETRON)	128,1	Aprobado
86	Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela (FEDOMA)	113,9	Aprobado
87	Fideicomiso 02-99 MTSS-PRONAMYPE-BPDC	4.632,6	Aprobado
88	Fideicomiso 1011-01 FODELI-BNCR	3.609,0	Aprobado
89	Fideicomiso 544 FONAFIFO-BNCR Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)	3.424,6	Aprobado Parcialmente
90	Fideicomiso 872-CTAMS	8.045,5	Aprobado
91	Fideicomiso BN-IMAS	749,0	Aprobado
92	Fideicomiso CONICIT-BANCREDITO Ley 8262 (25-2)	793,8	Aprobado
93	Fideicomiso del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría (Fideicomiso 3045)	39.260,8	Aprobado
94	Fideicomiso FINADE/BCR 2012	24.927,9	Aprobado Parcialmente
95	Fideicomiso Fundación de Parques Nacionales Osa, Corcovado Piedras Blancas	11,8	Aprobado
96	Fideicomiso N° 906 INTA/BNCR	42,0	Aprobado
97	Fideicomiso N° 955 MH-BNCR	800,0	Aprobado Parcialmente
98	Fideicomiso Parque Recreativo Nacional Playas de Manuel Antonio	5.684,2	Aprobado
99	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)	493.946,3	Aprobado
100	Fondo Nacional de Becas (FONABE)	50.896,2	Aprobado
101	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)	15.392,1	Aprobado
102	Fundación Ayúdanos para ayudar	1.337,6	Aprobado
103	Fundación Fomento y Promoción de la Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria	421,3	Aprobado
104	Fundación Génesis para el Desarrollo de Personas en Riesgo Social	171,8	Aprobado
105	Fundación Hogar Manos Abiertas	133,2	Aprobado
106	Fundación Hogar para Ancianos Alfredo y Delia González Flores	170,1	Aprobado
107	Fundación María - Hogar de Ancianos	227,3	Aprobado
108	Fundación Mundo de Oportunidades	396,7	Aprobado

	Nombre de la institución	Monto aprobado	Estado del documento
109	Fundación Museos del BCCR	1.046,0	Aprobado Parcialmente
110	Fundación Omar Dengo	16.459,6	Aprobado
111	Fundación Parque Marino	396,4	Aprobado
112	Fundación Parque Metropolitano la Libertad	1.111,2	Aprobado
113	Guías y Scouts de Costa Rica	698,6	Aprobado
114	Hogar de Ancianos de San Ramón	346,4	Aprobado
115	Hogar de Ancianos Monseñor Delfín Quesada	334,6	Aprobado
116	Hospicio de Huérfanos de Cartago y COVAO	194,0	Aprobado
117	Hospital del Trauma S.A.	31.104,4	Aprobado
118	INS Inversiones - Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	2.059,7	Aprobado
119	INS Valores - Puesto de Bolsa S.A.	4.956,0	Aprobado
120	Instituto Agropecuario Costarricense	991,1	Aprobado
121	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)	229.046,4	Aprobado Parcialmente
122	Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	1.950.169,2	Aprobado
123	Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER)	9.329,9	Aprobado
124	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA)	3.974,3	Aprobado
125	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA)	4.218,9	Aprobado
126	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP)	5.731,7	Aprobado
127	Instituto Costarricense Deporte y la Recreación (ICODER)	18.049,1	Aprobado
128	Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	29.833,0	Aprobado Parcialmente
129	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)	11.991,8	Aprobado
130	Instituto Meteorológico Nacional (IMN)	4.875,3	Aprobado
131	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	141.258,4	Aprobado
132	Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	99.896,3	Aprobado
133	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)	11.482,4	Aprobado Parcialmente
134	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)	22.951,7	Aprobado
135	Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)	11.772,0	Aprobado
136	Instituto Nacional de Seguros (INS)	1.006.657,6	Aprobado
137	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)	69.626,9	Aprobado Parcialmente
138	Instituto para el Desarrollo Rural (INDER)	36.101,0	Aprobado
139	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA)	10.863,1	Aprobado
140	Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR)	81.645,6	Aprobado
141	INSurance Servicios S.A.	18.526,1	Aprobado
142	Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería	12.300,8	Aprobado Parcialmente
143	Junta Administrativa de la Imprenta Nacional	3.770,7	Aprobado
144	Junta Administrativa del Registro Nacional	42.352,5	Aprobado
145	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)	41.648,9	Aprobado
146	Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (JUDESUR)	4.784,6	Aprobado Parcialmente
147	Junta de Protección Social de San José (JPS)	193.755,8	Aprobado Parcialmente
148	Municipalidad de Abangares	1.706,2	Aprobado Parcialmente



	Nombre de la institución	Monto aprobado	Estado del documento
149	Municipalidad de Acosta	911,4	Aprobado
150	Municipalidad de Aguirre	3.000,0	Aprobado
151	Municipalidad de Alajuela	19.501,2	Aprobado Parcialmente
152	Municipalidad de Alajuelita	1.833,6	Aprobado Parcialmente
153	Municipalidad de Alvarado	584,9	Aprobado
154	Municipalidad de Aserí	2.010,7	Aprobado
155	Municipalidad de Atenas	0,0	Improbado
156	Municipalidad de Bagaces	1.405,5	Aprobado
157	Municipalidad de Barva	1.866,7	Aprobado
158	Municipalidad de Belén	6.377,1	Aprobado Parcialmente
159	Municipalidad de Buenos Aires	0,0	Improbado
160	Municipalidad de Cañas	2.039,6	Aprobado
161	Municipalidad de Carrillo	5.577,1	Aprobado Parcialmente
162	Municipalidad de Cartago	17.365,0	Aprobado
163	Municipalidad de Corredores	2.008,2	Aprobado
164	Municipalidad de Coto Brus	1.749,6	Aprobado
165	Municipalidad de Curridabat	5.712,1	Aprobado Parcialmente
166	Municipalidad de Desamparados	7.582,5	Aprobado Parcialmente
167	Municipalidad de Dota	0,0	Improbado
168	Municipalidad de El Guarco	1.736,1	Aprobado Parcialmente
169	Municipalidad de Escazú	15.536,0	Aprobado Parcialmente
170	Municipalidad de Esparza	2.758,8	Aprobado
171	Municipalidad de Flores	1.608,1	Aprobado
172	Municipalidad de Garabito	0,0	Improbado
173	Municipalidad de Goicoechea	7.785,7	Aprobado
174	Municipalidad de Golfito	2.219,1	Aprobado
175	Municipalidad de Grecia	4.822,6	Aprobado Parcialmente
176	Municipalidad de Guácimo	1.837,2	Aprobado
177	Municipalidad de Guatuso	805,0	Aprobado Parcialmente
178	Municipalidad de Heredia	10.637,6	Aprobado
179	Municipalidad de Hojancha	704,0	Aprobado
180	Municipalidad de Jiménez	646,0	Aprobado
181	Municipalidad de La Cruz	3.484,2	Aprobado
182	Municipalidad de La Unión	6.536,9	Aprobado Parcialmente
183	Municipalidad de León Cortés	671,6	Aprobado
184	Municipalidad de Liberia	3.888,3	Aprobado
185	Municipalidad de Limón	7.857,0	Aprobado
186	Municipalidad de Los Chiles	900,4	Aprobado
187	Municipalidad de Matina	0,0	No envió presupuesto
188	Municipalidad de Montes de Oca	5.594,4	Aprobado
189	Municipalidad de Montes de Oro	1.172,9	Aprobado
190	Municipalidad de Mora	2.340,3	Aprobado
191	Municipalidad de Moravia	3.858,6	Aprobado Parcialmente

	Nombre de la institución	Monto aprobado	Estado del documento
192	Municipalidad de Nandayure	0,0	Improbado
193	Municipalidad de Naranjo	3.067,1	Aprobado
194	Municipalidad de Nicoya	3.313,9	Aprobado Parcialmente
195	Municipalidad de Oreamuno	1.829,6	Aprobado Parcialmente
196	Municipalidad de Orofina	1.915,0	Aprobado
197	Municipalidad de Osa	3.233,8	Aprobado
198	Municipalidad de Palmares	1.590,3	Aprobado
199	Municipalidad de Paraíso	3.728,5	Aprobado
200	Municipalidad de Parrita	1.516,4	Aprobado
201	Municipalidad de Pérez Zeledón	7.054,4	Aprobado Parcialmente
202	Municipalidad de Poás	1.445,2	Aprobado
203	Municipalidad de Pococí	6.172,7	Aprobado
204	Municipalidad de Puntarenas	6.662,0	Aprobado
205	Municipalidad de Puriscal	1.382,5	Aprobado Parcialmente
206	Municipalidad de San Carlos	12.270,0	Aprobado Parcialmente
207	Municipalidad de San Isidro	1.524,3	Aprobado
208	Municipalidad de San José	50.300,5	Aprobado Parcialmente
209	Municipalidad de San Mateo	542,9	Aprobado
210	Municipalidad de San Pablo	2.423,7	Aprobado
211	Municipalidad de San Rafael de Heredia	2.367,4	Aprobado
212	Municipalidad de San Ramón	4.527,7	Aprobado
213	Municipalidad de Santa Ana	7.681,1	Aprobado
214	Municipalidad de Santa Bárbara	1.406,6	Aprobado
215	Municipalidad de Santa Cruz	5.862,6	Aprobado Parcialmente
216	Municipalidad de Santo Domingo	4.330,1	Aprobado
217	Municipalidad de Sarapiquí	2.616,7	Aprobado
218	Municipalidad de Siquirres	2.491,3	Aprobado
219	Municipalidad de Talamanca	1.460,3	Aprobado
220	Municipalidad de Turrazú	870,5	Aprobado
221	Municipalidad de Tibás	5.836,3	Aprobado Parcialmente
222	Municipalidad de Tilarán	1.287,9	Aprobado
223	Municipalidad de Turrialba	2.695,0	Aprobado
224	Municipalidad de Turrubares	669,8	Aprobado Parcialmente
225	Municipalidad de Upala	1.734,0	Aprobado
226	Municipalidad de Valverde Vega	1.274,4	Aprobado
227	Municipalidad de Vásquez de Coronado	2.676,2	Aprobado
228	Municipalidad de Zarcero	793,0	Aprobado
229	Oficina de Cooperación Internacional de la Salud	27.716,0	Aprobado Parcialmente
230	Oficina Nacional de Semillas (ONS)	583,3	Aprobado
231	Operadora de Pensiones Complementarias (OPC-CCSS)	3.441,8	Aprobado
232	Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes	8.254,0	Aprobado Parcialmente
233	Patronato Nacional de Ciegos (PANACI)	161,3	Aprobado

	Nombre de la institución	Monto aprobado	Estado del documento
234	Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	35.176,3	Aprobado Parcialmente
235	Patronato Nacional de Rehabilitación (PANARE)	506,8	Aprobado
236	Popular Valores Puesto de Bolsa S.A.	7.224,7	Aprobado
237	Popular Fondos de Inversión S.A.	1.919,3	Aprobado
238	Popular Pensiones S.A.	12.043,4	Aprobado
239	Popular Sociedad Agencia de Seguros S.A.	2.482,2	Aprobado Parcialmente
240	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Preescolar y General Básica (PROMECE)	2.822,9	Aprobado
241	Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA)	4.593,4	Aprobado
242	Radiográfica Costarricense, S.A. (RACSA)	36.767,2	Aprobado
243	Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)	1.714.928,2	Aprobado
244	Servicio Fitosanitario del Estado (SFE)	14.790,7	Aprobado Parcialmente
245	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA)	18.066,7	Aprobado
246	Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA)	13.370,3	Aprobado
247	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)	35.541,5	Aprobado Parcialmente
248	Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural, S.A. (SINART)	4.532,6	Aprobado
249	Superintendencia de Pensiones (SUPEN)	4.800,1	Aprobado
250	Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL)	23.950,9	Aprobado Parcialmente
251	Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF)	10.649,9	Aprobado
252	Superintendencia General de Seguros (SUGESE)	3.624,0	Aprobado
253	Superintendencia General de Valores (SUGEVAL)	5.443,3	Aprobado
254	Tribunal Registral Administrativo	5.094,9	Aprobado
255	Unidad de Coordinación Limón Ciudad- Puerto	16.275,3	Aprobado Parcialmente
256	Unidad ejecutora del Proyecto Contrato N°2526/OC-CR BID- Ministerio de Justicia y Paz	11.440,3	Aprobado Parcialmente
257	Unidad Ejecutora Programa de Regularización del Catastro y Registro	58,0	Aprobado
258	Unión Nacional de Gobiernos Locales	815,6	Aprobado
259	Universidad de Costa Rica (UCR)	249.780,0	Aprobado
260	Universidad Estatal a Distancia (UNED)	49.383,9	Aprobado
261	Universidad Nacional (UNA)	130.552,3	Aprobado
262	Universidad Técnica Nacional (UTN)	34.791,4	Aprobado
<b>TOTAL</b>		<b>13.218.593,3</b>	



## 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](mailto:contraloria.general@cgr.go.cr)  
<http://www.cgr.go.cr/>

*Elaborado en la Contraloría General de la República,  
todos los derechos reservados. Febrero 2014.*

**Publicaciones**  
●●●●● Cgr