



# **Presupuestos públicos 2016**

Situación y perspectivas

Febrero 2016

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



<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. Vinculación de los presupuestos con el resultado fiscal</b> .....	<b>14</b>
<b>III. Magnitud y composición de los presupuestos públicos</b> .....	<b>19</b>
3.1 Composición de los presupuestos públicos.....	19
3.1.1 Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNE).....	22
3.1.2 Empresas Públicas No Financieras (EPNF).....	25
3.1.3 Instituciones Públicas Financieras (IPF).....	28
3.1.4 Órganos Desconcentrados (OD).....	31
3.2 Clasificación económica de los egresos presupuestados.....	34
3.3 Remuneraciones .....	36
3.4 Transferencias .....	41
3.5 Otros Gastos.....	43
<b>IV. Aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República</b> .....	<b>47</b>
<b>V. Presupuesto del Gobierno Central</b> .....	<b>49</b>
<b>VI. Aspectos relevantes de los presupuestos de algunas instituciones del sector descentralizado y municipal</b> .....	<b>55</b>
6.1 Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) .....	55
6.1.1 Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM) .....	55
6.1.2 Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte .....	60
6.2 Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) .....	63
6.3 Instituto Nacional de Seguros (INS) .....	66
6.4 Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) .....	70
6.5 Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT) y Consejos de Transporte .....	73
6.6 Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) .....	78
6.7 Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) .....	82
6.8 Entidades de Educación Superior Estatal.....	87
6.9 Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) .....	92
6.10 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) .....	95
6.11 Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI).....	99
6.12 Gobiernos Locales .....	102
<b>Anexos</b> .....	<b>107</b>

## ÍNDICE DE CUADROS

---

Cuadro 1 Déficit financiero en el presupuesto y la ejecución, según grupo institucional, 2013-2016 .....	14
Cuadro 2 Ingreso presupuestado y ejecutado, sin financiamiento, según grupo institucional, 2013-2016 ....	15
Cuadro 3 Gasto presupuestado y ejecutado, sin amortización, según grupo institucional, 2013-2016 .....	16
Cuadro 4 Montos de superávit presupuestario, según grupo institucional, 2012-2015.....	17
Cuadro 5 Sector Público: Presupuestos aprobados según sector institucional, 2010-2016 .....	19
Cuadro 6 Sector Público: Ingresos según clase, 2012-2016 .....	21
Cuadro 7 Sector Público: Egresos según objeto del gasto, 2012-2016 .....	22
Cuadro 8 IDNE: Principales Instituciones, 2010-2016 .....	24
Cuadro 9 EPNF: Principales Instituciones, 2010-2016.....	26
Cuadro 10 IPF: Principales Instituciones, 2010-2016 .....	29
Cuadro 11 OD: Principales Instituciones, 2010-2016 .....	32
Cuadro 12 Sector Público: Clasificación económica de los egresos en el presupuesto inicial, sin consolidar, 2011-2016.....	34
Cuadro 13 Sector Público: Clasificación económica de los egresos en el presupuesto inicial, sin consolidar como porcentaje del PIB, 2011-2016 .....	35
Cuadro 14 Sector Público: Remuneraciones según sector institucional, 2013-2016 .....	37
Cuadro 15 Sector Público: Composición de las remuneraciones según objeto del gasto, 2016 .....	39
Cuadro 16 Gobierno Central: Principales destinatarios de transferencias, 2016 .....	42
Cuadro 17 Gobierno Central: Gasto en partidas seleccionadas, 2013-2016 .....	44
Cuadro 18 Sector Público: Gasto en partidas seleccionadas, 2013-2016 .....	45
Cuadro 19 Contraloría General de la República: Resumen de la aprobación presupuestaria, 2016 .....	47
Cuadro 20 Gobierno Central: Ley y Proyecto de Ley de Presupuesto 2016, según partida .....	49
Cuadro 21 Gobierno Central: Presupuesto según objeto del gasto, 2014-2016.....	50
Cuadro 22 Caja Costarricense del Seguro Social: Presupuesto de ingresos del Seguro de Enfermedad y Maternidad, 2014-2016 .....	56
Cuadro 23 Caja Costarricense del Seguro Social: Presupuesto de egresos del Seguro de Enfermedad y Maternidad, 2014-2016 .....	58
Cuadro 24 Caja Costarricense del Seguro Social: Relación remuneraciones e ingresos corrientes del Seguro de Enfermedad y Maternidad, 2014-2016 .....	59
Cuadro 25 Caja Costarricense del Seguro Social: Presupuesto de ingresos del Régimen de Invalidez Vejez y Muerte, 2014-2016.....	60
Cuadro 26 Caja Costarricense del Seguro Social: Presupuesto de egresos del Régimen de Invalidez Vejez y Muerte, 2014-2016.....	61
Cuadro 27 Refinadora Costarricense de Petróleo: Detalle de los ingresos, 2013-2016 .....	63
Cuadro 28 Refinadora Costarricense de Petróleo: Detalle de los egresos, 2013-2016.....	65
Cuadro 29 Instituto Nacional de Seguros: Detalle de los ingresos, 2010-2016.....	67
Cuadro 30 Instituto Nacional de Seguros: Detalle de los egresos, 2010-2016 .....	68
Cuadro 31 Hospital del Trauma: Detalle de los egresos, 2015-2016 .....	69
Cuadro 32 Insurance Servicios: detalle de los egresos, 2015-2016 .....	69
Cuadro 33 Instituto Costarricense de Electricidad: Presupuesto de ingresos, 2013-2016.....	70

Cuadro 34 Instituto Costarricense de Electricidad: Presupuesto de egresos, 2013-2016 .....	71
Cuadro 35 Ministerio de Obras Públicas y Transportes: Presupuesto de egresos, 2013-2016.....	74
Cuadro 36 MOPT y Consejos de Transporte: Presupuesto inicial de egresos, 2013-2016.....	75
Cuadro 37 MOPT y Consejos de Transporte: Porcentaje de ejecuciones subpartidas seleccionadas, 2013-2016.....	75
Cuadro 38 MOPT y Consejos de Transporte: Participación relativa en el presupuesto inicial de subpartidas seleccionadas, 2013-2016 .....	76
Cuadro 39 FODESAF: Presupuesto de egresos, 2013-2016.....	81
Cuadro 40 FODESAF: Transferencias según destinatario, 2016.....	81
Cuadro 41 Instituto Mixto de Ayuda Social Detalle del superávit, 2013-2016.....	83
Cuadro 42 Instituto Mixto de Ayuda Social: Detalle por programa presupuestario, 2013-2016.....	84
Cuadro 43 Instituto Mixto de Ayuda Social: Presupuesto de ingresos, 2013-2016 .....	85
Cuadro 44 Instituto Mixto de Ayuda Social: Presupuesto de egresos, 2013-2016 .....	86
Cuadro 45 Entidades de Educación Superior Estatal: Presupuesto aprobado, 2015-2016.....	88
Cuadro 46 Entidades de Educación Superior Estatal: Presupuesto de ingresos, 2016 .....	89
Cuadro 47 Entidades de Educación Superior Estatal: Presupuesto de egresos, 2016 .....	91
Cuadro 48 Compañía Nacional de Fuerza y Luz: Presupuesto de ingresos, 2013-2016 .....	93
Cuadro 49 Compañía Nacional de Fuerza y Luz: Presupuesto de egresos, 2013-2016.....	94
Cuadro 50 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados: Presupuesto de ingresos, 2013-2016.....	96
Cuadro 51 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados: Presupuesto de egresos, 2013-2016 .....	98
Cuadro 52 Banco Hipotecario de la Vivienda: Presupuesto de ingresos, 2010-2016 .....	100
Cuadro 53 Banco Hipotecario de la Vivienda: Estructura por programas 2016.....	100
Cuadro 54 Banco Hipotecario de la Vivienda: Presupuesto de egresos, 2010-2016 .....	101
Cuadro 55 Gobiernos Locales: Presupuesto de ingresos, 2010-2016.....	103
Cuadro 56 Gobiernos Locales: Presupuesto de egresos, 2010-2016 .....	106

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

---

Gráfico 1 Deuda pública como porcentaje del PIB, 2008-2015 .....	15
Gráfico 2 Estructura de los presupuestos según grupo institucional, 2010 y 2016 .....	20
Gráfico 3 Sector Público: Composición de los egresos según objeto del gasto 2010-2016 .....	21
Gráfico 4 Evolución de los ingresos y egresos de las IDNE, 2010-2016 .....	23
Gráfico 5 Evolución de los ingresos y egresos de las EPNF, 2010-2016.....	26
Gráfico 6 Evolución de los ingresos y egresos de las IPF, 2010-2016 .....	29
Gráfico 7 Evolución de los ingresos y egresos de las OD, 2010-2016 .....	32
Gráfico 8 Sector Público: Gasto en remuneraciones, 2010-2016 .....	36
Gráfico 9 Sector Público: Composición del gasto en remuneraciones, 2016.....	38
Gráfico 10 Evolución de las transferencias, 2010-2016 .....	41
Gráfico 11 Caja Costarricense del Seguro Social: Presupuesto de ingresos del Seguro de Enfermedad y Maternidad crecimiento de los ingresos, 2012-2016 .....	56
Gráfico 12 Refinadora Costarricense de Petróleo: Comportamiento de la ejecución del programa de inversiones, 2011-2015 .....	64
Gráfico 13 Instituto Nacional de Seguros: Evolución de los ingresos y egresos, 2010-2016 .....	66
Gráfico 14 FODESAF: Evolución de los ingresos y egresos, 2010-2016.....	79
Gráfico 15 Instituto Mixto de Ayuda Social: evolución de los ingresos y egresos, 2010-2016 .....	83
Gráfico 16 Entidades de Educación Superior Estatal: Evolución de los ingresos y egresos, 2010-2016.....	87
Gráfico 17 Fondo Especial para la Educación Superior como porcentaje del PIB, 2007-2016 -Porcentajes- ..	88
Gráfico 18 Compañía Nacional de Fuerza y Luz: Evolución de los ingresos y egresos, 2010-2016 .....	92
Gráfico 19 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados: Evolución de los ingresos y egresos, 2010-2016.....	97
Gráfico 20 Banco Hipotecario de la Vivienda: Evolución de los ingresos y egresos, 2010-2016 .....	99
Gráfico 21 Gobiernos Locales: Comportamiento de los ingresos por préstamos, 2010-2016 .....	103
Gráfico 22 Gobiernos Locales: Evolución de los ingresos y egresos, 2010-2016 .....	105

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

---

Ilustración 1 Principales variables macroeconómicas estimadas 2016 .....	12
--	----

## Resumen

### I. Situación y perspectivas de la economía costarricense

En el contexto nacional, el BCCR proyecta el crecimiento de la producción en 4,2% para 2016 y 4,5% para 2017 impulsado por la demanda interna y una proyección inicial de mayor dinamismo de la demanda externa (no considera los efectos de medidas de reforma fiscal). Reduce además la meta de inflación a 3%  $\pm 1$  p.p. para el bienio 2016-2017, ajuste que ubica el valor central en un nivel similar a la inflación de largo plazo estimada para los principales socios comerciales del país.

Respecto a las finanzas públicas, estima que el Gobierno Central generará déficit equivalentes a 6,2% y 7,0% para los años 2016 y 2017 respectivamente. Al igual que lo ha señalado la Contraloría General de la República, el BCCR indica que "la trayectoria creciente de la deuda pública pone de manifiesto la necesidad de medidas que permitan contener su crecimiento y evitar que se materialice el riesgo que ello significa para la estabilidad macroeconómica del país en el mediano plazo." La OCDE recientemente realizó una evaluación económica de Costa Rica, donde también destaca como riesgo a considerar el tema de la Sostenibilidad fiscal.

En términos generales el 2016 se vislumbra como un año clave para la presente administración y el país, las medidas de ajuste fiscal y crecimiento económico representan el mayor reto que tiene la economía costarricense, siendo necesario tomar decisiones oportunas sobre este tema en el menor plazo posible.

### II. Vinculación de los presupuestos con el resultado fiscal

Las magnitudes presupuestadas por el sector público en ingresos y gastos, regularmente generan un déficit financiero (ingresos sin financiamiento menos gastos sin amortización) en torno al 13,0% del PIB o más, no obstante la ejecución presupuestaria al final de cada ejercicio genera finalmente un déficit inferior al 6,0% del PIB. El Programa Macroeconómico estima un déficit financiero de 5,9% para el Sector Público.

Muchas instituciones y también los distintos grupos institucionales finalizan cada ejercicio con superávit financiero (explicado por una subejecución reiteradamente alta del orden del

15%), mientras el Gobierno Central hace el mayor aporte al déficit financiero del sector público. Los superávits del sector descentralizado superan los  $\text{Q}2$  billones, mientras que para el Gobierno Central las magnitudes de déficit son indicadoras de insostenibilidad, puesto que la deuda sigue en aumento en proporción al PIB, hasta niveles cada vez más preocupantes.

La deuda del Gobierno Central aumentó 3,4% del PIB hasta 42,7% en 2015 (casi se duplicó en el período 2008-2014) y la deuda no consolidada del Sector Público (sin entidades financieras, salvo el Banco Central), aumentó hasta 60,3% del PIB, desde 56,7% en 2015.

Si bien se han presentado iniciativas de ley por la vía de los ingresos y egresos, es necesario avanzar decididamente hacia un equilibrio fiscal duradero del Gobierno Central, junto con un mayor grado de ejecución o en su defecto-racionalización de recursos en el sector desconcentrado y descentralizado.

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

Los recursos públicos totales aprobados para ejecutar en 2016 son de  $\text{Q}22.127.834$  millones (sin consolidar e incluye sector privado).

Los presupuestos a ejecutar por parte de 269 instituciones públicas ascienden a  $\text{Q}22.062.675$  millones, estos decrecen 0,1%, con respecto al presupuesto inicial 2015 permaneciendo prácticamente invariables y decrecen 2,7% con respecto al definitivo, dado que durante el año 2015 se incorporaron recursos vía presupuestos extraordinarios. La Contraloría General ya ha señalado la atomización y fragmentación presente en la estructura del Estado Costarricense, lo cual dificulta la coordinación en la implementación de políticas, genera en algunos casos duplicidades de funciones con el consecuente desperdicio de recursos públicos, y dificulta la evaluación de resultados y control de la gestión.

El Gobierno Central gana peso relativo y abarca 36,3% de los presupuestos totales, versus 63,7% del sector descentralizado. Las remuneraciones y transferencias corrientes comprenden el 49,0% de los presupuestos iniciales en 2016 y para 2016 están desacelerando su crecimiento.

Según grupo institucional crecen los presupuestos del Gobierno Central (1,2%) e Instituciones

Descentralizadas no Empresariales (5,2%), y decrecen los de las Empresas Públicas no Financieras, Instituciones Públicas Financieras, Órganos Desconcentrados y Gobiernos Locales (5,8%, 7,9%, 16,4% y 22,3% respectivamente) con respecto al definitivo 2015.

Según la **clasificación económica** (sin consolidar), el gasto corriente disminuye a 48,1% del PIB debido principalmente al efecto de los precios de hidrocarburos en las adquisiciones de RECOPE y el gasto de capital disminuye a 6% del PIB principalmente debido al ciclo de los grandes proyectos hidroeléctricos. El gasto de capital del Gobierno Central por su parte, disminuye a 1,3% en el presupuesto inicial, aunque la eventual ejecución dependerá de la inclusión de recursos externos por revalidación presupuestaria, y del porcentaje de avance.

En el tema de **remuneraciones**, para 2016 el sector público asignó  $\$5.813.456$  millones a esta partida, 4,5% más que el presupuesto inicial 2015 y 5,0% más que el presupuesto definitivo de 2015, superior a la inflación efectiva 2015 y esperada 2016 (3% +/-1%).

El gasto ejecutado y asignado en remuneraciones, como porcentaje del gasto total, ha venido en aumento desde 2010, al pasar de un 24,2% en ese año a un 26,3% en 2016.

En promedio, por cada  $\$1$  de remuneraciones básicas se presupuestan  $\$1,1$  colones en incentivos salariales. Temas como este, así como el de convenciones colectivas, enganches salariales, y evaluación del desempeño, entre otros, deben revisarse para avanzar hacia un modelo de empleo público y compensación salarial, que sea sostenible en el mediano plazo.

En el tema de **transferencias**, éstas ascienden a  $\$5.529.232$  millones en el sector público y representan un 25,0% de los presupuestos totales sin consolidar. La CGR ha señalado como un riesgo, la dependencia de algunas instituciones públicas de estos fondos, así como limitaciones relacionadas con la ejecución de estos recursos por parte de instituciones que las reciben.

#### **IV. Aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República**

La CGR ha tramitado 291 presupuestos para el ejercicio 2016, aprobó 206 y aprobó parcialmente 85. Seis municipalidades no remitieron el respectivo presupuesto o incumplieron el ordenamiento respectivo, por lo

que deberán trabajar con el mismo presupuesto de cierre de 2015.

El monto aprobado asciende a  $\$13.569.616$  millones de colones,  $\$171.406$  millones menos que lo propuesto. Las aprobaciones parciales surgen por la aplicación de la política presupuestaria de contención del gasto por parte de la STAP, la no razonabilidad de algunas de las estimaciones contenidas en el presupuesto, o financiamiento de algunos gastos con ingresos no autorizados para tal fin (caso de las convenciones colectivas), entre otras razones.

#### **V. Presupuesto del Gobierno Central**

El proyecto de ley se presentó a la Asamblea por parte del Ejecutivo por un monto de  $\$8.002.122$  millones y se aprobó mediante Ley N° 9341 por un monto de  $\$8.000.120$ , el cual es 1,2% mayor que el presupuesto ajustado 2015.

Para 2016 el presupuesto se inclina hacia un mayor gasto corriente en detrimento del gasto de capital, las partidas de remuneraciones y transferencias corrientes son las que presentan mayor crecimiento. Por el lado de los ingresos, este se financia en un 54,3% con ingresos corrientes, en un 45,6% con financiamiento interno, mediante la emisión de títulos valores de deuda interna y con 0,1% de ingresos de capital.

El presupuesto formulado y aprobado incumple con el principio del equilibrio presupuestario, derivado del artículo 6 de la LAFPP, disposición que ha sido desatendida a lo largo de los años, con pocas excepciones, pues el monto de ingresos corrientes recaudados no ha alcanzado los gastos corrientes ejecutados. Para el ejercicio 2016 el desequilibrio alcanza el 5,6% del PIB.

#### **VI. Aspectos relevantes sobre los presupuestos de algunas instituciones del sector descentralizado y municipal**

El presupuesto inicial de la **CCSS** para el año 2016 asciende a  $\$3.229.523$ , mayor en un 7,1% que el de 2015. En relación con el **Seguro de Enfermedad y Maternidad**, las contribuciones sociales, principal ingreso de este régimen, presentan una tendencia decreciente, aunque proyecta una mejora para el 2016 (8,0%). El mayor crecimiento de los gastos que de los ingresos por contribuciones sociales eventualmente obligaría a la CCSS a utilizar fuentes no recurrentes para financiar la atención de la salud. Por otra parte, los estudios actuariales vinculados con este régimen deben fortalecerse con técnicas modernas. La baja ejecución de la partida Bienes Duraderos (que

oscila entre 3,1% y 3,7% del total de recursos del Régimen, en los últimos tres años) debe revisarse, frente a las necesidades de infraestructura que presenta este régimen y la existencia de superávit específico. En el **Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte**, los ingresos por contribuciones sociales también muestran una tendencia de crecimiento decreciente, frente a un crecimiento del 12,4% en la partida a la que se cargan las pensiones, las jubilaciones contributivas y el respectivo aguinaldo. La planificación y asignación de recursos de la CCSS se orienta hacia las unidades ejecutoras como entes individualizados, y no responde al modelo de atención vigente por niveles de atención y redes de servicios.

El presupuesto inicial 2016 de **RECOPE** asciende a  $\$1.336.529$  millones, mostrando un decrecimiento del 4,0% en comparación con 2015. Por el lado de los ingresos, la venta de bienes y servicios caería en un 3,4%, debido primordialmente a la caída de los precios del petróleo y a la reducción de la venta de combustibles por generación térmica. Por el lado de los egresos, esta situación se refleja en una disminución del 2,4% en la partida Materiales y suministros. Las inversiones de esta empresa se ven afectadas por una menor asignación presupuestaria y subejecución histórica del programa respectivo. La Contraloría improbó gastos derivados de la Convención Colectiva, por no contar con fuente de ingresos que los financie.

Para el **INS**, el presupuesto inicial 2016 decreció en un 25% comparado con el de 2015, y se ubica en  $\$1.064.523$  millones. A partir del 2016, se eliminan los pluses en salarios de nuevos empleados, al tiempo que para este año ya no se incorpora el programa asociado al Hospital del Trauma, y se imprueba la transferencia de  $\$5.000$  millones al Programa Mi Primer Empleo, por no existir una ley expresa que autorice la erogación de esos recursos públicos con tales fines. En informe DFOE-EC-IF-01-2015 sobre la gestión del Hospital del Trauma, la Contraloría evidenció debilidades relacionadas con la planificación institucional, el proceso de compras institucionales, ausencia de un sistema de costeo de los servicios y niveles de infraestructura en desuso.

El presupuesto inicial del **ICE** para 2016 asciende a  $\$1.733.031$  millones, 2,5% menos que el presupuesto definitivo 2015. El presupuesto del ICE se reduce a partir del año 2013, reflejando en 2016 una disminución de un 13,3%. Ante las condiciones financieras que han presentado el ICE y sus empresas en años recientes, y por su entrada a un mercado en competencia en el

Sector Telecomunicaciones, la Contraloría mantiene una fiscalización constante de la situación financiera tanto de este Instituto como de RACSA, y de los proyectos de inversión realizados por ambas compañías, a fin de advertir oportunamente a las autoridades de ese Grupo sobre las acciones que deben acometer para minimizar el riesgo de una afectación a la Hacienda Pública, tanto por los resultados del mismo Instituto como por la incidencia de los resultados financieros de sus subsidiarias.

El presupuesto 2016 del **MOPT** asciende a  $\$338.915$  millones, 14,8% menos que el presupuesto definitivo 2015. El 72,9% de los recursos se destina al programa 327 "Atención de Infraestructura Vial". Dentro de los proyectos en los programas del MOPT, pueden destacarse los siguientes: a) Transferencia a CONAVI para la construcción del Puente Binacional Panamá-Costa Rica, b) Reforzamiento del Rompeolas de Caldera, c) Mejoramiento de las terminales de Transbordadores del Golfo de Nicoya y d) Construcción del Nuevo Edificio del MOPT. La baja ejecución de los presupuestos del **MOPT y sus Consejos** tiene impacto en el posicionamiento internacional del país en el tema de infraestructura. En materia de proyectos de mejoramiento de carreteras, el informe DFOE-IFR-03-2016 revela: a) Carencia de estudios de preinversión, realizándose únicamente como requerimiento de MIDEPLAN, b) Orden de inicio inoportuna, en comparación con las gestiones de expropiación y reubicación de servicios públicos, c) Proyectos desactualizados por el equivalente a 7 años, d) Inclusión de trabajos no considerados en los diseños y cantidades de obra, lo que aumenta costos y plazos, e) Inexistencia de verificación de la calidad, f) Falta de finiquito, g) Las licitaciones no incentivan mejoras en el plazo y calidad, y h) Falta de un sistema que garantice la confiabilidad, oportunidad y utilidad de la información para elaborar los presupuestos para evaluación de las ofertas.

El presupuesto inicial de **FODESAF** para el año 2016 asciende a  $\$559.144$  millones, 4,4% mayor que el presupuesto definitivo 2015. Un 66,2% de los recursos de este presupuesto se distribuye en instituciones con montos o porcentajes fijos o mínimos definidos en la Ley de creación del Fondo (como por ejemplo la CCSS, BANHVI, IMAS, y los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Educación Pública). Las autoridades del Fondo tienen un reto importante en el mediano plazo, a fin de garantizar una distribución de los recursos idónea, que cumpla con los mandatos establecidos por ley y no

afecte la ejecución de programas sensibles para la población en pobreza o pobreza extrema.

El presupuesto inicial del **IMAS** para el 2016 asciende a ¢181.487 millones, superior en 15% a los egresos ejecutados del 2015. La baja ejecución de recursos en programas sociales (Red de Cuido Infantil, Avancemos y otros) durante el periodo 2015 incrementó los saldos por concepto de superávit del periodo 2016 en un 57,2%, alcanzando la suma de ¢13.538 millones. A las autoridades del IMAS y a los ejecutores de los distintos programas sociales se les presenta el reto de valorar si esos programas cuentan con la capacidad institucional requerida para administrar, ejecutar y evaluar los recursos que se les transfieren.

Para el 2016 el presupuesto de las **universidades públicas** asciende a ¢612.972 millones, 5,6% superior al presupuesto inicial 2015. La ejecución de los egresos en el periodo 2010-2015 ha sido en promedio de un 80%, lo que genera montos altos de superávit para dichos periodos. Para el 2015, el superávit total de las entidades de educación superior ascendió a ¢111.862 millones. La transferencia del FEES sigue siendo la principal fuente de ingresos de las Universidades, aportando el 72% de los ingresos totales para el año 2016. La partida de Remuneraciones absorbe el 62% del total presupuestado por las entidades de educación superior, y muestra un crecimiento de un 12,3% respecto al presupuesto ejecutado 2015. La ejecución de la partida de Bienes Duraderos ronda un promedio del 35%.

El presupuesto inicial 2016 de la **CNFL** se aprobó por un monto de ¢278.488 millones, cifra menor en un 14,0% con respecto al presupuesto de 2015. La Contraloría improbo gastos derivados de convenciones colectivas y costos de operación y mantenimiento de obras para la producción de energía, por exclusión en el reconocimiento tarifario por parte de ARESEP. Se observa una reducción de la partida de remuneraciones por ¢2.470 millones, justificada en la modificación de la estructura organizativa y reducción de plazas. La Contraloría emitió en 2015 un informe acerca del Desarrollo y Operación del Parque Eólico Valle Central, en el cual se determinó que, desde sus orígenes, no estuvo clara la necesidad de ese proyecto, se omitieron estudios y análisis indispensables para su formulación, y los estudios realizados presentaban importantes limitaciones en la profundidad y confiabilidad, aparte de que no se tuvo certeza de que la estructuración financiera y de ejecución del Proyecto fuera la mejor en costo y tiempo para satisfacer el interés público. Además, se incurrió en problemáticas adicionales que incidieron significativamente en

los costos de inversión y en el tiempo total del desarrollo del Proyecto, convirtiéndolo en el Parque Eólico nacional más caro de su clase. Estas falencias se ven reflejadas en los resultados que produce el Parque Eólico Valle Central, alejados de todos los escenarios construidos en la evaluación y ejecución del Proyecto, con consecuencias relevantes en las finanzas de la Compañía, pues la energía generada no significa un ahorro sino pérdidas. En consecuencia, la energía producida en el Parque Eólico Valle Central no es competitiva ni reducirá los costos de la electricidad para la CNFL S.A. o de las tarifas a sus abonados.

El presupuesto inicial de **AyA** para el 2016 es de ¢199.970 millones, 6,4% menos que el presupuesto definitivo 2015. Esta institución muestra una tendencia a la acumulación creciente de superávit debido al incremento en los niveles de subejecución presupuestaria. Asimismo, se observa una disminución significativa de la asignación presupuestaria para inversiones y el financiamiento de gasto permanente de la entidad (sueldos fijos y servicios especiales) con recursos del superávit.

Para el año 2016, el presupuesto del **BANHVI** es de ¢126.868 millones, un 14,3% inferior al presupuesto del 2015, debido principalmente al decrecimiento del superávit específico. El superávit del 2014 alcanzó la cifra de ¢144.540 millones, siendo la variación anual de un 15%.

Para el año 2016 las **Municipalidades** disponen de presupuestos por un monto global de ¢408.397 millones. El ente contralor no dio trámite al presupuesto inicial de las municipalidades de Belén, Los Chiles, Turrubares y Atenas, mientras que las municipalidades de Naranjo y Golfito no presentaron su presupuesto inicial para ese año. Los ingresos corrientes mantienen la tendencia de incremento presentada en el periodo 2010-2015, aunque existe riesgo de morosidad en el pago de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes, por lo que es responsabilidad de las autoridades municipales fortalecer la gestión de cobro. Como fuente de recursos para financiar la inversión municipal, los préstamos han incrementado su relevancia. A este respecto, las autoridades municipales enfrentan el reto de mantener la sostenibilidad financiera en sus rentas, de manera que se puedan atender oportunamente las obligaciones por concepto de amortización e intereses de estas deudas; asimismo, les compete realizar una gestión eficiente y eficaz de esos recursos, que garantice razonablemente que las inversiones se realizarán en forma oportuna y planificada.

## Introducción

La participación del sector público en la actividad económica del país se verifica mediante el concurso de la gestión de diversos tipos de instituciones o entidades públicas, que pueden distinguirse según la naturaleza de la función que desempeñan –sea esta la provisión de bienes y servicios públicos o la venta de servicios producidos por empresas del Estado– y el ámbito territorial sobre el que se ejerce su accionar –sea este local o nacional–. Un esquema sintetizado de los distintos sectores y del clasificador institucional del sector público costarricense, que resulta de utilidad para la mejor comprensión de los temas desarrollados en el presente documento, se incluye en el Anexo 1.

Los presupuestos públicos de Costa Rica para el año 2016 ascienden a un monto global de ₡22.127.834 millones (72,8% del PIB). De esta suma, un 36% (₡8.000.120 millones) corresponde al presupuesto del Gobierno Central aprobado por la Asamblea Legislativa (mediante Ley N° 9341 de 1 de diciembre de 2015), mientras que el restante 64% (₡14.127.713 millones) se puede asociar a los presupuestos cuyo análisis y aprobación corresponde a la Contraloría General de la República (incluyendo una porción relativamente pequeña correspondiente a presupuestos que, por disposiciones legales, no requieren de ser sometidos a este trámite).

El presente documento pretende, pues, proporcionar una visión global de la magnitud, características y efectos de los presupuestos públicos considerados en su conjunto, en relación con lo cual podrá observar el lector que la Contraloría reitera su preocupación sobre la magnitud del déficit y el crecimiento de la deuda del Gobierno Central hacia niveles insostenibles, ante lo cual insistimos una vez más en la necesidad de concretar acciones y tomar decisiones de impacto en materia de gastos e ingresos, así como de propiciar condiciones para un mayor crecimiento económico; asimismo, un sector público descentralizado que evidencia situaciones importantes en materia de asignación y ejecución de recursos, que requieren la oportuna atención por parte de las autoridades políticas y hacendarias, en la búsqueda de una mejor gestión pública y de la disminución de riesgos y vulnerabilidades.

El país debe aprovechar el momento para tomar las decisiones que garanticen la sostenibilidad de los resultados fiscales, y enderezar la administración y el control hacia estamentos de mayor conciencia de la naturaleza del servicio público, en los que no haya lugar para el abuso de los bienes y recursos públicos, y en los que prime el celo por la transparencia, el orden, la justicia y la eficiencia en el uso de tales recursos. Ello marcará la diferencia entre tomar la ruta del estancamiento o eventual retroceso de la función pública, u optar por un sector público que aporte en su máximo potencial al desarrollo de una sociedad próspera y justa.

A continuación encontrará el lector (capítulos I, II y III) una breve síntesis de la situación y perspectivas de la economía costarricense, seguida de un análisis del vínculo de los presupuestos públicos con los resultados fiscales y de una exposición sobre la magnitud y composición de los presupuestos públicos, incluyendo el desarrollo de algunas partidas de gasto en razón de cuya naturaleza o monto se estima que requieren de un tratamiento aparte.

En un cuarto capítulo se brinda un resumen de los principales resultados del proceso de aprobación presupuestaria realizada por la Contraloría General de la República para el ejercicio económico 2016, seguido del capítulo V, que está dirigido al análisis del presupuesto del Gobierno Central.

Concluye el documento con un sexto capítulo, destinado a exponer aspectos relevantes de algunas instituciones públicas y del sector municipal, seleccionadas en atención a criterios de importancia estratégica, magnitud de sus presupuestos y resultados de la fiscalización posterior realizada por el ente contralor.

Con la publicación del presente documento, la Contraloría General de la República espera contribuir al ejercicio del control político y administrativo, así como a la toma de decisiones encaminadas a la más eficiente utilización de los recursos públicos, en un entorno económico-institucional –así como internacional– que así lo exige.

# I. Situación y perspectivas de la economía costarricense

Para el 2015, de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>1</sup>, el crecimiento mundial es del 3,1%, inferior al de 2014 (3,4%). Para los años venideros de 2016 y 2017, las estimaciones iniciales indican 3,4% y 3,6% respectivamente.

En el campo local, la actividad económica presentó un mayor dinamismo en el segundo semestre del año 2015, explicado por las industrias de transporte, almacenamiento y comunicaciones; comercio, restaurantes y hoteles; servicios empresariales (crecieron 8,1%) y financieros (aumentaron 7,7%).

La inflación general, medida por la variación interanual del Índice de precios al consumidor (IPC), presentó un comportamiento descendente a partir diciembre del 2014, mostrando variaciones negativas a partir de julio del 2015, para cerrar en 2015 en -0,81%. Dentro de los principales factores que explican este comportamiento se encuentra la reducción en el precio internacional de materias primas, en particular del petróleo y sus derivados, así como la disminución en el precio de servicios regulados (en especial de agua y electricidad) y de algunos bienes de origen agrícola.

De acuerdo con el Banco Central, el déficit del Gobierno Central alcanzó un 5,9% del PIB en 2015 (superior en 0,2 p.p. al registrado en el 2014, impulsado principalmente por el gasto en intereses), y la deuda del Gobierno Central se ubicó en 42,7% del PIB según cifras del Ministerio de Hacienda (39,3% en 2014). Por su parte la deuda total no consolidada del Sector Público ascendió a 60,3% en el 2015, para un incremento de 3,6% con respecto a 2014, según cifras del Ministerio de Hacienda. Al igual que la Contraloría General lo ha señalado, el Banco Central apunta que "la trayectoria creciente de la deuda pública pone de manifiesto la necesidad de medidas que permitan contener su crecimiento y evitar que se materialice el riesgo que ello significa para la estabilidad macroeconómica del país en el mediano plazo."

Finalmente, el tipo de cambio se mantuvo estable durante el 2015, la tasa de desempleo alcanzó el 9,2% según cifras del INEC, además las tasas de interés descendieron, la tasa básica

**ILUSTRACIÓN 1**  
**PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS**  
**ESTIMADAS 2016**  
**-PORCENTAJES-**



Fuente: Programa Macroeconómico del Banco Central de Costa Rica 2016-2017.

pasiva en 125 p.b. y el promedio de tasas de interés activas en 148 p.b.

El BCCR proyecta el crecimiento de la producción en 4,2% para 2016 y 4,5% para 2017 impulsado por la demanda interna y el mayor dinamismo de la demanda externa (no considera los efectos de medidas de reforma fiscal).

Se reduce la meta de inflación a 3% ±1 p.p. para el bienio 2016-2017, ajuste que ubica el valor central en un nivel similar a la inflación de largo plazo estimada para los principales socios comerciales del país, lo que implica acelerar la convergencia a ese rango objetivo de largo plazo.

Respecto a las finanzas públicas, se estima que el Gobierno Central generará déficit equivalentes a 6,2% y 7,0% para los años 2016 y 2017 respectivamente. El BCCR indica que "el panorama para el siguiente bienio, demanda de acciones que procuren disminuir el desbalance fiscal, así como de estrategias de financiamiento que reduzcan la incidencia que este mayor requerimiento de fondos pueda ejercer sobre las tasas de interés".

<sup>1</sup>Fondo Monetario Internacional. 2016. Perspectivas de la Economía Mundial (World Economic Outlook). Actualización a enero 2016 Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2015/update/01/pdf/0116s.pdf>

Cabe señalar que recientemente la calificadora de riesgo Moody's<sup>2</sup> cambió la calificación de la deuda de Costa Rica, que pasó de perspectiva estable a negativa. Esta empresa señala que la falta de consenso político para reducir el déficit fiscal continuará ejerciendo presión sobre el aumento del peso de la deuda del Gobierno. Además, señaló que detrás de la creciente carga de la deuda se encuentra el elevado déficit fiscal que promedió un 5,1% del PIB desde el 2010 y que sobrepasará 6,0% del PIB este año y el próximo, así como una ausente reforma significativa en política fiscal.

**Al igual que la Contraloría General lo ha señalado, el Banco Central apunta que “la trayectoria creciente de la deuda pública pone de manifiesto la necesidad de medidas que permitan contener su crecimiento y evitar que se materialice el riesgo que ello significa para la estabilidad macroeconómica del país en el mediano plazo.”**

Esta problemática también ha sido señalada por el FMI. En dos publicaciones recientes este organismo comenta la situación de Costa Rica<sup>3</sup> y los riesgos domésticos asociados al aumento en la deuda pública, las presiones sobre las tasas de interés como producto de la necesidad de captación de recursos por parte del Gobierno, riesgos con alta probabilidad de materializarse ante los niveles actuales de gasto y la ausencia de reforma tributaria. El FMI afirma también que aunque se reconoce la necesidad de una consolidación fiscal, las medidas anunciadas son insuficientes para encauzar la deuda hacia una ruta sostenible. Apunta también que para lograr la sostenibilidad en el mediano plazo se requiere un ajuste de al menos 3,8% del PIB, lo que llevaría el déficit del Gobierno a 3,5% y lograría una convergencia de la deuda del Gobierno Central justo por debajo de 45,0% del PIB para 2019.

En términos generales el 2016 se vislumbra como un año clave para la presente administración y el país, las medidas de ajuste fiscal representan el mayor reto que tiene la economía costarricense,

siendo necesario tomar decisiones oportunas sobre este tema en el menor plazo posible.

El camino de la deuda pública es insostenible, bajo el contexto actual, lo que hace prever presiones sobre las tasas de interés locales, siendo el financiamiento externo uno de los principales riesgos de la economía.

La OCDE<sup>4</sup> recientemente realizó una evaluación económica de Costa Rica, en donde destacan algunos aspectos y riesgos a considerar, el primero de ellos es la sostenibilidad fiscal, el organismo recalca la necesidad de una reforma fiscal, debido al creciente déficit, es urgente aumentar los ingresos fiscales, y reducir el gasto.

Por otra parte hacer que el crecimiento sea más inclusivo, especialmente para los trabajadores informales y las mujeres, en donde destaca que la educación es el área donde se observa la mayor diferencia con respecto a los países de la OCDE. Asimismo, reconoce la necesidad de que se realicen esfuerzos en materia de políticas para abordar la informalidad y para estrechar la brecha de género en el mercado laboral. También destaca que los sistemas de salud y de pensiones desempeñan un papel fundamental para mantener la cohesión social en Costa Rica y es crucial modernizarlos y hacerlos sostenibles ante los desafíos demográficos. Finalmente reconoce la necesidad de adoptar reformas para potenciar el crecimiento de la productividad.

<sup>2</sup> Comunicado de prensa, Moody's. Rating Action: Moody's changes outlook on Costa Rica's Ba1 rating to negative from stable; affirms rating, 2016

<sup>3</sup> FMI. 2015. *Staff Report for the 2014 Article IV Consultation*, disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1529.pdf> y FMI. 2015. *Costa Rica - Selected Issues and Analytical Notes*, disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1530.pdf>

<sup>4</sup> OCDE, Estudios Económicos Costa Rica, Febrero 2016.

## II. Vinculación de los presupuestos con el resultado fiscal

- **Déficit financiero presupuestario del Sector Público en 2016 ronda el 13,0% del PIB, no obstante en la ejecución usualmente es inferior al 6,0% del PIB, principalmente por los resultados fiscales del Gobierno.**
- **El Programa Macroeconómico estima un déficit financiero de 6,2% del PIB para el Gobierno y un 5,9% para el Sector Público.**
- **Muchas instituciones presentan superávit financiero debido a subejecución de los gastos (15,0% o más). Estos superávits superan los ₡2 billones.**
- **Deuda del Gobierno Central aumentó 3,4% del PIB hasta 42,7% en 2015 (casi se duplicó en el período 2008-2014). Deuda no consolidada del Sector Público (sin entidades financieras, salvo el Banco Central), aumentó hasta 60,3% del PIB, desde 56,7% en 2015.**

Las magnitudes presupuestadas por el **sector público** en ingresos y gastos, regularmente generan un déficit financiero en torno al 13,0%

del PIB o más, no obstante la ejecución presupuestaria al final de cada ejercicio genera finalmente un déficit inferior al 6,0% del PIB<sup>5</sup>. En esta variable se consideran los ingresos sin el financiamiento, y los gastos sin la amortización.

Muchas instituciones y también los distintos grupos institucionales finalizan cada ejercicio con superávit financiero, mientras el Gobierno Central hace el mayor aporte al déficit financiero del sector público.

El superávit financiero que presentan muchas de esas entidades, se explica en forma preponderante por subejecución de los gastos, cuyo porcentaje es reiteradamente alto, por el orden del 15,0% en el sector público. Es más, una gran cantidad de entidades públicas se mantienen siempre por encima de dicho porcentaje.<sup>6</sup>

No obstante lo anterior, el Programa Económico emitido por el Banco Central de Costa Rica

**CUADRO 1**  
**DÉFICIT FINANCIERO EN EL PRESUPUESTO Y LA EJECUCIÓN, SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL,**  
**2013-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Sector	Aprobado diciembre 2013	Ejecutado Diciembre 2013	Aprobado diciembre 2014	Ejecutado Diciembre 2014	Aprobado diciembre 2015	Ejecutado setiembre 2015	Aprobado inicial 2016
Gobierno Central 1/	-1.542.960	-1.336.129	-1.769.350	-1.526.998	-2.070.011	-1.229.098	-2.092.772
Órganos Desconcentrados 2/	-181.184	34.753	-226.328	33.631	-322.902	97.253	-104.881
Inst. Descentr. No Empres. 2/	-493.601	47.377	-555.104	100.758	-483.696	328.478	-567.349
Gobiernos Locales 3/	-107.637	6.627	-125.030	3.114	-148.769	53.680	-16.553
<b>GOBIERNO GENERAL</b>	<b>-2.325.382</b>	<b>-1.247.372</b>	<b>-2.675.812</b>	<b>-1.389.495</b>	<b>-3.025.378</b>	<b>-749.687</b>	<b>-2.781.555</b>
% PIB 4/	-9,4%	-5,0%	-10,0%	-5,2%	-10,7%	-3,5%	-9,2%
Empresas Públ. No Financ. 2/	-517.353	-191.421	-633.599	-178.894	-515.274	40.063	-437.361
Instit. Públ. Financieras	-622.349	83.610	-620.844	23.829	-862.988	16.555	-622.695
<b>SECTOR PÚBLICO</b>	<b>-3.465.083</b>	<b>-1.355.183</b>	<b>-3.930.255</b>	<b>-1.544.559</b>	<b>-4.432.640</b>	<b>-693.069</b>	<b>-3.841.612</b>
% del PIB 4/	-14,0%	-5,5%	-14,7%	-5,8%	-15,7%	-3,3%	-12,6%

1/ Monto aprobado excluye gastos financiados con créditos externos revalidados.

2/ Incluye fideicomisos. Ejecutado del 2015 a junio.

3/ Incluye Otras Instituciones de Gobiernos Locales.

4/ Para el Ejecutado 2015 se calcula con respecto al PIB a setiembre.

Fuente: Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y del SIGAF.

<sup>5</sup> En el 2016 el déficit presupuestado es el inicial, que aún no considera los gastos financiados por créditos externos en el caso del Gobierno Central, o adicionales sumas a presupuestar por otras instituciones una vez conocido el monto del superávit del 2015.

<sup>6</sup> Dicho nivel de subejecución presupuestaria corresponde a la calificación más baja que se asigna en la evaluación que realizan organismos internacionales, conocida como la metodología PEFA. Public Expenditure and Financial Accountability. Véase el documento Public Financial Management Performance Measurement Framework, Washington D. C., January 2011.

estima un déficit financiero de 6,2% para el Gobierno Central, 5,2% para el Sector Público No Financiero, y 5,9% para el Sector Público Combinado (Sector Público No Financiero y Banco Central de Costa Rica).

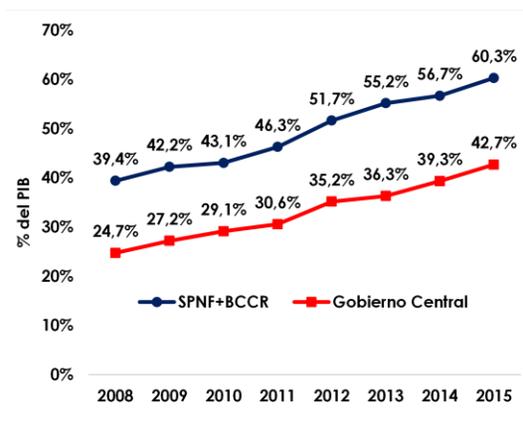
Estos son valores ligeramente superiores a 2015, que alcanzan un nivel de 5,9% para el Gobierno Central y 5,6% el Sector Público Combinado.

Para el Gobierno Central dichas magnitudes son indicadoras de insostenibilidad, puesto que la deuda sigue en aumento en proporción al PIB, hasta niveles cada vez más preocupantes. Es así que durante 2015 aumentó 3,4% del PIB, hasta 42,7%, como lo muestra el gráfico 1, a pesar de que el déficit primario (déficit financiero sin considerar el gasto por intereses) se mantuvo en 3,1%; no obstante la tasa real efectiva de interés sobre la deuda sobrepasó la de crecimiento del PIB.

En el resto del Sector Público No Financiero no se cuenta, para todas las entidades, con la información concluida para diciembre. Se presentaba a septiembre un superávit financiero bastante relevante de  $\$519$  mil millones, cercano a 2,5% del PIB, como se deriva de la información presentada en el cuadro 1; no obstante preliminarmente se prevé más pequeño al cerrar el año.

La deuda no consolidada del Sector Público (sin entidades financieras, salvo el Banco Central), aumentó hasta 60,3% del PIB, desde 56,7% en 2014. El Banco Central y el resto del Sector Público No Financiero contribuyeron a este aumento, bastante menos que el Gobierno Central ya comentado.

**GRÁFICO 1**  
**DEUDA PÚBLICA COMO PORCENTAJE DEL PIB,**  
**2008-2015**



Fuente: Con información del Ministerio de Hacienda, sitio web.

**CUADRO 2**  
**INGRESO PRESUPUESTADO Y EJECUTADO, SIN FINANCIAMIENTO, SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL,**  
**2013-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Sector	Aprobado diciembre 2013	Ejecutado diciembre 2013	Aprobado diciembre 2014	Ejecutado diciembre 2014	Aprobado diciembre 2015	Ejecutado setiembre 2015	Aprobado inicial 2016
Gobierno Central	3.509.336	3.536.202	3.832.481	3.799.980	4.204.041	2.921.896	4.349.301
Órganos Desconcentrados 1/	1.110.388	1.027.675	1.224.438	1.154.102	1.234.741	843.003	1.196.619
Inst. Descentr. No Empres. 1/	3.395.018	3.256.815	3.610.637	3.557.582	3.935.535	2.882.129	4.080.765
Gobiernos Locales 2/	323.645	316.424	357.422	352.927	386.099	281.615	398.154
<b>GOBIERNO GENERAL</b>	<b>8.338.387</b>	<b>8.137.116</b>	<b>9.024.978</b>	<b>8.864.591</b>	<b>9.760.416</b>	<b>6.928.643</b>	<b>10.024.839</b>
% PIB 3/	33,6%	32,8%	33,8%	33,2%	34,5%	32,7%	33,0%
% EJECUTADO 3/		97,6%		98,2%		95,1%	
Empresas Públ. No Financ. 1/	4.154.770	3.949.280	4.454.571	4.342.280	3.915.997	2.681.392	3.771.853
Instif. Públ. Financieras	2.491.100	2.421.073	2.576.253	2.497.225	2.712.792	2.141.907	2.669.227
<b>SECTOR PÚBLICO</b>	<b>14.984.256</b>	<b>14.507.469</b>	<b>16.055.802</b>	<b>15.704.096</b>	<b>16.389.205</b>	<b>11.701.942</b>	<b>16.465.918</b>
% PIB 3/	60,5%	58,5%	60,1%	58,8%	58,0%	55,2%	54,2%
% EJECUTADO		96,8%		97,8%		96,3%	

1/ Incluye fideicomisos. Gasto ejecutado de 2015 a junio.

2/ Incluye Otras Instituciones de Gobiernos Locales.

3/ Para 2015 el "% PIB" es Ejecutado/PIB ambos a setiembre, y "% Ejecutado" es en base anual.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y del SIGAF.

**CUADRO 3**  
**GASTO PRESUPUESTADO Y EJECUTADO, SIN AMORTIZACIÓN, SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL,**  
**2013-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Sector	Aprobado diciembre 2013	Ejecutado diciembre 2014	Aprobado diciembre 2014	Ejecutado diciembre 2014	Aprobado diciembre 2015	Ejecutado setiembre 2015	Aprobado inicial 2016
Gobierno Central 1/	5.052.296	4.872.332	5.601.653	5.326.978	6.274.052	4.150.994	6.442.073
Órganos Desconcentrados 2/	1.291.572	992.922	1.450.766	1.120.471	1.557.644	745.750	1.301.501
Inst. Descentr. No Empres. 2/	3.888.618	3.209.438	4.165.741	3.456.824	4.419.231	2.553.651	4.648.114
Gobiernos Locales 3/	431.282	309.797	482.447	349.814	534.868	227.935	414.707
<b>GOBIERNO GENERAL</b>	<b>10.663.768</b>	<b>9.384.489</b>	<b>11.700.607</b>	<b>10.254.087</b>	<b>12.785.795</b>	<b>7.678.330</b>	<b>12.806.395</b>
% PIB 4/	43,0%	37,9%	43,8%	38,4%	45,2%	36,2%	42,2%
% EJECUTADO 4/		88,0%		87,6%		80,5%	
Empresas Públ. No Financ. 2/	4.672.123	4.140.701	5.088.170	4.521.173	4.431.271	2.641.329	4.209.213
Instit. Públ. Financieras	3.113.449	2.337.463	3.197.097	2.473.397	3.575.780	2.125.352	3.291.922
<b>SECTOR PÚBLICO</b>	<b>18.449.440</b>	<b>15.862.653</b>	<b>19.985.964</b>	<b>17.248.657</b>	<b>20.792.845</b>	<b>12.445.011</b>	<b>20.307.530</b>
% PIB 4/	74,5%	64,0%	74,8%	64,6%	73,5%	58,7%	66,9%
% EJECUTADO 4/		86,0%		86,3%		80,7%	

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

2/ Incluye fideicomisos. Gasto ejecutado de 2015 a junio.

3/ Incluye Otras Instituciones de Gobiernos Locales.

4/ Para 2015 el "% PIB" es Ejecutado/PIB ambos a setiembre, y "% Ejecutado" es en base anual.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y del SIGAF.

En la composición del déficit se observa una estabilidad de los ingresos (cuadro 2), tanto para el Gobierno General sin consolidar, cercana a 33,0% del PIB, y de 59,0% para el Sector Público. La percepción de ingresos se acerca razonablemente a lo presupuestado<sup>7</sup>. Para 2016 el inicial está aún por debajo de tales valores, en razón de que durante el año se incorporan modificaciones que, conforme a lo usual, aumentan la autorización de gasto e ingreso.

En 2015 el Gobierno Central percibió ingresos ligeramente por debajo de las sumas presupuestadas<sup>8</sup>, no obstante la recaudación aumentó en cociente del PIB, aproximadamente un 0,6% del PIB, especialmente en el grupo Impuestos sobre Ingresos y Utilidades.

No obstante, es recomendable dar seguimiento al resultado fiscal, principalmente del Gobierno Central, dado que a pesar del incremento observado en los ingresos, igualmente el gasto

primario del Gobierno aumentó en la misma magnitud (cerca de 0,6% del PIB).

En cuanto a los egresos, debe indicarse que, salvo el Gobierno Central y las Empresas Públicas No Financieras, en el resto de grupos institucionales se supera el umbral de 15,0% de subejecución, en particular los Gobiernos Locales e Instituciones Públicas Financieras exceden en 25,0% o más (cuadro 3).

Para el Gobierno Central, la sub ejecución aumentó en 2015, alcanzando un 7,0%, que supera los valores acostumbrados, debido en parte a que las magnitudes presupuestadas tenían holgura suficiente -según se hizo ver en informes anteriores de esta Contraloría<sup>9</sup>-, y a factores como la escasa dinámica mostrada por el nivel de precios, que incidió en la variación de salarios y en la contención de algunos gastos.

<sup>7</sup> Aun cuando la información de ejecución del 2015 es a setiembre, se muestra un porcentaje ejecutado sobre base anual, al dividir entre sí los cocientes con respecto al PIB del ejecutado y el aprobado. Los ingresos con esa fecha de corte, calculados sobre el PIB en igual período, disminuyen en relación con años anteriores.

<sup>8</sup> Los ingresos sin financiamiento del Gobierno Central, antes de la liquidación, son ₡4.180.896 millones.

<sup>9</sup> Por ejemplo, Informe Técnico 2015 (sección 1.3.9), Memoria Anual 2014 (sección 2.1.3). Antes de la liquidación, el gasto sin amortización del Gobierno Central en 2015 alcanzó ₡5.847.057 millones (7% menos que lo presupuestado para ese período).

**CUADRO 4**  
**MONTOS DE SUPERÁVIT PRESUPUESTARIO, SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL,**  
**2012-2015**  
**-MILLONES DE COLONES-**

	2012	2013	2014	2015 1/
<b>Superávit Presupuestario</b>	<b>2.111.100</b>	<b>2.107.236</b>	<b>2.204.509</b>	<b>2.849.477</b>
Gobierno Central	62.593	3.018	-249.317	-80.860
<b>Superávit Presupuestario resto del Sector Público</b>	<b>2.048.508</b>	<b>2.104.218</b>	<b>2.453.826</b>	<b>2.930.337</b>
Órganos Desconcentrados	199.563	199.969	267.224	353.873
Instituciones Descentralizadas no empresariales	600.370	540.428	625.670	961.888
Gobiernos Locales	91.600	108.056	115.807	164.917
Empresas Públicas no Financieras	322.024	319.120	549.364	489.946
Instituciones Públicas Financieras	834.951	936.645	895.761	959.713

1/ Preliminar a Diciembre para Gobierno Central, y a Setiembre para el resto del Sector Público.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y del SIGAF.

Adicionalmente a los ingresos y gastos que componen el déficit o superávit financiero, el financiamiento en ingresos y la amortización en gasto completan el superávit o déficit presupuestario. En términos de presupuesto aprobado, dicho superávit es cero, por la igualdad necesaria entre todos los ingresos y todos los gastos. Para las cifras ejecutadas, por el contrario, supera los  $\$2$  billones y sigue en aumento, como presenta el cuadro 4. Dicho superávit es presupuestado en forma acumulativa en cada ejercicio, al cual se asocia correspondiente gasto autorizado, cuya subejecución genera superávit, que subsiguientemente se presupuesta nuevamente como recurso y gasto autorizado, y así en un ciclo recurrente de acumulación.<sup>10</sup>

En atención a esta problemática de falta de ejecución y generación de superávit, la Asamblea Legislativa tramita un proyecto de ley denominado Ley de Eficiencia en la Administración de los Recursos Públicos (expediente 19.555), cuyo objetivo principal es "promover la eficiencia, la eficacia y la economía en la ejecución de los recursos públicos, estableciendo regulaciones para las entidades públicas estatales o no estatales, órganos, entes públicos y/o privados que reflejen superávits libre y no cumplan con la ejecución presupuestaria programada." De acuerdo con dicha iniciativa, se dispone un plazo de dos años para la ejecución de los superávits libres de las entidades, vencido el cual, dichos recursos

deberán ser traspasados al Presupuesto Nacional.

La Contraloría se ha pronunciado favorablemente acerca de la orientación general de este proyecto, con las debidas observaciones dirigidas a los señores diputados, entre las cuales, señala la necesidad de precisar algunas disposiciones y también la posibilidad de que se valore un mayor alcance del mismo respecto de los superávits específicos que no cumplan con la ejecución presupuestaria programada.

Desde la emisión del presente documento un año atrás, se han presentado iniciativas de ley como la mencionada<sup>11</sup>, sin embargo es necesario avanzar decididamente hacia un equilibrio fiscal duradero del Gobierno Central, junto con un mayor grado de ejecución y racionalización de recursos en el sector desconcentrado y descentralizado. El país no debe seguirse posponiendo la toma de decisiones sobre la problemática fiscal que amenazan la estabilidad social y económica del país.

<sup>11</sup> En adición al citado proyecto con expediente 19.555, pueden mencionarse el proyecto de ley para mejorar la lucha contra el fraude fiscal (expediente 19.245); proyecto de ley para el control de los presupuestos públicos, transparencia y responsabilidad fiscal (expediente 19.406); proyecto ley de empleo público (expediente 19.431), proyecto de ley de regímenes de exenciones y no sujeciones del pago de tributos (expediente 19.531), proyecto de Ley de Impuesto sobre la Renta (expediente 19.679), proyecto de Ley de Impuesto al Valor Agregado (expediente 19.678), entre otros.

<sup>10</sup> En el Presupuesto del Gobierno Central no se acumula el superávit.

La Contraloría General se permite reiterar a las autoridades políticas y hacendarias la necesidad de disminuir la discrecionalidad de los gestores públicos para que la gestión se ajuste a las posibilidades reales de la Hacienda Pública. Como se recordará, la CGR propuso a la Asamblea Legislativa un proyecto de reforma constitucional para efecto de incorporar en el capítulo que la Carta Magna destina al presupuesto de la República los principios de sostenibilidad fiscal y plurianualidad de los planes y presupuestos públicos (expediente 19.584). Esta Contraloría también ha propuesto como temas implementar y hacer efectivas reglas fiscales; modificar la legislación en materia de destinos específicos para ajustarla a la realidad económica y social del país; reformar los sistemas de empleo público y pensiones para asegurar su sostenibilidad financiera; hacer obligatorio el uso de un sistema unificado de compras para todas las entidades del sector público; eliminar gastos y programas innecesarios<sup>12</sup>; el establecimiento de una ley marco de administración financiera basada en principios que trasciendan la estructura orgánica del Estado; integrar al presupuesto de la República los presupuestos de los órganos adscritos para fortalecer las funciones de dirección, coordinación y vigilancia del Poder Ejecutivo y de control político por parte de la Asamblea Legislativa. Asimismo, en el tema de ingresos<sup>13</sup>, implementar un combate efectivo contra la evasión fiscal; racionalizar el gasto en exoneraciones y otros tratamientos tributarios; ajustar el sistema tributario para hacerlo más equitativo, eficiente y progresivo; y además revisar las normas que establecen la confidencialidad de la información financiera y presupuestaria de algunas empresas públicas; entre otros aspectos.

En tal sentido, urge la implementación de las acciones administrativas y la pronta aprobación de reformas de impacto, para enfrentar el grave problema de las finanzas públicas y la insostenibilidad de la deuda pública.

No debemos seguir posponiendo las decisiones, sobre esta problemática, que tiene serias implicaciones económicas y sociales, y que cada vez más aumenta los riesgos y vulnerabilidades de nuestro país. El entorno internacional ha estado mostrando signos de turbulencias financieras, con menores flujos de capital hacia economías emergentes, amenazas a la recuperación en el crecimiento de los EEUU y de Europa, así como tasas más reducidas en China y las economías latinoamericanas, mientras el país, a lo largo de los últimos años, ha sido objeto de revisiones a la baja en las calificaciones de riesgo. Durante algunos años se han experimentado tasas de interés relativamente bajas, que en 2015 se mantuvieron en términos nominales pero fueron mayores en términos reales, situación que podría prolongarse o agravarse en 2016, conforme a lo apuntado. En razón de lo anterior, se reitera la urgencia de tomar medidas de ajuste suficientemente profundas para revertir estas tendencias y garantizar la estabilidad y sostenibilidad fiscal.

**Desde la emisión del presente documento un año atrás, se han presentado iniciativas de ley como la mencionada, sin embargo es necesario avanzar decididamente hacia un equilibrio fiscal duradero del Gobierno Central, junto con un mayor grado de ejecución y racionalización de recursos en el sector desconcentrado y descentralizado. El país no debe seguirse posponiendo la toma de decisiones sobre la problemática fiscal que amenazan la estabilidad social y económica del país.**

<sup>12</sup> Sobre este tema, se encuentra en la corriente legislativa, el proyecto N° 19.834 Ley C.E.R.R.A.R (Cerrar instituciones, Eliminar duplicidades, Reunificar funciones, Redefinir rectoría, Ahorrar recursos y Reducir la pobreza). Entre otros proyectos adicionales se pueden destacar el N° 19876 eliminación de intendencias de SUGEVAL, SUGEF, SUPEN y SUGESE; N°19506. Ley para el ordenamiento de las retribuciones adicionales al salario base del sector público; N° 19555. ley de eficiencia en la administración de los recursos públicos y la N° 19431. ley de empleo público.

<sup>13</sup> Al respecto, se han presentado 6 proyectos de ley tendientes a combatir la evasión fiscal y mejorar la recaudación tributaria, de los cuales sólo se ha aprobado la Ley N° 9328 "Ley para mejorar la lucha contra el contrabando" (12 de noviembre de 2015).

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

En la presente sección se discute sobre la evolución y composición de los presupuestos del Sector Público costarricense para el año 2016 (incluye la aprobación realizada por la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, y las propias instituciones según leyes especiales). Este acápite tiene como objetivo presentar al lector, además de las cifras macro, una visión general de las principales situaciones y perspectivas para ejercicio económico vigente, según los diferentes grupos institucionales (las definiciones de los diferentes grupos institucionales se ubican en el anexo 1), además de un análisis sobre temas específicos, como lo son las remuneraciones y las transferencias, entre otros.

La fuente de información de las cifras presupuestarias del sector descentralizado aquí expuestas, es el Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General, según consulta realizada con corte al 1ero de febrero de 2016, y el Sistema Integrado de Gestión para la Administración Financiera (SIGAF) al 26 de Enero de 2016, del Ministerio de Hacienda en el caso del Gobierno Central.

#### 3.1 Composición de los presupuestos públicos.

- Recursos públicos totales aprobados para ejecutar en 2016 sin consolidar es de **¢22.127.834 millones**.
- Los presupuestos a ejecutar por aproximadamente 269 instituciones públicas ascienden a **¢22.062.675 millones**, estos decrecen 0,1%, con respecto al presupuesto inicial 2015 permaneciendo prácticamente invariables y decrecen 2,7% con respecto al definitivo, dado que durante el año 2015 se incorporaron recursos vía presupuestos extraordinarios.
- Crecen los presupuestos del GC (1,2%) e IDNEs (5,2%), y decrecen los de las EPNF, IPF, ODs y GL (5,8%, 7,9%, 16,4% y 22,3% respectivamente) con respecto al definitivo 2015.
- El Gobierno Central gana peso relativo y abarca 36,3% de los presupuestos totales, versus 63,7% del sector descentralizado.
- Las remuneraciones y transferencias corrientes comprenden el 49,0% de los presupuestos iniciales del sector público en 2016 y para 2016 están desacelerando su crecimiento.

**CUADRO 5**  
**SECTOR PÚBLICO: PRESUPUESTOS APROBADOS SEGÚN SECTOR INSTITUCIONAL,**  
**2010-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Sector Institucional 1/ 2/ 3/	Presupuesto Definitivo						Presupuesto Inicial 2016	Part. %	Var. % vs Definitivo	Var. % vs Inicial
	2010	2011	2012	2013	2014	2015				
Gobierno Central (GC)	4.926.553	5.712.792	6.033.481	6.414.111	6.788.261	7.905.839	8.000.120	36,3%	1,2%	0,5%
Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNE)	2.819.802	3.103.410	3.483.178	3.895.313	4.170.259	4.424.304	4.653.151	21,1%	5,2%	8,4%
Empresas Públicas No Financieras (EPNF)	4.230.838	4.700.082	4.827.688	5.105.376	5.380.199	4.654.206	4.385.794	19,9%	-5,8%	-14,1%
Instituciones Públicas Financieras (IPF)	4.410.151	2.808.439	2.846.642	3.126.767	3.211.897	3.593.033	3.309.151	15,0%	-7,9%	11,0%
Órganos Desconcentrados (OD)	1.146.797	1.029.343	1.174.339	1.295.833	1.443.751	1.549.215	1.294.980	5,9%	-16,4%	-5,0%
Gobiernos Locales (GL) 4/	338.140	365.354	395.831	434.691	486.554	539.574	419.479	1,9%	-22,3%	8,4%
<b>Total Sector Público</b>	<b>17.872.282</b>	<b>17.719.420</b>	<b>18.761.159</b>	<b>20.272.092</b>	<b>21.480.920</b>	<b>22.666.172</b>	<b>22.062.675</b>	<b>100,0%</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-0,1%</b>
Sector Privado 5/	48.863	60.174	72.980	76.140	79.544	94.633	65.158	0,3%	-31,1%	-16,5%
<b>Total Recursos Públicos</b>	<b>17.921.145</b>	<b>17.779.595</b>	<b>18.834.139</b>	<b>20.348.231</b>	<b>21.560.464</b>	<b>22.760.806</b>	<b>22.127.834</b>	<b>100,0%</b>	<b>-2,8%</b>	<b>-0,2%</b>

1/ Cifras sin consolidar.

2/ Los Fideicomisos se incluyen en la categoría de la institución que los administra.

3/ Ver definiciones de los grupos institucionales en el anexo 1.

4/ Incluye Municipalidades, Concejos Municipales de Distrito, Comités Cantonales de Deportes, Federaciones Municipales, Juntas de Cementerios, entre otros.

5/ La aprobación de estos recursos se realiza a lo largo de todo el año, por lo que el monto de 2016 refleja únicamente la aprobación a enero.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y del SIGAF.

**Los recursos públicos aprobados para el 2016 alcanzan la suma de  $\text{¢}22.127.834$  millones (cifras sin consolidar).** Sin incluir los montos públicos a ejecutar por parte del sector privado el monto es de  $\text{¢}22.062.675$  millones. Este último monto estaría siendo ejecutado en aproximadamente 725 programas en 269 instituciones y fideicomisos (aproximadamente 27 Empresas Públicas no Financieras (EPNF), 24 de Gobierno Central (GC), 81 Gobiernos Locales (GL)<sup>14</sup>, 38 Instituciones Descentralizadas no Empresariales (IDNE), 36 Instituciones Públicas Financieras (IPF), y 63 Órganos Desconcentrados(OD)).

Al respecto, la Contraloría General ya ha señalado en sus Memorias Anuales<sup>15</sup>, la **atomización y fragmentación presente en la estructura del Estado Costarricense**, lo cual dificulta la coordinación en la implementación de políticas, genera en algunos casos duplicidades de funciones con el consecuente desperdicio de recursos públicos, y dificulta la evaluación de resultados y control de la gestión.

**Respecto a los presupuestos definitivos de 2015, los presupuestos públicos iniciales de 2016 cayeron un 2,7%;** no obstante, dos de los grupos institucionales presentan un aumento respecto al presupuesto definitivo 2015: el Gobierno Central con un 1,2%<sup>16</sup> y las Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNE) con un 5,2%. Estos sectores, al igual que en el Informe de Presupuestos 2015 publicado por la Contraloría General, fueron los únicos que presentaron también un crecimiento con respecto al presupuesto definitivo 2014. En contraste, los demás grupos muestran disminuciones respecto al monto presupuestado en 2015. Estos presupuestos del 2016 probablemente se incrementarán durante el año, como resultado de la incorporación de recursos de créditos externos y la incorporación de recursos del superávit, entre otros.

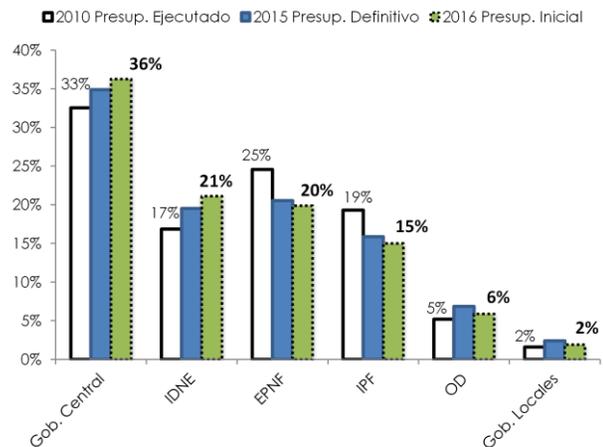
**Con respecto al presupuesto inicial la totalidad de los presupuestos permanece prácticamente invariable,** lo cual refleja que a lo largo del año se incorporan recursos por medio de presupuestos extraordinarios. Como se discutió en la sección anterior, la subejecución en el sector descentralizado es del orden del 15,0%, lo cual genera año con año acumulación de superávit. Según grupo institucional, únicamente los de las Empresas Públicas no Financieras (-

14,1%) y los de los Órganos Desconcentrados (-5,0%) decrecen con respecto al presupuesto inicial.

La **estructura según grupo institucional** ha experimentado una ligera recomposición en el tiempo, según se observa en el gráfico 2. El Gobierno Central y las Instituciones Descentralizadas no Empresariales han ganado peso relativo, mientras que las Empresas Públicas no Financieras y las Instituciones Públicas Financieras lo han perdido, y los Órganos Desconcentrados y los Gobiernos Locales se han mantenido. Para el ejercicio 2016, el Gobierno Central tiene el 36,3% de los presupuestos públicos totales, versus 63,7% del sector descentralizado.

**La Contraloría General ya ha señalado en sus Memorias Anuales, la atomización y fragmentación presente en la estructura del Estado Costarricense, lo cual dificulta la coordinación en la implementación de políticas, genera en algunos casos duplicidades de funciones con el consecuente desperdicio de recursos públicos, y dificulta la evaluación de resultados y control de la gestión.**

**GRÁFICO 2**  
**ESTRUCTURA DE LOS PRESUPUESTOS SEGÚN GRUPO INSTITUCIONAL, 2010 y 2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**



EPNF: Empresas Públicas No financieras  
IDNE: Instituciones Descentralizadas No Empresariales  
IPF: Instituciones Públicas Financieras  
OD: Órganos Desconcentrados  
Fuente: Elaboración CGR a partir del SIPP y SIGAF.

<sup>14</sup> No incluye las otras instituciones de gobiernos locales como los Comités Cantonales de Deportes, las Federaciones Municipales, Juntas de Cementerios, entre otros.

<sup>15</sup> Memoria Anual 2002, p.p.3-12 y Memoria Anual 2011 p.p. 17-30.

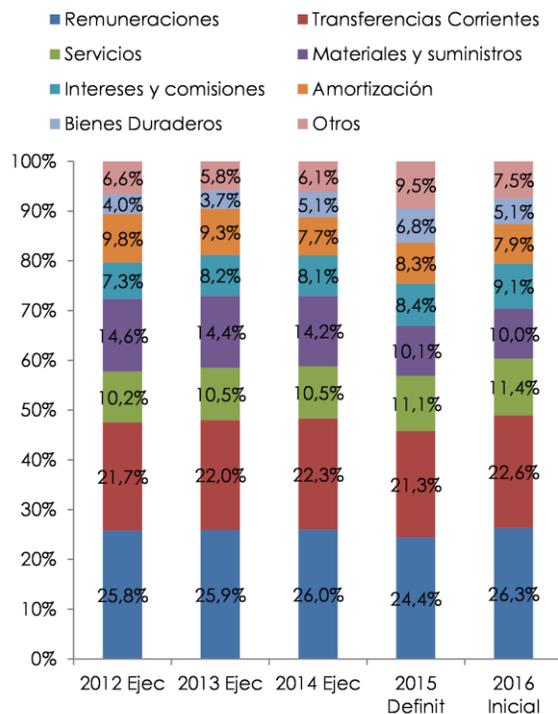
<sup>16</sup> Respecto al presupuesto ajustado a diciembre de 2015, cifras preliminares.

**CUADRO 6**  
**SECTOR PÚBLICO: INGRESOS SEGÚN CLASE,**  
**2012-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Ingresos	Presupuesto Ejecutado			Presupuesto Definitivo	Presupuesto Inicial
	2012	2013	2014	2015	2016
Ingresos corrientes	13.028.105	13.807.200	14.988.376	15.527.706	15.872.051
Part.%	71,3%	70,3%	71,8%	68,5%	71,9%
Var.%	10,0%	6,0%	8,6%	3,6%	2,2%
Ingresos de capital	567.130	701.383	715.720	861.500	593.867
Part.%	3,1%	3,6%	3,4%	3,8%	2,7%
Var.%	27,7%	23,7%	2,0%	20,4%	-31,1%
Financiamiento	4.676.579	5.141.885	5.183.935	6.276.967	5.596.757
Part.%	25,6%	26,2%	24,8%	27,7%	25,4%
Var.%	7,7%	9,9%	0,8%	21,1%	-10,8%
<b>TOTAL</b>	<b>18.271.813</b>	<b>19.650.467</b>	<b>20.888.031</b>	<b>22.666.172</b>	<b>22.062.675</b>
Part.%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Var.%	9,8%	7,5%	6,3%	8,5%	-2,7%

Fuente: Elaboración CGR a partir del SIPP y SIGAF.

**GRÁFICO 3**  
**SECTOR PÚBLICO:**  
**COMPOSICIÓN DE LOS EGRESOS SEGÚN OBJETO DEL GASTO**  
**2010-2016**  
**-PORCENTAJES-**



Fuente: Elaboración CGR a partir del SIPP y SIGAF.

La **composición de los ingresos totales según clase**, se observa constante en el tiempo, donde para el ejercicio 2016 un 71,9% proviene de ingresos corrientes, un 25,4% de financiamiento y el resto de ingresos de capital. En el cuadro 6 se muestra el detalle.

Por otra parte, la **composición de los presupuestos públicos según objeto del gasto** se observa en el gráfico 3.

En el caso de las **remuneraciones**, para el presupuesto inicial 2016 representan el 26,3% del total de los presupuestos, alcanzando  $\$5.813.456$  millones. En el periodo 2010-2014 las remuneraciones han presentado una variación positiva cada año, no obstante, dicho crecimiento presenta una desaceleración para el ejercicio 2016, el cual es aún superior a la inflación esperada. Esta situación debe ser objeto de monitoreo por parte de las autoridades, dado que es uno de los principales disparadores del gasto por su carácter recurrente y su importancia dentro de la estructura de egresos. Este rubro es más importante en los Gobiernos Locales, donde representa el 44,5% del presupuesto inicial 2016, seguido de las Instituciones Descentralizadas No Empresariales con un 38,9% del Gobierno Central con un 30,7%. En el acápite 3.3 se comenta con mayor detalle sobre esta partida.

Las **transferencias corrientes** por su parte absorben un 22,6% del total de presupuesto inicial 2016 con  $\$4.990.001$  millones. Con respecto al presupuesto definitivo 2015, presentan un incremento del 3,3% y contra el inicial 2015, 7,7%, principalmente por el aumento presentado en las transferencias del Gobierno Central. Las tasas de variación en la ejecución de esta partida en el periodo 2010-2014 fue de 10,3% en promedio, por lo que para el presente ejercicio se estaría reduciendo la velocidad del crecimiento (Para mayor detalle ver acápite 3.4).

Las anteriores dos partidas en conjunto, comprenden el 49% de los presupuestos iniciales en 2016 y su participación en los presupuestos totales ha venido aumentando desde 2010, aunque para 2016 están desacelerando su crecimiento. El cuadro 7 ilustra la evolución del resto de las partidas.

En los siguientes acápites se discute con mayor detalle los principales movimientos dentro de cada grupo institucional, con excepción del Gobierno Central, que se estará ampliando en el acápite V y que ya fue ampliamente comentado en el Informe Técnico sobre el

proyecto de Ley de Presupuesto emitido en setiembre 2015 por la Contraloría General, y los Gobiernos Locales, los cuales se abordan en el acápite 6.12.

**CUADRO 7**  
**SECTOR PÚBLICO: EGRESOS SEGÚN OBJETO DEL GASTO,**  
**2012-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Partida	Presupuesto Ejecutado			Presupuesto Definitivo	Presupuesto Inicial
	2012	2013	2014	2015	2016
Remuneraciones	4.168.849	4.535.548	4.853.345	5.537.915	5.813.456
Var. %	8,1%	8,8%	7,0%	14,1%	5,0%
Servicios	1.651.370	1.841.646	1.970.652	2.522.087	2.511.665
Var. %	7,5%	11,5%	7,0%	28,0%	-0,4%
Materiales y suministros	2.358.082	2.523.244	2.646.509	2.287.194	2.209.914
Var. %	2,3%	7,0%	4,9%	-13,6%	-3,4%
Intereses y comisiones	1.180.131	1.438.111	1.508.141	1.913.081	2.006.100
Var. %	17,4%	21,9%	4,9%	26,9%	4,9%
Activos Financieros	483.857	456.264	529.394	1.015.673	719.132
Var. %	-18,5%	-5,7%	16,0%	91,9%	-29,2%
Bienes Duraderos	641.692	653.724	960.165	1.547.705	1.133.563
Var. %	3,6%	1,9%	46,9%	61,2%	-26,8%
Transferencias Corrientes	3.509.628	3.854.290	4.168.434	4.831.756	4.990.001
Var. %	13,1%	9,8%	8,2%	15,9%	3,3%
Transferencias de Capital	584.213	551.143	611.501	756.670	539.231
Var. %	42,5%	-5,7%	11,0%	23,7%	-28,7%
Amortización	1.579.648	1.617.870	1.434.866	1.873.327	1.752.867
Var. %	3,6%	2,4%	-11,3%	30,6%	-6,4%
Cuentas Especiales	574	8.683	516	380.765	386.746
Var. %	-4,1%	1412,2%	-94,1%	73755,8%	1,6%
<b>TOTAL</b>	<b>16.158.044</b>	<b>17.480.523</b>	<b>18.683.523</b>	<b>22.666.172</b>	<b>22.062.675</b>
Var. %	8,1%	8,2%	6,9%	21,3%	-2,7%

Fuente: Elaboración CGR a partir del SIPP y SIGAF.

### 3.1.1 Instituciones Descentralizadas No Empresariales (IDNE).

- Presupuesto aprobado para 2016 de **₡4.653.151 millones (21,1% del Sector Público).**
- Crece un **5,2%** con respecto al presupuesto definitivo 2015, y un **8,4%** con respecto al inicial 2015, inferior al **10%** promedio en el periodo **2011-2015.**
- La tasa de crecimiento de los ingresos y egresos ejecutados en el periodo **2010-2014** ha sido de **10,5%** y **9,4%** en promedio anual, respectivamente. En dicho periodo los ingresos y egresos se han ejecutado en un **99,1%** y **84,6%** con respecto al presupuesto definitivo.
- El superávit presupuestario (ingresos menos egresos) alcanzó **₡625.670 millones en 2014,** para un crecimiento de **87,3%** desde 2010.
- Principales instituciones del sector: **Caja Costarricense del Seguro Social (₡3.229.523 millones, 69,4%), Universidades Estatales (₡612.972 millones, 13,9%), Instituto Mixto de Ayuda Social (₡181.487 millones, 3,9%)**

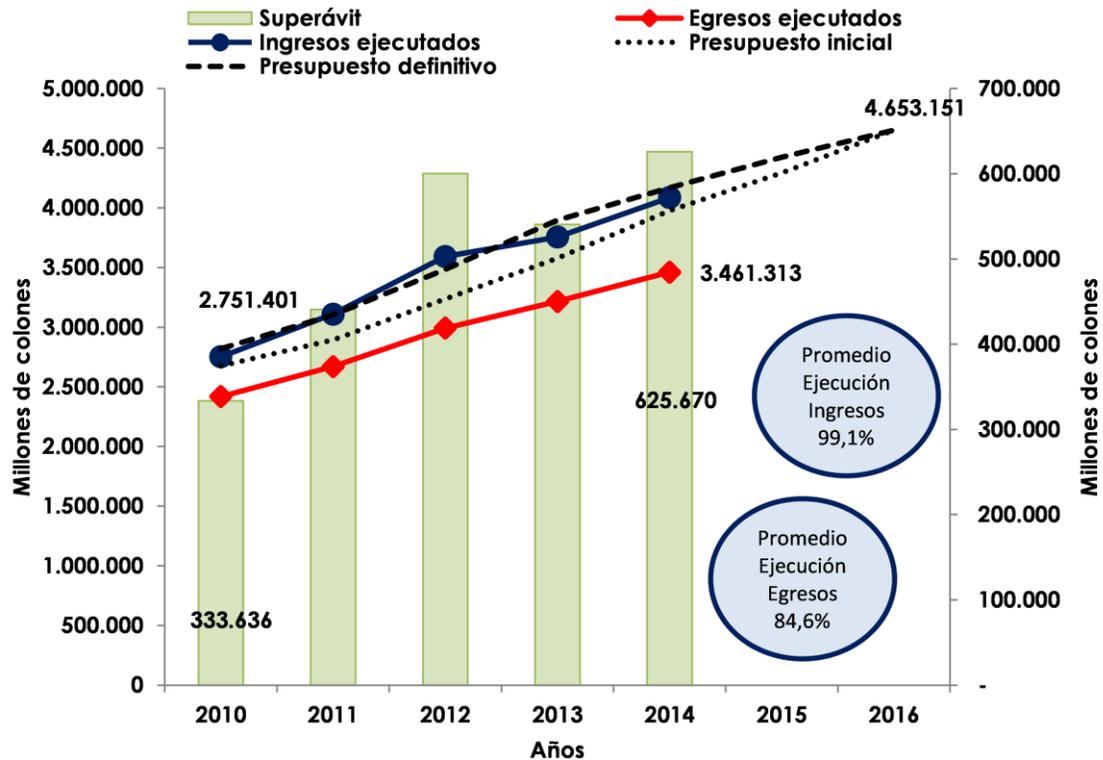
Las IDNE comprenden el **21,1%**<sup>17</sup> del total de los presupuestos iniciales del Sector Público en 2016 con **₡4.653.151 millones** a ejecutar por 31 instituciones (éstas a su vez tienen 11 Fideicomisos).

El presupuesto inicial 2016 crece un **5,2%** con respecto al presupuesto definitivo 2015, y un **8,4%** con respecto al inicial 2015 (el presupuesto definitivo se incrementa en promedio en un **6,8%** anual con respecto al inicial, en el periodo 2010-2014). Esta variación del periodo 2016 es inferior al promedio del periodo 2010-2015 que alcanzó alrededor de un **10,0%**<sup>18</sup>.

Los ingresos en el periodo 2010-2014 se han ejecutado en promedio en un **99,1%** con respecto al presupuesto definitivo, mientras que los egresos, se han ejecutado en un **84,6%** con respecto al presupuesto definitivo. De esta forma, el superávit presupuestario (ingresos ejecutados menos gastos ejecutados) se ha incrementado en un **87,3%** en el periodo el 2010 al 2014 (alcanzó **₡625.670 millones** en 2014), ya que los ingresos ejecutados han crecido a una tasa mayor que los egresos ejecutados en ese periodo, **10,5%** y **9,4%** en promedio anual en dicho periodo respectivamente.

<sup>17</sup> Su peso relativo en los presupuestos del Sector Público según grupo, se incrementa en 2 puntos porcentuales con respecto al presupuesto definitivo 2015 (principalmente por la pérdida de peso relativo del grupo de empresas públicas –ver comentario más adelante-).

**GRÁFICO 4**  
**EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LAS IDNE,**  
**2010-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

Los ingresos de las IDNE provienen en su mayoría de las contribuciones sociales (52,4%) transferencias corrientes (25,1%) y los recursos de vigencias anteriores (12,2%). Los gastos por su parte se ejecutan principalmente en las partidas de remuneraciones (38,9%), transferencias corrientes (29,5%) y servicios (8,1%).

Dentro de las instituciones que pertenecen a este sector institucional destacan la Caja Costarricense del Seguro Social (₡3.229.523 millones, 69,4% del total del sector), las Universidades estatales (₡612.972 millones, 13,2% del total del sector), el Instituto Mixto de Ayuda Social (₡181.487 millones, 3,9% del total del sector), que junto con el Fideicomiso de FONATEL (₡164.269 millones) comprenden el 90,0% del presupuesto en este sector (ver cuadro 8).

En el caso de la **Caja Costarricense del Seguro Social**, su presupuesto presenta un incremento de 7,1% con respecto al definitivo 2015. Por el lado de los ingresos, las contribuciones aumentan un 5,0% justificado primordialmente

por un crecimiento esperado del PIB mayor al del 2015 y un aumento en la cantidad de trabajadores de acuerdo con la Dirección Actuarial de la CCSS. Por el lado de los egresos, las remuneraciones y las transferencias corrientes se incrementan 4,3% y 2,5%, respectivamente. En octubre de 2015, el Gobierno Central pagó a la CCSS ₡25.000 millones de la deuda que sostiene con la entidad, y actualmente se está llevando a cabo un proceso de discusión de la deuda del Gobierno con la CCSS.

**En ambos regímenes (Salud y Pensiones de la CCSS), se presenta una disminución en la tasa de crecimiento de los ingresos por concepto de contribuciones sociales, situación que debe ser monitoreada para evitar posibles problemas de liquidez en el mediano y largo plazo.**

En el acápite 6.1 se discute con mayor detalle sobre el comportamiento de los principales

**CUADRO 8**  
**IDNE: PRINCIPALES INSTITUCIONES,**  
**2010-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Institución	Presupuesto Definitivo						Presupuesto Inicial 2016	Part. %
	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
<b>TOTAL IDNE</b>	<b>2.819.802</b>	<b>3.103.410</b>	<b>3.483.178</b>	<b>3.895.313</b>	<b>4.170.259</b>	<b>4.424.304</b>	<b>4.653.151</b>	<b>100,0%</b>
variaciones %		<b>10,1%</b>	<b>12,2%</b>	<b>11,8%</b>	<b>7,1%</b>	<b>6,1%</b>	<b>5,2%</b>	
Caja Costarricense del Seguro Social	2.056.557	2.184.862	2.354.756	2.641.781	2.875.031	3.015.976	3.229.523	69,4%
variaciones %		6,2%	7,8%	12,2%	8,8%	4,9%	7,1%	
Universidad de Costa Rica	173.515	201.553	229.587	272.645	269.738	299.825	302.072	6,5%
variaciones %		16,2%	13,9%	18,8%	-1,1%	11,2%	0,7%	
Instituto Mixto de Ayuda Social	115.324	125.351	139.609	150.667	155.060	173.124	181.487	3,9%
variaciones %		8,7%	11,4%	7,9%	2,9%	11,6%	4,8%	
Fideicomiso 1082 de Gestión de los Proyectos y Programas del FONATEL	-	-	101.063	116.080	129.382	128.044	164.269	3,5%
variaciones %		-	-	14,9%	11,5%	-1,0%	28,3%	
Universidad Nacional	76.462	81.181	88.343	120.370	109.217	129.324	138.227	3,0%
variaciones %		6,2%	8,8%	36,3%	-9,3%	18,4%	6,9%	
Otras instituciones	397.943	510.465	569.821	593.770	631.831	678.012	637.573	13,7%
variaciones %		28,3%	11,6%	4,2%	6,4%	7,3%	-6,0%	

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

regímenes, a saber el de Salud y el de Pensiones. Es importante resaltar que en ambos regímenes, se presenta una disminución en la tasa de crecimiento de los ingresos por concepto de contribuciones sociales, situación que debe ser monitoreada para evitar posibles problemas de liquidez en el mediano y largo plazo. Por el lado del gasto, específicamente en el régimen de salud, la CGR en un informe sobre la atomización de incentivos salariales en el SEM, dispuso realizar un análisis integral de todos los pluses salariales y determinar las reformas necesarias, incluso legales, para eliminar aquellos que no resultaban razonables e implican costos elevados para la institución, respetando los derechos adquiridos.

En el caso de las **Universidades Estatales**, la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional tienen variaciones positivas entre el presupuesto inicial 2016 y el presupuesto definitivo 2015 con 0,7% y 6,9% de crecimiento, respectivamente, principalmente por un aumento en las transferencias del Gobierno Central del 8,4% en el caso de la UCR y de 6,7% en el caso de la UNA.

El Instituto Tecnológico y la Universidad Estatal a Distancia, por el contrario, presentan una disminución del 12,6% y 4,0%, respectivamente, del presupuesto inicial 2016 versus el definitivo 2015.

En el caso del ITCR, se da una disminución de las transferencias del Gobierno Central de 14,3% con respecto al presupuesto definitivo 2015, ya que la Contraloría General imprueba la suma de ¢14.622 millones provenientes de la eventual transferencia, para desarrollar el Plan de

Mejoramiento Institucional, ya que de acuerdo con lo establecido en el Decreto N° 39183-H, los saldos disponibles de recursos a utilizar para el desarrollo de dicho Plan, serán revalidados hasta el periodo económico siguiente, de tal manera que al momento de presentar el documento presupuestario (septiembre 2015), dicha transferencia no cuenta con el respaldo presupuestario correspondiente. En el caso de la UNED se da principalmente por una disminución en las transferencias de capital por ¢8.286 millones que la Contraloría General imprueba en su totalidad por la misma circunstancia presentada con el ITCR.

**...la partida de remuneraciones  
corresponde al 61,6% de todo el  
presupuesto 2016 de las universidades  
aumentando un 8,6% con respecto al  
presupuesto definitivo 2015, doble de la  
meta inflacionaria establecida por el Banco  
Central...**

Por el lado de los ingresos, más del 70% corresponde al monto por transferencias corrientes del Gobierno Central por concepto del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES). Por el lado de los egresos, la partida de remuneraciones corresponde al 61,1% de todo el presupuesto 2016 de las universidades aumentando un 8,6% con respecto al presupuesto definitivo 2015, doble de la meta inflacionaria establecida por el Banco Central. A partir de lo anterior, es necesario que se hagan las valoraciones sobre la sostenibilidad de las

finanzas universitarias, a la luz de que su principal fuente de financiamiento, proviene del Gobierno Central, el cual presenta una difícil situación financiera.

En el caso del **Instituto Mixto de Ayuda Social** el crecimiento del 4,8% con respecto al presupuesto definitivo 2015 se debe por el lado de los ingresos a un incremento en las transferencias corrientes, representando este rubro el 65,8% del total de los ingresos estimados. Estos recursos se refieren básicamente al aporte del FODESAF que representa el 34,1%; así como a los del Gobierno Central para los programas de Avancemos y Seguridad Alimentaria, que corresponden al 30,9%. La Contraloría General improbo en esta institución un monto por ₡3.055 millones, en vista de que en esa cuantía se excede el límite máximo de gasto establecido por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

El **Fideicomiso 1082 de Gestión de los proyectos y programas de FONATEL** presenta uno de los mayores crecimientos del presupuesto en este sector con respecto al presupuesto definitivo del 2015, con un 28,3%, amparado primordialmente en la incorporación de recursos de vigencias anteriores por un monto de ₡148.669 millones (₡38.430 millones más que los presentes en el presupuesto definitivo 2015).

### 3.1.2 Empresas Públicas No Financieras (EPNF).

- **Presupuesto aprobado para 2016 de ₡4.385.794 millones (19,9% del Sector Público).**
- **Decrece un 5,8% con respecto al presupuesto definitivo 2015, y un 14,1% con respecto al inicial 2015.**
- **La tasa de crecimiento de los ingresos y egresos ejecutados en el periodo 2010-2014 ha sido de 8,0% en ambos casos en promedio anual. En dicho periodo los ingresos y egresos se han ejecutado en un 94,5% y 86,4% con respecto al presupuesto definitivo.**
- **El superávit presupuestario (ingresos menos egresos) alcanzó ₡549.364 millones en 2014, para un crecimiento de 36,0% desde 2010.**
- **Principales instituciones del sector: Instituto Costarricense de Electricidad (₡1.733.031 millones, 39,5%), Refinadora Costarricense de Petróleo (₡1.336.529 millones, 30,5%), Compañía Nacional de Fuerza y Luz (₡278.488 millones, 6,3%), Junta de Protección Social de San José (₡222.415 millones, 5,1%) y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (₡199.970 millones, 4,6%)**

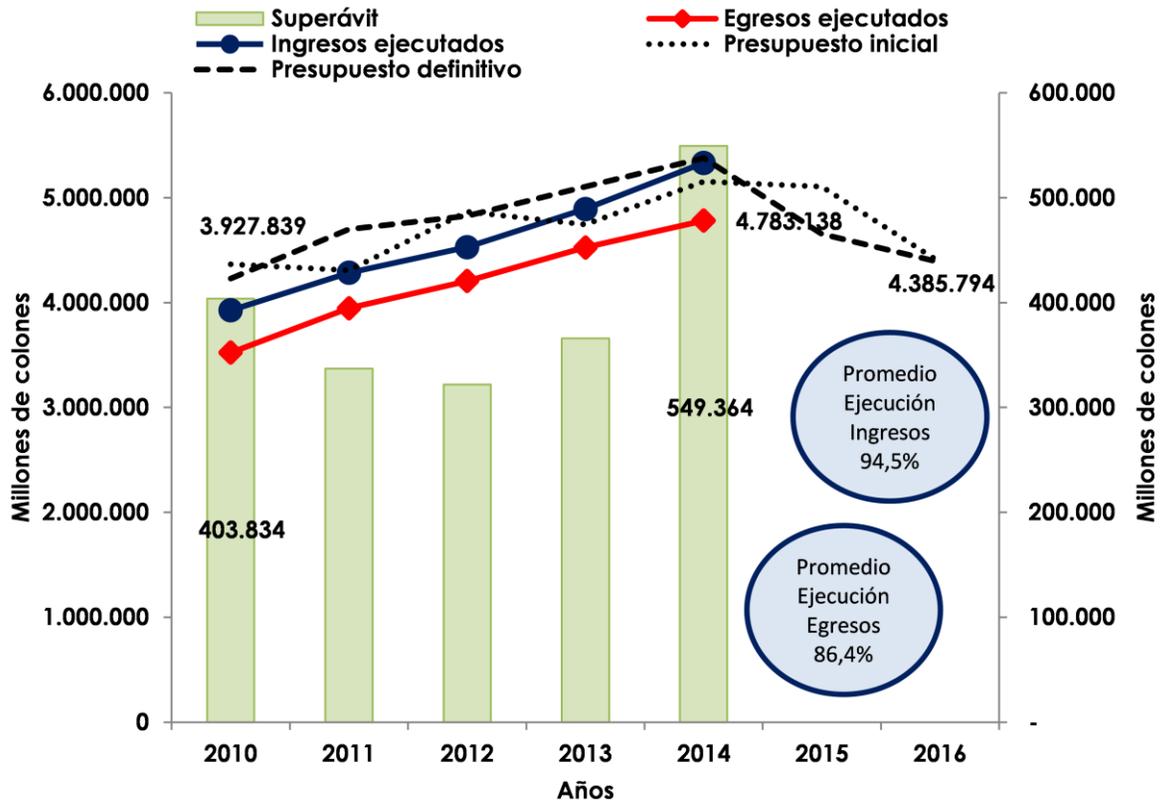
Las EPNF comprenden el 19,9%<sup>19</sup> del total de los presupuestos iniciales del Sector Público en 2016 con ₡4.385.794 millones distribuidos en 17 instituciones (éstas a su vez tienen 12 Fideicomisos, lo cual revela que es una figura ampliamente utilizada en este sector).

El presupuesto inicial 2016 decrece un 5,8% con respecto al presupuesto definitivo 2015, y un 14,1% con respecto al inicial 2015 (el presupuesto definitivo se incrementa en promedio en un 3,4% anual con respecto al inicial, en el periodo 2010-2014). Esta variación del periodo 2016 es inferior al promedio del periodo 2010-2015 que alcanzó alrededor de un 2,3% en el definitivo.

Los **ingresos** en el periodo 2010-2014 se han ejecutado en un 94,5% con respecto al presupuesto definitivo, mientras que los egresos, se han ejecutado en un 86,4% con respecto al presupuesto definitivo.

<sup>19</sup> Su peso relativo en los presupuestos del Sector Público según grupo, se reduce en 2,4 puntos porcentuales con respecto al presupuesto definitivo 2015 (principalmente por la ganancia de peso relativo del grupo IDNE).

**GRÁFICO 5**  
**EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LAS EPNF,**  
**2010-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

**CUADRO 9**  
**EPNF: PRINCIPALES INSTITUCIONES,**  
**2010-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Institución	Presupuesto Definitivo						Presupuesto Inicial 2016	Part. %
	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
<b>TOTAL EPNF</b>	<b>4.230.838</b>	<b>4.700.082</b>	<b>4.827.688</b>	<b>5.105.376</b>	<b>5.380.199</b>	<b>4.654.206</b>	<b>4.385.794</b>	<b>100,0%</b>
variaciones %		11,1%	2,7%	5,8%	5,4%	-13,5%	-5,8%	
Instituto Costarricense de Electricidad	1.630.877	1.848.627	1.891.255	1.999.690	1.988.754	1.777.696	1.733.031	39,5%
variaciones %		13,4%	2,3%	5,7%	-0,5%	-10,6%	-2,5%	
Refinadora Costarricense de Petróleo	1.458.887	1.737.917	1.759.550	1.790.879	1.789.650	1.392.812	1.336.529	30,5%
variaciones %		19,1%	1,2%	1,8%	-0,1%	-22,2%	-4,0%	
Compañía Nacional de Fuerza y Luz	320.567	340.079	368.059	410.958	339.995	323.702	278.488	6,3%
variaciones %		6,1%	8,2%	11,7%	-17,3%	-4,8%	-14,0%	
Junta de Protección Social	140.988	198.874	182.739	187.169	221.572	253.180	222.415	5,1%
variaciones %		-	-	2,4%	18,4%	14,3%	-12,2%	
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	115.263	133.183	130.775	159.686	214.895	213.636	199.970	4,6%
variaciones %		15,5%	-1,8%	22,1%	34,6%	-0,6%	-6,4%	
Otras instituciones	564.255	441.401	495.311	556.994	825.331	693.182	615.361	14,0%
variaciones %		-21,8%	12,2%	12,5%	48,2%	-16,0%	-11,2%	

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

De esta forma, el superávit presupuestario (ingresos ejecutados menos gastos ejecutados) se ha incrementado en un 36,0% en el periodo el 2010 al 2014 (alcanzó  $\$549.364$  millones en 2014), donde los ingresos ejecutados han crecido a una tasa igual que los egresos ejecutados en ese periodo, 8,0% en promedio anual en dicho periodo.

Los **ingresos** de las EPNF provienen en su mayoría de los Ingresos no tributarios<sup>20</sup> (84,7%), principalmente la venta de bienes y servicios. Los gastos por su parte se ejecutan principalmente en las partidas de materiales y suministros (38,9%), remuneraciones (16,2%) y servicios (14,3%).

Dentro de las instituciones que pertenecen a este sector institucional destacan el Instituto Costarricense de Electricidad ( $\$1.733.031$  millones, 39,5% del total del sector), la Refinadora Costarricense de Petróleo ( $\$1.336.529$  millones, 30,5% del total del sector), la Compañía Nacional de Fuerza y Luz ( $\$278.488$  millones, 6,3% del total del sector), la Junta de Protección Social de San José ( $\$222.415$  millones, 5,1% del total del sector) que junto con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados ( $\$199.970$  millones, 4,6% del total del sector) abarcan el 86,0% del presupuesto de este sector (ver cuadro 9).

La caída en este sector se debe principalmente a la baja en el presupuesto de RECOPE, así como a que las principales instituciones que lo conforman, tuvieron también variaciones negativas. En el **caso del ICE**, este ha reducido su presupuesto desde 2014, ya que el presupuesto 2016 es un 4,8% menor que el monto ejecutado en 2013. Un comentario parcial, en consideración a la declaratoria de confidencialidad por parte del Consejo Directivo del ICE de la información del sector de telecomunicaciones, se realiza en el acápite 6.4

En el caso de la **Refinadora Costarricense de Petróleo** por el lado de los ingresos, la venta de bienes y servicios se estima caerá un 3,4% explicado primordialmente por la caída internacional de los precios del petróleo y la reducción de la venta de combustibles para la generación térmica. Por el lado de los egresos, la situación antes mencionada se ve reflejada en la partida de Materiales y suministros con una disminución de 2,4%.

En el acápite 6.2 se discute con mayor detalle temas de la aprobación y perspectivas de esta

institución. Destaca que las inversiones de RECOPE se ven afectadas por menor asignación presupuestaria (decrecen 20,0% para 2016 con respecto al presupuesto definitivo 2015), no obstante, históricamente esta institución no ha logrado alcanzar niveles óptimos de ejecución del Programa de Inversiones (73% en el periodo 2010-2014). Esto puede retrasar el cumplimiento de metas estratégicas, limitar la capacidad instalada para atender la demanda y afectar la calidad en la entrega del servicio.

**...las inversiones de RECOPE se ven afectadas por menor asignación presupuestaria (decrecen 20,0% para 2016), no obstante, históricamente esta institución no ha logrado alcanzar niveles óptimos de ejecución del Programa de Inversiones (73% en el periodo 2010-2014).**

En el caso de la **Compañía Nacional de Fuerza y Luz**, sus presupuestos vienen disminuyendo a partir del año 2013, y para el ejercicio 2016, cae 14,0% con respecto al presupuesto definitivo 2015. Por el lado de los ingresos, la principal reducción se observa en la venta de bienes y servicios, la cual decrece un 14,1%, lo cual debe constituir una alerta ante la tendencia decreciente de su principal ingreso.

Por el lado de los **egresos**, esta situación se ve reflejada en la partida de materiales y suministros (compra de energía eléctrica) la cual representa el 64,7% de su presupuesto y muestra una caída, con respecto al presupuesto definitivo 2015 del 6,8%. La partida de remuneraciones también disminuye debido al programa de movilidad laboral voluntario que promueve la Gerencia General con el fin de reducir los gastos de planilla. Adicionalmente disminuye la partida de transferencias corrientes, principalmente por la reducción de  $\$8.640$  millones en prestaciones legales, y disminuye Bienes Duraderos en  $\$4.010$  millones en detrimento del programa de inversiones.

La CGR determinó en su informe N° DFOE-AE-IF-01-2014 que la CNFL presentaba a la fecha un incremento significativo en el nivel de endeudamiento, lo cual, de continuar, la sitúa en riesgo de no poder cubrir sus gastos operativos, los compromisos financieros y la inversión necesaria para garantizar la prestación óptima del servicio. Mayor detalle sobre la CNFL en el acápite 6.9.

<sup>20</sup> Venta de bienes y servicios, Ingresos de la propiedad, Multas sanciones, Intereses Moratorios y otros ingresos no tributarios conforman este segmento.

**...La CGR determinó en su informe N° DFOE-AE-IF-01-2014 que la CNFL presentaba a la fecha un incremento significativo en el nivel de endeudamiento, lo cual, de continuar, la sitúa en riesgo de no poder cubrir sus gastos operativos, los compromisos financieros y la inversión necesaria para garantizar la prestación óptima del servicio.**

En el caso de la **Junta de Protección Social**, el presupuesto 2016 aumenta 4,8% con respecto al presupuesto inicial 2015<sup>21</sup>. Por el lado de los **ingresos**, el mayor aumento corresponde a la venta de lotería y juegos de azar, que presenta un incremento de 6,4% con respecto al presupuesto inicial 2015, donde de manera desagregada, se encuentra un incremento en lo que obedece a la lotería "Nuevos tiempos" y "electrónica lotto" que aumentan un 96,0% y 45,6% respectivamente, compensando la caída de la lotería nacional del 6,1% debido al incremento en la devolución de lotería presentada en el 2015 del 25,0% y que según estimaciones de la JPS puede alcanzar el 32,2% en el 2016 en los sorteos ordinarios.

Por el lado de los **egresos**, este aumento entre presupuestos iniciales se asigna a un aumento de las transferencias corrientes a personas en un 5,3%, el cual representa el 70,5% del presupuesto inicial 2016.

En el caso del **Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados**, por el lado de los ingresos, la venta de agua potable y alcantarillado (60,6% del presupuesto total) experimenta una disminución de 12,3%, con respecto al presupuesto definitivo de 2015, debido a la disminución en las tarifas que aprobó la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) para el 2015. Además, se dejaron de percibir ingresos por subregistro en los niveles de consumo ante el deterioro del parque de hidrómetros.

Por el lado de los **egresos**, esta situación se refleja en la partida de bienes duraderos, principalmente en la disminución del 24,8% en construcción y mejoras. Dicha situación contrasta con el aumento del 4,5% en las remuneraciones, fundamentado en el 4% estimado en el costo de vida, y a la presentación

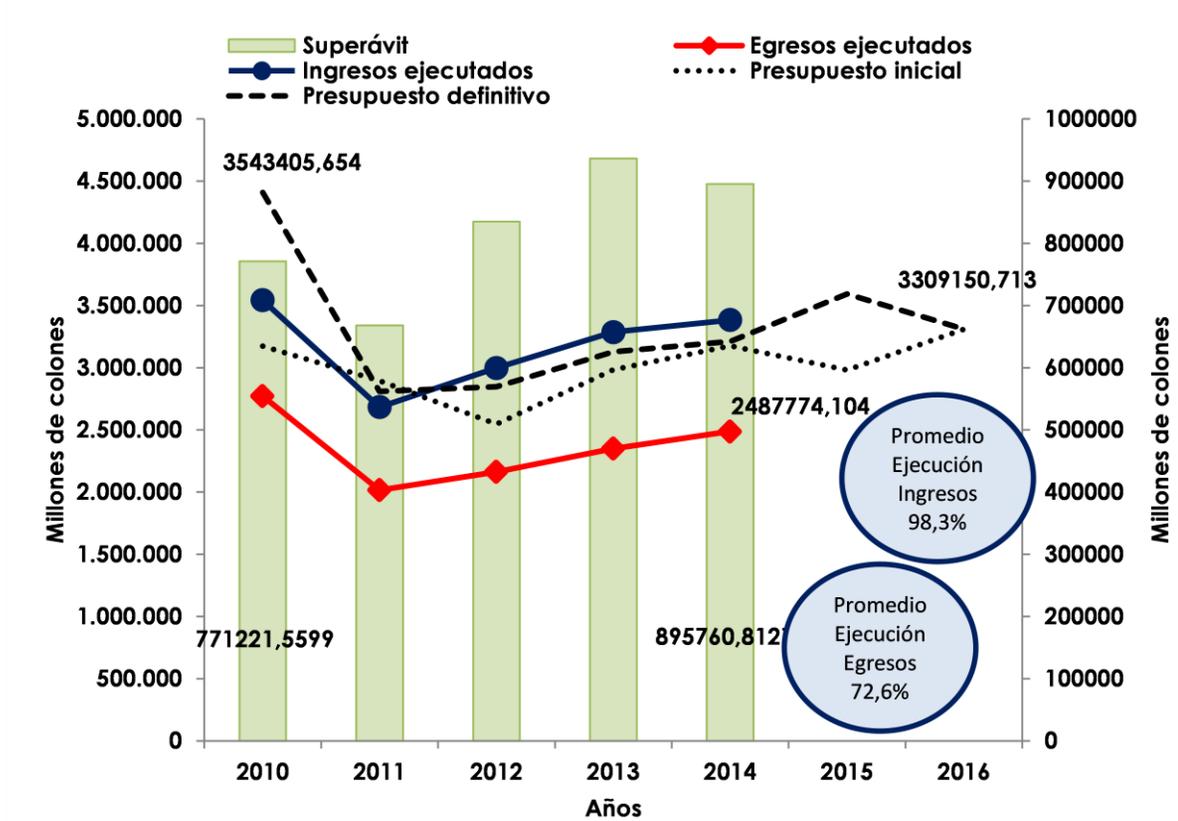
de tres solicitudes de nuevas plazas ante la Autoridad Presupuestaria, las cuales están siendo valoradas por dicho órgano colegiado: 341 Plazas de Cargos Fijos de diferentes niveles ocupacionales, 89 plazas de servicios especiales para el proyecto BID que tiene como objetivo la ejecución del Programa de Agua Potable y Saneamiento 2493/OC-CR y 11 plazas especiales para la Propuesta del Proyecto de Reducción de Agua No Contabilizada (RANC) y Eficiencia Energética (EE). De acuerdo con esta situación, se presupuesta un total de ₡7.067 millones en Cuentas Especiales con el fin de dotar de contenido presupuestario a esas plazas; sin embargo, la institución procedió a presupuestar ₡3.567 millones, poco más de la mitad de lo requerido, en la partida de remuneraciones, dado que no se conoce la fecha en la que entrarán en vigencia dichas plazas.

### 3.1.3 Instituciones Públicas Financieras (IPF).

- **Presupuesto aprobado para 2016 de ₡3.309.151 millones (15,0% del Sector Público).**
- **Decrece un 7,9% con respecto al presupuesto definitivo 2015, y aumenta un 11% con respecto al inicial 2015, inferior al 6,4% de aumento en promedio en el periodo 2012-2015 en los definitivos, lo cual se explica por la disminución en la compra de activos financieros por parte del INS.**
- **La tasa de crecimiento de los ingresos y egresos ejecutados en el periodo 2011-2014 ha sido de 8,1% y 7,3% respectivamente en promedio anual. Para 2010-2014 los ingresos y egresos se han ejecutado en un 98,3% y 72,6% con respecto al presupuesto definitivo. El superávit presupuestario (ingresos menos egresos) alcanzó ₡895.761 millones en 2014, para un crecimiento de 16,1% desde 2010.**
- **Principales instituciones del sector: Instituto Nacional de Seguros (₡1.064.523 millones, 32,2%), Banco Nacional de Costa Rica (₡618.073 millones, 18,7%), Banco Central de Costa Rica (₡378.057 millones, 11,4%), Banco de Costa Rica (₡367.074 millones, 11,1%) y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (₡345.073 millones, 10,4%)**

<sup>21</sup> No se realiza comparación contra el definitivo 2015 ya que por el giro del negocio, al hacerse la estimación del presupuesto no se ha incluido la venta de la lotería navideña.

**GRÁFICO 6**  
**EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LAS IPF,**  
**2010-2016**  
 -MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

**CUADRO 10**  
**IPF: PRINCIPALES INSTITUCIONES,**  
**2010-2016**  
 -MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Institución	Presupuesto Definitivo						Presupuesto Inicial 2016	Part. %
	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
<b>TOTAL IPF</b>	<b>4.410.151</b>	<b>2.808.439</b>	<b>2.846.642</b>	<b>3.126.767</b>	<b>3.211.897</b>	<b>3.593.033</b>	<b>3.309.151</b>	<b>100,0%</b>
variaciones %		-36,3%	1,4%	9,8%	2,7%	11,9%	-7,9%	
Instituto Nacional de Seguros	1.097.547	1.094.700	968.109	925.324	1.006.338	1.420.879	1.064.523	32,2%
variaciones %		-0,3%	-11,6%	-4,4%	8,8%	41,2%	-25,1%	
Banco Nacional de Costa Rica	990.912	558.486	599.691	635.222	680.202	625.788	618.073	18,7%
variaciones %		-43,6%	7,4%	5,9%	7,1%	-8,0%	-1,2%	
Banco Central de Costa Rica	221.727	197.405	235.980	296.451	365.583	359.616	378.057	11,4%
variaciones %		-11,0%	19,5%	25,6%	23,3%	-1,6%	5,1%	
Banco de Costa Rica	1.364.177	265.204	314.357	343.610	365.530	382.908	367.074	11,1%
variaciones %		-	-	9,3%	6,4%	4,8%	-4,1%	
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	241.396	245.183	254.009	288.645	311.035	291.022	345.073	10,4%
variaciones %		1,6%	3,6%	13,6%	7,8%	-6,4%	18,6%	
Otras instituciones	494.393	447.462	474.497	637.516	483.208	512.821	536.351	16,2%
variaciones %		-9,5%	6,0%	34,4%	-24,2%	6,1%	4,6%	

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

Las IPF comprenden el 15,0%<sup>22</sup> del total de los presupuestos iniciales del Sector Público en 2016 con ₡3.309.151 millones distribuidos en 35 instituciones (éstas a su vez tienen 1 Fideicomiso).

El presupuesto inicial 2016 cae un 7,9% con respecto al presupuesto definitivo 2015, y aumenta un 11,0% con respecto al inicial 2015 (el presupuesto definitivo se incrementa en promedio en un 10,7% anual con respecto al inicial, en el periodo 2010-2014). Esta variación del periodo 2016 es inferior al promedio del periodo 2011-2015 que alcanzó alrededor de un 6,4% en el definitivo.

Los ingresos en el periodo 2010-2014 se han ejecutado en un 98,3% con respecto al presupuesto definitivo, mientras que los egresos, se han ejecutado en un 72,6% con respecto al presupuesto definitivo. De esta forma, el superávit presupuestario (ingresos ejecutados menos gastos ejecutados) se ha incrementado en un 16,1% en el periodo el 2010 al 2014 (alcanzó ₡895.761 millones en 2014), donde los ingresos y egresos ejecutados sufrieron una baja considerable del 2010 al 2011 por motivo de la crisis económica mundial, y en el periodo 2011-2014 han crecido a una tasa del 8,1% en el primer caso y un 7,3% en el segundo caso, en promedio anual.

Los ingresos de las IPF provienen en su mayoría de la venta de bienes y servicios (72,3%). Los gastos por su parte se ejecutan principalmente en las partidas de servicios (30,8%), intereses y comisiones (22,8%), remuneraciones (16,1%) y activos financieros (14,1%).

Dentro de las instituciones que pertenecen a este sector institucional destacan el Instituto Nacional de Seguros (₡1.064.523 millones, 32,2% del total del sector), Banco Nacional de Costa Rica (₡618.073 millones, 18,7% del total del sector), Banco Central de Costa Rica (₡378.057 millones, 11,4% del total del sector), Banco de Costa Rica (₡367.074 millones, 11,1% del total del sector) que junto con el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (₡345.073 millones, 10,4% del total del sector) abarcan el 83,8% del presupuesto inicial de las IPF (ver cuadro 10).

En el caso del **Instituto Nacional de Seguros**, su presupuesto varía en función de las inversiones financieras que realiza. Por el lado de los ingresos, si se elimina este factor, la partida de ingresos no tributarios (69,6% del total

presupuestado), aumenta un 4,4% entre el presupuesto inicial 2016 y el definitivo 2015, principalmente por un aumento en la venta de bienes y servicios.

Desde el punto de vista de los **egresos**, disminuye la adquisición de activos financieros (31,3% del total) en 51,0%. Es importante destacar, que con relación a las remuneraciones en esta institución, las cuales abarcan el 5,5% del presupuesto, a partir del año 2016 de conformidad con el nuevo acuerdo colectivo, se aplicará el sistema de salario único global, a las nuevas contrataciones de personal que realice el Instituto, el cual ya se empleaba en los puestos de nivel gerencial y fiscalización superior.

Importante indicar, que el presupuesto del **Hospital del Trauma** para el año 2016 corresponde a la suma de ₡28.702 millones, los cuales provienen en su mayoría de la venta de servicios médicos asistenciales y que serán destinados principalmente al pago de remuneraciones (59% de los recursos). Para este año ya no se incorpora el programa asociado a la construcción de dicho Hospital en el presupuesto del INS, en virtud de que dicho centro hospitalario ya se encuentra en funcionamiento y es administrado de forma independiente.

El **Banco Central de Costa Rica** presenta un presupuesto inicial de ₡378.057 millones, 5,1% más que el presupuesto definitivo 2015. El mayor incremento visto en los ingresos, se da en los ingresos de la propiedad, que aumentaron un 141,3%, lo anterior influenciado por las estimaciones de incrementos en la tasa de interés sobre las inversiones en los mercados internacionales, que tendrán incidencia directa sobre los rendimientos en los instrumentos financieros de colocación de las reservas monetarias internacionales netas, así como los dividendos ganados sobre las inversiones permanentes en otros activos. Se estima una tasa media de inversión de 0,64% para el 2016, lo que representa un incremento de 40 puntos base con respecto a la del 2015 (0,24%).

En los **egresos**, esta situación se ve reflejada en el aumento de otros activos financieros por ₡13.103 millones, para un total de ₡18.018 millones, los cuales serán destinados al Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), por la suma de US\$32,8 millones<sup>23</sup>. Con este aporte adicional, Costa Rica se ubicará entre los países con

<sup>22</sup> Su peso relativo en los presupuestos del Sector Público según grupo, se reduce en 0,5 puntos porcentuales con respecto al presupuesto definitivo 2015 (principalmente por la ganancia de peso relativo del grupo IDNE.

<sup>23</sup> Para alcanzar el nivel de los países con mayores aportaciones, se requiere realizar un pago del 10 % adicional y completar el 10 % de reserva de capital que tienen todos los países en relación con los aportes suscritos y pagos.

mayores aportaciones, lo que le posibilita acceder a financiamiento para un eventual desequilibrio en la balanza de pagos y reestructuración de deuda equivalente a 2,5 veces el capital. La partida de egresos más relevante corresponde a la de intereses y comisiones, que constituye el 71,3% del presupuesto inicial 2016, y una caída de 0,3% con respecto al presupuesto definitivo 2015, principalmente en los intereses sobre títulos valores de corto plazo, donde a pesar del incremento en el volumen de colocación se estima que los gastos financieros por este rubro estarían disminuyendo dada una tasa de interés menor.

Finalmente, el **Banco Nacional y el Banco de Costa Rica** presentan una reducción en sus presupuestos iniciales 2016, dado que estiman menores ventas de bienes y servicios, con las consiguientes reducciones en las partidas de egresos de intereses, servicios y remuneraciones; mientras que el **Banco Popular y de Desarrollo Comunal** estima la situación contraria.

### 3.1.4 Órganos Desconcentrados (OD).

- **Presupuesto aprobado para 2016 de  $\$1.294.980$  millones (5,9% del Sector Público).**
- **Decrece un 16,4% con respecto al presupuesto definitivo 2015, y un 5,0% con respecto al inicial 2015, inferior al 9,8% promedio en el periodo 2010-2015.**
- **La tasa de crecimiento de los ingresos y egresos ejecutados en el periodo 2010-2014 ha sido de 9,7% y 10,7% en promedio anual respectivamente. En dicho periodo los ingresos y egresos se han ejecutado en un 93,6% y 75,7% con respecto al presupuesto definitivo.**
- **El superávit presupuestario (ingresos menos egresos) alcanzó  $\$267.224$  millones en 2014, para un crecimiento de 25,4% desde 2010.**
- **Principales instituciones del sector: Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares ( $\$559.144$  millones, 43,2%), Consejo Nacional de Vialidad ( $\$275.706$  millones, 21,3%), Fondo Nacional de Becas ( $\$50.854$  millones, 3,9%), Fideicomiso del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría ( $\$47.820$  millones, 3,7%) y la Junta Administrativa del Registro Nacional ( $\$40.761$  millones, 3,1%)**

Los OD comprenden el 5,9%<sup>24</sup> del total de los presupuestos iniciales del Sector Público en 2016

con  $\$1.294.980$  millones distribuidos en 54 instituciones (éstas a su vez tienen 10 Fideicomisos).

El tamaño de este grupo es fruto de un proceso de desconcentración del sector central, no obstante, según el Índice de Gestión Institucional 2014 elaborado por la Contraloría General<sup>25</sup>, el Gobierno Central muestra consistentemente mejor desempeño que los Órganos Desconcentrados. La calificación en 2014 presenta casi 14 puntos de diferencia (74,4 del Gobierno versus 60,6 de los Órganos Desconcentrados). En todos excepto uno de los subcomponentes, el Gobierno Central supera la gestión de los Órganos Desconcentrados.

Inclusive, a partir de la atomización y posibles problemas de coordinación que surgen bajo el modelo imperante, y en el marco de un análisis del control y gestión presupuestario, la CGR planteó en su Memoria Anual 2012, como oportunidad para fortalecer la gestión presupuestaria de la Administración Central, valorar integrar al presupuesto de la República los presupuestos de los órganos adscritos para fortalecer las funciones de dirección, coordinación y vigilancia del Poder Ejecutivo y de control político por parte de la Asamblea Legislativa.

Para el ejercicio económico 2016, los presupuestos de este grupo disminuyen un 16,4% con respecto al presupuesto definitivo 2015, y un 5,0% con respecto al inicial 2015 (el presupuesto definitivo se incrementa en promedio en un 16,6% anual con respecto al inicial, en el periodo 2010-2014). Esta variación del periodo 2016 es inferior al promedio del periodo 2010-2015 que alcanzó alrededor de un 6,6%<sup>26</sup>.

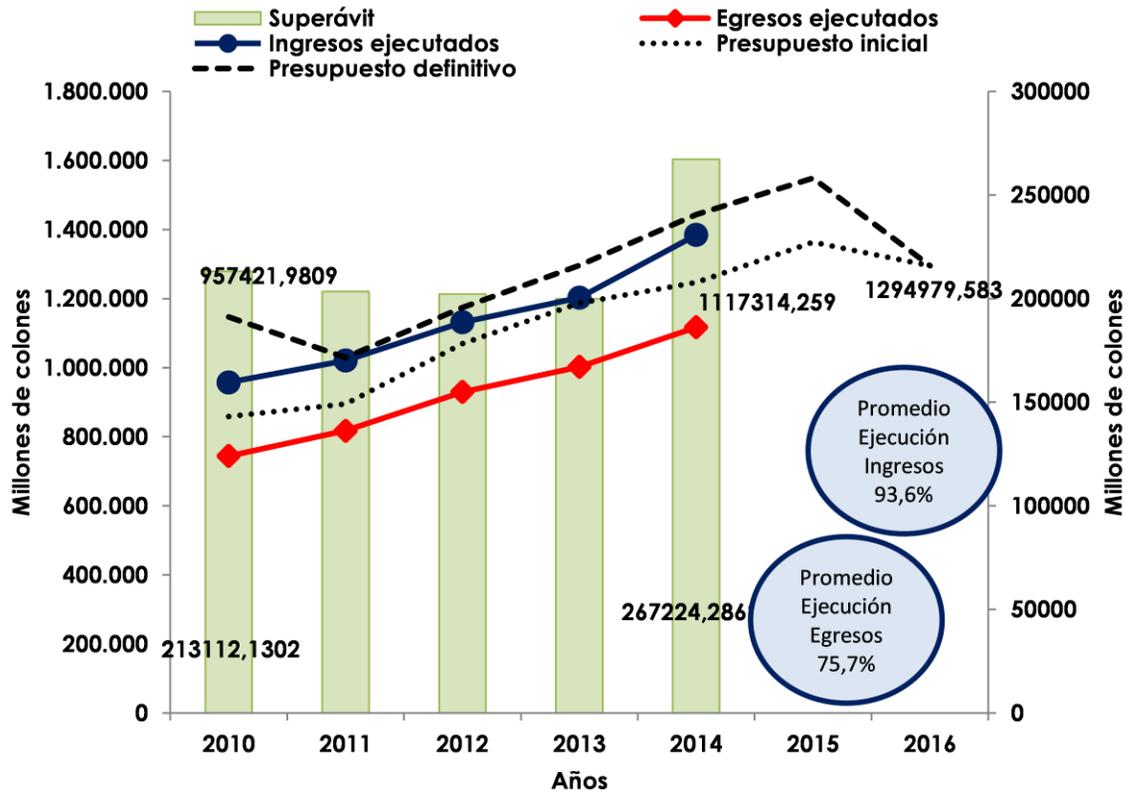
<sup>24</sup> Su peso relativo en los presupuestos del Sector Público según grupo, se reduce en 0,8 puntos porcentuales con respecto al

presupuesto definitivo 2015 (principalmente por la ganancia de peso relativo del grupo IDNE.

<sup>25</sup> Ver Memoria Anual 2014, p.211.

<sup>26</sup> Presupuestos iniciales y definitivos.

**GRÁFICO 7**  
**EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LAS OD,**  
**2010-2016**  
 -MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

**CUADRO 11**  
**OD: PRINCIPALES INSTITUCIONES,**  
**2010-2016**  
 -MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Institución	Presupuesto Definitivo						Presupuesto Inicial 2016	Part. %
	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
<b>TOTAL OD</b>	<b>1.146.797</b>	<b>1.029.343</b>	<b>1.174.339</b>	<b>1.295.833</b>	<b>1.443.751</b>	<b>1.549.215</b>	<b>1.294.980</b>	<b>100,0%</b>
<i>variaciones %</i>		<b>-10,2%</b>	<b>14,1%</b>	<b>10,3%</b>	<b>11,4%</b>	<b>7,3%</b>	<b>-16,4%</b>	
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	357.719	387.119	459.500	495.604	529.977	555.854	559.144	43,2%
<i>variaciones %</i>		<b>8,2%</b>	<b>18,7%</b>	<b>7,9%</b>	<b>6,9%</b>	<b>4,9%</b>	<b>0,6%</b>	
Consejo Nacional de Vialidad	406.121	189.341	256.627	295.743	347.613	443.830	275.706	21,3%
<i>variaciones %</i>		<b>-53,4%</b>	<b>35,5%</b>	<b>15,2%</b>	<b>17,5%</b>	<b>27,7%</b>	<b>-37,9%</b>	
Fondo Nacional de Becas	35.463	38.085	40.760	43.523	52.258	47.562	50.854	3,9%
<i>variaciones %</i>		<b>7,4%</b>	<b>7,0%</b>	<b>6,8%</b>	<b>20,1%</b>	<b>-9,0%</b>	<b>6,9%</b>	
Fideicomiso del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría	40.677	42.835	37.885	39.283	48.137	53.135	47.820	3,7%
<i>variaciones %</i>		<b>-</b>	<b>-</b>	<b>3,7%</b>	<b>22,5%</b>	<b>10,4%</b>	<b>-10,0%</b>	
Junta Administrativa del Registro Nacional	27.371	30.735	35.421	38.408	42.352	40.690	40.761	3,1%
<i>variaciones %</i>		<b>12,3%</b>	<b>15,2%</b>	<b>8,4%</b>	<b>10,3%</b>	<b>-3,9%</b>	<b>0,2%</b>	
Otras instituciones	279.444	341.228	344.146	383.272	423.413	408.145	320.696	24,8%
<i>variaciones %</i>		<b>22,1%</b>	<b>0,9%</b>	<b>11,4%</b>	<b>10,5%</b>	<b>-3,6%</b>	<b>-21,4%</b>	

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

Los **ingresos** en el periodo 2010-2014 se han ejecutado en un 93,6% con respecto al presupuesto definitivo, mientras que los egresos, se han ejecutado en un 75,7% con respecto al presupuesto definitivo. De esta forma, el superávit presupuestario (ingresos ejecutados menos gastos ejecutados) se ha incrementado en un 25,4% en el periodo el 2010 al 2014 (alcanzó ¢267.224 millones en 2014), donde los ingresos ejecutados han crecido a una tasa inferior que los egresos ejecutados en ese periodo, 9,7% y 10,7% en promedio anual respectivamente.

Los ingresos de los OD provienen en su mayoría de las transferencias corrientes (38,7%), las contribuciones sociales (24,7%) y las transferencias de capital (18,3%). Los gastos por su parte se ejecutan principalmente en las partidas de transferencias corrientes (47,7%), servicios (15,4%) y bienes duraderos (14,8%).

Dentro de las instituciones que pertenecen a este sector institucional destacan el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (¢559.144 millones, 43,2% del total del sector), Consejo Nacional de Vialidad (¢275.706 millones, 21,3% del total del sector), Fondo Nacional de Becas (¢50.854 millones, 3,9% del total del sector), Fideicomiso del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría (¢47.820 millones, 3,7% del total del sector), que en conjunto con la Junta Administrativa del Registro Nacional (¢40.761 millones, 3,1% del total del sector) abarcan el 75,2% del presupuesto de este sector (ver cuadro 11).

La disminución en el presupuesto 2016 de este sector se debe principalmente a la baja en el presupuesto del Consejo de Vialidad.

El **Consejo Nacional de Vialidad** presenta una reducción en su presupuesto 2016 con respecto al presupuesto definitivo 2015 debido a que por el lado de los ingresos se presenta una reducción de 16,8% de las transferencias de capital del Gobierno Central y del 51,0% en el financiamiento externo, particularmente el préstamo del Banco Centroamericano de Integración Económica. Cabe indicar que en 2015 se incluyeron ¢41.261 millones en transferencias al CONAVI por el Programa de Infraestructura Vial I (PIV I), financiado por el BID; los recursos de crédito externo se revalidarán en el primer cuatrimestre del año, por lo que el monto a trasladar al CONAVI será mayor, sin ese monto las transferencias crecen respecto al 2015 en 31,7%.

Desde el punto de vista de los egresos, disminuye la partida de bienes duraderos en 51,8%, principalmente en el programa de Construcción Vial, ya que es aquí donde se concentra la Dirección de Obras, la Dirección de Ingeniería y las Unidades ejecutoras encargadas de la construcción de la carretera a San Carlos y de los proyectos del PIV I que financia el BID y el BCIE.

En el caso del **Fondo de Desarrollo Social y asignaciones Familiares**, su presupuesto aumenta ligeramente. Desde el punto de vista de los **ingresos**, se incrementan las contribuciones sociales en 7,9% principalmente debido al aumento que se da en la contribución patronal sobre la nómina del Sector Privado.

Por el lado de los **egresos**, se incrementan las transferencias corrientes en 1,8%, principalmente a órganos desconcentrados. De las transferencias para el año 2016, el 23,1% se asignará al Régimen No Contributivo de la CCSS (incluye la partida del MTSS), el 21,1% al IMAS (incluye la partida del MTSS y programa de AVANCEMOS y Red de Cuido), 18,1% se asignará al BANHVI, 8,6% al MEP programa Comedores Escolares, 6,3% a la CCSS Asegurados por Cuenta del Estado, 4,7% Dirección de CEN CINAI, 2,8% al PANI, 3,3% a FONABE y un 12,1% otros programas sociales.

### 3.2 Clasificación económica de los egresos presupuestados

- **Gasto total del Sector Público No Financiero para el presupuesto inicial, no consolidado, alcanza un nivel del 61,7% del PIB, inferior a años anteriores.**
- **Gasto corriente disminuye a 48,1% del PIB debido principalmente al efecto de los precios de hidrocarburos en las adquisiciones de RECOPE.**
- **Se reduce el gasto de capital a 6% del PIB, principalmente debido al ciclo de los grandes proyectos hidroeléctricos.**
- **Gasto de capital del Gobierno Central disminuye a 1,3% en el presupuesto inicial, aunque la eventual ejecución dependerá de los recursos revalidados del crédito externo, y del porcentaje de avance.**

El gasto total del Sector Público No Financiero para el presupuesto inicial, no consolidado, alcanza un nivel del 61,4% del PIB, considerablemente por debajo de los años previos cuando estuvo fluctuando entre 65% y casi 68%. No solamente disminuye en porcentaje del PIB, sino en valores absolutos.

Dicho descenso relativo se observa tanto en gastos corrientes como gastos de capital, y también en las demás partidas en las que predominan las transacciones financieras (amortización de la deuda e inversiones y préstamos a más de un año).

El gasto corriente asciende a 48,1% del PIB, valor no observado desde 2012, y que llegó a ser de 51,4% en 2015. Esta baja obedece, principalmente, al efecto de los precios de hidrocarburos en las adquisiciones de RECOPE, pero también se da un descenso en el Gobierno Central, atribuible a los valores con mucha

**CUADRO 12**  
**SECTOR PÚBLICO: CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LOS EGRESOS EN EL PRESUPUESTO INICIAL, SIN CONSOLIDAR,**  
**2011-2016**

-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Clasificación Económica/Grupo Institucional	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Gasto corriente</b>						
Gobierno Central	3.817.785	4.132.959	4.623.697	5.126.195	5.728.674	6.032.859
Órganos Desconcentrados	657.453	734.043	792.533	855.655	925.333	979.352
Instituciones Públicas No Empresariales	2.506.041	2.705.053	2.991.289	3.339.020	3.681.803	3.905.866
Gobiernos Locales	178.812	194.280	221.947	254.442	282.282	304.781
Empresas Públicas No Financieras	3.096.615	3.477.028	3.584.691	3.772.330	3.911.600	3.380.469
Instituciones Públicas Financieras	1.654.782	1.772.995	2.029.781	2.248.939	2.334.933	2.517.516
Subtotal Sector Público No Financiero	<b>10.256.705</b>	<b>11.243.363</b>	<b>12.214.156</b>	<b>13.347.642</b>	<b>14.529.691</b>	<b>14.603.327</b>
<b>% del PIB</b>	<b>49,2%</b>	<b>48,1%</b>	<b>49,3%</b>	<b>50,0%</b>	<b>51,4%</b>	<b>48,1%</b>
<b>Gasto de capital</b>						
Gobierno Central	295.056	349.983	336.009	364.301	464.671	405.308
Órganos Desconcentrados	137.753	257.731	307.434	302.408	414.316	307.154
Instituciones Públicas No Empresariales	115.905	132.056	186.528	269.020	287.613	361.437
Gobiernos Locales	62.588	72.728	75.894	85.352	91.203	102.280
Empresas Públicas No Financieras	893.067	891.280	629.399	935.063	763.658	656.459
Instituciones Públicas Financieras	346.823	312.400	371.166	345.570	254.495	250.723
Subtotal Sector Público No Financiero	<b>1.504.369</b>	<b>1.703.778</b>	<b>1.535.263</b>	<b>1.956.143</b>	<b>2.021.461</b>	<b>1.832.639</b>
<b>% del PIB</b>	<b>7,2%</b>	<b>7,3%</b>	<b>6,2%</b>	<b>7,3%</b>	<b>7,1%</b>	<b>6,0%</b>
<b>Subtotal gasto corriente y capital (SPNF)</b>	<b>11.761.075</b>	<b>12.947.141</b>	<b>13.749.419</b>	<b>15.303.785</b>	<b>16.551.152</b>	<b>16.435.967</b>
<b>% PIB</b>	<b>56,4%</b>	<b>55,4%</b>	<b>55,5%</b>	<b>57,3%</b>	<b>58,5%</b>	<b>54,1%</b>
<b>Otros gastos y amortización (SPNF)</b>	2.075.376	2.477.613	2.519.323	2.076.053	2.559.299	2.317.558
<b>% del PIB</b>	<b>10,0%</b>	<b>10,6%</b>	<b>10,2%</b>	<b>7,8%</b>	<b>9,1%</b>	<b>7,6%</b>
<b>Total de gastos y amortización (SPNF)</b>	<b>13.836.451</b>	<b>15.424.754</b>	<b>16.268.742</b>	<b>17.379.838</b>	<b>19.110.451</b>	<b>18.753.525</b>
<b>% del PIB</b>	<b>66,4%</b>	<b>66,0%</b>	<b>65,7%</b>	<b>65,1%</b>	<b>67,6%</b>	<b>61,7%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y SIGAF.

**CUADRO 13**  
**SECTOR PÚBLICO: CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LOS EGRESOS EN EL PRESUPUESTO INICIAL, SIN CONSOLIDAR COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2011-2016**  
**-PORCENTAJES-**

<b>Clasificación Económica/Grupo Institucional</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Gasto corriente</b>						
Gobierno Central	18,3%	17,7%	18,7%	19,2%	20,3%	19,9%
Órganos Desconcentrados	3,2%	3,1%	3,2%	3,2%	3,3%	3,2%
Instit. Públ. No Empresariales	12,0%	11,6%	12,1%	12,5%	13,0%	12,9%
Gobiernos Locales	0,9%	0,8%	0,9%	1,0%	1,0%	1,0%
Empresas Públicas No Financieras	14,9%	14,9%	14,5%	14,1%	13,8%	11,1%
Instituciones Públicas Financieras	7,9%	7,6%	8,2%	8,4%	8,3%	8,3%
Subtotal Sector Público No Financiero	<b>49,2%</b>	<b>48,1%</b>	<b>49,3%</b>	<b>50,0%</b>	<b>51,4%</b>	<b>48,1%</b>
Sector Público	<b>57,1%</b>	<b>55,7%</b>	<b>57,5%</b>	<b>58,4%</b>	<b>59,6%</b>	<b>56,4%</b>
<b>Gasto de capital</b>						
Gobierno Central	1,4%	1,5%	1,4%	1,4%	1,6%	1,3%
Órganos Desconcentrados	0,7%	1,1%	1,2%	1,1%	1,5%	1,0%
Instit. Públ. No Empresariales	0,6%	0,6%	0,8%	1,0%	1,0%	1,2%
Gobiernos Locales	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Empresas Públicas No Financieras	4,3%	3,8%	2,5%	3,5%	2,7%	2,2%
Instituciones Públicas Financieras	1,7%	1,3%	1,5%	1,3%	0,9%	0,8%
Subtotal Sector Público No Financiero	<b>7,2%</b>	<b>7,3%</b>	<b>6,2%</b>	<b>7,3%</b>	<b>7,1%</b>	<b>6,0%</b>
Sector Público	<b>8,9%</b>	<b>8,6%</b>	<b>7,7%</b>	<b>8,6%</b>	<b>8,0%</b>	<b>6,9%</b>
<b>Subtotal gasto corriente y de capital (SPNF)</b>	<b>56,4%</b>	<b>55,4%</b>	<b>55,5%</b>	<b>57,3%</b>	<b>58,5%</b>	<b>54,1%</b>
<b>Sector Público</b>	<b>66,0%</b>	<b>64,3%</b>	<b>65,2%</b>	<b>67,0%</b>	<b>67,7%</b>	<b>63,2%</b>
Otros gastos y amortización (SPNF)	10,0%	10,6%	10,2%	7,8%	9,1%	7,6%
Sector Público	14,2%	12,6%	12,5%	10,0%	10,4%	9,4%
<b>Total de gastos y amortización (SPNF)</b>	<b>66,4%</b>	<b>66,0%</b>	<b>65,7%</b>	<b>65,1%</b>	<b>67,6%</b>	<b>61,7%</b>
<b>Sector Público</b>	<b>80,2%</b>	<b>76,9%</b>	<b>77,7%</b>	<b>77,0%</b>	<b>78,1%</b>	<b>72,6%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y SIGAF.

holgura que presentaba el presupuesto del 2015.

Se observa también una reducción en el gasto de capital, situación que obedece al ciclo de los grandes proyectos hidroeléctricos, fundamentalmente, mientras que las partidas restantes reflejan la menor amortización de deuda del Gobierno Central en 2016.

El gasto de capital del Gobierno Central disminuye a 1,3% en el presupuesto inicial, aunque la eventual ejecución o gasto devengado dependerá de la inclusión de recursos externos por revalidación presupuestaria, y del porcentaje de avance.

Las cifras para instituciones públicas financieras se ven afectadas, al inicio del período mostrado, por la inclusión de diferencias cambiarias en el presupuesto, situación que se modificó entre los años 2011 y 2012. Considerando lo anterior, las tendencias en el Sector Público son similares a las

del Sector Público No Financiero, como se resume en el Cuadro 13.

En general, aun cuando las comparaciones con 2015 presentan una disminución general de gastos, será necesario analizar el avance de ejecución para establecer si se da una modificación apreciable en el manejo fiscal, pues durante el año anterior se presentaron aumentos en los porcentajes de subejecución de presupuestos.

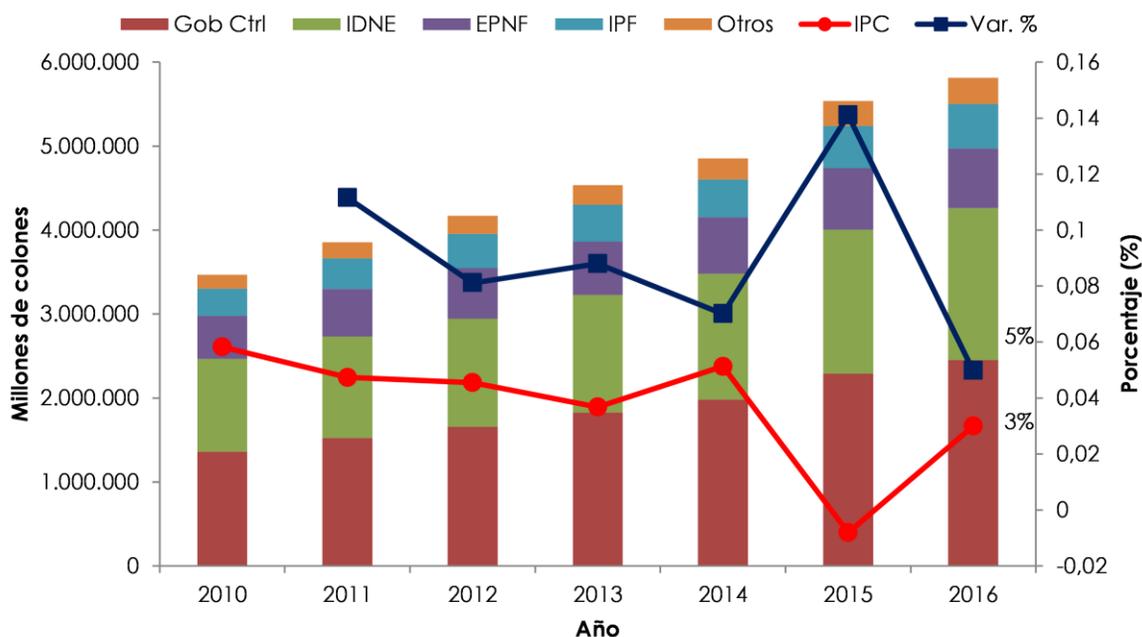
### 3.3 Remuneraciones

- Para 2016 el sector público asignó **₡5.813.456 millones** en remuneraciones, **4,5% más que el presupuesto inicial 2015 y 5,0% más que el presupuesto definitivo de 2015, superior a la inflación efectiva 2015 y esperada 2016 (3% +1%).**
- El **gasto ejecutado y asignado en remuneraciones, como porcentaje del gasto total, ha venido en aumento desde 2010, al pasar de un 24,2% en ese año a un 26,3% en 2016.**
- El **Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas no Empresariales y las Empresas Públicas no Financieras absorben el 85,0% del monto de la partida.**
- En promedio, por cada **₡1 de remuneraciones básicas se presupuestan ₡1,1 colones en incentivos salariales.**
- Temas como los **incentivos salariales, convenciones colectivas, enganches salariales, y evaluación del desempeño, entre otros, deben revisarse para avanzar hacia un modelo de empleo público y compensación salarial, que sea sostenible en el mediano plazo.**

El gasto público asignado en remuneraciones para 2016 asciende a **₡5.813.456 millones**<sup>27</sup>, 4,5% más que el presupuesto inicial 2015 y 5,0% más que el presupuesto definitivo. Como porcentaje del gasto total, se observa una mayor participación de las remuneraciones, con un 26,3% de los egresos presupuestados; si bien este porcentaje podría ser ligeramente inferior al cierre del ejercicio debido a la subejecución usual, las remuneraciones son la partida que presenta los niveles de ejecución más altos, con un promedio del 95% para el período 2010-2014.

Como ha sido tendencia usual, se observan diferencias importantes en el ritmo de crecimiento y composición de las remuneraciones inter e intra grupos institucionales. El Gobierno Central, las IDNE y las EPNF juntos conforman el 85,0% del monto de la partida.

**GRÁFICO 8**  
SECTOR PÚBLICO: GASTO EN REMUNERACIONES,  
2010-2016  
-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP, del SIGAF y del BCCR.

<sup>27</sup> Incluye los grupos institucionales de Gobierno Central, Órganos Desconcentrados, Instituciones Descentralizadas no Empresariales, Empresas Públicas no Financieras, Instituciones Públicas Financieras y Gobiernos Locales.

**CUADRO 14**  
**SECTOR PÚBLICO: REMUNERACIONES SEGÚN SECTOR INSTITUCIONAL,**  
**2013-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Sector Institucional	Egresos Ejecutados		Egresos	Presupuesto	Var. %	Part. %	% PIB
	2013	2014	Presup. 2015	Inicial 2016			
Gobierno Central	1.828.456	1.979.969	2.287.627	2.452.184	7,2%	42,2%	8,2%
IDNE	1.399.497	1.497.481	1.715.588	1.811.270	5,6%	31,2%	6,0%
EPNF	634.247	674.290	734.208	708.130	-3,6%	12,2%	2,4%
IPF	440.269	450.069	503.124	531.370	5,6%	9,1%	1,8%
Gobiernos Locales	134.667	147.514	176.391	185.384	5,1%	3,2%	0,6%
OD	98.411	104.023	120.977	125.118	3,4%	2,2%	0,4%
<b>TOTAL</b>	<b>4.535.548</b>	<b>4.853.345</b>	<b>5.537.915</b>	<b>5.813.456</b>	<b>5,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>19,3%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP., SIGAF y BCCR.

En lo que respecta al **ritmo de crecimiento**, se observa una amplia divergencia entre grupos. Mientras el Gobierno Central crece a un 7,2%, las EPNF decrecen un 3,6%; las IDNE, las IPF y los Gobiernos Locales se mantienen cercanas al 5,1%-5,6% y los OD crecen a un ritmo más lento, 3,4%. Con excepción de las EPNF, el resto del sector público crece a tasas superiores a la inflación efectiva (-0,81% en 2015) y esperada (3% en 2016), de acuerdo con las cifras del BCCR, lo cual refleja la inercia de crecimiento del modelo de compensación vigente.

**Con excepción de las EPNF, el resto del sector público crece a tasas superiores a la inflación efectiva (-0,81% en 2015) y esperada (3% en 2016), de acuerdo con las cifras del BCCR.**

Particularmente, el **Gobierno Central** no solo es el grupo que crece a mayor ritmo, sino que también ha incrementado su participación en el gasto en remuneraciones de un 39,0% en 2010 a un 42,2% en 2016, lo que refleja el crecimiento constante que han tenido las remuneraciones en el Presupuesto Nacional en la última década (de un 26% del gasto devengado en 2007 a un 31% en el presupuesto inicial de 2016).

En este grupo el gasto en remuneraciones está impulsado por la dinámica del Ministerio de Educación, el Poder Judicial y el Ministerio de Seguridad Pública; estos tres títulos absorben el 81% de las remuneraciones del Gobierno Central. De acuerdo con la Dirección General de

Presupuesto Nacional, el Presupuesto Nacional para 2016 considera la creación de 1.073 plazas, principalmente plazas docentes y de policías penitenciarios.

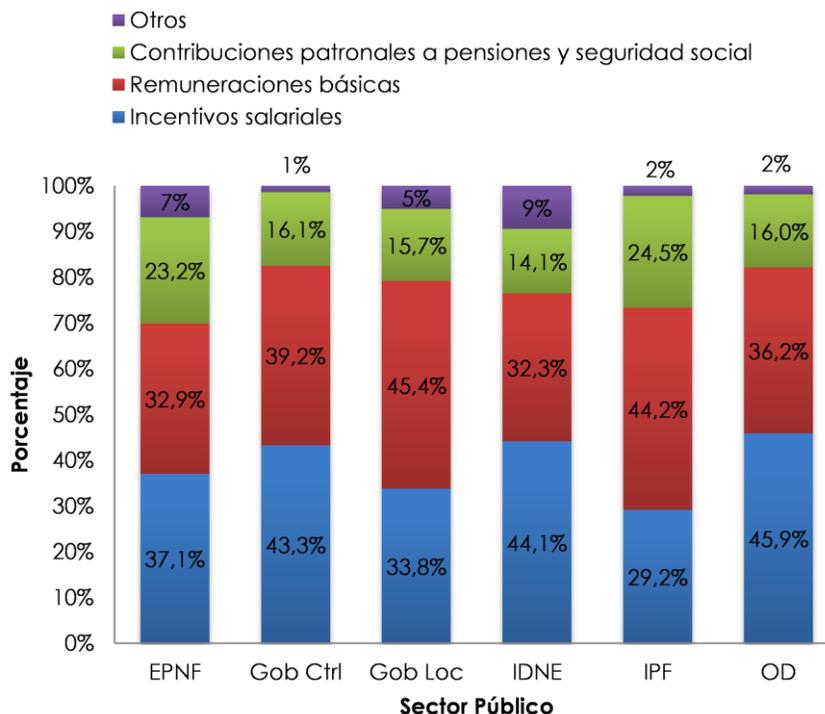
En las **IDNE**, las instituciones que explican en mayor medida el gasto en remuneraciones son la CCSS (¢1.240.504 millones) y las universidades públicas (UCR, ¢186.879 millones; UNA, ¢77.721 millones; TEC, ¢44.889 millones; UNED, ¢40.115 millones y UTN, ¢28.000 millones), que juntas representan el 89% de la partida dentro de este grupo.

Para el período 2010-2014 la variación del gasto ejecutado en remuneraciones por las entidades de educación superior estatal<sup>28</sup> fue de un 11,8%, superior al promedio de las IDNE en su conjunto (8%) y del sector público en general (9%). Este patrón se observa nuevamente en 2016, si se compara el presupuesto inicial con la apropiación definitiva de 2015: las universidades crecen a una tasa del 9,2%, mientras que las Instituciones Descentralizadas No Empresariales en total lo hacen a una tasa del 6%, y el sector público un 4,9%.

Por su parte, en las **IPF** el 62,0% del aumento en las remuneraciones se explica por un mayor presupuesto del BPDC (Banco Popular y de Desarrollo Comunal), que pasó de ¢82.821 millones en 2015 a ¢107.192 millones en 2016, debido principalmente al cambio en la base de registro contable, de base efectivo a base devengado, lo que afecta el registro de partidas

<sup>28</sup> Incluye UCR, TEC, UNA, UTN, UNED.

**GRÁFICO 9**  
**SECTOR PÚBLICO: COMPOSICIÓN DEL GASTO EN REMUNERACIONES,**  
**2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP, y SIGAF.

como el salario escolar al ser 2016 el año de transición.

Finalmente, los **Gobiernos Locales** constituyen el cuarto grupo más dinámico, con una variación del 5,1%. Las municipalidades de mayor crecimiento son la Municipalidad de Cartago, con  $\$8.453$  millones ( $\$1.276$  millones más que el período anterior) y la Municipalidad de San José, con una asignación de  $\$33.400$  millones ( $\$1.105$  millones más que en 2015).

Como se desprende de los párrafos anteriores, a nivel de grupos el Gobierno Central y las IDNE concentran el 73% de las remuneraciones del sector público. Destaca también que los grupos de mayor participación son los que muestran un mayor dinamismo, situación que debe ser objeto de estudio por tratarse de un disparador del gasto público.

En lo que respecta a la estructura de las remuneraciones, sobresale el cambio que se ha observado en tan solo siete años. En 2010 las **remuneraciones básicas** eran el principal rubro de gasto para todos los sectores, con excepción

de las IDNE y los Órganos Desconcentrados; en 2016 el panorama es el opuesto, los **incentivos salariales** son la principal subpartida para todos los grupos, con excepción de los Gobiernos Locales y las Instituciones Públicas Financieras. En promedio, por cada  $\$1$  de remuneraciones básicas se presupuestran  $\$1,1$  colones en incentivos salariales, es decir, el sector público destina más recursos en las compensaciones adicionales al salario que al salario base, lo que constituye una distorsión en el esquema remunerativo del sector público.

En el tema de plazas, de acuerdo con las estadísticas de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), al II semestre de 2014 (último año disponible) había **253.668 plazas** ocupadas en el sector público<sup>29</sup>, 41.218 plazas más que las reportadas en 2013. Es pertinente indicar que continúa con vigencia la directriz presidencial 023-H, emitida en 2014, sobre la Eficiencia, Eficacia y Transparencia de la Administración Pública, que restringe la creación

<sup>29</sup> Incluye 157 instituciones.

**CUADRO 15**  
**SECTOR PÚBLICO: COMPOSICIÓN DE LAS REMUNERACIONES SEGÚN OBJETO DEL GASTO,**  
**2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

	Gob. Central	OD	IDNE	GL	EPNF	IPF	TOTAL	Part. %	Var Definitivo 2015
<b>Remuneraciones básicas</b>	<b>961.601</b>	<b>45.351</b>	<b>585.855</b>	<b>84.547</b>	<b>232.720</b>	<b>234.654</b>	<b>2.144.728</b>	<b>36,9%</b>	<b>5,2%</b>
Sueldos para cargos fijos	916.174	44.219	529.739	78.584	202.826	217.989	1.989.531	34,2%	6,8%
Suplencias	40.102	451	36.517	1.460	4.188	3.520	86.238	1,5%	0,7%
Servicios especiales	5.325	413	19.269	2.472	5.589	6.619	39.687	0,7%	-9,2%
Jornales	-	267	312	2.020	19.656	0	22.255	0,4%	-44,3%
Sueldos a base de comisión	-	-	19	12	460	6.526	7.017	0,1%	-13,5%
<b>Incentivos salariales</b>	<b>1.061.768</b>	<b>57.378</b>	<b>799.297</b>	<b>62.221</b>	<b>262.435</b>	<b>155.056</b>	<b>2.398.155</b>	<b>41,3%</b>	<b>7,6%</b>
Retribución por años servidos	277.344	14.495	333.316	29.063	129.286	62.981	846.485	14,6%	8,5%
Decimotercer mes	155.660	8.113	119.246	11.694	41.953	30.652	367.317	6,3%	4,7%
Restricción al ejercicio liberal de la profesión	124.364	15.947	134.707	10.859	36.355	15.400	337.632	5,8%	1,3%
Salario escolar	127.326	7.208	101.191	7.592	32.460	25.868	301.644	5,2%	11,2%
Otros incentivos salariales	377.075	11.615	110.838	3.012	22.381	20.156	545.077	9,4%	10,7%
<b>Remuneraciones diversas</b>	<b>718</b>	<b>219</b>	<b>2.988</b>	<b>142</b>	<b>15.229</b>	<b>2.910</b>	<b>22.206</b>	<b>0,4%</b>	<b>-13,3%</b>
<b>Remuneraciones eventuales</b>	<b>33.454</b>	<b>2.118</b>	<b>168.126</b>	<b>9.264</b>	<b>33.347</b>	<b>8.792</b>	<b>255.101</b>	<b>4,4%</b>	<b>-7,8%</b>
Tiempo extraordinario	9.789	1.505	133.010	2.586	25.655	4.323	176.868	3,0%	-10,5%
Disponibilidad laboral	20.968	135	19.186	1.558	6.943	902	49.692	0,9%	-5,7%
Compensación de vacaciones	110	-	12.571	64	17	367	13.129	0,2%	14,1%
Dietas	2.415	421	807	4.961	515	2.045	11.164	0,2%	8,2%
Recargo de funciones	172	58	2.551	95	217	1.155	4.248	0,1%	-7,1%
<b>Contribuciones patronales a fondos de pensiones y otros fondos de capitalización</b>	<b>211.404</b>	<b>9.970</b>	<b>188.374</b>	<b>14.920</b>	<b>76.418</b>	<b>68.033</b>	<b>569.118</b>	<b>9,8%</b>	<b>1,7%</b>
<b>Contribuciones patronales al desarrollo y seguridad Social</b>	<b>183.239</b>	<b>10.081</b>	<b>66.630</b>	<b>14.290</b>	<b>87.981</b>	<b>61.925</b>	<b>424.146</b>	<b>7,3%</b>	<b>3,8%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2.452.184</b>	<b>125.118</b>	<b>1.811.270</b>	<b>185.384</b>	<b>708.130</b>	<b>531.370</b>	<b>5.813.456</b>	<b>100,0%</b>	<b>5,0%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y del SIGAF.

de plazas salvo casos de excepción previa autorización de la STAP.

En el tema de la política de empleo, la Contraloría General ha señalado reiteradamente en sus informes que es de suma importancia avanzar hacia una **política salarial sostenible** en el largo plazo, considerando las posibilidades fiscales reales<sup>30</sup>.

**...la Contraloría General ha señalado reiteradamente en sus informes que es de suma importancia avanzar hacia una política salarial sostenible en el largo plazo, considerando las posibilidades fiscales reales...**

**Los modelos de compensación vigentes son complejos** ya que se basan en una multiplicidad de incentivos que son onerosos en todo sentido,

tanto en términos monetarios como en costo de administrar y controlar-fiscalizar el sistema. Por lo anterior, un esquema sencillo, permitiría no sólo reducir los costos de administración sino que daría mayor transparencia y permitiría tener un mayor control sobre el gasto a la hora de definir los incrementos salariales.

Es conocido que una misma clase de puesto puede tener salarios muy disímiles dentro del sector público, incluso, dentro de una misma institución debido al sesgo que introducen las anualidades y otros incentivos. Por ejemplo, de acuerdo con el Informe Gestión del empleo y remuneraciones en el sector público (2015), elaborado por MIDEPLAN, Ministerio de Hacienda y MTSS, a nivel gerencial una persona que ocupa el cargo en una empresa pública gana un 75,0% más que una del Gobierno Central, mientras que la remuneración en una descentralizada es un 33% mayor; en la categoría profesional las empresas públicas pagan un 36% y los entes financieros un 32% más. Si bien es cierto existen particularidades propias de algunos sectores, tal es el caso del cuerpo docente y médicos, clases de puestos equivalentes deberían recibir un

<sup>30</sup> Existe inclusive el riesgo de que el desbalance del Gobierno pueda ser "exportado" a otras entidades.

salario similar. También es de destacar las altas remuneraciones en ciertas clases de puestos gerenciales o de dirección, en algunos sectores o instituciones, que no responden a la realidad fiscal u financiera del Estado, lo cual debe ser revisado a la brevedad.

Recientemente la OECD<sup>31</sup> indicó que “es urgente reformar el empleo del sector público para mejorar la calidad de los servicios públicos así como para controlar el crecimiento del gasto salarial. Las reformas del régimen del empleo público deben concentrarse en simplificar y hacer más transparentes los diferentes esquemas salariales en todo el sector público (...) A la vez, una gestión más eficiente y justa de la compensación debería vincular los incrementos salariales a la evaluación del desempeño y no sólo al tiempo de servicio.”

La OECD también señala que el control del gasto salarial es complejo debido a que el régimen de empleo público es altamente fragmentado, y que sólo el régimen de Servicio Civil tiene 190 tipos de remuneraciones adicionales. De esta forma, el gasto salarial del sector público como proporción del PIB es más alto que en la mayoría de los países de la OECD, y la diferencia salarial entre el sector privado y público es grande, especialmente para los trabajadores poco cualificados y para los empleados de las instituciones del sector público fuera del gobierno central.

En línea con lo anterior, los **sistemas de incentivos**, si los hubiese, deberían estar orientados a promover el buen desempeño y productividad, mucho más allá de premiar la antigüedad de la relación laboral, que va encareciendo la planilla a largo plazo. En este aspecto, es de suma importancia contar con criterios objetivos y mesurables acerca del desempeño laboral.

En lo que respecta a la razonabilidad de los incentivos, es imprescindible estudiar la diversidad de **beneficios otorgados mediante convenciones colectivas de trabajo**, donde se encuentran rubros tales como ayuda para compra de lentes, subsidios por nacimiento de hijos, por citas médicas, pago de cesantía por renuncia, entre otros. Esto es de particular importancia para las empresas que prestan servicios, dado que el costo de algunos de estos beneficios recaería en última instancia sobre los usuarios, lo que contraviene el principio de servicio al costo establecido en la Ley de ARESEP.

**Un modelo de remuneración más sencillo, permitiría mayor transparencia en la administración de la partida de remuneraciones y contar con información completa y confiable para la toma de decisiones de política.**

Otra situación que debe ser estudiada es la de los **enganches salariales**, los cuales le restan grados de libertad a la política salarial, al tener impactos sobre otras entidades, como sucede en la actualidad bajo la Ley de Incentivos Médicos<sup>32</sup>.

Un modelo de remuneración más sencillo, permitiría mayor transparencia en la administración de la partida de remuneraciones y contar con información completa y confiable para la toma de decisiones de política. En la actualidad la STAP, el INEC y la CCSS cuentan con estadísticas sobre empleo público. Como se mencionó, de acuerdo con la STAP, había poco más de 250.000 plazas ocupadas en el sector público; según el INEC para ese año había 280.980 personas ocupadas en el sector público en 2014 y 266.948 en 2015 (Encuesta Continua de Empleo) y según la CCSS en 2015 había cerca de 303.000 asegurados al Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM) del Gobierno Central e instituciones autónomas.

Sin duda el gasto en remuneraciones adquiere gran importancia dada su magnitud, rigidez y carácter recurrente, siendo uno de los de los principales disparadores del gasto público. La Contraloría General de la República ha señalado con anterioridad que existen sesgos y diferencias remunerativas importantes dentro del mismo sector público<sup>33</sup>, tal es el caso de puestos similares con salarios muy dispares entre instituciones públicas o dentro de una sola institución<sup>34</sup>, referente a dicha situación mediante los informes N° DFOE-EC-IF-10-2015 y N° DFOE-EC-IF-08-2015 la CGR hizo importantes señalamientos

<sup>32</sup> El decreto N° 38826-MTSS-S el Gobierno de la República desvinculó los salarios de los puestos no profesionales de los salarios de los profesionales en ciencias médicas, no obstante el enganche con la categoría profesional persiste.

<sup>33</sup> CGR, 2015. Memoria Anual 2014; pág. 167.

<sup>34</sup> Esta problemática ha sido identificada en estudios como: Academia de Centroamérica. (2014). Costa Rica: Empleo y Política Salarial del Sector Público. Serie Programa Visión, San José, Costa Rica; MIDEPLAN. (2012). Estado de situación en materia de salarios y remuneraciones del sector público. Documento de discusión; Contraloría General de la República. (2009). Informe DFOE-PGAA-IF-65-2009. Informe sobre la gestión del estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa.

<sup>31</sup> OECD. Estudios económicos de la OCDE COSTA RICA Visión general, febrero 2016.

en torno al sistema de incentivos de los bancos estatales así como al poco alineamiento con los objetivos y metas de los planes estratégicos institucionales.

Finalmente, cabe mencionar que en la Asamblea Legislativa se encuentran en trámite varios expedientes orientados a regular el tema de remuneraciones, como el Proyecto de Ley para el ordenamiento de las retribuciones al salario base (expediente 19.506), el Proyecto de Ley de límites a las remuneraciones totales en la función pública (expediente 19.156), y Proyecto de Ley de Empleo Público (expediente 19.431) entre otros, no obstante presentan poco avance en la corriente legislativa.

### 3.4 Transferencias

- **Transferencias en el sector público ascienden a  $\$5.529.232$  millones y representan un 25,0% de los presupuestos totales sin consolidar.**
- **Del total de transferencias sin consolidar 90,2% corresponden a transferencias corrientes y 9,8% a transferencias de capital.**
- **En 2016, el 33,2% del presupuesto del Gobierno Central se destina a transferencias.**

Las transferencias en el sector público<sup>35</sup> para el 2016 ( $\$5.529.232$  millones) representan un 25% de los presupuestos totales, cifra que se ha mantenido constante para el período 2012-2015. De este total de transferencias,  $\$4.990.001$  millones (90,2%) corresponden a transferencias corrientes, mientras que los restantes  $\$539.231$  millones (9,8%) a transferencias de capital. Durante el período 2010-2014 los egresos por transferencias muestran en promedio una ejecución del 92,7%.

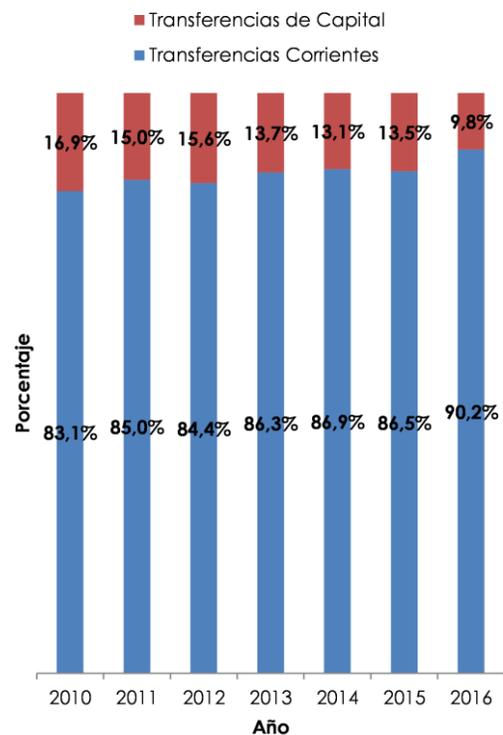
Respecto a los presupuestos iniciales 2015 el presupuesto de transferencias aumentó en un 6,1%, derivado de un incremento del 7,7% en las transferencias corrientes y una disminución en las transferencias de capital de 6,7%.

Si se comparara con el presupuesto definitivo 2015 se muestra una leve disminución en un 1,1%, motivada por la caída en las transferencias de capital en un 28,7%, dado que el 2016 todavía no considera sumas revalidadas por créditos externos.

El presupuesto inicial de transferencias corrientes para el Sector Público aumentó en el 2016 con respecto al presupuesto final 2015 en un 3,3%, básicamente por el aumento en un 6,0% de las transferencias del Gobierno Central y las Instituciones Públicas Financieras, además del 3% en las Instituciones Descentralizadas no Empresariales.

Específicamente las transferencias del Gobierno Central, representan un 11,4% del presupuesto de ingresos del Sector Público Descentralizado para el año 2016. No obstante dicho porcentaje varía según sea el grupo institucional, donde destaca que para los Órganos Desconcentrados representaron un 48,2% de sus ingresos totales, mientras que para las Instituciones Descentralizadas No Empresariales este porcentaje fue del 20,0%. Cabe indicar que la dependencia principalmente de los Órganos Desconcentrados de las transferencias del Gobierno Central ha ido en aumento, en 2010 el ingreso por este concepto representaba 45,3% ya para 2016 un 48,2% de sus ingresos totales.

**GRÁFICO 10**  
**EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS,**  
**2010-2016**  
**-PORCENTAJES-**



Fuente: Elaboración CGR con Datos del SIPP y del SIGAF

<sup>35</sup> Cifras no consolidadas, no incluye el sector privado.

**...la dependencia de algunas instituciones públicas por estos fondos es una situación a considerar en el marco de estrechez fiscal actual, dado que se podría poner en riesgo la solvencia de un grupo de instituciones que se financian en un porcentaje importante con transferencias del Gobierno.**

La Contraloría ha reiterado<sup>36</sup> que la dependencia de algunas instituciones públicas por estos fondos es una situación a considerar en el marco de estrechez fiscal actual, dado que se podría poner en riesgo la solvencia de un grupo de instituciones que se financian en un porcentaje importante con transferencias del Gobierno.

Para 2016 las **transferencias** representan el 33,2% del gasto del **Gobierno Central**:  $\text{Q}2.394.871$  millones en transferencias corrientes y  $\text{Q}276.777$  millones en transferencias de capital.

Las transferencias más relevantes en términos de magnitud son las transferencias a los Regímenes de Pensiones, FEES, FODESAF, Juntas de Educación y Administrativas y CONAVI.

En lo que respecta al **FEES**, para 2016 la asignación alcanza  $\text{Q}440.773$  millones, 1,45% del PIB<sup>37</sup>. En el 2015 finalizó el convenio del FEES 2011-2015, por lo que corresponde a las universidades el establecimiento del Plan Nacional de Educación Superior para el quinquenio 2016-2020, en la actualidad solo se ha definido el monto del FEES para 2016; están pendientes los montos para los restantes cuatro años, cuya negociación continuará en el año en curso. Respecto al presupuesto definitivo 2015 muestra un crecimiento del 7,4%.

Las transferencias a las **Juntas de Educación y Administrativas**, alcanzan los  $\text{Q}211.496$  millones, lo que representa una reducción del 19,9%, particularmente en transferencias de capital. Los montos presupuestados tienen como finalidad la atención de 737.496 estudiantes en el Programa de Comedores Escolares, gastos operativos de las Juntas, subsidios para transporte de estudiantes e infraestructura educativa respecto a las transferencias de capital. Cabe indicar que a junio 2015, el saldo de caja única alcanzaba  $\text{Q}91.318$  millones.

**CUADRO 16**  
**GOBIERNO CENTRAL: PRINCIPALES DESTINATARIOS DE TRANSFERENCIAS, 2016**  
**- MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES -**

Instituciones	Transf. Corrientes	Transf. de Capital	TOTAL	Part. %	% Var. 1/
Regímenes de Pensiones	848.737	-	848.737	31,8%	7,6%
FEES	440.773	-	440.773	16,5%	7,4%
CCSS	388.352	102	388.454	14,5%	10,8%
FODESAF	239.216	-	239.216	9,0%	1,0%
Juntas de Educación y Administrativas	179.831	31.632	211.464	7,9%	-19,9%
CONAVI	7.000	155.215	162.215	6,1%	-96,8%
IMAS	57.647	-	57.647	2,2%	3,5%
PANI	37.902	-	37.902	1,4%	13,3%
FONABE	31.492	-	31.492	1,2%	16,6%
Otras transferencias	163.920	89.828	253.748	9,5%	-53,1%
<b>TOTAL</b>	<b>2.394.871</b>	<b>276.777</b>	<b>2.671.648</b>	<b>100,0%</b>	<b>-11,1%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF.  
1/Respecto al presupuesto definitivo 2015 incluye montos revalidados de créditos externos.

Además destaca las transferencias al **FODESAF** por un monto de  $\text{Q}239.216$  millones, con un leve aumento en 1,0% respecto al presupuesto definitivo 2015, estos recursos el fondo los transfiere a su vez a diversas instituciones del sector social. Para el **PANI** se asignan  $\text{Q}37.502$  millones, 13,3% más respecto al presupuesto definitivo 2015, siendo una de las transferencias del gobierno central con crecimiento.

Por su parte el **CONAVI** recibirá sumas por  $\text{Q}162.215$  millones, lo que implica una reducción de 96,8% respecto al presupuesto definitivo 2015<sup>38</sup>, cabe indicar que en 2015 se incluyeron  $\text{Q}41.261$  millones en transferencias al CONAVI por el Programa de Infraestructura Vial I (PIV I), financiado por el BID; los recursos de crédito externo se revalidarán en el primer cuatrimestre del año, por lo que el monto a trasladar al CONAVI será mayor, sin ese monto las transferencias crecen respecto al 2015 en 31,7%.

La Contraloría General en el Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley del Presupuesto de la República 2016 y 2015 ha venido señalando algunas limitaciones relacionadas con la ejecución de los recursos por parte de instituciones que reciben transferencias del Gobierno Central, principalmente sumas significativas de saldos en caja única, procesos de planificación deficientes, falta de capacidad

<sup>36</sup> CGR, 2014. Informe Técnico del Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2015, p. 45.

<sup>37</sup> Realizado con estimación de datos del PIB base 2012 del BCCR.

<sup>38</sup> En el 2016 todavía no se incluyen montos revalidados por créditos externos.

de gestión, así como porcentajes relativamente bajos de ejecución presupuestaria, situación que debe ser objeto de monitoreo constante por parte de las administraciones.

**...limitaciones relacionadas ejecución de los recursos por parte de instituciones que reciben transferencias del Gobierno Central, principalmente sumas significativas de saldos en caja única, procesos de planificación deficientes, falta de capacidad de gestión, así como porcentajes relativamente bajos de ejecución presupuestaria...**

La Contraloría General ha señalado con anterioridad<sup>39</sup> que existe una creciente inversión pública en educación, salud y programas de combate a la pobreza, no obstante dichos gastos aún no reflejan resultados óptimos. Respecto a la **educación** de acuerdo con un estudio realizado por Jiménez (2014)<sup>40</sup> el tema del uso eficiente de los recursos en el sistema educativo ha estado ausente y más bien la discusión ha estado principalmente centrada en gastar en educación el equivalente al 8,0% del PIB.

En línea con lo anterior en una reciente evaluación económica de Costa Rica, la OCDE destaca que Costa Rica dedica alrededor del 7% de su PIB al gasto en educación, cifra que en la OCDE únicamente algunos países nórdicos y Nueva Zelanda gastan, sin embargo, los resultados educativos son bajos, por lo que debería alejarse del énfasis exclusivo en un gasto creciente como la meta de política y establecer mejores mecanismos de evaluación, y fortalecer la rendición de cuentas en todo el sistema educativo.

Además cabe indicar que el país aún no ha logrado bajar el **nivel de pobreza** por debajo del 20,0% de los hogares en forma sostenida, y en los últimos 5 años la incidencia de la pobreza extrema ronda el 6,4%, más de 1,5 puntos porcentuales más en promedio que en años previos, de acuerdo con mediciones del INEC.

Con relación a los **programas de transferencias condicionadas**, se ha reiterado la necesidad de mejorar los mecanismos para la asignación de

los beneficios sociales y el control de la población meta. Además, se requiere aumentar la eficacia y eficiencia de los Programas existentes<sup>41</sup>.

Por otra parte la CGR ha señalado en diversas ocasiones<sup>42</sup>, que es necesario analizar, en general, la sostenibilidad de los diferentes **regímenes de pensiones** que tiene el país, dada la magnitud, su carácter deficitario y eventual contingencia para el Estado, con el fin de adoptar las medidas que correspondan.

### 3.5 Otros Gastos

En este apartado 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>43</sup>

En términos generales el presupuesto inicial del Sector Público 2016 asignado a las partidas mencionadas alcanza ₡234.221 millones, -0,4% menos que el presupuesto definitivo 2015.

Dentro de los otros gastos la partida de mayor crecimiento respecto al presupuesto definitivo 2015 es la de **Alquiler de equipo de cómputo** con un 12%, derivado principalmente por los incrementos en el Ministerio de Hacienda (38,4%) y el Poder Judicial (41,5%).

La partida **Dietas** se incrementó en un 8,2%, en donde destaca la Asamblea Legislativa la cual absorbe el 18% de los recursos que el sector público asigna a este rubro, además resaltan los crecimientos en las Municipalidades de San José, Municipalidad de Alajuela y la de Desamparados con 8,9%, 10,4% y 18,0% respectivamente.

En lo que respecta a la partida **Servicios en ciencias económicas y sociales**, esta aumentó en un 7,2%, principalmente por el incremento en un 85,0% en la Unidad Ejecutora del Proyecto Contrato 2526/OC-CR BID-Ministerio de Justicia y Paz, relacionadas a la consultoría en servicios de modernización de la Policía Penitenciaria (SBCC).

<sup>41</sup> CGR, 2014. Informe sobre Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público del Primer semestre de 2014. Pág. 60-63.

<sup>42</sup> Memorias Anuales de la CGR 2012, 2013; 2014 Informes Técnicos sobre el Proyecto de Presupuesto de la República; Informes de Evolución Fiscal.

<sup>43</sup> No se incluye al ICE en el desglose.

<sup>39</sup> Memoria Anual, CGR Años 2013 y 2014.

<sup>40</sup> Jiménez, R. (2014). Educación pública en Costa Rica: políticas, resultados y gasto. Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica al primer semestre.

De la partida **publicidad y propaganda** destacan los incrementos respecto al presupuesto definitivo 2015 en el Instituto Costarricense de Turismo y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal en un 12,4% y 6,8% como parte de la estrategia institucional, en contraste el Banco Nacional de Costa Rica y el Banco de Costa Rica presentan disminuciones del 20,2% y 26,4%.

Finalmente, la partida **actividades protocolarias y sociales** se redujo respecto al presupuesto definitivo 2015 en un 18,5%, no obstante el Patronato Nacional se incrementó en un 12%, de acuerdo con la institución, estos recursos corresponden a algunos proyectos formulados por la Gerencia Técnica, orientados a la promoción de derechos de la niñez y adolescencia.

Específicamente en el Gobierno Central, el presupuesto 2016 en otros gastos, alcanza  $\$49.343$  millones, un 13,7% más que el presupuesto definitivo 2015, básicamente los incrementos se dan en la partida alquiler de edificios, locales y terrenos con un 17,4% y en el alquiler de equipo de cómputo un 26,3%, cabe indicar que ambas partidas corresponden a un 86,6% del total de otros gastos (ver cuadro 17).

Ante la problemática fiscal, el Gobierno de la República ha continuado con la política de emitir directrices<sup>44</sup> orientadas a la contención del gasto, principalmente para las instituciones que se encuentran bajo el ámbito de la Autoridad Presupuestaria.

Algunas de estas partidas sujeto de control de las diversas directrices, presentan crecimientos negativos, como lo son las partidas de publicidad y propaganda, transporte y viáticos en el exterior y actividades protocolarias y sociales. Por su parte, dietas, alquileres alquiler de edificios, locales y terrenos y en el alquiler de equipo de cómputo se encuentran creciendo, situación que debe ser objeto de monitoreo por parte de la administración.

Finalmente, la CGR ha destacado<sup>45</sup> el valor positivo en algunos ahorros o contención en gastos corrientes, para contribuir a atenuar el déficit fiscal; sin embargo reitera que estos esfuerzos si bien son necesarios, tienen un impacto muy reducido de frente a la dimensión de la problemática en cuestión, por lo que es necesario concretar acciones de alto impacto, tanto en gastos como en ingresos, que atiendan el carácter estructural del déficit fiscal del Gobierno y del Sector Público en general.

**CUADRO 17**  
**GOBIERNO CENTRAL: GASTO EN PARTIDAS SELECCIONADAS,**  
**2013-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Partida	Egresos Ejecutados		Presupuesto Definitivo		Presupuesto Inicial		Part. %	Var. %
	2013	2014	2015	2016	2015	2016		
	<b>TOTAL</b>	<b>29.650</b>	<b>32.988</b>	<b>43.398</b>	<b>49.343</b>	<b>100%</b>		
Dietas	1.906	1.983	2.262	2.415	4,9%	6,8%		
Alquiler de edificios, locales y terrenos	18.583	23.151	27.609	32.407	65,7%	17,4%		
Alquiler de equipo de cómputo	3.888	3.971	8.185	10.339	21,0%	26,3%		
Publicidad y propaganda	1.440	709	921	554	1,1%	-39,8%		
Servicios en ciencias económicas y sociales	1.405	1.042	1.682	1.616	3,3%	-3,9%		
Transporte en el exterior	986	867	1.069	829	1,7%	-22,4%		
Viáticos en el exterior	824	661	1.005	619	1,3%	-38,5%		
Actividades protocolarias y sociales	619	606	665	563	1,1%	-15,3%		

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF.

<sup>44</sup> Destaca la Directriz Presidencial 009-H y directriz 023-H

<sup>45</sup>CGR, 2015. Informe sobre Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público del Primer semestre de 2015. Pág. 67.

**CUADRO 18**  
**SECTOR PÚBLICO: GASTO EN PARTIDAS SELECCIONADAS,**  
**2013-2016**

-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Partida/Institución	Egresos Ejecutados		Presupuesto	Presupuesto	Part. %	Var. %
	2013	2014	Definitivo 2015	Inicial 2016		
<b>TOTAL</b>	<b>158.360</b>	<b>170.194</b>	<b>235.047</b>	<b>234.221</b>	<b>100,0%</b>	<b>-0,4%</b>
<b>0.02.05-Dietas</b>	<b>7.928</b>	<b>8.334</b>	<b>10.314</b>	<b>11.164</b>	<b>100,0%</b>	<b>8,2%</b>
Asamblea Legislativa	1.700	1.825	2.001	2.020	18,1%	1,0%
Municipalidad de Alajuela	341	373	419	463	4,1%	10,4%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	222	275	357	363	3,2%	1,5%
Municipalidad de San José	281	290	331	361	3,2%	8,9%
Municipalidad de Desamparados	171	183	212	251	2,2%	18,0%
Otros	5.213	5.387	6.993	7.707	69,0%	10,2%
<b>1.01.01-Alquiler de edificios, locales y terrenos</b>	<b>65.758</b>	<b>74.494</b>	<b>92.655</b>	<b>92.450</b>	<b>100,0%</b>	<b>-0,2%</b>
Caja Costarricense del Seguro Social	9.835	9.427	8.349	9.822	10,6%	17,6%
Ministerio de Hacienda	5.303	7.685	8.756	8.509	9,2%	-2,8%
Banco Nacional de Costa Rica	5.337	6.344	11.284	7.939	8,6%	-29,6%
Poder Judicial	3.170	3.666	4.842	7.171	7,8%	48,1%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	4.518	5.069	5.757	6.566	7,1%	14,1%
Otros	37.595	42.302	53.666	52.444	56,7%	-2,3%
<b>1.01.03-Alquiler de equipo de cómputo</b>	<b>7.419</b>	<b>8.613</b>	<b>16.951</b>	<b>18.984</b>	<b>100,0%</b>	<b>12,0%</b>
Ministerio de Hacienda	2.171	1.173	1.659	2.295	12,1%	38,4%
Poder Judicial	652	1.167	1.523	2.155	11,4%	41,5%
Ministerio de Educación Pública	35	84	1.727	1.857	9,8%	7,5%
AyA	790	1.097	1.405	1.847	9,7%	31,4%
Ministerio de Justicia y Paz	532	552	1.140	1.565	8,2%	37,3%
Otros	3.238	4.539	9.497	9.265	48,8%	-2,4%
<b>1.03.02-Publicidad y propaganda</b>	<b>46.785</b>	<b>47.610</b>	<b>58.161</b>	<b>54.411</b>	<b>100,0%</b>	<b>-6,4%</b>
Instituto Costarricense de Turismo	6.973	7.081	8.228	9.248	17,0%	12,4%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	5.115	6.755	6.544	6.986	12,8%	6,8%
Banco Nacional de Costa Rica	7.184	5.289	7.212	5.758	10,6%	-20,2%
Banco de Costa Rica	4.695	5.133	5.390	3.968	7,3%	-26,4%
Instituto Nacional de Seguros	1.533	1.283	2.847	2.835	5,2%	-0,4%
Otros	21.285	22.070	27.940	25.616	47,1%	-8,3%
<b>1.04.04-Servicios en ciencias económicas y sociales</b>	<b>18.096</b>	<b>19.416</b>	<b>37.869</b>	<b>40.601</b>	<b>100,0%</b>	<b>7,2%</b>
Unidad Ejecutora del Proyecto Contrato 2526/Oc-Cr BID-Ministerio de Justicia y Paz	46	444	1.779	3.295	8,1%	85,2%
Superintendencia General de Entidades Financieras	991	1.054	2.341	2.944	7,3%	25,8%
Superintendencia General de Seguros	1.507	1.743	2.306	2.246	5,5%	-2,6%
Superintendencia General de Valores	648	661	1.560	1.933	4,8%	23,9%
Banco Central de Costa Rica	377	677	2.260	1.694	4,2%	-25,1%
Otros	14.528	14.837	27.623	28.489	52,4%	3,1%

...Continuación

Partida/Institución	Egresos Ejecutados		Presupuesto	Presupuesto	Part. %	Var. %
	2013	2014	Definitivo 2015	Inicial 2016		
<b>1.05.03-Transporte en el exterior</b>	<b>3.191</b>	<b>2.958</b>	<b>4.441</b>	<b>4.408</b>	<b>100,0%</b>	<b>-0,8%</b>
Consejo Nacional de Rectores	50	57	140	437	9,9%	210,7%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	314	320	315	352	8,0%	11,7%
Universidad de Costa Rica	268	259	332	300	6,8%	-9,4%
Instituto Costarricense de Turismo	189	322	297	289	6,6%	-2,8%
Ministerio de Comercio Exterior	218	113	235	195	4,4%	-17,0%
Otros	2.152	1.887	3.122	2.835	64,3%	-9,2%
<b>1.05.04-Viáticos en el exterior</b>	<b>3.151</b>	<b>2.778</b>	<b>4.681</b>	<b>4.069</b>	<b>100,0%</b>	<b>-13,1%</b>
Universidad de Costa Rica	228	226	302	301	7,4%	-0,3%
Consejo Técnico de Aviación Civil	202	223	280	258	6,3%	-8,1%
Banco Central de Costa Rica	62	118	233	238	5,9%	2,1%
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	225	175	215	201	4,9%	-6,6%
Ministerio de Comercio Exterior	129	78	203	137	3,4%	-32,5%
Otros	2.306	1.958	3.447	2.934	72,1%	-14,9%
<b>1.07.02-Actividades protocolarias y sociales</b>	<b>7.887</b>	<b>5.993</b>	<b>9.975</b>	<b>8.133</b>	<b>100,0%</b>	<b>-18,5%</b>
Patronato Nacional de la Infancia	469	414	726	816	10,0%	12,5%
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	983	509	1.313	659	8,1%	-49,9%
Instituto Costarricense de Turismo	391	303	413	555	6,8%	34,5%
Instituto Nacional de Aprendizaje	367	270	751	542	6,7%	-27,9%
Banco de Costa Rica	358	151	301	441	5,4%	46,3%
Otros	5.319	4.346	6.470	5.121	63,0%	-20,9%

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y del SIGAF.

## IV. Aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República

- La CGR aprobó 206 presupuestos públicos y aprobó parcialmente 85.
- El monto aprobado asciende a **¢13.569.616 millones de colones, ¢171.406 millones menos que lo propuesto.**
- **6 municipalidades incumplieron el ordenamiento respectivo o no remitieron el respectivo presupuesto, por lo que deberán trabajar con el mismo presupuesto de cierre de 2015.**

La Contraloría General de la República efectúa la aprobación del presupuesto de las instituciones descentralizadas, órganos desconcentrados, instituciones del sector municipal y algunas entidades del sector privado que administran fondos públicos, con las excepciones estipuladas en la normativa aplicable<sup>46</sup>.

Para 2016 se dio trámite a 291 presupuestos públicos<sup>47</sup>, de los cuales 206 se aprobaron y 85 recibieron aprobación parcial. Por su parte, los presupuestos de las municipalidades de Belén, Los Chiles, Turrubares y Atenas fueron archivados sin trámite por incumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable en la formulación y aprobación

presupuestaria, y las municipalidades de Naranjo y Golfito que no presentaron a la Contraloría General su presupuesto inicial para el 2016. Estas por lo tanto, deberán trabajar con el mismo presupuesto (ingresos y gastos) de cierre del periodo de 2015, con los ajustes pertinentes, según lo establece el marco legal.

La Contraloría General improbo parcialmente presupuestos por un total de ¢171.406 millones. En el cuadro 19 se presenta el resumen de los presupuestos tramitados por la Contraloría General, los montos propuestos y aprobados, según grupo institucional.

Las aprobaciones parciales surgen por la aplicación de la política presupuestaria de contención del gasto por parte de la STAP, la no razonabilidad de algunas de las estimaciones contenidas en el presupuesto, o financiamiento de algunos gastos con ingresos no autorizados para tal fin (caso de las convenciones colectivas), entre otras razones. Adicionalmente, si el ingreso está justificado, por el lado del gasto, en algunos casos se solicita el traslado de egresos no autorizados a otras partidas como cuentas especiales, lo cual no varía el monto aprobado total del presupuesto.

**CUADRO 19**  
**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: RESUMEN DE LA APROBACIÓN PRESUPUESTARIA,**  
**2016**

-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJE-

Grupo Institucional	Monto Propuesto	Monto Aprobado	Diferencia	Monto aprobado (%)	Cantidad		TOTAL
					Aprobados	Aprobados Parcialmente	
<b>TOTAL</b>	<b>13.741.022</b>	<b>13.569.616</b>	<b>-171.406</b>	<b>100,0%</b>	<b>206</b>	<b>85</b>	<b>291</b>
Instituciones Descentralizadas No Empresariales	4.501.139	4.449.956	-51.183	32,8%	8	20	28
Empresas Públicas No Financieras	4.084.297	4.073.673	-10.623	30,0%	8	8	16
Instituciones Públicas Financieras	3.352.375	3.270.674	-81.701	24,1%	28	7	35
Órganos Desconcentrados	1.201.843	1.182.129	-19.713	8,7%	10	15	25
Gobiernos Locales 1/	393.925	392.976	-949	2,9%	65	10	75
Fideicomisos	139.226	133.122	-6.104	1,0%	12	4	16
Sector Privado	66.158	65.158	-1.000	0,5%	69	16	85
Otras entidades de Gobiernos Locales	2.059	1.927	-132	0,0%	6	5	11

1/ No se incluyen las municipalidades de Belén, Los Chiles, Turrubares, Atenas por incumplimiento del ordenamiento jurídico y a las de Golfito y Naranjo por no presentación de presupuesto.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

<sup>46</sup> Quedan excluidas algunas instituciones por el monto de su presupuesto (art. 18 LOCGR), algunos fideicomisos y otras instituciones según la normativa aplicable.

<sup>47</sup> Al 01 de febrero de 2016.

**Se improbió la suma de ₡171.406 millones, siendo Banco de Costa Rica, Instituto Tecnológico y Banco Popular las instituciones que acaparan el 54,7% de dicho monto.**

Dentro de las instituciones a las que se les realizó recortes en el total del presupuesto, destaca el **Banco de Costa Rica** el cual presenta el mayor monto de improbación, con ₡62.600 millones (36,5% del total; ₡32.950 millones del ingreso propuesto por concepto de Venta de Bienes y Servicios y ₡29.650 millones de la cuenta Ingresos de la propiedad y su correspondiente aplicación) ya que con la información aportada, no fue posible establecer la razonabilidad del incremento propuesto en dichos conceptos de un 41,8% y un 15,4% respectivamente.

Al **Instituto Tecnológico de Costa Rica** se le improbió la suma de ₡17.322 millones (10,1% del total; ₡14.622 millones provenientes de la eventual transferencia del Gobierno Central, para desarrollar el Plan de Mejoramiento Institucional, ya que dicha transferencia no cuenta con el respaldo presupuestario correspondiente y ₡2.700 millones propuestos como recursos Financiamiento Interno, por cuanto no se aportó la información necesaria).

Al **Banco Popular** se le improbió ₡13.900 millones (8,1% del total; ₡3.000 millones del ingreso propuesto por concepto de Venta de Bienes y Servicios y ₡10.900 millones de la cuenta Otros Ingresos no Tributarios, y su correspondiente aplicación) ya que no fue posible establecer la razonabilidad del incremento propuesto en dichos conceptos de un 22,3% y de un 126,3% respectivamente.

En el **Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados** se improbaron ₡10.319 millones principalmente porque el monto supera el límite de gasto establecido por la Autoridad Presupuestaria, situación igual a la presentada en el **Cuerpo de Bomberos**, cuya improbación alcanzó los ₡6.430 millones, en la **Junta Administrativa del Registro Nacional** con una improbación de ₡5.006 millones, en el **Patronato Nacional de la Infancia** con ₡4.728 millones y el **Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia** con ₡4.497 millones improbados.

En el **Instituto Nacional de Seguros**, se improbió ₡5.000 millones correspondientes a la partida de egresos Transferencias corrientes al Gobierno Central, para el Programa de Mi Primer Empleo, así como su correspondiente fuente de financiamiento, por cuanto no se cuenta con la base legal que respalda dicha erogación<sup>48</sup>.

Estas 9 instituciones abarcan el **80,6%** del monto total de improbaciones parciales. El 19,4% restante está compuesto en un 43,4% (₡14.417 millones) por Instituciones Descentralizadas no empresariales, un 30,7% (₡10.210 millones) por Órganos Desconcentrados, un 18,4% por Fideicomisos (₡6.104 millones) y el 7,5% restante entre Gobiernos locales, sector privado, empresas Públicas no financieras e Instituciones Públicas Financieras.

Otro tipo de aprobaciones parciales, se dieron a raíz del tema de las convenciones colectivas. Casos como el de la **Compañía Nacional de Fuerza y Luz**, la **Junta de Administración** † y la **Refinadora Costarricense de Petróleo** a quienes se les aplicó una improbación de gastos derivados de convenciones colectivas y costos de operación y mantenimiento de proyectos de inversión, para su exclusión en el reconocimiento tarifario. Estos serán analizados en el apartado VI.

<sup>48</sup> De conformidad con el criterio externado por la Superintendencia General de Seguros, en el oficio N° SGS-DES-0-1815-2015 de 30 de noviembre de 2015, dicha contribución "(...) no forma parte del giro de negocios encomendado legalmente al Instituto Nacional de Seguros".

## V. Presupuesto del Gobierno Central

- El proyecto de ley se presentó a la Asamblea por parte del Ejecutivo por un monto de **¢8.002.122 millones** y se aprobó mediante Ley N°9341 por un monto de **¢8.000.120**, el cual es **1,2% mayor** que el presupuesto ajustado 2015.
- Las remuneraciones, representan el **30,7% del monto presupuestado para 2016** siendo una de las partidas de mayor variación nominal, con un **7,2% respecto al presupuesto ajustado de 2015**.
- Las transferencias corrientes ascienden a **¢2.394.871 83.526 millones**, para una variación del **5,9% respecto al presupuesto ajustado 2015**.

El presente acápite tiene como objetivo discutir sobre la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2016. En primera instancia se presentan las principales variaciones a las que fue sujeto en el proceso de aprobación en la Asamblea Legislativa, para posteriormente exponer de forma sintética sus características definitivas. Finalmente se narra el proceso de discusión de dicho presupuesto en la Asamblea Legislativa.

El proyecto de ley se presentó a la Asamblea por parte del Ejecutivo por un monto de ¢8.002.122 millones y se aprobó mediante Ley N° 9341 por un monto de ¢8.000.120 millones, es decir, con un rebajo de ¢2.002 millones (0,03%).

**CUADRO 20**  
**GOBIERNO CENTRAL: LEY Y PROYECTO DE LEY DE**  
**PRESUPUESTO 2016, SEGÚN PARTIDA**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Partida	Proyecto de Ley	Ley de Presupuesto	Diferencia
<b>TOTAL</b>	<b>8.002.122</b>	<b>8.000.120</b>	<b>-2.002</b>
Remuneraciones	2.461.947	2.452.184	-9.763
Transferencias Corrientes	2.383.526	2.394.871	11.345
Amortización	1.555.769	1.555.769	0
Intereses y comisiones	945.008	945.008	0
Transferencias de Capital	276.777	276.777	0
Servicios	208.240	208.371	132
Bienes Duraderos	98.369	91.584	-6.786
Materiales y suministros	66.094	69.164	3.070
Activos Financieros	3.995	3.995	0
Cuentas Especiales	2.399	2.399	0

Fuente: Elaboración CGR con datos de SIGAF y Ley de Presupuesto 2016.

Tal y como se observa en el cuadro 20, en términos de partidas, la que presenta un mayor incremento fueron las transferencias corrientes por un monto de ¢11.345 millones, principalmente destacan los aumentos en las transferencias al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo por ¢1.000 millones y al Consejo Nacional de Concesiones por ¢5.794 millones.

Por su parte la partida que presentó una mayor disminución fue la partida de remuneraciones, ¢9.763 millones, principalmente por la rebaja en ¢8.623 millones de las remuneraciones del Poder Judicial, básicamente destinadas a tiempo extraordinario. Además la partida bienes duraderos disminuyó en ¢6.786 millones.

A nivel de título dentro de los cambios aprobados al presupuesto respecto al propuesto enviado por el Gobierno destaca la reducción ya señalada al Poder Judicial, principalmente en ajustes de las remuneraciones, así como las disminución en el MOPT de los recursos para la construcción de un nuevo edificio, por un monto de ¢10.000 millones.

Dentro de los incrementos destacan el aumento en transferencias al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo por ¢1.000 millones. Además al Ministerio de Economía Industria y Comercio, ¢158 millones para programas de defensa comercial, defensa del consumidor y políticas de apoyo a las MYPIMES. También se incrementó en el Ministerio de Salud transferencias para programas que relacionados con los CEN-CINAL por ¢24,7 millones, así como ¢2.000 millones al Consejo Nacional de Producción, para programas de Abastecimiento Institucional.

Además se presentó aumentos para el MOPT, para la producción de mezcla asfáltica por ¢2.800 millones, se incorporaron ¢21 millones para el Ministerio de Gobernación específicamente el programa de DINADECO. Asimismo el incremento de ¢101 millones al Ministerio de Ambiente y Energía para la creación de la Secretaría de Planificación Sectorial de Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento.

Destaca también la incorporación de ¢1.510 millones para el Sistema Nacional de Áreas de Conservación con el fin de que se utilicen para el pago de las remuneraciones de 130 guarda parques, y con ello evitar que este gasto se incluya en los recursos del Fondo de Parques Nacionales.

**CUADRO 21**  
**GOBIERNO CENTRAL: PRESUPUESTO SEGÚN OBJETO DEL GASTO,**  
**2014-2016**

-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Partida	Devengado 2014	%. Ejec. <sup>1/</sup>	Part. %	Presupuesto		Presupuesto		Var. %
				Ajustado 2015 <sup>2/</sup>	Part. %	Inicial 2016	Part. %	
Remuneraciones	1.979.969	95,5%	30,6%	2.287.627	28,9%	2.452.184	30,7%	7,2%
Servicios	141.198	78,4%	2,2%	194.249	2,5%	208.371	2,6%	7,3%
Materiales y Suministros	52.470	80,7%	0,8%	66.184	0,8%	69.164	0,9%	4,5%
Intereses y Comisiones	699.091	93,3%	10,8%	916.801	11,6%	945.008	11,8%	3,1%
Activos Financieros	1.199	90,9%	0,0%	4.720	0,1%	3.995	0,0%	-15,4%
Bienes Duraderos	58.254	64,0%	0,9%	109.734	1,4%	91.584	1,1%	-16,5%
Transferencias Corrientes	2.016.752	98,1%	31,1%	2.259.788	28,6%	2.394.871	29,9%	6,0%
Transferencias de Capital	377.877	99,6%	5,8%	434.057	5,5%	276.777	3,5%	-36,2%
Amortización	1.153.637	97,2%	17,8%	1.631.787	20,6%	1.555.769	19,4%	-4,7%
Cuentas Especiales	167	2,2%	0,0%	892	0,0%	2.399	0,0%	169,0%
<b>TOTAL</b>	<b>6.480.615</b>	<b>95,5%</b>	<b>100,0%</b>	<b>7.905.839</b>	<b>100,0%</b>	<b>8.000.120</b>	<b>100,0%</b>	<b>1,2%</b>

1/ Respecto al presupuesto ajustado.

2/ Información preliminar.

Fuente: Elaboración CGR con datos de SIGAF y Proyecto de Ley de Presupuesto 2016.

Finalmente, mediante la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2016, Ley N° 9341<sup>49</sup>, la Asamblea Legislativa aprobó el presupuesto para el Gobierno Central por un monto de ¢8.000.120 millones, 1,2% más que el presupuesto ajustado 2015.<sup>50</sup>

La Contraloría General analizó en su Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto 2016 el contenido del documento como insumo para discusión en el Congreso. A continuación un análisis de los principales aspectos del presupuesto finalmente aprobado.

El total de **ingresos** del presupuesto inicial para el ejercicio económico de 2016 asciende a ¢8.000.120 millones, compuestos en un 54,3% por ingresos corrientes, por un monto de ¢4.344.821 millones<sup>51</sup>; en un 45,6% por financiamiento interno, mediante la emisión de títulos valores de

deuda interna por un monto de ¢3.650.819 millones; y por un aporte de 0,1% de ingresos de capital por un monto de ¢4.480 millones. Respecto al presupuesto inicial aprobado de 2015 los ingresos se incrementaron en términos nominales en un 0,5%.

**Para 2016 el presupuesto se inclina hacia un mayor gasto corriente en detrimento del gasto de capital, las partidas de remuneraciones y transferencias corrientes son las que presentan mayor crecimiento,**

En el caso de los **ingresos tributarios**, se tiene prevista una recaudación de ¢3.943.918 millones.

Sin perjuicio de los proyectos de ley sobre la materia tributaria que han sido presentados para su trámite en la Asamblea Legislativa<sup>52</sup>, y de un importante incremento en la recaudación logrado en 2015 ante un mayor crecimiento económico y diversas medidas adoptadas por la

<sup>49</sup> Publicado en la Gaceta N° 240 Alcance Digital N° 112 del 10 de diciembre del 2015.

<sup>50</sup> Al 20 de enero de 2016. Cabe mencionar que este nivel de crecimiento, estuvo precedido de un importante aumento del presupuesto el año anterior.

<sup>51</sup> La Contraloría General de la República certificó ingresos corrientes para el ejercicio económico de 2016 por un monto de ¢4.262.212 millones. En la Ley de Presupuesto de 2016 se incorpora, mediante Certificación de la Contabilidad Nacional N° DCN-891-2015 del 21 de agosto de 2015, un monto de ¢82.609,8 millones relacionado con el traslado de cuotas obrero patronales de cotizantes del Régimen de Capitalización del Magisterio Nacional, con lo cual el total de ingresos corrientes del Proyecto de Ley de Presupuesto 2016 asciende a un monto de ¢4.344.821 millones.

<sup>52</sup> El Ministerio de Hacienda ha presentado a la Asamblea Legislativa 6 proyectos de Ley tendientes a combatir la evasión fiscal y mejorar la recaudación tributaria. Estos Proyecto están relacionados con el fraude fiscal (proyecto 19425), la lucha contra el contrabando (19407) (Ya se publicó la Ley No. 9328 "Ley para mejorar la lucha contra el contrabando", publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 220 del jueves 12 de noviembre de 2015), exoneraciones tributarias (19531), impuesto al valor agregado (19678), impuesto sobre la renta (19679) y personas jurídicas (19505).

Administración, la Contraloría General considera necesario hacer un llamado de atención sobre la necesidad de fortalecer la Administración Tributaria y los esfuerzos en la lucha contra la evasión fiscal.

La evasión fiscal es un problema relevante de nuestra sociedad y uno de los principales retos nacionales en materia tributaria. Sus efectos son graves, y alcanzan el campo económico, social, ético y moral.

La Contraloría General de la República ha realizado diversos estudios que ubican la evasión fiscal en magnitudes relevantes.

Más recientemente la Unidad de Estadísticas Fiscales de la Dirección General de Hacienda publicó el estudio: "Incumplimiento Tributario en Impuestos sobre la Renta y Ventas 2010-2013"; documento que analizó, en su contexto, el incumplimiento tributario (formas en que los ingresos tributarios dejan de ingresar a las arcas del Estado) de los contribuyentes por concepto de evasión, elusión<sup>53</sup> y la mora<sup>54</sup>.

El estudio señala que el incumplimiento del Impuesto general sobre las ventas (IGV) y del Impuesto sobre la renta, en el año 2013, se estima en 8,2% del PIB, equivalente a más de  $\text{q}2$  billones.

En el caso del impuesto sobre la renta, las personas jurídicas incumplieron un 70% sobre el potencial recaudatorio, lo que representó un 4,2% del PIB (más de  $\text{q}1$  billón) y las personas físicas incumplieron un 57,3% sobre su potencial recaudatorio, equivalente al 1,6% del PIB (más de  $\text{q}400$  mil millones para el 2013). Además, en el caso del Impuesto sobre la Ventas, el nivel de incumplimiento alcanza un 33,0% sobre su potencial, lo que significa un 2,4% del PIB. Si bien no es posible eliminar por completo la evasión, si existe un gran margen de recaudación que podría aún lograrse.

De igual forma, en dicho estudio se observó que más del 90% del incumplimiento en renta, entre personas físicas, correspondía a personas físicas con actividades lucrativas, incluido en este grupo los profesionales liberales que ejercen actividades lucrativas, cuyos estudios realizados por esta Contraloría, evidencian una nula o escasa contribución en muchos de ellos.

<sup>53</sup> Conductas del contribuyente para evitar o minimizar el pago de impuestos aprovechando ambigüedades o vacíos en las leyes.

<sup>54</sup> Impuestos declarados pero no pagados.

La Administración Tributaria ha formulado planes de control dirigidos a los profesionales liberales, sin embargo, los datos revelan que el alcance de dichos planes de control es aún limitado.

Complementariamente, la Contraloría General ha realizado diversos estudios sobre la gestión tributaria y aduanera, que revelan la necesidad de fortalecer aún más la gestión de los ingresos.

Por ejemplo, recientemente la CGR realizó un estudio en la Dirección de Grandes Contribuyentes Nacionales de la Dirección General de Tributación, cuyo resultado se resume en el siguiente recuadro.

**Informe DFOE-SAF-IF-04-2015 del 17/11/2015.  
Gestión de la Dirección de Grandes  
Contribuyentes Nacionales (DGCN).**

- Aporte de grandes contribuyentes es de un **70%** en el total de ingresos tributarios internos del Gobierno Central (GC).
- Pese a ello, **22%** de los grandes contribuyentes declararon cero impuesto de utilidades. **34** grandes contribuyentes declararon cero impuesto de utilidades, reiterativamente en los 4 períodos de estudio.
- **Porcentaje de regularización** (ingresos que se perciben de las actuaciones de fiscalización) **es bajo (2,9%** en utilidades y **13,3%** en ventas).
- **35%** de las actuaciones de fiscalización programadas en el impuesto de utilidades no se ejecutó y **15%** en el caso de ventas.
- La ejecución de la función de **análisis de riesgo fiscal e inteligencia tributaria** debe mejorarse.
- Carencia de un **sistema de información** automatizado para la planificación y control del proceso de fiscalización, se requiere mejorar la **idoneidad profesional** del recurso humano y la **capacitación** en la DGCN.

Además, también se realizó recientemente un importante estudio sobre la situación de la infraestructura y equipamiento de las aduanas y otros aspectos importantes relacionados con su gestión.

Las graves carencias en la infraestructura y el equipamiento de las aduanas, propician condiciones que aumentan la posibilidad de defraudación fiscal, corrupción y tráfico ilegal de mercancías. Muchos de los problemas en aduanas permanecen desde hace muchos años sin solución integral y definitiva, pese a que el

país merece y demanda un sistema aduanero fortalecido que permita no solo el control necesario para atender sus funciones inherentes, sino además que posibilite la recaudación de ingresos y evite la corrupción. De ahí la urgencia de que las autoridades hacendarias y aduaneras emprendan las acciones necesarias para corregir tales situaciones, sin excusas, actuando firmemente y sin más dilación.

**Informe DFOE-SAF-IF-06-2016 del 15/01/2016.  
Graves carencias en aduanas del país.**

- **La infraestructura aduanera** es muy deficiente, especialmente en las aduanas fronterizas. Carecen de equipos de revisión y control adicionales como: escáneres, equipo de pesaje, rayos X y láser, entre otras problemáticas identificadas.
- **Facilitación del comercio:** En un 40% de los casos de revisión física no se autorizó al importador el retiro de la mercancía en menos de 48 horas, en 25,7% de los casos el tiempo de despacho superó las 96 horas y 15,3% de los casos superó las 120 horas.
- **Control de mercancías:** Meses con porcentajes de **revisión física y documental bajos y muy bajos.**
- **Recaudación Aduanera:** Representa un **28%** del total de ingresos tributarios del GC.
- No fue posible identificar un impacto estadísticamente significativo de la **revisión física** en la recaudación tributaria.

Por otra parte, en cuanto al **gasto** excluyendo el servicio de la deuda<sup>55</sup>, se da un crecimiento de 2,9% respecto al presupuesto ajustado 2015<sup>56</sup>. Como porcentaje del PIB, el presupuesto pasa de representar un 28,0% del PIB en 2015 a un 26,3% en 2016<sup>57</sup>.

Cabe indicar que aproximadamente el 80,0% del presupuesto se concentra en tres partidas, a saber: remuneraciones, transferencias corrientes y amortización. El 20,0% restante está conformado por los intereses y comisiones, las transferencias de capital, servicios, bienes duraderos, materiales y suministros, activos financieros y cuentas especiales.

<sup>55</sup> En 2016 el gasto por pago de comisiones por servicios bancarios se incorpora al presupuesto del Ministerio de Hacienda, por lo que se excluye el monto presupuestado en 2015 en el título de Servicio de la Deuda.

<sup>56</sup> Al 20 de enero de 2016.

<sup>57</sup> No incluye aún los recursos correspondientes a préstamos externos que por disposiciones legales se agregan iniciado el periodo.

Para 2016 el presupuesto se inclina hacia un mayor gasto corriente en detrimento del gasto de capital, las partidas de remuneraciones y transferencias corrientes son las que presentan mayor crecimiento, en contraste a las partidas de transferencias de capital y amortización las cuales se reducen, en términos absolutos y relativos. Dada la naturaleza de los gastos corrientes y el crecimiento recurrente de sus partidas, continuará incidiendo sobre la magnitud de los presupuestos futuros.

Las **remuneraciones**, representan el 30,7% del monto presupuestado para 2016, siendo una de las partidas de mayor variación nominal, con un 7,2% respecto al presupuesto ajustado de 2015. Este crecimiento, obedece principalmente al aumento del 9,2% en los incentivos salariales y de un 6,8% de las remuneraciones básicas (ver apartado 3.3).

Las **transferencias corrientes** ascienden a ¢2.394.871 millones, para una variación del 5,9% respecto al presupuesto ajustado 2015, en contraste las **transferencias de capital**, muestran una disminución del 35,6%, situación ya mencionada en el apartado 3.4.

Los egresos asignados por concepto de **amortización**, ascienden a ¢1.555.769 millones, con una disminución de 4,7% con respecto al presupuesto ajustado, ¢76.019 millones menos, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, esto se debe a una caída en el perfil de vencimientos previstos para 2016. Para el próximo ejercicio se presupuestan ¢1.555.769 millones en amortización de títulos valores, lo que representa una disminución absoluta de ¢91.826 millones con respecto a lo presupuestado a 2015, lo que implica en términos relativos una disminución de 5,8%. Cabe señalar que este perfil puede modificarse de acuerdo con las colocaciones de corto y largo plazo que realice la Tesorería Nacional, así como los canjes de deuda.

La partida de **intereses**, alcanzan una asignación de ¢945.008 millones, para un aumento del 3,1% respecto al presupuesto ajustado 2015, ello debido principalmente a la nueva colocación de eurobonos que se realizó en marzo de 2015, que para el ejercicio presupuestario 2016 pagará los dos cupones semestrales. Específicamente dos subpartidas comprenden el 93,2% de la partida: los intereses de títulos valores internos de largo plazo, con un 77,7% y los intereses de títulos valores externos de largo plazo 14,5%.

Finalmente es importante reiterar tal y como se indicó en el Informe Técnico sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2016, que el

presupuesto formulado y aprobado incumple con el principio del equilibrio presupuestario, derivado del artículo 6 de la LAFPP<sup>58</sup>, tal disposición ha sido desatendida a lo largo de los años, con pocas excepciones, pues el monto de ingresos corrientes recaudados no ha alcanzado los gastos corrientes ejecutados.

**...el presupuesto formulado y aprobado incumple con el principio del equilibrio presupuestario, derivado del artículo 6 de la LAFPP, tal disposición ha sido desatendida a lo largo de los años, con pocas excepciones, pues el monto de ingresos corrientes recaudados no ha alcanzado los gastos corrientes ejecutados.**

### Sobre el proceso de discusión y aprobación

En cumplimiento con lo establecido en el numeral 178 de la Constitución Política, el Ministerio de Hacienda presentó a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2016 el día 01 de setiembre, el cual fue tramitado bajo el expediente legislativo 19702 y fue remitido según corresponde a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios.

Siguiendo lo establecido por la normativa, se procedió a conformar una subcomisión para que conociera el proyecto, la cual sesionó en nueve ocasiones, discutiéndose un total de 86 mociones para realizar cambios que luego serían sugeridos a la Comisión en pleno. Finalmente la subcomisión presentó dos informes, uno de Mayoría y uno de Minoría.

**...la CGR señaló la tendencia insostenible del déficit financiero del Gobierno, el incumplimiento del principio de equilibrio, las presiones ocasionadas por los destinos específicos, la subejecución presupuestaria histórica y reiteró la necesidad de tomar decisiones oportunas respecto a estos aspectos.**

Paralelamente, la Comisión recibió en sesiones ordinarias y extraordinarias a todos los jerarcas

<sup>58</sup> El artículo 6 de la LAFPP señala: "Para los efectos de una adecuada gestión financiera no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital".

de las Instituciones del Poder Ejecutivo, el TSE, la DDHH, la CGR y el Poder Judicial, para que expusieran lo correspondiente a su presupuesto. También se recibió a la Contralora General para que expusiera los alcances y hallazgos presentados en el Informe Técnico sobre el proyecto de Presupuesto en discusión. Este informe se realiza en cumplimiento al artículo 40 de la LAFRPP, Ley N° 8131 y en él se abarcaron tópicos relativos al resultado fiscal, el presupuesto de ingresos, presupuesto de egresos (evolución del gasto, gasto corriente y de capital, transferencias, remuneraciones, destinos específicos, entre otros), vinculación del presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo, normas de ejecución y cumplimiento de principios presupuestarios, entre otros aspectos.

En dicha oportunidad la CGR señaló la tendencia insostenible del déficit financiero del Gobierno, el incumplimiento del principio de equilibrio, las presiones ocasionadas por los destinos específicos, la subejecución presupuestaria histórica y reiteró la necesidad de tomar decisiones oportunas respecto a estos aspectos.

Además se indicó que el presupuesto no presenta cambios significativos respecto a la atención de los disparadores del gasto corriente que crecen muy por encima de la inflación, la baja cuantía del gasto de capital, y la inflexibilidad del presupuesto que se destina en su mayoría a remuneraciones, transferencias corrientes y el pago del servicio de la deuda.

Respecto al tema del empleo público se señaló que existen algunos proyectos de ley en la Asamblea Legislativa que procuran una mayor regulación en esta materia, éste aún no cuenta con una propuesta consensuada que permita su avance en la agenda pública, lo cual es un asunto que debe ser atendido con prontitud, dado su impacto en las finanzas públicas y en la vida social del país.

También se destacó que el país destina una importante cantidad de recursos al gasto social y un alto porcentaje de éste son transferencias hacia la educación, la protección social y la salud; no obstante, dados los fines esenciales que se persiguen y las condiciones fiscales actuales, se hace un imperioso llamado a asegurar la calidad del gasto, para que se ejecute bajo criterios de eficacia, eficiencia y economía.

Asimismo se destacó que el nivel de gasto de capital es relativamente bajo, y posiblemente aumente posteriormente con la inclusión de

saldos de préstamos externos; sin embargo, dadas la situación de estrechez fiscal y las debilidades que ha mostrado la ejecución de proyectos de inversión, es imperioso para la gestión pública avanzar hacia un gasto oportuno y de calidad, que impacte verdaderamente en la calidad de vida de los habitantes y permita elevar la competitividad del país.

Posteriormente, la Comisión acogió el Informe de Mayoría propuesto por la subcomisión, se reafirmaron las votaciones hechas sobre las 86 mociones conocidas en la subcomisión, a la cual se adicionaron otras que se votaron sólo en la Comisión para un total de 150 mociones, siendo una de ellas de forma, 37 autorizaciones municipales, 35 normas de ejecución y 77

cambios presupuestarios. De los primeros dos grupos, todas fueron aprobadas, del tercero siete, y del último, veintiséis. Asimismo, manteniéndose el Informe de Minoría.

El día 2 de Noviembre inició la discusión sobre el proyecto 19702 en el Plenario Legislativo, dándose la votación a favor del informe de Mayoría el 23 del mes en Primer Debate, y tres días después la votación afirmativa en Segundo Debate.

Finalmente, en la Gaceta 240 del 10 de Diciembre se publica el texto correspondiente a la ley de presupuesto para el año 2016, Ley N° 9341.

## VI. Aspectos relevantes de los presupuestos de algunas instituciones del sector descentralizado y municipal

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

La CCSS tiene un presupuesto inicial 2016 de **¢3.229.523** lo que representa un crecimiento del **7,1%** entre el ingreso inicial 2016 y el presupuestado 2015.

La CCSS es una entidad autónoma a la que le corresponde el gobierno y la administración de los seguros sociales obligatorios<sup>59</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. La CCSS también administra el Régimen No Contributivo de Pensiones<sup>60</sup>.

El Presupuesto inicial de la CCSS para el 2016, ajustado de acuerdo con la aprobación parcial dada por la Contraloría General<sup>61</sup>, asciende a **¢3.229.523** millones, distribuido de la siguiente manera: **¢2.052.944** millones (63,6%) para el SEM, **¢1.036.049** millones (32,1%) para IVM y **¢140.531** millones (4,3%) para el Régimen No Contributivo de Pensiones.

Cabe señalar que, para efectos del presente comentario se analizan específicamente los regímenes de Salud y de Invalidez, Vejez y Muerte.

### 6.1.1 Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM)

- Las Contribuciones Sociales, principal ingreso de este régimen, presenta del 2010 (12,2%) al 2015 (7,4%) una tendencia decreciente, aunque se proyecta una mejora para el 2016 (8,0%).
- En el 2015 y 2016 (proyectado), el porcentaje de crecimiento de los gastos totales (22,2%) supera al de las contribuciones sociales (8,0%) por lo que la CCSS, eventualmente deberá hacer uso, de fuentes de recursos no recurrentes (transferencias de Gobierno, el superávit o endeudamiento externo) para financiar la atención de la salud. Esta situación requiere un monitoreo periódico por parte de las autoridades de la CCSS, a efecto de evitar posibles problemas de liquidez en el mediano y largo plazo.
- Los estudios de valuación actuarial que actualmente se realizan en la CCSS y vinculados con el Seguro de Salud (SEM) deben fortalecerse con la incorporación de variables que la técnica actuarial moderna recomienda.
- En 2016 parte del superávit específico correspondiente a la Ley General de Control de Tabaco, Red Oncológica y Proyectos especiales se utilizará para adquirir títulos valores a largo plazo, debido a que la lista de proyectos se encuentran en planificación y la fecha prevista para la ejecución es el año 2017.
- Dentro de este régimen la ejecución de la partida Bienes Duraderos ha oscilado entre un 3,1% en el 2013 y un 3,7% en el 2015. Estos bajos porcentajes de ejecución deben valorarse de cara a las necesidades de infraestructura que presenta el Seguro de Salud, considerando la existencia de superávit específico con el cual se podría incrementar esa ejecución.

<sup>59</sup> Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, N° 17 del 22 de octubre de 1943, y sus reformas.

<sup>60</sup> Artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662.

<sup>61</sup> Oficio N° 13744 (DFOE-SOC-0966) del 8 de diciembre de 2014.

**CUADRO 22**  
**CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL: PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL SEGURO DE ENFERMEDAD Y MATERNIDAD,**  
**2014-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Partidas	2014	2015	2014-2015	2016	2015-2016
			Var. %		Var. %
<b>Ingresos Corrientes</b>	1.625.997	1.763.269	8,4%	1.891.109	7,3%
Ingresos tributarios	1.388.193	1.491.457	7,4%	1.611.006	8,0%
Ingresos no tributarios	78.302	105.987	35,4%	65.535	-38,2%
Transferencias Corrientes	159.502	165.825	4,0%	214.569	29,4%
<b>Ingresos de Capital</b>	326	514	57,6%	644	25,3%
<b>Financiamiento</b>	140.651	229.842	63,4%	161.190	-29,9%
Financiamiento Externo	2.728	14.036	414,6%	6.000	-57,3%
Superavit libre	14.633	14.707	0,5%	0	-100,0%
Superavit específico	123.291	201.100	63,1%	155.190	-22,8%
<b>TOTAL</b>	<b>1.766.975</b>	<b>1.993.625</b>	<b>12,8%</b>	<b>2.052.944</b>	<b>3,0%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

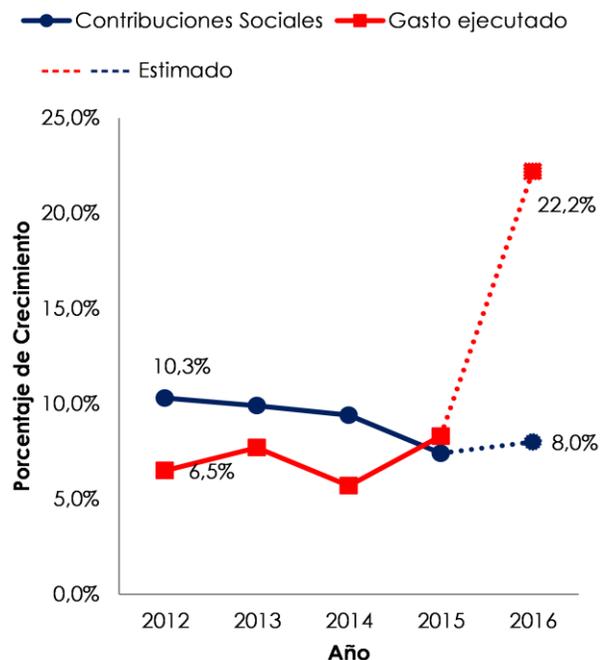
Desde el punto de vista de los **ingresos**, el presupuesto inicial de este régimen para el 2016, asciende a  $\$2.052.944$  millones, en términos totales dicha cifra representa un incremento de un 3,0% con respecto al 2015.

Los ingresos corrientes aumentaron su representatividad con respecto al año anterior, pasando de un 88,4% del total de ingresos, a un 92,1%, situación contraria a lo sucedido con el financiamiento, que pasó de un 11,5% a un 7,9%. Los ingresos de capital representaron en el 2016 apenas un 0,03% del total de ingresos, cifra muy similar a la del 2015.

En cuanto a las **Contribuciones Sociales**, principal ingreso de este Régimen y cuya recaudación está directamente relacionada con la situación económica del país (tasas de inflación y desempleo, entre otras), su representatividad dentro del presupuesto es ligeramente mayor a la del 2015 con un 78,4%, sin embargo su porcentaje de crecimiento presenta una tendencia descendente, pasó de un 12,2% en el 2011 a un 7,4% en el 2015.

En el gráfico 11, se compara la tendencia de crecimiento mencionada de las Contribuciones Sociales, con el comportamiento de los gastos totales del Régimen, y se observa que en los últimos años, 2015 y 2016 (proyectado), el porcentaje de crecimiento esperado de los gastos supera el crecimiento esperado de las Contribuciones, lo que significa que la CCSS para

**GRÁFICO 11**  
**CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL: PRESUPUESTO DE**  
**INGRESOS DEL SEGURO DE ENFERMEDAD Y MATERNIDAD**  
**CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS,**  
**2012-2016**  
**- PORCENTAJES-**



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

su gestión de atención de la salud, podría necesitar más de recursos de fuentes no recurrentes como lo son las transferencias de Gobierno, el superávit o endeudamiento externo. Situación que requiere un monitoreo periódico por parte de las autoridades de la CCSS a efecto de evitar posibles problemas de liquidez en el mediano y largo plazo.

Relacionado con el tema, recientemente la Contraloría General emitió el informe DFOE-SOC-IF-010-2015, en el que, entre otras cosas, se destaca la importancia de que los estudios de valuación actuarial que actualmente se realizan en el Seguro de Salud se fortalezcan con la incorporación de variables que la técnica actuarial moderna recomienda. Aspecto que le permitiría a las autoridades de la CCSS definir, orientar, y establecer lineamientos claros en torno al manejo y sostenibilidad del Seguro de Salud en el corto, mediano y largo plazo, y por ende, brindarle una mayor seguridad financiera al SEM, y concomitantemente a una institución como la CCSS, pilar fundamental en materia de salud de la sociedad costarricense.

A mayor abundamiento, se tiene que la auditoría realizada determinó que la CCSS elabora estudios en el SEM con horizontes máximos de proyección de 5 años, situación que no permite tener una visión de los efectos que podrían generar las decisiones presentes sobre el financiamiento, el gasto y la inversión dentro del régimen del SEM, en el mediano y largo plazo. Hay que tener presente que las proyecciones a cinco años plazo, no permiten capturar el efecto del cambio en el perfil demográfico y epidemiológico de la población y las implicaciones que esto tiene en el futuro incremento de los gastos del SEM, tanto por la mayor utilización de los servicios médicos, así como el mayor tiempo de permanencia de los pacientes.

Asimismo se determinó que los estudios elaborados por la CCSS no incluyen las proyecciones para hacer frente a las necesidades de equipamiento, infraestructura y mantenimiento, variables fundamentales a considerar en estudios de esta naturaleza, ya que por su relación con la evolución de la salud, requieren de parámetros que definan límites y permitan establecer acciones oportunas sobre la inversión en dichos rubros en el corto, mediano y largo plazo.

Así las cosas, el análisis y monitoreo de aspectos como los mencionados, son en criterio de esta Contraloría General, relevantes de cara a la sostenibilidad del régimen del Seguro de

Enfermedad y Maternidad (SEM) en el mediano y largo plazo.

Cabe señalar que, al igual que en el año 2015, esta Contraloría General aprobó las proyecciones de los recursos por contribuciones para el 2016, considerando que las estimaciones realizadas por la CCSS se ajustan razonablemente a las condiciones económicas actuales.

No obstante, se señaló la necesidad de monitorear 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 mediante un presupuesto extraordinario<sup>62</sup>.

En lo que corresponde a las otras variaciones, los ingresos no tributarios disminuyeron y las transferencias corrientes aumentaron, en ambos casos con respecto al 2015. Sobre el particular la CCSS indicó que, "de acuerdo a información brindada por el Ministerio de Salud, las sumas que inicialmente habían sido consideradas como pagos a la deuda de asegurados por el Estado para el periodo 2015, corresponden a la deuda por concepto de leyes especiales. En ese sentido, en el mes de diciembre de 2015 se procedió a la reclasificación de la suma de ₡25.000 millones registrada en las transferencias corrientes del gobierno central como intereses de esta deuda".

Además, dicha entidad señaló que, "este cambio da como resultado que al comparar los ingresos no tributarios efectivos del periodo 2015 con el presupuesto 2016 se obtenga un decrecimiento y el caso de las transferencias corrientes se visualice un crecimiento. Se indica que cuando se presentó el presupuesto ordinario del periodo 2016, esta situación aún no se conocía. Adicionalmente, los ingresos que se incluyeron en el presupuesto 2016 son los aprobados en el Presupuesto Ordinario de la República".

En cuanto al *Financiamiento*, su porcentaje de participación decreció en un 29,9% con respecto al 2015, producto básicamente de la disminución del superávit específico. Aun así, sobresalen dentro del superávit específico, por su

<sup>62</sup> Oficio N° 18350 (DFOE-SOC-1083) del 14 de diciembre de 2015.

**CUADRO 23**  
**CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL: PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL SEGURO DE ENFERMEDAD Y MATERNIDAD,**  
**2014-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Partidas	2014	2015	2014-2015 Var. %	2016	2015-2016 Var. %
Remuneraciones	1.030.801	1.106.276	7,3%	1.232.376	11,4%
Servicios	129.868	134.099	3,3%	188.408	40,5%
Materiales y suministros	227.295	253.474	11,5%	281.689	11,1%
Intereses y comisiones	1.500	1.515	1,0%	2.456	62,1%
Activos Financieros	3.657	30	-99,2%	51.130	170333,0%
Bienes duraderos	51.291	61.630	20,2%	142.744	131,6%
Transferencias corrientes	103.122	118.900	15,3%	119.120	0,2%
Amortización	3.636	3.585	-1,4%	3.973	10,8%
Cuentas especiales	0	0	-	31.047	-
<b>TOTAL</b>	<b>1.551.169</b>	<b>1.679.510</b>	<b>8,3%</b>	<b>2.052.944</b>	<b>22,2%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

materialidad, ₡84.717 millones que se derivan de las Contribuciones Sociales; ₡16.000 millones de la Red Oncológica y ₡47.113 millones de la Ley General de Control de Tabaco y sus efectos nocivos para la salud<sup>63</sup>.

En la partida **financiamiento**, en el 2016, se incorporan nuevamente recursos del préstamo N.º 2128, por ₡6.000 millones, suscrito entre el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la CCSS.

El monto total de dicho préstamo asciende a \$270 millones que se utilizarán en el financiamiento del Programa de Renovación de la Infraestructura y Equipamiento Hospitalario, en donde se incluye: el diseño, construcción y equipamiento del nuevo Hospital Monseñor Sanabria; Reforzamiento estructural y Torre del Hospital La Anexión de Nicoya y el diseño, construcción y equipamiento edificio torre, nutrición y ropería y obras complementarias del Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia.

### Comportamiento de los gastos

En el cuadro 23 se observa la variación porcentual nominal de cada una de las partidas de egresos del 2015, con respecto a las estimaciones realizadas para el 2016.

A nivel total, el porcentaje de crecimiento del presupuesto de gastos con respecto al 2015, fue de un 22,2% nominal, porcentaje muy superior al del año anterior que ascendió a un 8,3%.

La partida **remuneraciones**, que representan un 60,0% del total de los egresos, obtuvo un porcentaje de incremento nominal del 11,4% con respecto al 2015, lo cual se origina en la presupuestación de la previsión de un 5% para el aumento de salarios y a la creación de 389 plazas en el período 2015, destacando 189 médicos especialistas, 20 personal de enfermería, 15 auxiliar de nutrición, 10 auxiliar de enfermería.

En el cuadro 24 se observa la relación Remuneraciones a Ingresos Corrientes en el seguro de Enfermedad y Maternidad para los últimos siete años. Se observa que del 2013 al 2015 se presenta una tendencia descendente, pero en el 2016, se incrementa nuevamente, proyectándose un porcentaje del 65,2%.

Así las cosas, en criterio de la Contraloría General, el manejo del rubro de remuneraciones dentro del SEM, es un aspecto de especial atención por parte de las autoridades de la CCSS, puesto que, los gastos en dicho rubro tienen impactos en el Seguro, en el tanto recursos que pudieron haberse utilizado, en aspectos tales como, compra de medicamentos, equipos médicos, infraestructura hospitalaria, campañas de prevención de la salud, etc.,

<sup>63</sup> Ley 9093, publicada en La Gaceta 61 del 26 de marzo de 2012.

tendrán que destinarse a hacerle frente a gastos en el rubro de remuneraciones.

Específicamente en el tema de la atomización de incentivos salariales en el SEM, resulta relevante destacar que esta Contraloría General solicitó a la Presidencia Ejecutiva de la CCSS, realizar un análisis integral de todos los pluses salariales y determinar las reformas necesarias, incluso legales, para eliminar aquellos que no resultaban razonables e implican costos elevados para la institución, respetando los derechos adquiridos.

Sobre este último aspecto, la administración de la CCSS ha informado a esta Contraloría General sobre los avances del análisis realizado sobre los pluses salariales y a la fecha del presente comentario se encuentra pendiente de remitir el resultado del análisis integral mencionado.

En la partida de **Servicios**, el crecimiento con respecto al 2015, se origina principalmente en los gastos propuestos para fortalecer el mantenimiento preventivo y correctivo de infraestructura y equipo de la institución.

Los **Activos Financieros** es la partida de mayor crecimiento, debido a la adquisición que se proyecta de títulos valores a largo plazo, con recursos de la Ley General de Control de Tabaco, Red Oncológica y Proyectos especiales. Lo anterior, debido a que la lista de proyectos a financiar con estos recursos se encuentra en fase de planificación y se tiene prevista su ejecución para el año 2017<sup>64</sup>.

La partida de **Bienes Duraderos** es la segunda de mayor crecimiento, parte de la misma está financiada con el préstamo del BCIE precitado, sobresalen por su monto proyectos como el Fortalecimiento del Hospital Dr. Calderón Guardia primera etapa edificio Torre este,

incluyendo Tanques de combustible, Quirófanos Torre Sur, Nutrición y ropería y Obras Complementarias; Reforzamiento y Nuevo Servicio de Hospitalización en el Hospital de la Anexión Nicoya; Construcción y el proyecto de Equipamiento del Servicio de Urgencias del Hospital Dr. Escalante Pradilla en Pérez Zeledón.

El tema de la **infraestructura médica** resulta de gran relevancia puesto que impacta directamente en la eficiencia y eficacia con que se prestan los servicios a los usuarios en los distintos niveles de atención dentro de la CCSS, no obstante, dicho rubro que se contempla dentro de la partida presupuestaria de "Bienes Duraderos", es una de las partidas que se ha visto más afectada por el problema de liquidez dentro del SEM durante los últimos años.

La CCSS, para el año 2016, plantea dedicar mayor cantidad de recursos al mejoramiento en general de la infraestructura del SEM; sin embargo, esa mayor asignación presenta también un reto importante a la Administración de la CCSS, por cuanto el porcentaje de ejecución en los últimos tres años ha sido muy bajo, ha estado entre un 3,1% en el 2013 y un 3,7% en el 2015, ambos porcentajes en relación con los gastos totales del Seguro de Salud.

Al respecto, también resulta importante señalar que la CCSS cuenta en la actualidad con varios superávits específicos, vinculados con materia de infraestructura, como los precitados de Ley General de Control de Tabaco, Red Oncológica y Proyectos especiales, entre otros, que de materializarse vendrían a contribuir en la ejecución de la cita partida.

**CUADRO 24**  
**CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL: RELACIÓN REMUNERACIONES E INGRESOS CORRIENTES DEL SEGURO DE ENFERMEDAD Y MATERNIDAD, 2014-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Rubro	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ingresos Corrientes	1.071.567,1	1.268.820,6	1.409.436,5	1.525.591,1	1.625.997,4	1.763.268,5	1.891.109,4
Remuneraciones	799.113,1	858.259,1	898.616,7	1.006.342,7	1.030.800,9	1.106.276,1	1.232.376,4
<b>Porcentaje</b>	<b>74,6%</b>	<b>67,6%</b>	<b>63,8%</b>	<b>66,0%</b>	<b>63,4%</b>	<b>62,7%</b>	<b>65,2%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

### 6.1.2 Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte

- Al igual que en el Régimen de Salud, los ingresos por Contribuciones Sociales tienen un porcentaje de crecimiento descendente.
- Por el contrario, las Transferencias Corrientes, partida de gasto a la que se cargan las pensiones, las jubilaciones contributivas y el respectivo aguinaldo, presenta un crecimiento nominal del 12,4% con respecto al año anterior.

#### Presupuesto de ingresos

Los ingresos propuestos para el 2016 del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) suman ₡1.036.048 millones, de los cuales, los Ingresos corrientes son la principal fuente de recursos representando el 89,9% de los ingresos totales, seguido del Financiamiento, con un 6,7%, y los Ingresos de Capital con un 3,4%.

Según se observa en el cuadro 25, el porcentaje de crecimiento de los ingresos con respecto al 2015, fue de un 6,8% nominal, cifra menor al del período 2014-2015 en donde el crecimiento nominal fue de un 9,2%.

Este resultado se origina básicamente por la disminución del porcentaje de crecimiento de las Contribuciones Sociales (Ingresos Tributarios),

principal recurso con que cuenta este régimen, por cuanto representan el 66,5% del total de ingresos.

Cabe mencionar que, al igual que en el Régimen de Salud, las Contribuciones Sociales presentan una tendencia de decreciente, pasando de un 20,0% en el 2010 a un 6,1% proyectado en el 2016.

El comportamiento de las Contribuciones Sociales, se presenta a pesar de que a partir del 1 de enero de 2015, con base en el Transitorio XI del Reglamento del IVM, aumentó la contribución al Régimen, pasando de un 8% a un 8,5% de los salarios devengados por cada trabajador.

En relación con la partida **Transferencias Corrientes**, además de la Cuota Estado como tal y la cuota de trabajadores independientes se continúan incorporando los recursos originados en el Artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador N° 7983, para el fortalecimiento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

En cuanto al **superávit libre y específico**, se presenta una disminución con respecto al año anterior, debido a que parte del mismo se destinará a la adquisición de títulos valores a largo plazo, con el fin de maximizar la rentabilidad de la cartera de inversiones.

**CUADRO 25**  
**CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL: PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL RÉGIMEN DE INVALIDEZ VEJEZ Y MUERTE,**  
**2014-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Partidas	2014	2015	2014-2015		2016	2015-2016	
				Var. %			Var. %
<b>Ingresos Corrientes</b>	780.195	881.556		13,0%	931.054		5,6%
Ingresos tributarios	586.560	649.888		10,8%	689.427		6,1%
Ingresos no tributarios	145.852	149.889		2,8%	158.091		5,5%
Transferencias Corrientes	47.783	81.779		71,1%	83.535		2,1%
<b>Ingresos de Capital</b>	69.758	13.400		-80,8%	35.995		168,6%
<b>Financiamiento</b>	103.443	75.558		-27,0%	69.000		-8,7%
Superavit Libre	0	9.042		-	7.000		-22,6%
Superavit Específico	103.443	66.516		-35,7%	62.000		-6,8%
<b>TOTAL</b>	<b>953.396</b>	<b>970.514</b>		<b>1,8%</b>	<b>1.036.049</b>		<b>6,8%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

**CUADRO 26**  
**CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL: PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL RÉGIMEN DE INVALIDEZ VEJEZ Y MUERTE,**  
**2014-2016**

-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Partidas	2014	2015	2014-2015	2016	2015-2016
			Var. %		Var. %
Remuneraciones	7.135	7.146	0,2%	8.128	13,7%
Servicios	16.598	17.371	4,7%	20.014	15,2%
Materiales y suministros	66	57	-13,2%	153	166,8%
Intereses y comisiones	4.155	4.762	14,6%	8.422	76,9%
Activos Financieros	159.819	79.930	-50,0%	132.546	65,8%
Bienes duraderos	186	261	40,3%	1.052	303,6%
Transferencias corrientes	689.880	765.705	11,0%	860.646	12,4%
Amortización	0	0	0,0%	0	0,0%
Cuentas especiales	0	0	0,0%	5.089	-
<b>TOTAL</b>	<b>877.838</b>	<b>875.231</b>	<b>-0,3%</b>	<b>1.036.049</b>	<b>18,4%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

### Comportamiento de los egresos

La partida más importante de los egresos es la de **Transferencias Corrientes**, que representa el 83,1% del total y soporta el pago de las pensiones del Régimen; le sigue la partida *Activos Financieros* que representa un 12,8% de los egresos totales. Ambas partidas suman el 95,9% del total de gastos, lo cual está acorde con la razón de ser de este régimen de reparto y capitalización.

El cuadro 26 se presenta el porcentaje de crecimiento nominal de cada una de las partidas con respecto al 2015.

A nivel agregado, el porcentaje de incremento de los gastos propuestos para el 2016, en relación con el 2015, asciende a un 18,4% nominal, lo que contrasta con la disminución de 0,3% en el período 2014-2015. Lo anterior, se debe al incremento de sus dos principales partidas, aspecto que se comentará a continuación.

En la partida **Activos Financieros**, se incluyen las inversiones financieras para capitalizar el régimen, en donde destaca la adquisición de valores del Gobierno Central (₡108.000 millones), 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 ₡12.546 millones. Los restantes ₡12.000 millones son para el financiamiento de créditos hipotecarios para soluciones de vivienda a los asegurados del Régimen.

La partida **Transferencias Corrientes**, presenta un crecimiento nominal del 12,4% con respecto al año anterior, y a la misma se carga el pago de las Pensiones y jubilaciones contributivas y el respectivo aguinaldo. Durante el 2016, la CCSS espera otorgar 18.893 nuevas pensiones (11.284 por Vejez, 2.459 por Invalidez y 5.150 por muerte). Se incorpora además una previsión del 5% de aumento para las pensiones en el 2016.

En cuanto a este particular, la Contraloría General<sup>65</sup> señaló la importancia de realizar estudios actuariales, que muestren cuál es la realidad del régimen de cara a su sostenibilidad en el mediano y largo plazo, y teniendo en consideración el entorno actual y futuro del comportamiento de variables tales como, el bono demográfico, y como un factor relevante que aclare las diferencias de criterio en esta materia, surgidas entre las autoridades de la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) y la CCSS.

<sup>65</sup> Informe N° DFOE-EC-IF-04 emitido el 26 de junio de 2012.

## Plan Anual Institucional

A partir del 2015 la CCSS inició un proceso de planificación y rendición de cuentas para migrar en forma gradual hacia un enfoque de resultados<sup>66</sup>, incluyendo en el Plan Anual Institucional (PAI) únicamente las metas que cumplieran con ese enfoque.

En concordancia con lo anterior, el PAI para el 2016 lo conforman 33 metas, de las cuales 25 corresponden al Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, cuyo objetivo sectorial, en lo que compete a la Institución, es *Mejorar el estado de salud de la población y la calidad de vida*, y 8 metas que corresponden al Plan Estratégico Institucional.

Es importante resaltar que para que la CCSS logre una efectiva rendición de cuentas con enfoque de resultados, es necesario que los procesos de planificación y asignación de recursos se realicen considerando el modelo de atención vigente, por niveles y redes de servicio<sup>67</sup>, situación contraria a lo que sucede en la actualidad, en donde dichos procesos, se continúan orientando hacia las unidades ejecutoras como entes individualizados, sin considerar la integralidad del modelo de atención de la salud, lo que dificultará los resultados deseados con dicho enfoque.

**La planificación y asignación de recursos de la CCSS se orienta hacia las unidades ejecutoras como entes individualizados y no responde al modelo de atención vigente por niveles de atención y redes de servicios**

Al respecto, esta Contraloría General, en el Informe DFOE- SOC- IF-2011<sup>68</sup>, señaló que *la estructura programática de la CCSS<sup>69</sup>, específicamente en lo que se refiere al programa de Atención Integral de la Salud, se debe definir*

<sup>66</sup> Aprobado por la Junta Directiva 8730 del 14 de agosto de 2014.

<sup>67</sup> Cuyo objetivo es lograr una articulación efectiva de los servicios de salud y mejorar la capacidad resolutoria, considerando aspectos como equidad, calidad, oportunidad, eficacia, accesibilidad para toda la población nacional y eficiencia en la utilización de los recursos disponibles en la institución.

<sup>68</sup> Informe DFOE-SOC-IF-15-2011 del 13 de diciembre de 2011. DFOE-SOC-0966 del 8 de diciembre de 2014

<sup>69</sup> La estructura programática a nivel general se define como aquel instrumento en donde se presenta de manera coherente y ordenada los programas y subprogramas definidos en función de los objetivos y metas que se pretenden alcanzar. Debe ser el reflejo de la red de producción institucional.

*de manera coherente y ordenada en función de los objetivos, metas y productos que se pretenden alcanzar con el modelo de atención de salud vigente, de tal forma que los esfuerzos de cada unidad ejecutora coadyuven a la eficiencia y eficacia de ese modelo de atención. El cumplimiento de lo anterior, permitiría vincular la planificación con la asignación de recursos y la producción del modelo de atención en forma integral, posibilitaría la medición de la gestión de cada una de las redes con sus respectivos niveles de atención y la rendición de cuentas acorde con el modelo establecido.*

A su vez, en un estudio reciente emitido por Contraloría General, sobre la Eficiencia y Eficacia de la Gestión del Servicio de Consulta Externa – Medicina General en el Primer Nivel de Atención de la CCSS<sup>70</sup>, se determinó, entre otras cosas, que *los recursos asignados al Primer Nivel de Atención, durante los últimos diez años, han sido en promedio menores con respecto al Segundo y Tercer Nivel de atención, situación que va en dirección contraria respecto de lo que se pretendía en la Reforma del Sector, en el sentido de permitir una mayor capacidad resolutoria de este Primer Nivel y reducir la demanda por servicios en el Segundo y Tercer nivel, y por ende, abaratar los costos del sistema de salud en su integralidad.*

El hecho de que la CCSS oriente los procesos de planificación y asignación de recursos a las unidades ejecutoras individualizadas y no a los niveles de atención y redes de servicio, no le permitirá conocer las necesidades de cada uno de dichos niveles de atención, por lo que tampoco podrá definir con precisión los recursos financieros que necesitan para avanzar hacia un sistema de salud a nivel nacional, más eficiente y sostenible financieramente.

Finalmente señalar que, las disposiciones emitidas por este Órgano Contralor sobre los aspectos mencionados, al momento del presente comentario, se encuentran en proceso de cumplimiento, ya que según indican las autoridades de la CCSS se están analizando posibles ajustes a ese modelo de atención y por ende, al Plan Estratégico Institucional.

<sup>70</sup> DFOE-SOC-IF -26-2016

## 6.2 Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)

- RECOPE tiene un presupuesto inicial 2016 de **₡1.336.529 millones** y presenta un **decrecimiento del 4,0%** entre el presupuesto inicial 2016 y el definitivo 2015.
- Por el lado de los ingresos, la venta de bienes y servicios se estima caerá un **3,4%** justificado primordialmente por la caída internacional de los precios del petróleo, y la reducción de la venta de combustibles por generación térmica.
- Por el lado de los egresos, la situación antes mencionada se ve reflejada en la partida de **Materiales y suministros con una disminución de 2,4%**.

De conformidad con la Ley nro. 6588 del 30 de julio de 1981, le corresponde a la Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE) la refinación, el transporte, la comercialización a granel del petróleo y sus derivados.

Dentro de dicho contexto se formuló para el 2016, el presupuesto inicial por la suma de **₡1.336.529 millones**, aprobado parcialmente por la Contraloría General de la República por ese mismo monto.

En cuanto al presupuesto de **ingresos**, este se compone de Ingresos Corrientes en un 98,6% del presupuesto total, lo cual, proviene de la Venta de productos derivados del petróleo. Por su parte los recursos provenientes de la Clase Financiamiento equivalen al 1,4% restante. El detalle de los ingresos se muestra en el cuadro 27.

La estimación presupuestaria por concepto de Venta de bienes y servicios muestra un decrecimiento de 3,4% en el presupuesto inicial 2016 con respecto al definitivo de 2015, lo cual es consistente con los ajustes a la estimación de los ingresos y la compra de materia prima, realizados por la Institución desde el 2015.

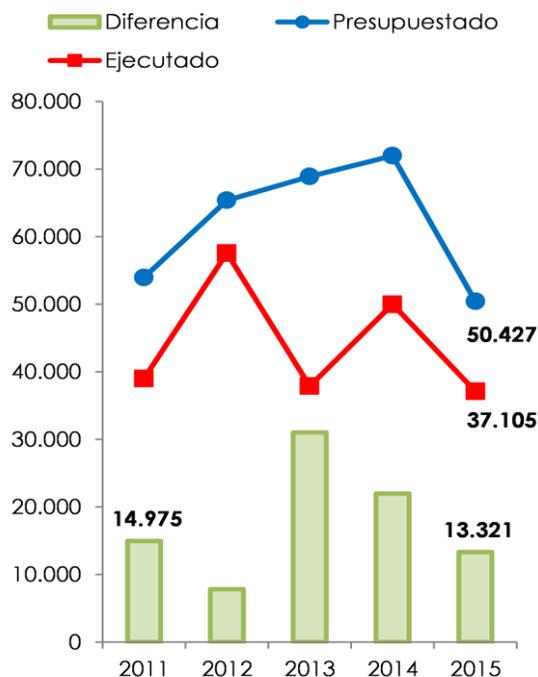
Al respecto, mediante el presupuesto extraordinario N° 1-2015, el Órgano Contralor aprobó una disminución de **₡512.400 millones** en los ingresos y egresos por estos conceptos, de conformidad con la metodología y parámetros utilizados por RECOPE en su proyección. En dicho documento la institución argumentó la disminución de los precios internacionales del petróleo, de los ingresos autorizados por la ARESEP, de las ventas de combustible para generación térmica y la reestimación de las compras de productos terminado (por ajustes en el tipo de cambio del dólar con respecto al colón, precio promedio y volúmenes de

**CUADRO 27**  
**REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO: DETALLE DE LOS INGRESOS,**  
**2013-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Ingresos	Ingresos ejecutados		Ingresos presupuestados		Part. %	Var %
	2013	2014	Definitivo	Inicial		
			2015	2016		
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>1.630.684</b>	<b>1.707.981</b>	<b>1.366.681</b>	<b>1.317.543</b>	<b>98,6%</b>	<b>-3,6%</b>
Venta de bienes y servicios	1.625.774	1.704.142	1.363.008	1.316.128	98,5%	-3,4%
Ingresos de la propiedad	1.330	2.147	3.016	758	0,1%	-74,9%
Otros ingresos no tributarios	3.580	1.692	657	657	0,0%	0,0%
<b>Ingresos de capital</b>	<b>24</b>	<b>252</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>
Venta de activos	24	252	-	-	0,0%	0,0%
<b>Financiamiento</b>	<b>59.978</b>	<b>92.821</b>	<b>26.131</b>	<b>18.986</b>	<b>1,4%</b>	<b>-27,3%</b>
Financiamiento interno	25.165	21.497	20.011	11.990	0,9%	-40,1%
Financiamiento externo	-	-	3.320	6.996	0,5%	110,7%
Superávit específico	34.813	71.324	2.800	-	0,0%	-100,0%
<b>TOTAL</b>	<b>1.690.686</b>	<b>1.801.055</b>	<b>1.392.812</b>	<b>1.336.529</b>	<b>100,0%</b>	<b>-4,0%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

**GRÁFICO 12**  
**REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO:**  
**COMPORTAMIENTO DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE**  
**INVERSIONES,**  
**2011-2015**  
**-MILLONES DE COLONES-**



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

importación) y su consecuente efecto en las ventas estimadas.

Sobre el particular, los ingresos percibidos sobre producto de la venta de hidrocarburos están sujetos a factores internos y externos, por lo cual, es relevante para RECOPE el seguimiento estricto al comportamiento de las variables que inciden en los precios internacionales y su impacto en logro de las estimaciones de ingresos por venta de combustibles, para ajustar oportunamente dichos precios.

Por otra parte, la Clase Financiamiento incluye la emisión de títulos valores y crédito. En el presupuesto 2016 se incorporaron recursos por la suma de ₡18.986 millones, monto que de acuerdo con la información del cuadro anterior muestra un decrecimiento de 27,3% con respecto al presupuesto definitivo 2015. Esto impacta directamente la asignación presupuestaria del Programa de Inversiones, el cual reporta un decrecimiento de 20,0% en 2016 con respecto a 2015, toda vez que la aplicación de recursos de financiamiento es exclusiva para gastos de capital.

**Inversiones de RECOPE afectadas por menor asignación presupuestaria y subejecución histórica de ese Programa.**

La proyección de recursos para el Programa de Inversiones en el 2016, se estima en ₡40.325,7 millones. El citado programa comprende los siguientes proyectos:

- Ampliación de la capacidad de almacenamiento
- Mejoramiento en facilidades portuarias y refinería
- Mejoramiento de oleoducto y planteles
- Maquinaria y equipo operacional y de apoyo
- Sistemas de información
- Vehículos
- Mobiliario y equipo de apoyo.

Como complemento a lo apuntado conviene resaltar que RECOPE históricamente no ha logrado alcanzar niveles óptimos de ejecución del Programa de Inversiones, según se muestra en el gráfico 12.

Sobre este tema la Contraloría General dispuso a la Junta Directiva de la entidad 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, base para el plan presupuesto. Sobre el particular, mediante el oficio N° JD-SA-034-2012 del 7 de agosto de 2012, se comunicó a la Contraloría General el acuerdo tomado por ese Órgano Colegiado, en el cual, se dio por recibida la propuesta de priorización de las obras y el plan de acción para la gestión de proyectos.

No obstante, para el ejercicio económico 2015 el nivel de ejecución alcanzó el 62,0%, lo cual presenta oportunidad de mejora.

Con respecto a los proyectos ejecutados en el 2015, destaca el de ampliación de la capacidad de almacenamiento con una ejecución de un 87,0% con respecto al presupuesto modificado, y una participación del 45,0% del monto ejecutado, el cual asciende a los ₡37.105 millones. Otro proyecto al cual se destinó una cantidad importante de recursos en el 2015, corresponde a las obras de mejoramiento en facilidades portuarias y refinería, con una ejecución de ₡11.727, equivalente al 68,0% del monto presupuestado para dicho proyecto.

En cuanto a los **egresos**, la partida más representativa de RECOPE es la de Materiales y suministros, la cual, equivale a un 86,0% del presupuesto total. No obstante, la asignación presupuestaria de 2016 con respecto al presupuesto definitivo de 2015, reporta para esta partida un decrecimiento de 2,4%, esto como consecuencia de la tendencia de ajuste entre ingresos y egresos operada en el año 2015 y la reestimación de la importación de producto terminado antes comentadas. Los principales egresos por partida de RECOPE se muestran en el cuadro 28.

Asimismo, un 3,6% se destina a la partida Remuneraciones y aproximadamente un 5,8% al pago de Servicios. La partida de Bienes Duraderos, representa en esos años cerca de un 2,8% del presupuesto total, pero con respecto al presupuesto definitivo de 2016 experimentó un decremento significativo de 18%, principalmente en la asignación para Construcciones, adiciones y mejoras, así como, maquinaria, equipo y mobiliario, lo cual, resulta consistente con la rebaja al Programa de Inversiones antes comentado.

Por su parte, la Contraloría General improbo, el contenido presupuestario de los gastos que fueron excluidos y detallados en resoluciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) N° RIE-091-2015 y RIE-101-2015 del 21 de agosto y 13 de octubre, ambas de 2015. Estas resoluciones fueron dictadas al amparo de las facultades legales otorgadas en los artículos 4, 5, 6 y 32 de la Ley N° 7593 del 5 de setiembre de

1996. Al respecto, tales gastos no contaban con la fuente de ingresos que los financie, pues, la ARESEP no autorizó el uso de los ingresos por venta de productos derivados del petróleo para ese fin.

**Se improbaron gastos derivados de la Convención Colectiva, por no contar con fuente de ingresos que los financie.**

En conclusión, los factores aludidos en materia de ingresos constituyen riesgos en el proceso de ejecución del presupuesto. Así, le asiste a la entidad la responsabilidad primaria de asegurar los criterios de legalidad, oportunidad, discrecionalidad, eficiencia y rentabilidad de las decisiones adoptadas en la ejecución de recursos tarifarios, fuente primaria de ingresos de RECOPE. Asimismo, conviene el estricto seguimiento al comportamiento de dicho ingreso y los factores que lo determinan, para efectuar de forma oportuna los ajustes necesarios al presupuesto.

En cuanto a la subejecución de inversiones, es necesaria la especial atención para subsanar las debilidades propias de la fase de ejecución del presupuesto, cuyo impacto puede retrasar el cumplimiento de metas estratégicas, limitar la capacidad instalada para atender la demanda y comprometer la calidad en la entrega del servicio.

**CUADRO 28**  
**REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO: DETALLE DE LOS EGRESOS,**  
**2013-2016**

-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

	Egresos ejecutados		Egresos presupuestados			
			Definitivo	Inicial	Part. %	Var. %
	2013	2014	2015	2016		
Remuneraciones	44.563	46.950	53.822	48.515	3,6%	-9,9%
Servicios	76.777	77.738	94.036	77.335	5,8%	-17,8%
Materiales y suministros	1.439.390	1.533.101	1.178.667	1.149.872	86,0%	-2,4%
Intereses y comisiones	3.014	4.153	8.106	8.968	0,7%	10,6%
Activos Financieros	9.406	-	-	-	0,0%	0,0%
Bienes Duraderos	35.285	48.071	45.621	37.406	2,8%	-18,0%
Transferencias Corrientes	8.386	2.452	5.186	4.424	0,3%	-14,7%
Amortización	2.541	3.333	3.621	3.426	0,3%	-5,4%
Cuentas Especiales	-	-	3.754	6.585	0,5%	75,4%
<b>TOTAL</b>	<b>1.619.362</b>	<b>1.715.797</b>	<b>1.392.812</b>	<b>1.336.529</b>	<b>100,0%</b>	<b>-4,0%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

En adición a lo anterior, y en relación con las inversiones de RECOPE, es importante reseñar que mediante el oficio N° DFOE-DI-1409 del 20 de junio de 2013, el Órgano Contralor le ordenó a la institución abstenerse de utilizar el estudio de factibilidad elaborado por la empresa China Huanqiu Contracting and Engineering Corporation (HQCEC). Además, dispuso en el informe DFOE-AE-IF-02-2014 del 4 de abril de 2014 abstenerse de utilizar el informe “Financial Feasibility and Risk Analysis” emitido por la empresa WorleyParsons; documentos atinentes al proyecto de ampliación y modernización de la Refinería de Moín.

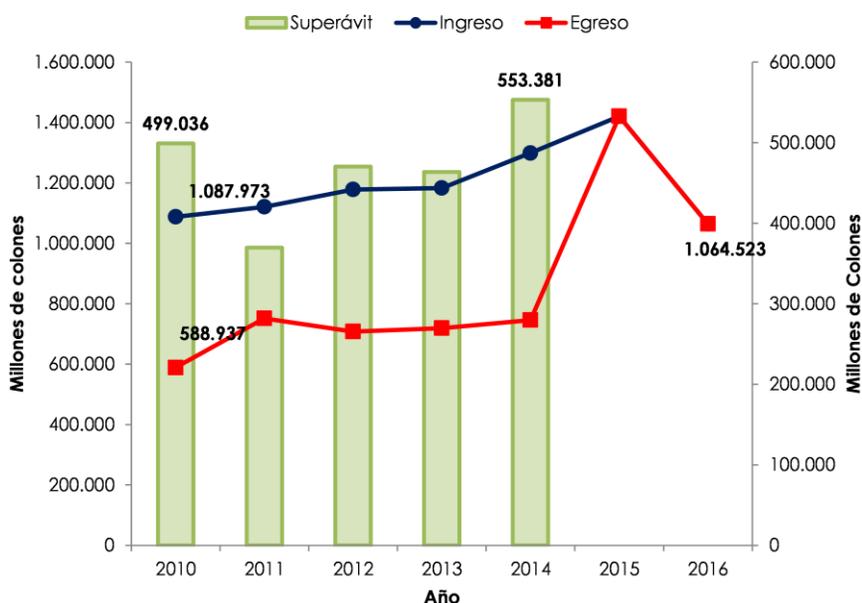
Al respecto, en el IV Informe de ejecución presupuestaria del periodo 2015, remitido a la Contraloría General el 21 de enero de 2016, se indica que RECOPE y “China National Petroleum Corporation” (CNPCI) continúan en el proceso de negociación sobre el rumbo del proyecto, donde se valora la posibilidad de transferir las acciones de CNPCI a un tercero. En este sentido, preocupa al Órgano Contralor que a la fecha no se hayan concretado acciones que permitan decidir sobre el futuro del proyecto; y mientras tanto, la Empresa Conjunta opera en parte con fondos aportados por la Refinadora.

### 6.3 Instituto Nacional de Seguros (INS)

- El presupuesto inicial para el año 2016 del INS decreció en un 25% en comparación con los recursos totales presupuestados para el año 2015, debido a la disminución de los ingresos de capital.
- Se eliminan los pluses en salarios de nuevos empleados, a partir del año 2016.
- Para el año 2016 se imprueba la transferencia de ₡5.000 millones, al Programa Mi Primer Empleo, por no existir una ley expresa que autorice la erogación de esos recursos públicos para esos fines.
- Para el 2016, ya no se incorpora el programa asociado al Hospital del Trauma.
- A criterio de la Contraloría General existe un vacío en la definición de “Servicios auxiliares de seguros” que presta Insurance S.A. al INS.

El presupuesto inicial del Instituto Nacional de Seguros, correspondiente al año 2016, ascendió a los ₡1.064.523 millones mostrando un decrecimiento del 25,0% en comparación con los recursos totales presupuestados en el año 2015, principalmente por la disminución en los ingresos de capital, los cuales en comparación con el año 2015 decrecen en un 63% y en los que

**GRÁFICO 13**  
**INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS,**  
**2010-2016**  
 -MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

se incorporan los recursos provenientes de la venta de activos fijos, recuperación de préstamos al sector privado, recuperación de otras inversiones, entre otros.

La mayor concentración de recursos aprobados para el período presupuestario 2016, se encuentra en el programa de "Servicios de Seguros Comerciales, Solidarios y de Mercadeo", el cual tiene asignado un 71% del monto total del Presupuesto Inicial aprobado, cuyo destino principal es la actividad aseguradora comercial, de seguridad social y reaseguradora del Instituto; así como la atención de las obligaciones derivadas de los contratos de seguros y reaseguros.

En el caso de los **ingresos**, durante el período 2010-2016, por la naturaleza de las funciones que desarrolla el INS, la mayor proporción de recursos que percibe provienen de la subpartida "Ingresos no tributarios", en la que se incorporan los recursos relacionados con la venta de seguros y reaseguros. Específicamente, para el período 2016, esta subpartida representa el 69,6% del total del presupuesto de ingresos de la entidad. La composición de los ingresos para los períodos presupuestarios comprendidos entre los años 2010 a 2016 se presenta en el cuadro 29.

De acuerdo con lo indicado en el documento de presupuesto inicial del INS, la disminución de los ingresos se debe al decrecimiento en los ingresos de capital, producto principalmente de la disminución de la subpartida "Recuperación de otras inversiones", por cuanto en el 2015 se realizó la venta de títulos valores cuyo vencimiento estaba planificado para el año

2016.

Por el lado de los **egresos**, durante el período 2010-2016, la partida de mayor importancia en el presupuesto de egresos del INS es la de "Servicios". Al respecto, para el año 2016, dicha partida representa el 54% del total de egresos y se incorporan dentro de ella los recursos de la actividad sustantiva del INS, relacionados con el cumplimiento de las obligaciones de los contratos de seguros y significa el 76,61% de los recursos totales de la misma. Dentro de la referida partida de "Servicios", destacan los recursos presupuestarios para los "Servicios comerciales y financieros", que representan el 14,57% de esa partida, destinados a la promoción de los seguros, así como al pago de los servicios que gestionan el INS con las subsidiarias Insurance Servicios S.A. y el Hospital del Trauma S.A., entre otros.

En relación con la partida de Remuneraciones, esta crece en un 0,3% en comparación con los recursos presupuestados en el año 2015. De acuerdo con lo indicado en el documento del presupuesto inicial 2016, esta situación se debe a que existe un racionamiento en cuanto a la proyección y empleo de horas extraordinarias, servicios especiales y suplencias, lo cual genera una disminución en las obligaciones obrero-patronales, mermando el incremento característico de este rubro.

Un aspecto de importancia relacionado con esta partida, es que de conformidad con el nuevo acuerdo colectivo, se aplicará el sistema de salario único global, a las nuevas contrataciones de personal que realice el

**CUADRO 29**  
**INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS: DETALLE DE LOS INGRESOS,**  
**2010-2016**

-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-

Ingreso	Presupuesto ejecutado					Presupuesto Definitivo	Presupuesto Inicial	Part. %	Var. %
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016		
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>489.630</b>	<b>504.099</b>	<b>579.871</b>	<b>594.246</b>	<b>685.877</b>	<b>709.896</b>	<b>740.839</b>	<b>69,6%</b>	<b>4,4%</b>
Ingresos no tributarios	489.630	504.099	579.871	594.246	685.877	709.896	740.839	69,6%	4,4%
<b>Ingresos de capital</b>	<b>45.655</b>	<b>152.580</b>	<b>228.786</b>	<b>114.358</b>	<b>149.633</b>	<b>265.036</b>	<b>99.293</b>	<b>9,3%</b>	<b>-62,5%</b>
Otros ingresos de capital	5.765	16.917	16.954	6.186	17.145	5.258	916	0,1%	-82,6%
Recuperación de préstamos	39.866	135.653	211.558	108.114	132.468	259.699	98.227	9,2%	-62,2%
Venta de activos	24	10	273	58	19	78	150	0,0%	92,3%
<b>Financiamiento</b>	<b>552.688</b>	<b>464.522</b>	<b>369.778</b>	<b>474.492</b>	<b>463.790</b>	<b>445.947</b>	<b>224.392</b>	<b>21%</b>	<b>-49,7%</b>
Recursos de vigencias anteriores	552.688	464.522	369.778	474.492	463.790	445.947	224.392	21%	-49,7%
<b>TOTAL</b>	<b>1.087.973</b>	<b>1.121.200</b>	<b>1.178.434</b>	<b>1.183.096</b>	<b>1.299.300</b>	<b>1.420.879</b>	<b>1.064.523</b>	<b>100%</b>	<b>-25,1%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

**CUADRO 30**  
**INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS: DETALLE DE LOS EGRESOS,**  
**2010-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Ingreso	Presupuesto ejecutado					Presupuesto	Presupuesto	Part. %	Var. %
	2010	2011	2012	2013	2014	Definitivo 2015	Inicial 2016		
Remuneraciones	46.400	47.663	50.487	66.336	52.989	58.238	58.440	5,5%	0,3%
Servicios	299.336	315.539	359.078	402.919	419.034	563.535	570.775	53,6%	1,3%
Materiales y suministros	3.949	4.324	4.669	4.370	5.965	13.816	18.302	1,7%	32,5%
Intereses y comisiones	81	24				43	2.020	0,2%	4652,9%
Activos financieros	197.391	349.460	261.808	173.015	229.870	680.018	333.345	31,3%	-51,0%
Bienes duraderos	9.235	9.003	5.356	43.168	15.507	21.495	16.830	1,6%	-21,7%
Transferencias corrientes	32.546	25.592	26.784	29.698	22.554	61.367	64.810	6,1%	5,6%
Transferencias de capital	0	0	0	0	0	22	0	0,0%	-100,0%
Cuentas especiales	0	0	0	0	0	<b>22.346</b>	0	0,0%	-100,0%
<b>TOTAL</b>	<b>588.937</b>	<b>751.605</b>	<b>708.182</b>	<b>719.506</b>	<b>745.919</b>	<b>1.420.879</b>	<b>1.064.523</b>	<b>100,0%</b>	<b>-25,1%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

Instituto, el cual ya se empleaba en los puestos de nivel gerencial y fiscalización superior.

**El INS elimina pluses salariales a nuevos empleados a partir del 1° de febrero del 2016 y pasa a la modalidad de salario único.**

En cuanto a la partida de transferencias corrientes, para el período presupuestario 2016, se improbo la suma de ₡5.000 millones, los cuales serían destinados al programa Mi Primer Empleo, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por cuanto no existe una Ley que autorice la transferencia de dichos recursos por parte del INS a este programa.

Asimismo, durante el año 2015, el INS transfirió recursos por la suma de ₡11.211 millones al Ministerio de Hacienda, por concepto de dividendos de las utilidades. Dicha transferencia de recursos está amparada en lo establecido en el artículo 10 del Capítulo IV de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros N°8653, la cual dispone que, de la utilidad disponible anual del INS, se trasladará un veinticinco por ciento de las utilidades para el Estado costarricense

Tal y como se indicó para este año en el presupuesto del Instituto ya no se incorpora el programa asociado al Hospital del Trauma, cuyo objetivo era independizar todos los gastos asociados con la construcción de ese hospital, en virtud de que dicho centro hospitalario ya se encuentra en funcionamiento y es administrado de forma independiente.

**El Hospital del Trauma**, es una sociedad anónima cuyo accionista en un 100% es el Instituto Nacional de Seguros y se administra fondos públicos. Su creación obedece a la necesidad de mejorar los servicios a los asegurados y beneficiarios de los regímenes de los Seguros de Riesgos del Trabajo y Seguro Obligatorio de Automóviles principalmente, sin menoscabo de extender sus servicios a otros seguros de carácter voluntario que puedan requerirlos.

En relación con lo anterior, el presupuesto del **Hospital del Trauma** para el año 2016 corresponde a la suma de ₡28.702 millones, los cuales provienen en su mayoría de la venta de servicios médicos asistenciales y que serán destinados principalmente al pago de remuneraciones (59,3% de los recursos).

La composición de los gastos del presupuesto del Hospital del Trauma se presenta en el cuadro 31.

Las remuneraciones ocupan el 59,3% de los recursos presupuestados para el año 2016 y se incrementaron en un 22,8% en comparación con el presupuesto total del 2015, lo cual es producto del aumento en los servicios médicos asistenciales, actividad primordial de ese centro hospitalario.

**Por otra parte la subsidiaria Insurance Servicios**, se creó con el propósito de desarrollar los servicios auxiliares de seguros; se incluyen, los servicios actuariales, inspección, evaluación y consultoría en gestión de riesgos, entre otros.

**CUADRO 32**  
**HOSPITAL DEL TRAUMA: DETALLE DE LOS EGRESOS,**  
**2015-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Egreso	Presupuesto Definitivo 2015	Presupuesto Inicial 2016	Part. %	Variación	
				Absoluta	%
Remuneraciones	13.845	17.008	59,3%	3.163	22,8%
Servicios	4.961	6.519	22,7%	1.558	31,4%
Materiales y suministros	3.791	2.783	9,7%	-1.008	-26,6%
Bienes duraderos	1.494	1.286	4,5%	-208	-13,9%
Transferencias	481	1.105	3,9%	625	129,9%
Cuentas especiales	8		0,0%	-8	-100,0%
<b>TOTAL</b>	<b>24.580</b>	<b>28.702</b>	<b>100,0%</b>	<b>4.122</b>	<b>16,8%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

El presupuesto de esa sociedad, aprobado para el periodo 2016 es por la suma de ¢23.991 millones, de los cuales un 95,0% provienen de la venta de bienes y servicios.

**CUADRO 31**  
**INSURANCE SERVICIOS: DETALLE DE LOS EGRESOS,**  
**2015-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Egreso	Presupuesto Definitivo 2015	Presupuesto Inicial 2016	Part. %	Var.	
				Absoluta	%
Remuneraciones	13.439	15.632	65,2%	2.194	16,3%
Servicios	2.431	3.343	13,9%	912	37,5%
Materiales y suministros	3.847	3.809	15,9%	-38	-1,0%
Bienes duraderos	297	606	2,5%	308	103,7%
Transferencias corrientes	255	201	0,8%	-54	-21,1%
Activos Financieros	390			-390	-100,0%
Cuentas especiales	27	401	1,7%	374	1388,4%
<b>TOTAL</b>	<b>20.685</b>	<b>23.992</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.306</b>	<b>16,0%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

**La Contraloría General emitió el informe N° DFOE-EC-IF-01-2015, sobre la Gestión del Hospital del Trauma S.A., en el que se evidenciaron algunas debilidades relacionadas con la planificación institucional, el proceso de compras institucionales, ausencia de un sistema de costeo de los servicios y niveles de infraestructura en desuso. Al respecto, la mayoría de las disposiciones han sido razonablemente atendidas, quedando pendientes de cumplir las relacionadas con la definición del sistema de costeo, la definición de una estrategia para el uso de la infraestructura y la emisión de un manual de organización y procedimientos del Hospital**

En el cuadro 32 se muestra la composición del gasto del Insurance para el periodo 2015-2016.

Las remuneraciones ocupan el 65% del presupuesto inicial 2016 y se incrementaron en un 16,3% con respecto al monto total presupuestado para el 2015, lo cual según la administración se debe a los recursos previstos para el incremento salarial conforme a la inflación estimada, y a un incremento de plazas adicionales para atender la demanda de servicios por parte del INS.

Sobre el particular, cabe indicar que a criterio de esta Contraloría General existe un vacío en la definición de "servicios auxiliares de seguros" contenida en el artículo 18 de la Ley N° 8653, puesto que no existe una delimitación de los servicios que pueden enmarcarse dentro de dicho concepto. La definición de esos servicios compete al CONASIF y es responsabilidad de la Administración que todo su accionar se enmarque en el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creado.

## 6.4 Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)

**El presupuesto del Instituto Costarricense de Electricidad, asciende a ₡1.733.031 millones, 2,5% menos que el presupuesto definitivo 2015.**

Se procede a realizar una síntesis de los principales aspectos determinados en el presupuesto inicial del año 2016 del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y las variaciones que se han reflejado en los montos presupuestados en el período comprendido entre los años 2013-2016, tanto en ingresos como en gastos. Además, se describen aspectos del Programa de Electricidad en materia de planificación y presupuesto. Lo referido en este comentario se limita a dicho programa de electricidad por las limitaciones legales en materia de confidencialidad que rigen la información de esa entidad.

De acuerdo con su Ley de Creación y con la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) tiene la responsabilidad de brindar los servicios de electricidad y telecomunicaciones, y para cumplir con lo establecido en el campo del suministro eléctrico presente y futuro, le corresponde el desarrollo de fuentes productoras de energía esencialmente hidráulicas, así como otras provenientes de

alternativas limpias y renovables.

En lo pertinente a los servicios de telecomunicaciones, la participación del ICE se consolidó con la emisión de la ley que "Regula precios y condiciones de Servicios de Telecomunicaciones del ICE", N.º 3226 (reformada por la Ley de "Fortalecimiento y Modernización de las entidades públicas del Sector de Telecomunicaciones, N.º 8660), que le otorgó la responsabilidad de la operación de los servicios de telecomunicaciones.

El ICE formuló un Plan Operativo Institucional para el año 2016, fundamentado en dos marcos de acción, el público que considera los lineamientos dictados en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 y el competitivo o de mercado definido en la Estrategia Grupo ICE 2014-2018, para atender las necesidades en materia de electricidad y telecomunicaciones del país<sup>71</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, la información que se brinda en el presente comentario se enmarca dentro de esas regulaciones expuestas.

Es pertinente indicar que para la ejecución física de las metas definidas en el Plan Operativo Institucional los recursos disponibles de ese Instituto se distribuyeron en tres programas: Alta Dirección y Gestión Administrativa, Electricidad y Telecomunicaciones.

Por el lado de los **ingresos**, para el ejercicio económico 2016 el Instituto Costarricense de

**CUADRO 33**  
**INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD: PRESUPUESTO DE INGRESOS,**  
**2013-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Ingresos	2013		2014		2015		2016		2016- 2015	
	Presupuesto Total	Part. %	Presupuesto Total	Part. %	Presupuesto Total 2/	Part. %	Presupuesto Inicial	Part. %	Variación Absoluta	Var. %
Ingresos Corrientes	1.381.741	69,1%	1.641.048	82,5%	1.450.367	78,4%	1.390.364	80,2%	-60.003	-4,1%
Ingresos de Capital	20.693	1,0%	26.495	1,3%	38.473	2,1%	35.986	2,1%	-2.487	-6,5%
Financiamiento	597.256	29,9%	321.212	16,2%	360.262	19,5%	306.681	17,7%	-53.581	-14,9%
<b>TOTAL</b>	<b>1.999.690</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.988.755</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.849.101</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.733.031</b>	<b>100,0%</b>	<b>-116.070</b>	<b>-6,3%</b>

1/Presupuesto total al 30 de setiembre de 2015.  
Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

<sup>71</sup> Ahora bien, para la debida comprensión del presente documento, debe tenerse en consideración que el Consejo Directivo del ICE declaró **confidencial** la información correspondiente al sector **telecomunicaciones**, bajo la potestad que le otorga el artículo 35 de la Ley N.º 8660. A partir de ello, la Contraloría General en atención al imperativo expuesto en el artículo 11 de la Ley contra la corrupción y enriquecimiento ilícito en la función pública N.º 8422, debe resguardar del conocimiento de terceros la información confidencial a la que ha tenido acceso en cumplimiento de sus funciones de control y fiscalización.

Electricidad (ICE) presupuestó la suma de ₡1.733.031 millones, de los cuales un 80,2% (₡1.390.364 millones) provienen de Ingresos Corrientes y constituyen la principal fuente de financiamiento de esta entidad, un 17,7% (₡306.681 millones) corresponden a la partida de Financiamiento y un 2,1% (₡35.986 millones) a Ingresos de Capital.

El total de ingresos aprobados para el año 2016 presenta un rebajo de ₡116.070 millones, es decir una disminución de un 6,3% con respecto al presupuesto aprobado al 30 de setiembre de 2015; ello como resultado de una reducción de ₡60.003 millones en Ingresos Corrientes, ₡53.581 millones en la partida de Financiamiento y ₡2.486.6 millones en la de Ingresos de Capital.

Tal situación se ha venido presentando desde el año 2013, lo cual se refleja al comparar el presupuesto en colones corrientes aprobado al 31 de diciembre de 2013 con el inicial para el año 2016 y que resulta en una disminución de un 13,3% para una variación de ₡266.659 millones, determinada principalmente por un rebajo en los recursos generados a partir del Financiamiento.

Como se mencionó los ingresos más significativos para el ICE son los Ingresos Corrientes generados por su actividad ordinaria, que representan un 80,2% del total del monto presupuestado, partida que no ha variado desde el año 2013, lo cual evidencia un estancamiento en colones, por este

concepto.

El segundo ingreso en importancia a nivel institucional corresponde al Financiamiento, 17,7% de los recursos económicos estimados para el año 2016; el cual, como se indicó anteriormente, presenta una disminución significativa, desde el año 2013, de ₡290.575 millones.

Considerando lo expuesto en cuanto a las tendencias de los ingresos presupuestados en el período comprendido entre los años 2013-2016, la Contraloría General de la República, considera que el ICE debe mantener un seguimiento puntual al comportamiento de los ingresos y por ende de los egresos; y tomar las acciones necesarias en forma oportuna de manera que el presupuesto se pueda ajustar a su ejecución real y de esta manera cumplir con los principios de universalidad e integridad, equilibrio presupuestario y sostenibilidad<sup>72</sup> y asegurar una adecuada programación entre los ingresos recibidos y los gastos a efectuar (ver cuadro 33).

Desde el punto de vista de los **egresos**, al Instituto Costarricense de Electricidad se le aprobó un presupuesto inicial de egresos por la suma de ₡1.733.031 millones.

El contenido económico de los egresos para el período 2013 - 2016 se detalla en el cuadro 34 con el propósito de que sean base para visualizar

**CUADRO 34**  
**INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD: PRESUPUESTO DE EGRESOS,**  
**2013-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Egresos	2013		2014		2015		2016		2016 - 2015	
	Presupuesto Total	Part. %	Presupuesto Total	Part. %	Presupuesto Total 2/	Part. %	Presupuesto Inicial	Part. %	Variación Absoluta	Var. %
Remuneraciones	418.286	20,9%	446.861	22,5%	434.185	23,5%	410.340	23,7%	-23.845	-5,5%
Servicios	403.897	20,2%	377.540	19,0%	404.261	21,9%	381.610	22,0%	-22.651	-5,6%
Materiales y Suministros	393.502	19,7%	429.103	21,6%	302.832	16,4%	262.974	15,2%	-39.858	-13,2%
Intereses y Comisiones	142.304	7,1%	143.260	7,2%	163.245	8,8%	182.728	10,5%	19.483	11,9%
Activos Financieros	40.722	2,0%	42.326	2,1%	73.299	4,0%	48.821	2,8%	-24.477	-33,4%
Bienes Duraderos	170.829	8,5%	180.257	9,1%	207.976	11,2%	160.402	9,3%	-47.575	-22,9%
Transferencias Corrientes	139.619	7,0%	143.333	7,2%	149.753	8,1%	167.871	9,7%	18.118	12,1%
Amortización	275.179	13,8%	225.912	11,4%	113.550	6,1%	118.285	6,8%	4.736	4,2%
Cuentas Especiales	15.353	0,8%	164	0,0%	0		0		0	
<b>TOTAL</b>	<b>1.999.690</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.988.755</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.849.101</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.733.031</b>	<b>100,0%</b>	<b>-116.070</b>	<b>-6,3%</b>

1/Presupuesto total al 30 de setiembre de 2015.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

<sup>72</sup> Contenidos en la norma 2.2.3 de las "Normas técnicas sobre presupuesto público N-1-2012-DC-DFOE".

las variaciones entre las asignaciones presupuestarias por partida en la serie de años antes indicada.

Los egresos aprobados al ICE para el año 2016, al relacionarlos con el total presupuestado, igual que en años anteriores, mantienen una importancia relativa similar; siendo las partidas más relevantes la de Remuneraciones con un 23,7%, la de Servicios con un 22,0% y la de Materiales y Suministros con un 15,2%, éstas tres representan el 60,9% del total presupuestado, misma proporción que se reflejó en el año 2015.

La disminución que refleja el presupuesto para el año 2016 impacta de manera más significativa las partidas de Remuneraciones, Servicios, Materiales y Suministros, Activos Financieros y Bienes Duraderos, las que muestran un rebajo total de ¢158.406 millones. En tanto las partidas que reflejan incrementos con respecto al presupuesto aprobado al 30 de setiembre de 2015, son Intereses y Comisiones con un 11,9%, Transferencias Corrientes con un 12,1% y Amortización con un 4,2%.

De la información detallada anteriormente se apunta que el presupuesto del ICE ha presentado una disminución de un 13,3% si se comparan los años 2013 y 2016.

Ante las condiciones financieras que han presentado el ICE y sus empresas en los años recientes, y por su entrada a un mercado en competencia en el caso del Sector Telecomunicaciones, la Contraloría General mantiene una fiscalización constante en aspectos como la situación financiera tanto de RACSA como del ICE y los proyectos de inversión realizados por ambas compañías; a fin de advertir oportunamente a las autoridades de ese Grupo sobre las acciones que deben acometer para minimizar el riesgo de una afectación a la Hacienda Pública; tanto por los resultados del mismo Instituto como por la incidencia de los resultados financieros de sus subsidiarias.

Respecto al **Programa de Electricidad**, para el año 2016, al Programa de Electricidad del ICE se le aprobó el contenido presupuestario para atender la demanda eléctrica y de planes de crecimiento a largo plazo.

De acuerdo con el rol institucional que le corresponde al ICE, en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, se le definieron acciones sectoriales y metas que se constituyeron en el marco de acción de las prioridades institucionales del proceso de formulación de la planificación operativa antes citada; las cuales

están relacionados específicamente con el aumento de energías limpia en la matriz energética para reducir la vulnerabilidad de la satisfacción de la demanda de este bien.

La meta sectorial se establece en términos de lograr un 94,0% de energía renovable para el periodo 2015-2018 y un 92,0% para el año 2016. Para ello en el ICE se estimaron los recursos para mantener la operación normal de todas las plantas hidroeléctricas, bajo criterios de disponibilidad y confiabilidad por medio del negocio de generación, y de esta manera producir un 70,0% de la energía renovable como aporte a la meta del año 2016.

Otro de los programas del PND se refiere al "Desarrollo de la infraestructura y procesos para el suministro de energía"; al respecto se indica en el plan operativo institucional del ICE las limitaciones financieras para atender lo especificado en las metas correspondientes sobre la construcción de nuevas líneas de distribución, de transmisión y las nuevas luminarias de alumbrado público, no obstante en la cartera de proyectos hay contenido presupuestario para los proyectos de inversión que contribuyen al cumplimiento de las metas de este programa.

**Ante las condiciones financieras que han presentado el ICE y sus empresas en los años recientes, y por su entrada a un mercado en competencia en el caso del Sector Telecomunicaciones, la Contraloría General mantiene una fiscalización constante en aspectos como la situación financiera tanto de RACSA como del ICE y los proyectos de inversión realizados por ambas compañías; a fin de advertir oportunamente a las autoridades de ese Grupo sobre las acciones que deben acometer para minimizar el riesgo de una afectación a la Hacienda Pública; tanto por los resultados del mismo Instituto como por la incidencia de los resultados financieros de sus subsidiarias.**

De acuerdo con lo comentado y para el cumplimiento de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Plan Operativo Institucional, el Programa de Electricidad presupuestó el contenido económico para la ejecución de los proyectos de Generación, siendo los más relevantes el Proyecto

Hidroeléctrico Reventazón, el Proyecto Geotérmico Las Pailas II, la Modernización de la Planta Hidroeléctrica de Río Macho y la Ampliación de la Planta Hidroeléctrica de Cachí, fundamentales para el suministro óptimo y continuo de electricidad. Comprenden el 53,4% del total de recursos asignados a los proyectos de Generación de Electricidad, y de éstos el que tiene un mayor volumen de recursos es el de PG Pailas II con un 22,6% de los recursos de Generación y un 12% del total del presupuesto dedicado a inversiones, el segundo en importancia relativa es el de Proyecto Hidroeléctrico Reventazón con un 21,4% de la Generación y un 11,4% del presupuesto de inversiones del Sector Eléctrico.

Por su parte en Transmisión de Electricidad, el presupuesto total asignado a este tipo de proyectos es de un 18,7% del presupuesto de inversiones de ese Sector Eléctrico, siendo el Anillo Sur el que tiene un mayor contenido económico -un 21,7% del presupuesto de transmisión-. Los otros tres proyectos que destacan por su contenido financiero son el Apoyo centros de servicio, Mejoras red de transporte de Electricidad Transmisión Coyal y Transmisión Jacó, los cuales suman un total de 36,5% del presupuesto de inversión por este concepto. Según el ICE, estos proyectos garantizan la transformación y transmisión de energía mediante la planificación, ejecución y control de procesos de operación y mantenimiento<sup>73</sup>.

En lo que respecta a Distribución, el principal proyecto es el de Mejoramiento Continuo de la Calidad, con un presupuesto de un 28,6% de los recursos para este tipo de actividad.

Otros proyectos financiados con los recursos del Programa de Electricidad corresponden a Alumbrado Público, Operación Integrada del SEN y Otros proyectos, cuyos recursos asignados constituyen el 13,1% del total del presupuesto de inversiones de electricidad.

Según la fuente de los recursos, el contenido presupuestario de los proyectos proviene de los recursos denominados ICE con un 27,3%, Financiamiento con un 66,7% y de la Venta de Servicios un 6,0%.

Las fuentes de financiamiento que presentan cambios importantes con respecto al presupuesto inicial del año 2015 son: ICE un 22,0%, Financiamiento un 57,0% y Venta de Servicios un 21,0%.

El presupuesto asignado al Programa de Electricidad presentó para el año 2016 una disminución de un 15,2% con respecto al monto aprobado al 30 de setiembre de 2015. Los principales rebajos se reflejan en las partidas de Remuneraciones (14,3%), Servicios (5,2%), Materiales y Suministros (36,8%), Bienes Duraderos (29,9%) y Amortización (30,8%). Por su parte únicamente se incrementa la cuenta de Intereses y Comisiones en un 20,9% y Transferencias Corrientes en un 11,4%. Las disminuciones que se presentan para el presupuesto del ICE para el 2016 están justificadas en las limitaciones del gasto propiciadas por la entidad y en la conclusión próxima de algunos de los proyectos de inversión.

## **6.5 Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT) y Consejos de Transporte**

- **El Presupuesto 2016 del MOPT asciende a ₡338.915 millones (1,1% del PIB estimado para 2016) y 14,8% menos que el presupuesto definitivo 2015.**
- **72,9% de los recursos se destina al programa 327 "Atención de Infraestructura Vial".**

El objetivo principal del Ministerio de Obras Públicas y Transportes es dotar al país de la infraestructura del transporte requerida y velar por la operativización del Sistema del Transporte<sup>74</sup>.

El presupuesto inicial del MOPT aprobado por la Asamblea Legislativa para el ejercicio económico de 2016 asciende a ₡338.915 millones<sup>75</sup>, suma que representa un decrecimiento porcentual del 14,8%<sup>76</sup>, con respecto al presupuesto definitivo de 2015. Del monto total del presupuesto el 23,7% (₡80.358 millones) se financia con ingresos corrientes (recursos internos), y el 76,3% (₡258.557 millones) con la colocación de títulos valores<sup>77</sup>.

El presupuesto aprobado se distribuye según la siguiente estructura programática: Programa 326 "Administración superior" ₡40.451 millones

<sup>74</sup> Fuente: <http://www.mopt.go.cr>.

<sup>75</sup> Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2016. Ley No. 9341. Publicado en la Gaceta N°. 240 Alcance Digital N°.112 del 10 de diciembre del 2015, PP-209-001.

<sup>76</sup> (Monto total del Presupuesto 2016/ Monto Presupuesto definitivo 2015-1)\*100= (₡338.915,2/₡397.982,2-1)\*100= 14,8%.

<sup>77</sup> Ley de Presupuesto Nacional N° 9341, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, PP-209-005.

<sup>73</sup> ICE, Plan Operativo Institucional 2016.

(11,9%), Programa 327 "Atención de Infraestructura Vial" ¢247.222 millones (72,9%), Programa 328 "Puertos y Regulación Marítima" ¢2.998 millones (0,9%), Programa 329 "Edificaciones Nacionales" ¢15.403 millones (4,5%), "Programa 331, subprograma 1" Administración vial y transporte terrestre ¢32.841 millones (9,7%). En relación con estos programas seguidamente se resumen, algunos proyectos de infraestructura que contienen los programas propuestos por ese Ministerio:

#### PROYECTOS EN LOS PROGRAMAS DEL MOPT

**Transferencia a CONAVI para la construcción del Puente Binacional Panamá-Costa Rica.**

**Reforzamiento del Rompeolas de Caldera.**

**Mejoramiento de las terminales de Transbordadores del Golfo de Nicoya.**

**Construcción del Nuevo Edificio del MOPT.**

En el Programa 327 "Atención Infraestructura de la red vial". Contempla las transferencias al CONAVI para la conservación, construcción y

mantenimiento de carreteras así como la nueva transferencia (contra partida local) para la ejecución del proyecto de construcción del puente binacional sobre el río Sixaola (Costa Rica y Panamá), establecida en el Convenio Fronterizo Costa Rica – Panamá<sup>78</sup>; además las transferencias al Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme UCR) y a las Municipalidades.

Sobre este último punto, cabe señalar que con la entrada en vigencia a partir del 01 de enero de 2016 de la Ley Especial para la transferencia de competencias (Nº 9329), se traslada la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal a los gobiernos locales, por lo que el MOPT deberá efectuar los ajustes en su estructura orgánica y definir un órgano técnico encargado de ejercer actividades de asesoría, coordinación y logística con los gobiernos locales. Asimismo le corresponde a la Tesorería Nacional girar los recursos a cada gobierno local, según lo establecen los artículos 3, 6, 8 y las disposiciones transitorias a la Ley Nº 9329.

Con el Programa 328 –"Puertos y Regulación Marítima" se pretende el

Destacan dentro de las justificaciones presentadas por el MOPT, finalizar el reforzamiento de 20 metros del rompeolas de Caldera, que se encuentra en estado crítico;

**CUADRO 35**  
**MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES: PRESUPUESTO DE EGRESOS,**  
**2013-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Partidas	Presupuesto Definitivo 2014	Presupuesto Definitivo 2015	Presupuesto Inicial 2015	Part.%	Var. %
Remuneraciones	44.836	48.077	48.903	14,4%	1,7%
Servicios	19.916	20.702	21.663	6,4%	4,6%
Materiales y suministros	12.612	10.925	12.849	3,8%	17,6%
Intereses y comisiones	28	27	20	0,0%	-23,1%
Bienes Duraderos	28.703	28.918	27.949	8,2%	-3,4%
Transferencias Corrientes	28.779	35.268	35.824	10,6%	1,6%
Transferencias de Capital	258.965	253.960	191.605	56,5%	-24,6%
Amortización	91	105	102	0,0%	-2,8%
Cuentas Especiales	778	-	-	0,0%	-
<b>TOTAL</b>	<b>394.709</b>	<b>397.982</b>	<b>338.915</b>	<b>100,0%</b>	<b>-14,8%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIGAF.

<sup>78</sup> Convenio Fronterizo Costa Rica – Panamá (Ley 7518 por parte de Costa Rica)

**CUADRO 37**  
**MOPT Y CONSEJOS DE TRANSPORTE: PRESUPUESTO INICIAL DE EGRESOS, 2013-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Institución	2013	2014	2015	2016
COSEVI	22.747	20.837	20.717	22.420
CTP <sup>1/</sup>	2.644	2.845	3.345	3.519
CNC	13.285	10.787	9.457	2.213
CONAVI	267.015	261.210	365.092	275.706
MOPT <sup>2/</sup>	118.432	137.118	151.648	148.985
<b>TOTAL</b>	<b>424.124</b>	<b>432.798</b>	<b>550.260</b>	<b>452.844</b>
Porcentaje del PIB	1,7%	1,6%	2,0%	1,5%
<b>Var %</b>		<b>2,0%</b>	<b>27,1%</b>	<b>-17,7%</b>

1/Se considera el monto propuesto, incluido por el CNC en el SIPP.

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

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP, SIGAF y el BCCR.

esto mientras se ejecuta la obra denominada "Rehabilitación y reforzamiento del rompeolas de Puerto Caldera". Asimismo, se aprobaron los recursos destinados a continuar con los avances parciales del mejoramiento de las terminales de transbordadores del Golfo de Nicoya: Barrio El Carmen de Puntarenas, Paquera y Playa Naranjo, labores que ha asumido el MOPT con carácter de urgencia desde el 2012, debido a su estado deplorable. Ambos proyectos<sup>79</sup> se encuentran a la espera del financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>80</sup>; esto por cuanto los desembolsos se realizarán una vez que el MOPT conforme la Unidad Ejecutora respectiva, según normas de procedimiento del BID, lo cual está en proceso<sup>81</sup>.

En el Programa 329 –“Edificaciones Nacionales” los recursos en gran medida son para para la construcción del nuevo edificio del MOPT, el cual albergará las direcciones, oficinas de apoyo administrativo y talleres, entre otros. Asimismo, la construcción de edificios nuevos relacionados con los servicios de seguridad vial, capitanías de puertos, delegaciones de tránsito y

<sup>79</sup> Tanto la "Rehabilitación y reforzamiento del rompeolas de Puerto Caldera", como el mantenimiento correctivo de las instalaciones portuarias de Puntarenas – Playa Naranjo y viceversa.

<sup>80</sup> Ley N° 9283, del Contrato de Préstamo N°3071-OC-CR, Gaceta N°. 219 del 13 noviembre 2014.

<sup>81</sup> Ley N° 9341. PP-209-040.

**CUADRO 36**  
**MOPT Y CONSEJOS DE TRANSPORTE: PORCENTAJE DE EJECUCIONES SUBPARTIDAS SELECCIONADAS, 2013-2016**  
**- PORCENTAJES-**

Institución	2013	2014	2015
COSEVI	84,1%	36,5%	43,7%
CTP	78,7%	97,8%	14,9%
CNC	84,3%	77,4%	48,7%
CONAVI	56,3%	61,4%	45,4%
MOPT	86,4%	90,2%	89,6%
<b>Promedio</b>	<b>78,0%</b>	<b>72,6%</b>	<b>48,5%</b>
<b>Global PIB</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,8%</b>

1/Subpartidas seleccionadas: Servicios de Gestión y apoyo, Mantenimiento y reparación, Construcciones adiciones y mejoras, y Bienes preexistentes.

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y el SIGAF.

acondicionamiento de áreas en sedes regionales y sede central. En este mismo programa proyecta ejecutar 9 obras nuevas (CEN CINAI). Por otra parte, si se plantean los egresos del MOPT desde el punto de vista de la estructura del gasto, en el cuadro 35 se presentan los datos según partida, para los ejercicios económicos de 2014, 2015 y 2016.

La mayoría de los recursos presupuestados los constituyen las transferencias corrientes y de capital que el MOPT realiza a las entidades de su sector (¢224.982 millones para el 2016) que representan el 66,4% del total del presupuesto del MOPT. Los restantes ¢113.933 millones se presupuestan para la gestión propia del MOPT; sin embargo, es importante señalar que de este monto que le queda al Ministerio, el 43,0% corresponde a remuneraciones y cargas sociales.

### Recursos del MOPT y sus consejos

Ahora bien, si tomamos en consideración los presupuestos iniciales del MOPT y sus órganos adscritos relacionados con la inversión en infraestructura, para los últimos cuatro años, tenemos el panorama descrito en el cuadro 38.

En relación con los recursos presupuestados para el MOPT y sus consejos, según se detalla en el cuadro anterior, se pueden señalar los siguientes aspectos relevantes:

**CUADRO 38**  
**MOPT Y CONSEJOS DE TRANSPORTE: PARTICIPACIÓN RELATIVA**  
**EN EL PRESUPUESTO INICIAL DE SUBPARTIDAS SELECCIONADAS,**  
**2013-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Institución	2013	2014	2015	2016	2016 Absoluto
COSEVI	23,6%	28,8%	20,5%	19,7%	4.427
CTP	13,0%	12,9%	13,0%	13,5%	477
CNC	36,0%	5,8%	79,5%	24,5%	542
CONAVI	85,9%	91,9%	94,4%	91,8%	252.961
MOPT	12,8%	11,8%	18,0%	22,6%	33.710
<b>Promedio</b>	<b>34,3%</b>	<b>30,2%</b>	<b>45,1%</b>	<b>34,4%</b>	

1/Subpartidas seleccionadas: Servicios de Gestión y apoyo, Mantenimiento y reparación, Construcciones adiciones y mejoras, y Bienes preexistentes

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP y el SIGAF.

- El monto global de los presupuestos equivale al 1,5% del PIB del país.
- La sumatoria total de los presupuestos iniciales del año 2016, disminuye en  $\text{Q}77.416$  millones (-17,7%) con respecto al monto total de los presupuestos iniciales del año 2015.
- El CONAVI es el ente que más recursos recibe con un 60,9% del total de los presupuestos asignados a los órganos citados.

Ahora bien, si se toma en consideración, para el MOPT y los Consejos citados, únicamente los montos del presupuesto por grupo de subpartidas que impactan directamente la inversión en infraestructura, como lo son: 1.04 Servicios de Gestión y apoyo<sup>82</sup>, 1.08 Mantenimiento y reparación<sup>83</sup>, 5.02 Construcciones adiciones y mejoras, 5.03 "Bienes preexistente, se puede observar en el cuadro 37 el peso relativo de estas subpartidas en los presupuestos de cada entidad.

<sup>82</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>83</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.

Ahora bien, si se analizan las partidas seleccionadas desde el punto de vista de su ejecución anual, se puede observar que en la mayoría de los casos ha sido muy baja, con excepción del MOPT, aspectos que se aprecian en el cuadro 38.

**...el CONAVI es la institución que en promedio asigna más recursos (94,4%) para invertir en infraestructura del transporte...**

En efecto, la tendencia en la ejecución de las partidas seleccionadas ha disminuido de un 78,0% en el año 2013 a un 48,5%, en el último año, lo cual refleja en parte debilidades de gestión y planificación. A modo de ejemplo, si consideramos que el CONAVI es la institución que en promedio asigna más recursos (94,4%) para invertir en infraestructura del transporte, según las partidas seleccionadas dentro de su presupuesto de 2015, es también una institución que refleja baja ejecución de los recursos, con únicamente un 45,4%, según se muestra en el cuadro, debido principalmente a la baja ejecución mostrada en el rubro 5.02.00 Construcciones, adiciones y mejoras. Situación sumamente preocupante, dado el papel protagónico del CONAVI en el desarrollo de la infraestructura del país y la enorme cantidad de recursos que le son asignados.

Resulta importante reseñar que en el 2015 las partidas seleccionadas, las cuales impactan directamente en la infraestructura del transporte, equivalen al 0,8% del PIB del país para ese año. Sin embargo, fue ejecutado en promedio el 48,5%.

La baja ejecución de los presupuestos del MOPT y sus Consejos, tiene impacto en el posicionamiento internacional del país en el tema de infraestructura, pues según el Informe de Competitividad Global 2015-2016 del Foro Económico Mundial, el país se ubica en la posición 115 entre 140 países evaluados en el pilar de calidad de carreteras.

Ante la Asamblea Legislativa, esta Contraloría General, el pasado 30 de octubre 2015, alertó sobre los significativos pagos de comisiones de compromiso, dada la baja ejecución de los préstamos externos. Sobre este tema en la exposición efectuada se expuso que: "De 2005 a 2014 se han cancelado comisiones por US\$14,2 millones" "Según el BID, Costa Rica es uno de los países con mayor costo de tener fondos aprobados sin desembolsar y el país con menor

porcentaje desembolsado de su cartera aprobada."

**...La baja ejecución de los presupuestos del MOPT y sus Consejos, tiene impacto en el posicionamiento internacional del país en el tema de infraestructura, pues según el Informe de Competitividad Global 2015-2016 del Foro Económico Mundial, el país se ubica en la posición 115 entre 140 países evaluados en el pilar de calidad de carreteras...**

En vista de la evidencia mostrada en este documento y la baja ejecución de los presupuestos del MOPT y sus Consejos, ese Ministerio, como órgano rector y teniendo como norte el Plan Nacional de Transporte (PNT), se enfrenta a la realidad de replantear el modelo de gestión que ha venido utilizando, especialmente en los procesos licitatorios de obras en el CONAVI, donde se ha determinado que el origen de la ineficacia e ineficiencia se encuentra en las etapas previas de desarrollo del proyecto, en lo que respecta a los estudios de preinversión, la oportunidad del inicio del proceso licitatorio y de la emisión de orden de inicio, entre otros<sup>84</sup>.

Por otra parte, y a partir de estudios de fiscalización realizados por esta Contraloría General, resulta reprochable que ese Ministerio efectúe anticipos de dinero interpretando erróneamente la normativa técnica y jurídica aplicable, provocando giros significativos del monto total contratado, sin haber iniciado las obras.<sup>85</sup> En efecto, los pagos anticipados, como una excepción, no pueden constituirse en el incentivo para la construcción de las obras, pues más bien ponen en riesgo el logro de los proyectos según lo acordado, así como, que los recursos dados por adelantado se utilicen en fines distintos para los que fueron girados y por tanto no se satisfagan las necesidades públicas<sup>86</sup>.

<sup>84</sup> Informe DFOE-IFR-03-2016 "Informe de la auditoría operativa sobre la eficiencia y economía del proceso de construcción y mejoramiento de carreteras de la red vial nacional (RVN)".

<sup>85</sup> Informe DFOE-IFR-01-2016-" Informe de auditoría sobre las situaciones significativas identificadas en la auditoría financiera realizada en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) sobre la información financiera, correspondiente al ejercicio económico 2014" Pág. 11.

<sup>86</sup> Informe DFOE-IFR-01-2016-" Informe de auditoría sobre las situaciones significativas identificadas en la auditoría financiera realizada en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) sobre la información financiera, correspondiente al ejercicio económico 2014"

En este punto es relevante señalar que el MOPT y sus Consejos deben de reflexionar y valorar la implementación de mejores prácticas en cuanto a la gestión realizada, por ejemplo, considerando modelos de otros países, donde las empresas contratistas entregan la obra desarrollada en el tiempo pactado con recursos propios y luego se realiza el pago por parte del Estado<sup>87</sup>, práctica que ha de ser congruente con la capacidad técnica y financiera que deben demostrar las empresas constructoras en los procesos licitatorios.

Tal y como lo ha señalado esta Contraloría General en otras oportunidades, los funcionarios responsables del MOPT y sus Consejos, han de tener presente la enorme responsabilidad de maximizar el uso de los recursos disponibles, tanto los propios como los recursos que por la coyuntura internacional están siendo puestos a disposición por los organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Corporación Andina de Fomento (CAF), así como crédito con el Eximbank de China Popular, todo sin perjuicio de reformas o ajustes impostergables que deben efectuarse, para efectos de lograr tales cometidos.

#### **Reflexión sobre las acciones del CONAVI respecto a la conservación de la red vial pavimentada y a la construcción del acceso a la Terminal de Contenedores de Moín.**

En cuanto a los contratos de Conservación de la red vial nacional pavimentada, la Contraloría General, con base en los antecedentes y justificaciones presentadas por CONAVI, otorgó dos autorizaciones para realizar por contratación directa los contratos, por un plazo de un año cada una y por un monto total de ¢70.220 millones en el 2014 y de ¢81.455 millones en el 2015.

Actualmente el CONAVI tiene en curso tres procesos licitatorios con diferentes niveles de avance, referidos al Mantenimiento rutinario sin maquinaria especializada (el cual se encuentra en trámite de apelación), Mantenimiento rutinario con equipo y rehabilitación del sistema de evacuación pluvial y Mantenimiento periódico y rehabilitación del pavimento. En virtud de lo cual el CONAVI debe adoptar las acciones que corresponda para que oportunamente se concreten dichos procesos

<sup>87</sup> <http://www.infobae.com/2013/09/29/1512287-el-kilometro-carretera-america-latina-cuesta-7-veces-mas-que-europa>

dado que en octubre próximo vence la segunda autorización concedida.

En relación con el Proyecto para el Diseño, Financiamiento, Construcción, Explotación y Mantenimiento de la Terminal de Contenedores de Moín (TCM) , se debe recordar que de conformidad con lo dispuesto en el Contrato suscrito, la Administración Concedente asumió la responsabilidad de tener un nuevo acceso vial para comunicar la ruta nacional N° 32 con la entrada al área de la concesión, esta nueva ruta denominada Camino de Acceso a la Terminal de Contenedores de Moín, Ruta Nacional N° 257, que consiste en una vía a cuatro carriles debidamente pavimentados y señalizados con los respectivos intercambios. La Contraloría General autorizó al CONAVI una contratación directa concursada mediante oficio DCA-0411-2016 para esos efectos.

En virtud de lo cual la Administración debe adoptar las acciones que corresponda para que oportunamente se cumpla en tiempo con la obligación de contar con el acceso definitivo, tomando en consideración los plazos que se requieren, entre otros, para ejecutar las fases de diseño y construcción del acceso, así como la asignación de su financiamiento.

#### ESTUDIOS CGR

**El informe DFOE-IFR-03-2016 revela, en cuanto a los proyectos de mejoramiento de carreteras, entre otras cosas:**

- **Carencia de estudios de preinversión realizándolos únicamente como requerimiento del MIDEPLAN.**
- **Orden de inicio inoportuna, en comparación con las gestiones de expropiación y reubicación de servicios públicos.**
- **Proyectos desactualizados por el equivalente a 7 años.**
- **Inclusión de trabajos no considerados en los diseños y cantidades de obra lo que aumenta costos y plazos.**
- **Inexistencia de verificación de la calidad.**
- **Falta de finiquito.**
- **Las licitaciones no incentivan mejoras en el plazo y calidad.**
- **Falta de un sistema que garantice la confiabilidad, oportunidad y utilidad de la información para elaborar los presupuestos para evaluación de las ofertas.**

## 6.6 Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)

- **Los ingresos presupuestados para el ejercicio económico 2016 del FODESAF ascienden a ₡559.144 millones, 23.489 millones más que el presupuesto definitivo 2015 (4,4%).**
- **Del monto total de los recursos, ₡370.394 millones (66,24%) se distribuye en instituciones con montos o porcentajes fijos o mínimos definidos en la Ley de creación del Fondo (N° 5662), como por ejemplo la CCSS, BANHVI, IMAS, y los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Educación Pública.**
- **La administración eficiente, eficaz, oportuna y transparente, de los recursos financieros del FODESAF resulta clave para el éxito de la gestión de la DESAF.**
- **Las autoridades del Fondo tienen un reto importante en el mediano plazo, de cara a generar una distribución de los recursos idónea, que cumpla con los mandatos establecidos por ley y no afecte la ejecución de programas sensibles para la población en pobreza o pobreza extrema.**

La Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), en el entorno actual enfrenta como uno de sus principales retos el contar con la suficiente liquidez en el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), para poder cumplir con el compromiso de financiar programas y servicios a las instituciones del Estado y a otras expresamente autorizadas en la Ley de creación de ese Fondo N° 5662<sup>88</sup> (cuya finalidad es brindar aportes complementarios al ingreso de las familias en estado de pobreza y pobreza extrema<sup>89</sup>) y la ejecución de programas de desarrollo social<sup>90</sup>.

En cuyo caso, además de los programas y servicios que establece su Ley de creación (N° 5662), se le han ido incorporando al fondo, a lo largo de los años, el financiamiento de una serie de programas tales como, AVANCEMOS del Ministerio de Educación Pública; el Régimen no Contributivo de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social, Red Nacional de Cuido Infantil; Atención Integral para la superación de la Pobreza; los Comedores Escolares y las Juntas de Educación; el Régimen

<sup>88</sup> Reformada mediante Ley N° 8783 del 14 de octubre del 2009.

<sup>89</sup> Se crearon mediante la Ley N°5662, reformada por la Ley N°8783 del 14 de octubre del 2009.

<sup>90</sup> Artículo 3 de la Ley N° 5662

de pensiones de adultos mayores en situación de pobreza de la CCSS y los Centros CEN CINAI.

En el gráfico 14 se puede apreciar el comportamiento de la recaudación de los ingresos reales y de las transferencias de aportes al sector social durante el período 2010-2015; así como, el comportamiento del superávit al 31 de diciembre de 2015, mostrando un crecimiento de 21,5% con respecto al ejercicio anterior.

Como se puede observar la recaudación de los ingresos mantuvo un crecimiento sostenido en sus fuentes y los egresos mostraron ese mismo comportamiento.

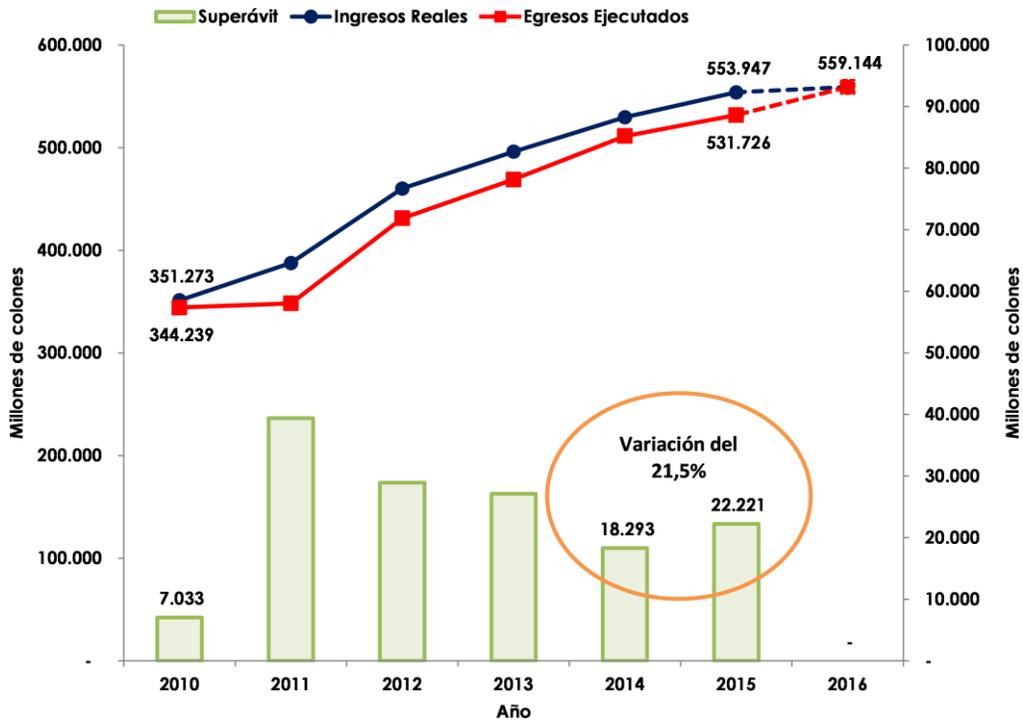
No obstante lo anterior, debe tenerse presente que bajo la responsabilidad de la DESAF, se mantiene un importante reto por el cobro a patronos morosos, ya que parte de los recursos que lo financian corresponden con el 5% de recargo sobre el total de sueldos y salarios que los patronos públicos y privados pagan mensualmente a los trabajadores. En cuyo caso,

de hacerse efectivo ese cobro, se generaría una cantidad de recursos adicionales para el Fondo.

Bajo este contexto, se tiene que el fondo se enfrenta a un escenario complejo, relacionado con la suficiencia para cubrir las aplicaciones en los distintos programas y servicios que le ha definido la normativa vigente, ello ante la práctica de promulgar normativa que incorpora nuevos destinos a esos recursos, toda vez que, nuevas asignaciones vienen a constituirse en cargas adicionales para el Fondo; lo que potencia el riesgo de su agotamiento como fuente de recursos, y por ende, la sostenibilidad en el mediano y largo plazo de programas sociales relevantes.

En ese sentido, esta Contraloría General, ha sugerido<sup>91</sup>, definir y sustentar técnicamente la suficiencia o insuficiencia de las asignaciones presupuestarias en función de la cobertura que se pretende alcanzar, y principalmente, sobre el impacto que esas asignaciones de recursos tendría en los programas sociales definidos por

**GRÁFICO 14**  
**FODESAF: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS,**  
**2010-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

<sup>91</sup> Oficio N° DFOE-SOC-1086 (14059) de fecha 17 de diciembre de 2013, relativo a Criterio sobre el Proyecto de Ley N°18.921 denominado "Ley de la Red Nacional de Cuido".

las autoridades del sector social que en la actualidad se financian con recursos del Fondo pero que no se encuentran regulados explícitamente en su ley de creación.

Además, los aportes del Fondo se pueden ver impactados debido a que sus ingresos están sujetos a condiciones de crecimiento de la economía y del comportamiento de variables como el empleo y otras que eventualmente pueda el Gobierno fijar en materia fiscal.

**...algunos de los programas sociales se han enfrentado al riesgo de ser afectadas significativamente (...)en el momento que la Dirección Nacional de CEN-CINAI se consolide y se le traslade el 15% de los recursos, la situación aquí expuesta pasaría de un riesgo a una realidad...**

Bajo este orden de ideas, cabe mencionar que, en la actualidad ya las transferencias del Fondo a algunos de los programas sociales se han enfrentado al riesgo de ser afectadas significativamente, en cuyo caso, ello no se materializó para el año 2016, puesto que, las autoridades del Ministerio de Salud y de Trabajo y Seguridad Social suscribieron convenios en donde se acordó giros menores al 15% de los recursos del Fondo que la ley destina para el Programa CEN-CINAI, en el tanto se consolida el proceso de conformación de la Dirección Nacional de CEN-CINAI, aplicando esos recursos a otros programas sociales. No obstante, en el momento que dicha dirección se consolide y se le traslade el 15% de los recursos, la situación aquí expuesta pasaría de un riesgo a una realidad.

De ahí que la administración eficiente, eficaz, oportuna y transparente, de los recursos financieros del FODESAF sea clave para el éxito de la gestión de la DESAF, máxime teniendo en consideración que al año 2014<sup>92</sup>el país alcanzó un 22,4% de la población en condición de pobreza, lo que se traduce en un total de 318.810 hogares pobres, de los cuales 94.810 hogares se encuentran en extrema pobreza. Lo que implica que para el 2014 la pobreza afectó a 1.170.634 ciudadanos, de las cuales 344.924 están en condición de pobreza extrema.

## Resultados de la aprobación presupuestaria 2016

### Ingresos

Los recursos presupuestados para el ejercicio económico 2016 ascienden a ¢559.144 millones, y se originan en tres fuentes: el 5% de recargo a las planillas de los patronos privados y públicos, que se estima en ¢319.922 millones (57,2%) -incluida la estimación por recuperación de morosidad por ¢5.000 millones; los recursos dispuestos en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República para el ejercicio económico 2015, que se financian con la recaudación del Impuesto sobre las Ventas, por un monto de ¢239.216 millones (42,8%) y ¢5 millones de ingresos no tributarios, correspondientes a intereses sobre saldos de cuentas corrientes.

El detalle de ingresos comparativo, para los períodos 2013-2016 se muestra en el siguiente cuadro, allí se observa que la propuesta de ingresos presentó una variación de ¢5.197 millones, con una variación porcentual de 0,9% en relación con el presupuesto definitivo 2015, señalando la Administración que la estimación propuesta la justifica un previsto "crecimiento de la economía" y la promesa por parte del Ministerio de Hacienda, del oportuno giro de recursos que se originan en el impuesto de ventas.

Al respecto, es importante aclarar que el presupuesto definitivo 2015 incluye el superávit libre 2014, en contraste con el presupuesto inicial del periodo 2016, el cual, no contiene el saldo del superávit al 31 de diciembre del 2015.

En relación con los recursos del superávit, la razón de que no se consigne ninguna estimación para el período 2016, es que, por las características del Fondo y lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley N°5662 y sus reformas, el monto del superávit estará determinado por los reintegrados al FODESAF, que las entidades o programas deben realizar a más tardar el 31 de marzo del año siguiente (en este caso 2016); por lo que este tipo de recursos se mostrará en el informe presupuestario de medio periodo correspondiente al ejercicio vigente; que como se muestra en el gráfico expuesto de previo se tiene que alcanzar la suma de ¢22.221 millones.

### Egresos

El monto total de los recursos que se asignan, se distribuyen de la siguiente manera: ¢370.394 millones (66,24%) en instituciones con montos o porcentajes fijos o mínimos definidos en la Ley N°

<sup>92</sup> INEC. Resultados Generales, Encuesta Nacional de Hogares. (ENAH) 2013.

**CUADRO 39**  
**FODESAF: TRANSFERENCIAS SEGÚN DESTINATARIO,**  
**2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Grupo Institucional	Transf. Corrientes	Transf. Capital	Total	Part. %
Al Gobierno Central	195.553	2.500	198.053	35,6%
A Órganos Desconcentrados	61.072	987	62.060	11,2%
A Instituciones Descentralizadas no Empresariales	187.319	-	187.319	33,7%
A Gobiernos Locales	-	-	-	0,0%
A Empresas Públicas no Financieras	-	2.500	2.500	0,4%
A Instituciones Públicas Financieras	-	101.037	101.037	18,2%
A Entidades Privadas sin Fines de Lucro	327	4.762	5.088	0,9%
<b>TOTAL</b>	<b>444.271</b>	<b>111.786</b>	<b>556.057</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

5662 y sus reformas;  $\text{¢}162.507$  millones (29,07%) en transferencias que originalmente eran asumidas por el Gobierno Central e incluidas en el Presupuesto Nacional de la República y que se financian actualmente con el FODESAF de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 8783; y  $\text{¢}26.242$  millones (4,69%) en transferencias a otros programas sociales definidos por las autoridades del sector social.

En relación con la aplicación de los recursos, el cuadro siguiente muestra las asignaciones presupuestarias iniciales, por objeto del gasto, para los períodos que van del 2013 al 2016.

La propuesta de egresos que se autoriza al FODESAF para el período 2016, refleja una

composición relativa similar a la de los ejercicios anteriores 2013, 2014 y 2015, en la cual, las partidas de Transferencias Corrientes y de Capital son las que mayor asignación de recursos reflejan, consignando entre ambas, el 99,4% de los recursos.

El incremento que se observa en la partida de transferencias corrientes se justifica por un incremento importante al Fondo Nacional de Becas y al Régimen no Contributivo de Pensiones.

La distribución de esas partidas se presenta en el cuadro 39 por grupos institucionales.

Tal como se puede observar en el cuadro 39, el mayor porcentaje de asignación de recursos durante el 2016 corresponde a las transferencias al Gobierno Central con un 35,6%, que alcanza un monto total de  $\text{¢}198.053$  millones destinados principalmente para el Programa Avancemos del Ministerio de Educación Pública, con una cifra propuesta de  $\text{¢}48.970$  millones, y para la Caja Costarricense de Seguro Social a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por  $\text{¢}66.629$  millones, para financiar las pensiones de adultos mayores en situación de pobreza y  $\text{¢}19.158$  millones para comedores escolares que se transfieren a Juntas de Educación.

Otras sumas relevantes son las que corresponden a la transferencia para las Instituciones Descentralizadas no empresariales, que representan el 33,7% del total de las transferencias, dentro de las que se puede destacar la suma de  $\text{¢}94.325$  millones para la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), dirigida a Régimen no Contributivo de Pensiones  $\text{¢}57.871$  millones, Pacientes Terminales  $\text{¢}1.454$  millones y  $\text{¢}35.000$  millones para la Atención a Indigentes.

**CUADRO 40**  
**FODESAF: PRESUPUESTO DE EGRESOS,**  
**2013-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Egresos	2013		2014		2015		2016		
	Egreso Ejec	Part. %	Egreso Ejec	Part. %	Egreso Ejec	Part. %	Egreso Presup	Var. Abs	Var. %
Servicios	2.392	0,5%	2.609	0,5%	2.752	0,5%	3.086	334	12,2%
Transferencias Corrientes	364.983	77,8%	401.357	78,5%	421.145	79,2%	444.271	23.126	5,5%
Transferencias de Capital	101.567	21,7%	107.343	21,0%	107.829	20,3%	111.786	3.957	3,7%
<b>TOTAL</b>	<b>468.941</b>	<b>100,0%</b>	<b>511.309</b>	<b>100,0%</b>	<b>531.726</b>	<b>100,0%</b>	<b>559.144</b>	<b>27.418</b>	<b>5,2%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

Otra transferencia significativa es la prevista al IMAS, que para este período asciende a la suma de ¢61.844 millones, e incluye, ¢22.366 millones para el Programa Red Nacional de Cuido.

Otros aportes que justifican esta transferencia al IMAS, son al Programa de Prestación Alimentaria a cargo del Estado por ¢1.398 millones; el denominado Programa Aportes de Dinero en efectivo como Asignación Familiar dirigidas a los trabajadores de bajos ingresos que tengan hijos o hijas con discapacidad, también con una asignación de ¢1.398 millones, y la función principal de Atención Integral para la Superación de la Pobreza a la que se le consigna un monto de ¢36.683 millones, suma que muestra un aumento de ¢2.859 millones respecto del 2015.

En relación con las Transferencias de Capital, se indica que la partida representa el 20,0% del total de los gastos previstos en el presupuesto 2016, y representa una suma absoluta de ¢111.786 millones, monto que muestra entre los períodos 2015/2016 un incremento del 3,7%.

De la aplicación de los recursos propuesta, se destaca para el 2016 la transferencia al Fondo de Subsidio para la Vivienda por ¢101.037 millones, y la transferencia a OCIS-Ministerio de Salud por ¢588 millones, para la construcción y equipamiento de Centros de Nutrición CEN-CINAI. Además se presupuestan ¢400 millones para la Dirección Nacional del CEN CINAI, adicional al monto importante que se consigna en transferencias corrientes por ¢13.421 millones.

En conclusión, es criterio de la Contraloría General, que a las autoridades del fondo se les presenta un importante reto en el mediano plazo, de generar una distribución de los recursos idónea, que cumpla con los destinos establecidos por ley y que no afecte programas sociales sensibles para la población en pobreza o pobreza extrema en el país

## 6.7 Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)

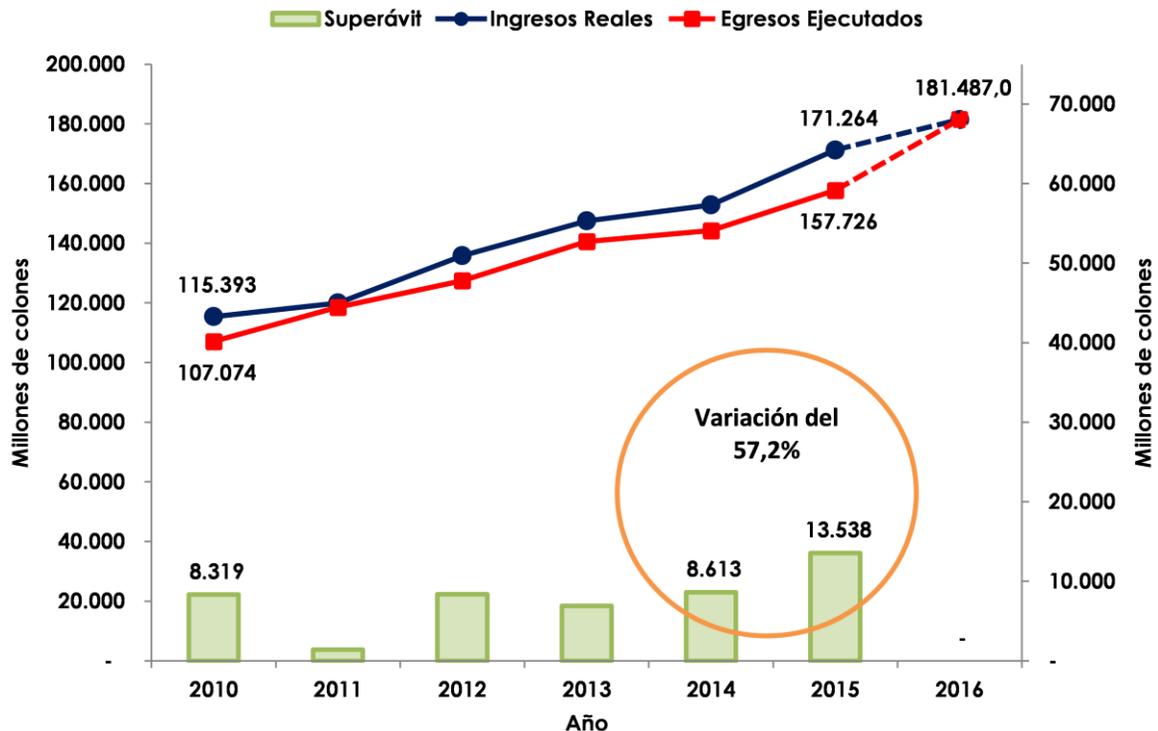
- **Para el periodo 2016 el IMAS proyectó ingresos por la suma de ¢181.487 millones, provenientes de las contribuciones sociales que se establecen en su Ley de Creación, las transferencias del Gobierno Central y las del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).**
- **Baja ejecución de recursos en programas sociales (Red de Cuido Infantil, Avancemos y otros) durante el periodo 2015 incrementaron los saldos por concepto de Superávit del periodo 2016, en un 57,2%, alcanzando la suma de ¢13.538 millones.**
- **A las autoridades del IMAS y a los ejecutores de los distintos programas sociales, se les presenta un reto fundamental, en el sentido de valorar si esos programas cuentan con la capacidad institucional requerida para administrar, ejecutar y evaluar los recursos que se les transfieren.**
- **La propuesta de egresos por programa para el 2016 implica un aumento de gastos del 15,0% respecto del ejecutado 2015.**

La misión del IMAS es "Promover condiciones de vida digna y el desarrollo social de las personas, de las familias y de las comunidades en situación de pobreza o riesgo y vulnerabilidad social, con énfasis en pobreza extrema; proporcionándoles oportunidades, servicios y recursos, a partir del conocimiento de las necesidades reales de la población objetivo, con enfoque de derechos, equidad de género y territorialidad; con la participación activa de diferentes actores sociales y con transparencia, espíritu de servicio y solidaridad", para lo cual y conforme a lo que establece su Ley de Creación N° 4760, establecerá las coordinaciones necesarias con los actores que coadyuven en su atención<sup>93</sup>.

En el presupuesto inicial 2016 se consignan como ingresos recursos por concepto de Financiamiento correspondientes al superávit del ejercicio económico 2015 que se proyectan utilizar en el Programa de Bienestar y Promoción Familiar, por un monto de ¢12.427 millones. El cuadro siguiente muestra la composición del superávit entre los períodos 2013-2016.

<sup>93</sup> Según las disposiciones legales vigentes, su ámbito de competencias institucionales incluye el abordaje de las situaciones de discapacidad, indigencia, abandono, vulnerabilidad, riesgo, emergencias, exclusión social.

**GRÁFICO 15**  
**INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS,**  
**2010-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

Como se observa, en la proyección del año 2016 este grupo de ingresos muestra una variación real del 49,0% compuesta por un saldo de recursos propios por ₡3.791 millones y por saldos específicos por ₡8.636 millones, estos últimos, resultado de la no ejecución de recursos asignados a programas relevantes como el de Red de Cuido Infantil con ₡3.000 millones; el Programa Avancemos con ₡2.000 millones y recursos FODESAF para distintos programas por ₡3.310 millones.

Los saldos estimados y consignados en el presupuesto inicial 2016, están sujetos a los resultados de la Liquidación presupuestaria definitiva 2015, que conforme información del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), ya muestra un saldo superior por concepto de superávit definitivo que implica un ajuste para el 2016, de ₡1.110 millones, para un monto definitivo de ₡13.538 millones; que deberá ser incorporado al presupuesto mediante el mecanismo correspondiente.

**CUADRO 41**  
**INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL DETALLE DEL SUPERÁVIT,**  
**2013-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Descripción	2013		2014		2015		2016	
	Monto	Part. %	Monto	Part. %	Monto	Part. %	Monto	Part. %
Superávit Libre	1.105	14,6%	3.281	46,4%	3.968	47,6%	3.791	30,5%
Superávit Específico	6.465	85,4%	3.786	53,6%	4.370	52,4%	8.636	69,5%
<b>TOTAL</b>	<b>7.570</b>	<b>100,0%</b>	<b>7.068</b>	<b>100,0%</b>	<b>8.338</b>	<b>100,0%</b>	<b>12.427</b>	<b>100,0%</b>
Presupuesto Inicial	130.785		141.258		171.264		181.487	
Relación Superávit/ Presupuesto Inicial	5,8%		5,0%		4,9%		6,8%	

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

**CUADRO 42**  
**INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL: DETALLE POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO,**  
**2013-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Partida	2013		2014		2015		2016	
	Ing Ejec	Part. %	Ing Ejec	Part. %	Ing Ejec	Part. %	Ing Presup	Part. %
Actividades Centrales	5.906	4,2%	5.856	4,1%	6.602	4,2%	8.974	4,9%
Bienestar y Promoción Familiar	123.446	87,8%	125.949	87,3%	138.693	87,9%	154.748	85,3%
Empresas Comerciales	11.205	8,0%	12.413	8,6%	12.429	7,9%	16.265	9,0%
SINIRUBE	-	0,0%	-	0,0%	1	0,0%	1.500	0,8%
<b>TOTAL</b>	<b>140.558</b>	<b>100,0%</b>	<b>144.217</b>	<b>100,0%</b>	<b>157.726</b>	<b>100,0%</b>	<b>181.487</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

El gráfico 15 muestra la variación real del superávit el año 2015, considerando el ajuste descrito, que asciende a un 57,2%, con respecto al año 2014.

El crecimiento del superávit se debe a niveles de ejecución menores a los propuestos, que si bien responden a una programación del gasto sustentada en la planificación de los programas sociales a cargo del IMAS, lleva a la reflexión por parte de las autoridades de ese Instituto, a fin de que se identifiquen con los responsables directos de la ejecución de los recursos presupuestados, las causas de ello, y se valoren en forma conjunta las acciones que resulten necesarias para lograr una mayor ejecución, y por ende, maximizar el uso de los recursos que se destinan a los distintos programas sociales. Programas que por su naturaleza, tienen un impacto directo en la población en condición de pobreza y extrema pobreza del país.

Bajo este contexto, a juicio de esta Contraloría General, a las autoridades del IMAS y a los ejecutores de los distintos programas sociales, se les presenta un reto fundamental, en el sentido de valorar si esos programas cuentan con la capacidad institucional requerida para administrar, ejecutar y evaluar los recursos que se les transfieren, y por ende, se coadyuve a una gestión institucional orientada a satisfacer de una mejor forma los intereses de la población en situación de pobreza y pobreza extrema.

### Resultados de la aprobación presupuestaria 2016

Para el cumplimiento de los objetivos propuestos para el 2016, el IMAS proyectó ingresos por la

suma de ¢181.487 millones, provenientes de las contribuciones sociales que se establecen en su Ley de Creación, las transferencias del Gobierno Central y las del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).

El presupuesto inicial de ingresos para el período 2016 refleja, respecto del presupuesto ejecutado en el 2015, un incremento absoluto de ¢10.223,1 millones y un crecimiento porcentual del 6%, conforme se visualiza en el cuadro sobre las fuentes de financiamiento que mantiene este Instituto.

El aumento absoluto de recursos se origina en las estimaciones propuestas por concepto de Ingresos Corrientes que se incrementa en ¢6.121 millones, seguido del aumento mostrado en el grupo Financiamiento producto de la incorporación de recursos del superávit. El incremento en los ingresos corrientes se origina en la estimación que realiza el IMAS por concepto de ventas de bienes y servicios de sus empresas comerciales. El monto de recursos por concepto de Financiamiento deberá ajustarse según los resultados de la Liquidación al 31 de diciembre de 2015.

Los ingresos por Transferencias Corrientes, por su parte, reflejan un aumento absoluto de ¢1.739 millones, representando este rubro el 65,8% del total de los ingresos estimados. Estos recursos se refieren básicamente al aporte del FODESAF que representa el 34,1%; así como a los del Gobierno Central para los programas de Avancemos y Seguridad Alimentaria que corresponden al 30,9%

**CUADRO 43**  
**INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL: PRESUPUESTO DE INGRESOS,**  
**2013-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Ingresos	2013		2014		2015		2016		
	Ing Ejec	Part. %	Ing Ejec	Part. %	Ing Ejec	Part. %	Ing Presup	Var. Abs	Var. %
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>139.886</b>	<b>94,9%</b>	<b>145.746</b>	<b>95,4%</b>	<b>162.913</b>	<b>95,1%</b>	<b>169.035</b>	<b>6.121</b>	<b>3,8%</b>
Ingresos Tributarios	145	0,1%	304	0,2%	278	0,2%	632	353	126,8%
Contribuciones Sociales	22.885	15,5%	29.299	19,2%	29.214	17,1%	29.076	(138)	-0,5%
Ingresos No Tributarios	14.901	10,1%	15.689	10,3%	15.668	9,1%	19.836	4.168	26,6%
Transferencias Corrientes	101.956	69,1%	100.453	65,7%	117.753	68,8%	119.491	1.739	1,5%
<b>Ingresos de Capital</b>	<b>25</b>	<b>0,0%</b>	<b>16</b>	<b>0,0%</b>	<b>12</b>	<b>0,0%</b>	<b>25</b>	<b>13</b>	<b>100,2%</b>
Venta de Activos	-	0,0%	-	0,0%	3	0,0%	14	11	353,3%
Recuperación de Préstamos	25	0,0%	16	0,0%	9	0,0%	11	2	19,8%
<b>Financiamiento</b>	<b>7.570</b>	<b>5,1%</b>	<b>7.068</b>	<b>4,6%</b>	<b>8.338</b>	<b>4,9%</b>	<b>12.427</b>	<b>4.089</b>	<b>49,0%</b>
Recursos de Vigencias Anteriores	7.570	5,1%	7.068	4,6%	8.338	4,9%	12.427	4.089	49,0%
<b>TOTAL</b>	<b>147.481</b>	<b>100,0%</b>	<b>152.830</b>	<b>100,0%</b>	<b>171.264</b>	<b>100,0%</b>	<b>181.487</b>	<b>10.223</b>	<b>6,0%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

Los recursos previstos por concepto de Contribuciones Sociales por un monto de ¢29.076 millones, que representan el 16,0% de los ingresos, muestran una disminución absoluta y porcentual de ¢138 millones y de un -0,5%, respectivamente, con respecto al 2015, la observación se hace dada la necesidad de vigilar las estimaciones de estos recursos, que dependen de variables de carácter económico que afectan el empleo, la masa laboral y por ende el monto de estas contribuciones<sup>94</sup>

Por su parte, el superávit al 31 de diciembre de 2015 representa el 6,8% de los recursos del presupuesto inicial 2016, el cual como ya se dijo, se distribuye en superávit libre por ¢3.791 millones y específico por ¢8.636 millones, generados de los recursos provenientes del FODESAF y el Gobierno Central.

Los recursos provenientes del superávit de FODESAF deberían ser devueltos a ese Fondo, de acuerdo con la normativa que regula esos recursos; sin embargo, el IMAS gestionó ante la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), su incorporación en el presupuesto 2016, la cual fue autorizada de acuerdo con la programación del gasto comunicada por el IMAS. La utilización de estos recursos en los presupuestos iniciales ya es una práctica que le permite a la entidad la continuidad del servicio social<sup>95</sup>.

El cuadro 42 muestra la estructura programática para los períodos 2013-2016, definida para

cumplir con los fines del IMAS, y con ella según las autoridades del IMAS "se pretende actuar de manera articulada, integrada y de manera complementaria, con otras ofertas de instituciones públicas y privadas afines al quehacer institucional, de tal manera que el otorgamiento de los servicios y beneficios a las familias y comunidades en condición de pobreza, mejore sus condiciones de vida y fortalezca sus capacidades".

En general, la propuesta de egresos por programa para el 2016 implica un aumento de gastos del 15,1% respecto del ejecutado 2015.

El Programa Bienestar y Promoción Familiar es el más relevante y en el proponen estrategias, acciones y metas orientadas a la atención de la población en pobreza; absorbe el 85,3% de los recursos previstos, y muestra un crecimiento sostenido respecto de los períodos anteriores, en términos absolutos aumenta en ¢16.055 millones.

Los recursos consignados a este programa son destinados al financiamiento de las actividades de inversión social, como la atención a familias en condición de pobreza y a los programas de Seguridad Alimentaria; Avancemos y Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil<sup>96</sup>.

En el cuadro 44 se muestran las asignaciones presupuestarias para el 2016 por objeto del gasto, así como sus respectivas variaciones respecto al ejercicio 2015.

<sup>94</sup> Oficio N°13162 (DFOE-SOC-1029) de fecha 6 de diciembre de 2012.

<sup>95</sup> Oficio N° DSG-873-2015, del 21 de setiembre de 2015.

<sup>96</sup> Se incluyen en este programa, la transferencia al Fideicomiso 32-04 BANCREDITO-IMAS-BANANCIO/73-2002, a asociaciones y fundaciones y gobiernos locales, entre otros gastos asociados con la gestión del programa.

**CUADRO 44**  
**INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL: PRESUPUESTO DE EGRESOS,**  
**2013-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Partida	2013		2014		2015		2016		
	Egr Ejec	Part. %	Egr Ejec	Part. %	Egr Ejec	Part. %	Egr Presup	Var. Abs	Var. %
Remuneraciones	13.558	9,6%	13.825	9,6%	15.196	9,6%	19.971	4.776	31,4%
Servicios	5.087	3,6%	5.738	4,0%	6.112	3,9%	14.056	7.944	130,0%
Materiales y Suministros	7.926	5,6%	8.576	5,9%	7.978	5,1%	10.591	2.613	32,8%
Bienes Duraderos	376	0,3%	261	0,2%	478	0,3%	2.681	2.204	461,5%
Transferencias Corrientes	108.557	77,2%	111.658	77,4%	124.366	78,8%	131.875	7.510	6,0%
Transferencias de Capital	5.053	3,6%	4.159	2,9%	3.597	2,3%	2.312	-1.285	-35,7%
<b>TOTAL</b>	<b>140.558</b>	<b>100,0%</b>	<b>144.217</b>	<b>100,0%</b>	<b>157.726</b>	<b>100,0%</b>	<b>181.487</b>	<b>23.761</b>	<b>15,1%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

En la partida remuneraciones se incluye el monto para atender los aumentos por costo de vida que sean decretados para el año 2016, estimados en un 3% para cada semestre, a diferencia del 5% previsto en el 2015; además entre otras cosas, incluye los recursos destinados a cubrir los salarios de las plazas contratadas por Servicios Especiales, consignadas en el Programa de Bienestar y Promoción Familiar, con el fin de brindar apoyo técnico en la ejecución del componente "Avancemos" y el denominado Sistema SINIRUBE.

La partida de Servicios muestra un crecimiento importante del 130,0%, respecto del monto ejecutado en el 2015, que en términos absolutos representa una variación de ₡7.944 millones, justificado por la necesidad de contrataciones dirigidas a desarrollar actividades institucionales que son requeridas por los tres programas y el SINIRUBE.

Del contenido presupuestario asignado a las partidas de Transferencias, el monto de ₡131.875 millones corresponde a Transferencias Corrientes, para una importancia relativa del 72,6% de los recursos; de este monto el 96,8% se destina a transferencias corrientes a personas por medio de los diferentes tipos de subsidios según oferta programática a las familias y comunidades, lo que equivale a la aplicación de ₡127.665 millones al Programa de Bienestar y Promoción Familiar.

Las transferencias corrientes que se otorgan a las familias se brindarán preferentemente mediante la modalidad de atención integral, la meta del Plan Operativo Institucional 2016, es beneficiar con algún tipo de apoyo institucional a 221.565 familias, ya sea a través de ayudas a estudiantes, a organizaciones, familias directas

según sean los beneficios aprobados, y su condición de pobreza. Se incluye aquí, como parte un proceso de atención integral, recursos para la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (RNCDI)<sup>97</sup>.

En la partida de Transferencias de Capital se consignan recursos para el desarrollo de proyectos de infraestructura por parte de Juntas de Educación y Municipalidades y a personas para mejoramiento de sus viviendas; para Entidades Privadas sin fines de lucro ₡4.167 millones, dentro de las que están Asociaciones ₡3.936 millones, Fundaciones ₡26 millones, Cooperativas por ₡60 millones y a otras entidades sin fines de lucro ₡145 millones, todos los recursos dirigidos en especial al desarrollo comunitario.

Como se observa en el cuadro 44, la partida muestra un decrecimiento absoluto de ₡1.285 millones, lo que representa una variación porcentual de -35,7% lo cual se debe a una asignación menor de recursos a transferir a organizaciones, dado la aprobación parcial del presupuesto inicial 2016, dado el exceso en el límite del gasto previsto por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

<sup>97</sup> Para la ejecución de los recursos correspondientes a la Red de Cuido, la Administración del IMAS debe considerar lo dispuesto por esta Contraloría General en el Informe N° DFOE-SOC-IF-05-2011 y el Informe N° DFOE-SOC-IF-18-2015.

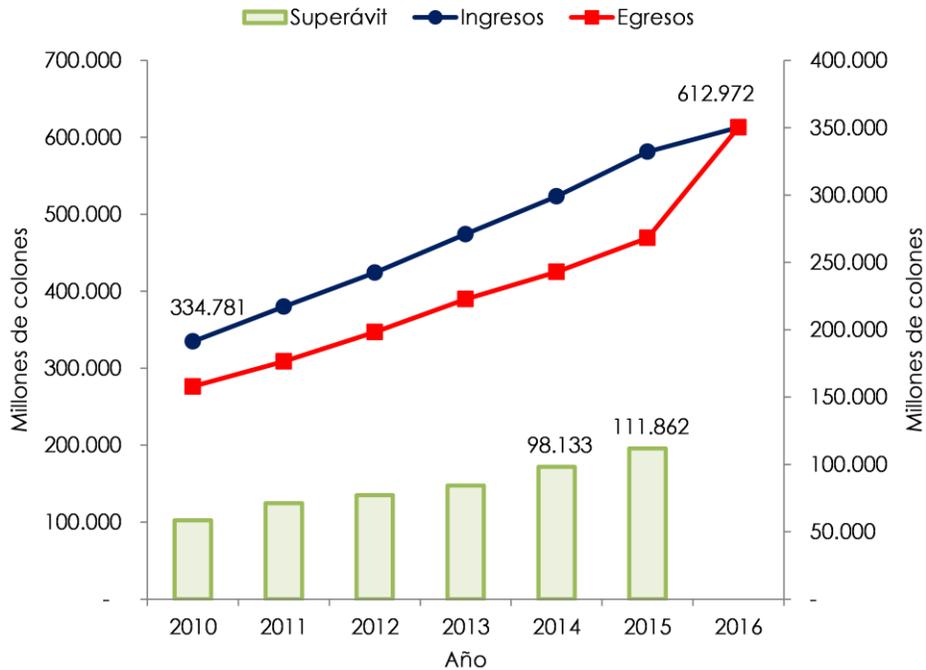
### 6.8 Entidades de Educación Superior Estatal

- Para el 2016 el presupuesto de las universidades públicas, ascendió a la suma de **¢612.972 millones**, o sea, un **5,6%** superior con respecto al presupuesto inicial 2015.
- La ejecución presupuestaria de los egresos, en el período 2010-2014, ronda en promedio el **80,0%**, lo que genera montos altos de superávits para dichos períodos.
- El superávit total de las entidades de educación superior en el año 2015, ascendió a la suma de **¢111.862 millones**. Donde la UCR representa el **47,7%**, seguido por un **21,3%** de la UNA, un **14,1%** del ITCR, un **8,8%** de la UNED y un **8,2%** de la UTN.
- La transferencia anual del Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior (FEES), sigue siendo la principal fuente de ingresos de las Universidades, aportando en promedio el **72,0%** de los ingresos totales para el año 2016.
- La partida de Remuneraciones absorbe el **62%** del total presupuestado por las

- entidades de educación superior, y muestra un crecimiento de un **12,3%** respecto al presupuesto ejecutado 2015.
- La partida de Bienes Duraderos tradicionalmente muestra una ejecución, la cual se ubica en promedio en un **35,0%**.
- La partida de Bienes Duraderos absorbe el **15,5%** de los recursos asignados en el 2016, muestra un crecimiento del **172,0%** respecto al ejecutado 2015.

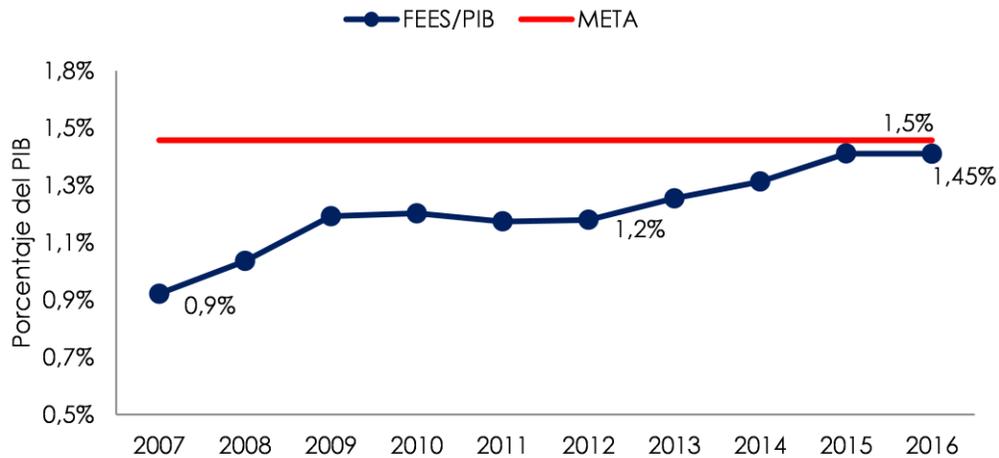
Durante el período 2010-2016, los presupuestos de las entidades de educación superior (Universidad de Costa Rica -UCR-, Universidad Nacional -UNA-, Universidad Estatal a Distancia -UNED-, Instituto Tecnológico de Costa Rica -ITCR- y Universidad Técnica Nacional -UTN-) han tenido un crecimiento constante, lo cual se visualiza en el gráfico 16.

**GRÁFICO 16**  
**ENTIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS,**  
**2010-2016**  
 -MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

**GRÁFICO 17**  
**FONDO ESPECIAL PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR COMO PORCENTAJE DEL PIB,**  
**2007-2016**  
**-PORCENTAJES-**



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

**CUADRO 45**  
**ENTIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL: PRESUPUESTO APROBADO,**  
**2015-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Entidad	2015		2016	
	Inicial	Definitivo	Inicial	Part. %
Universidad de Costa Rica	283.876	299.825	302.072	49,3%
Universidad Nacional	119.921	129.324	138.227	22,6%
Instituto Tecnológico de Costa Rica	76.054	79.664	69.640	11,4%
Universidad Estatal a Distancia	62.085	65.050	62.450	10,2%
Universidad Técnica Nacional	38.595	40.529	40.583	6,6%
<b>TOTAL</b>	<b>580.533</b>	<b>614.392</b>	<b>612.972</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

No obstante ese crecimiento en los ingresos de las universidades, la ejecución de los egresos en los años 2010-2014, ronda en promedio un 80% excepto en el 2015 que bajó a un 76%, lo que generó que los superávits de esos períodos alcanzaran sumas importantes y más aún en el último año. Del superávit total de las entidades de educación superior que en el año 2015, ascendió a la suma de ₡111.862 millones, el de la UCR representa el 47,7%, debido a que es la entidad que maneja el mayor monto de recursos, seguido por un 21,3% de la UNA, un 14,1% del ITCR, un 8,8% de la UNED y un 8,2% de la UTN.

Respecto a las causas de la baja ejecución, las universidades manifiestan que la partida de Bienes Duraderos, define el comportamiento de la ejecución total y esa partida es compleja de ejecutar, porque los proyectos de inversión conllevan procesos de contratación administrativa que, por la naturaleza de los mismos involucran períodos de tiempo largos.

La Universidad de Costa Rica, en particular indica que la ejecución presupuestaria del 80%, se debe a que no se incluyen los compromisos que la Universidad establece y que corresponden a recursos que por su origen tienen

**CUADRO 46**  
**ENTIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL: PRESUPUESTO DE INGRESOS,**  
**2016**  
 -MILLONES DE COLONES

Ingresos	UCR	UNA	ITCR	UNED	UTN	TOTAL
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>266.360</b>	<b>109.967</b>	<b>56.656</b>	<b>50.885</b>	<b>35.136</b>	<b>519.004</b>
Ingresos no tributarios	16.369	7.558	4.360	7.892	4.750	40.930
Ingresos tributarios	453	46	457	98		1.054
Transferencias corrientes	249.538	102.363	51.839	42.895	30.386	477.020
<b>Ingresos de capital</b>	<b>185</b>	<b>0</b>	<b>134</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>319</b>
Recuperación de préstamos	185	0	134	0	0	319
<b>Financiamiento</b>	<b>35.527</b>	<b>28.260</b>	<b>12.850</b>	<b>11.565</b>	<b>5.447</b>	<b>93.650</b>
Recursos de vigencias anteriores	35.527	28.260	12.850	11.565	5.447	93.650
<b>TOTAL</b>	<b>302.072</b>	<b>138.227</b>	<b>69.640</b>	<b>62.450</b>	<b>40.583</b>	<b>612.972</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

un fin específico y por ende un uso comprometido de acuerdo a la legislación y que por su naturaleza no es posible ejecutarlos en un período presupuestario, debido a los procesos de contratación administrativa, permisos requeridos en las diferentes instancias, recursos interpuestos por los oferentes del bien o servicio, así como el desarrollo propio de la obra, cuyo período de realización generalmente es prolongado, de acuerdo a la magnitud de la construcción<sup>98</sup>.

Para el período 2016, las universidades, cuentan con un presupuesto inicial aprobado por ₡612.972 millones, o sea un 5,6% más que lo presupuesto inicial 2015, que ascendió a ₡580.533 millones.

Sin embargo, si se compara dicho presupuesto inicial 2016, con el presupuesto definitivo 2015, que ascendió a ₡614.392 millones, se tendría un decrecimiento nominal de un 0,2%.

Lo anterior se debe a que en el año 2015 los recursos provenientes del préstamo con el Banco Mundial se incorporaron al presupuesto mediante los presupuestos extraordinarios; así se esperaba que para el 2016, una vez se contemplen esos recursos extraordinarios, el presupuesto definitivo se incremente.

En cuanto a la composición de los ingresos, las transferencias corrientes siguen siendo las principales fuentes de financiamiento de las universidades, específicamente la transferencia del Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior (FEES), que en promedio

aporta, el 72,0% de los ingresos totales y que para el año 2016 asciende, en términos absolutos, a la suma de ₡440.733 millones, esto es el 1,45% del PIB, porcentaje muy cercano a la meta de financiamiento establecida, en el convenio de financiamiento suscrito por las Universidades con el Gobierno, de un 1,5% del PIB.

Sobre este particular se debe indicar que la Comisión de Enlace (Gobierno-Universidades) acordó el 25 de agosto del 2015, que esa meta se mantiene para los próximos años, en el tanto se alcance el 8% del PIB para educación. Asimismo en ese acuerdo se estableció el compromiso de abocarse, en el I semestre de 2016 al estudio y discusión sobre las propuestas orientadas a suscribir el convenio de financiamiento para el periodo 2017-2020.

En cuanto ésta temática, a su vez, cabe destacar que, además de recursos vía FEES, el gobierno le aporta transferencias a las universidades para financiar los gastos de operación<sup>99</sup>, sumas que no están incluidas en los convenios de financiamiento negociados por el CONARE.

El gráfico 17 muestra la tendencia del FEES como porcentaje del PIB y se compara con la meta establecida en el mencionado convenio de financiamiento.

<sup>98</sup> Oficio N° OAF-80-2016 del 6 de enero de 2016.

<sup>99</sup> En la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2016 se asigna a cada una de las universidades la suma de ₡2.236 millones, para gastos de operación y a la UTN la suma de ₡30.065,8 millones.

En cuanto a otros ingresos contemplados para el 2016, se debe mencionar que la UTN presupuestó una transferencia proveniente del Fideicomiso UTN/BNCR N° 486, por la suma de ¢305 millones<sup>100</sup>, ya que en la cláusula séptima del contrato, se estableció que al finalizar el fideicomiso, el Fiduciario traspasará al Fideicomitente el patrimonio fideicometido, siempre y cuando no existieren obligaciones que cumplir.

La mayoría del capital del Fideicomiso está invertido en certificados, los cuales se tendrán que liquidar, según lo establece el proceso de finiquito del contrato, lo que origina la venta anticipada de certificados, de ahí que se está presupuestando un monto menor a lo certificado por el Banco Nacional<sup>101</sup>, según los cuales los saldos de las inversiones, son por la suma de ¢396 millones.

Por otra parte, en cuanto a las improbaciones presupuestarias 2016 ligadas a las universidades, se tiene que la Contraloría General le improbo a la UNED y al ITCR las sumas de ¢8.286 millones y de ¢14.622 millones, respectivamente, provenientes de la eventual transferencia del Gobierno Central, para desarrollar el Plan de Mejoramiento Institucional, ya que de acuerdo con lo establecido en el Decreto N° 39183-H<sup>102</sup>, los saldos disponibles de recursos a utilizar para el desarrollo de dicho Plan, serán revalidados en el periodo económico siguiente, específicamente a más tardar el 20 de enero de cada año, de manera que, dicha transferencia debía presupuestarse después de esa fecha<sup>103</sup>.

Además se le improbo al ITCR, la suma de ¢2.700 millones propuestos como Financiamiento Interno, por cuanto no se aportó información de la base legal para emitir los títulos, el plazo, el acuerdo del jerarca, nombre del acreedor, fecha de formalización, régimen de desembolsos, aspectos básicos establecidos por las Normas Técnicas de Presupuestos Públicos, cuando se trata de fuentes de financiamiento de esta naturaleza.

En cuanto a los recursos del superávit, las universidades incorporaron en el presupuesto inicial 2016, la suma total de ¢93.650 millones, que representa el 15,3% del total de ingresos,

quedando aún por presupuestar, por ese concepto, un total de ¢18.212 millones.

### Presupuesto por objeto del gasto

En el cuadro 47 se muestran los presupuestos de gastos del periodo 2016, según el objeto del gasto.

La partida de Remuneraciones es la más significativa (61,6%), la cual contempla el pago de un total de 15.486 plazas en las 5 universidades, 1.448 plazas más que en el 2015.

Al respecto, resulta importante aclarar que en lo que respecta a la UTN, se triplicó el número de plazas, debido a que con el propósito de un mayor seguimiento y control de los tiempos docentes que se requieren por cuatrimestre, se ha planteado una mejora que considera que todo tiempo docente tiene una vigencia de 4 meses, a diferencia del 2015, en donde se consideraba la vigencia por 12 meses.

### De los gastos en Inversión

La partida de Bienes Duraderos es la segunda más significativa (15,5%), absorbe la suma de ¢95.094 millones del presupuesto de gastos. De ese monto, la UCR es la que presupuesta la mayor cantidad de recursos el 37,8%, la UNA el 34,8%, el TEC el 11,4%, la UNED el 9,7% y por último la UTN con un 6,2%.

Dentro de esos recursos no están contemplados los fondos provenientes del Banco Mundial, solamente los recursos del superávit (¢14.371 millones), que se usarán para atender los compromisos pendientes por la construcción de las obras del Programa de Mejoramiento Institucional<sup>104</sup>, que están en proceso de ejecución. De esa manera una vez se incorporen esos recursos, la suma contemplada inicialmente se incrementará aproximadamente en un 27,0%, lo cual representa una suma significativa de recursos asignados a esta partida.

<sup>100</sup> Oficio N° R-579-2015 de fecha 29 de setiembre de 2015.

<sup>101</sup> Oficio N° FID-1875-2015 del 3 de Noviembre de 2015 de la Dirección Fiduciaria del Banco Nacional de CR.

<sup>102</sup> Publicado en el diario oficial La Gaceta N° 183 del 21 de setiembre de 2015.

<sup>103</sup> El TEC realizó el 25 de enero del año en curso, un Presupuesto Extraordinario N° 1-2016, en el cual incorpora la suma de ¢12.050 millones como transferencia del Gobierno Central para el Programa de Mejoramiento Institucional.

<sup>104</sup> En el primer trimestre de 2016, se emitirá un informe sobre el grado de avance en la implementación del Proyecto de Mejoramiento de la Educación Superior.

**CUADRO 47**  
**ENTIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATAL: PRESUPUESTO DE EGRESOS,**  
**2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

<b>Partida</b>	<b>UCR</b>	<b>UNA</b>	<b>ITCR</b>	<b>UNED</b>	<b>UTN</b>	<b>Total</b>	<b>Part. %</b>
Remuneraciones	186.879	77.722	44.890	40.115	28.001	377.607	61,6%
Servicios	23.518	9.727	6.349	8.303	2.929	50.827	8,3%
Materiales y suministros	7.711	2.721	3.128	2.164	901	16.625	2,7%
Intereses y comisiones	2.516	206	414	281	87	3.504	0,6%
Activos Financieros	24	10	456	-	-	490	0,1%
Amortización	305	207	77	125	57	772	0,1%
Bienes Duraderos	35.981	33.103	10.860	9.227	5.923	95.094	15,5%
Transferencias Corrientes	33.476	14.446	3.466	2.233	2.686	56.307	9,2%
Cuentas Especiales	11.661	86	-	-	-	11.747	1,9%
<b>TOTAL</b>	<b>302.072</b>	<b>138.227</b>	<b>69.640</b>	<b>62.450</b>	<b>40.583</b>	<b>612.972</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

No obstante, tal y como se ha comentado en informes anteriores<sup>105</sup>, tradicionalmente esta partida muestra subejecución, por ejemplo para el 2015, el porcentaje de ejecución oscila entre un 14% (UNED) y un 39,0% (UTN), siendo el promedio de las 5 universidades de un 27%.

Sobre este particular, las universidades señalan, tal y como se indicó anteriormente, que por la naturaleza de estos gastos no es posible ejecutarlos en un período presupuestario, debido a que los procesos de contratación administrativa son complejos y generalmente se extienden más de lo programado.

<sup>105</sup> Contraloría General de la República, Primer semestre 2014 y Primer semestre 2015. "Evolución Fiscal y Presupuestaria del Sector Público al 30 de junio".

## 6.9 Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL)

- El presupuesto inicial 2016 se aprobó por un monto de **₡278.488 millones**, cifra menor en un **14,0%** con respecto al presupuesto de 2015
- Se **Improbó** gastos, derivados de **convenciones colectivas y costos de operación y mantenimiento de obras para la producción de energía, por exclusión en el reconocimiento tarifario de la ARESEP**
- **Disminución de 114 plazas con respecto al periodo 2015, se traduce en un rebajo de ₡2.470 millones al presupuesto de remuneraciones**

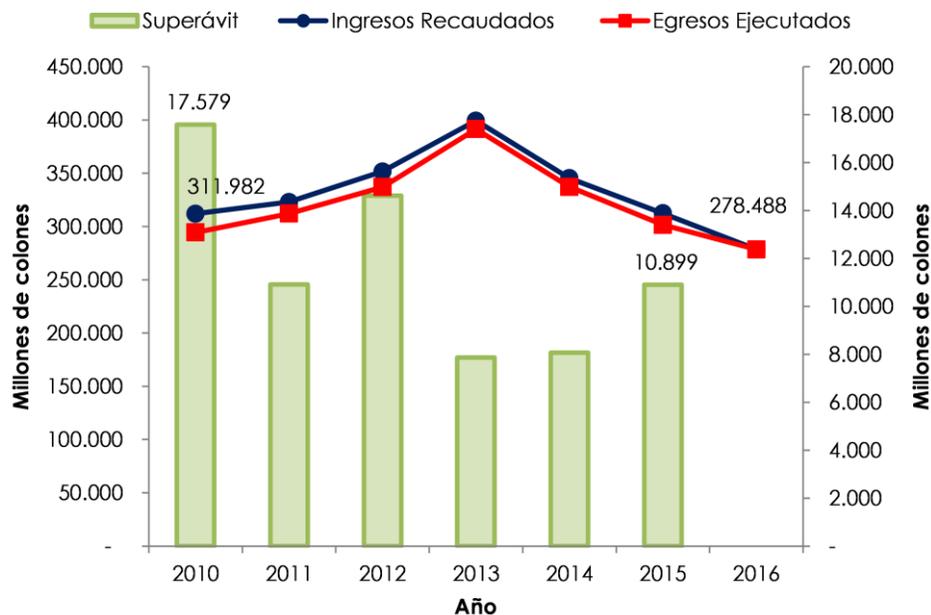
La Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) es la empresa pública que distribuye y comercializa la energía eléctrica en la Gran Área Metropolitana de Costa Rica. Se fundó mediante el Contrato Ley N° 2 denominado Contrato Eléctrico del 8 de abril de 1941, modificado mediante la Ley N° 4197 del 20 de setiembre de 1968 y la N° 4977 del 19 de mayo de 1972.

El presupuesto inicial para el ejercicio económico 2016 de la CNFL se presentó a la Contraloría General por un monto de **₡278.488 millones**, y fue aprobado parcialmente por la misma suma.

La evolución presupuestaria de la Compañía, presenta la tendencia decreciente en la recaudación de ingresos y ejecución de egresos, como lo muestra el gráfico 18. Ambos rubros han evolucionado de forma paralela. En cuanto al superávit durante el periodo 2010-2015, la tendencia de su presupuestación es bastante **variable**.

Con respecto a la situación financiera de la CNFL, debe indicarse que esta fue comentada por la Contraloría General de la República en el informe DFOE-AE-IF-01-2014, señalándose que la Compañía presentaba un significativo incremento en el nivel de endeudamiento, que la situaba en riesgo de no poder cubrir sus gastos operativos, los compromisos financieros y la inversión necesaria para garantizar la prestación óptima del servicio.

**GRÁFICO 18**  
**COMPAÑÍA NACIONAL DE FUERZA Y LUZ: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS,**  
**2010-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

**CUADRO 48**  
**COMPAÑÍA NACIONAL DE FUERZA Y LUZ: PRESUPUESTO DE INGRESOS,**  
**2013-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

	Ingresos Ejecutados		Ingresos presupuestados		Part. %	Var. %
	2013	2014	Definitivo	Inicial		
			2015	2016		
Ingresos Corrientes	360.766	329.919	315.626	273.488	98,2%	-13,4%
Financiamiento	38.557	15.367	8.076	5.000	1,8%	-38,1%
<b>TOTAL</b>	<b>399.323</b>	<b>345.286</b>	<b>323.702</b>	<b>278.488</b>	<b>100,0%</b>	<b>-14,0%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

El presupuesto de **ingresos** de la CNFL para el periodo 2016 se divide en Ingresos Corrientes y Financiamiento. De ellos, el primero es el más representativo al tratarse de recursos por venta de energía eléctrica que representan un 94,9% del presupuesto total.

Los ingresos presupuestados por dicho concepto han disminuido desde el 2013, aunado a una disminución de lo efectivamente recaudado. Lo anterior, constituye una alerta para la CNFL, ante la tendencia decreciente de su principal ingreso

Esta situación se confirma en el último informe de ejecución presupuestaria presentado por la CNFL, según el cual, la recaudación de ingresos al 31 de diciembre de 2015, fue inferior a lo presupuestado en  $\$11.265$  millones.

Además, la presupuestación de recursos para el 2016 disminuyó en un 14,0% con respecto al periodo 2015, como se muestra en el cuadro 48.

El presupuesto ordinario de **egresos** para el periodo 2016 presentó un decremento del 14,0% con respecto al 2015, según se observa en el cuadro 49. El rebajo más significativo se presenta en la partida de Transferencias corrientes, principalmente por la disminución de  $\$8.640$  millones en prestaciones legales.

Por otra parte, la asignación presupuestaria de la partida de Bienes Duraderos muestra una disminución de  $\$4.010$  millones con respecto a 2015, situación que ha sido común desde los presupuestos iniciales, ya que al no incrementarse los ingresos ordinarios por ajustes tarifarios, la mayor cantidad de recursos se destinan a la atención de los gastos operativos de la empresa, en detrimento del programa de inversiones.

En cuanto a la partida remuneraciones, segunda en importancia dentro del presupuesto de la Compañía, se presenta una rebajo de  $\$2.470$  millones en comparación con el periodo 2015. Ello se debe a la modificación de la estructura organizativa de la CNFL, con base en una resolución de la Gerencia General que promueve el programa de movilidad laboral voluntario, con el fin de reducir gastos de planilla. Para el periodo 2016, la CNFL cuenta con 2118 plazas aprobadas, lo cual implica la disminución de 114 plazas con respecto al 2015. El egreso más relevante de la CNFL es la compra de energía eléctrica, por la naturaleza del negocio, y representa el 64,7% del total del presupuesto inicial 2016.

Por otra parte, una fracción de los gastos del presupuesto ordinario 2016 de la CNFL fueron improbados por el Órgano Contralor, al no contar con fuente de ingresos que los financie. Ello, con fundamento en las resoluciones N° RIE-113-2015, RIE-114-2015 y RIE-115-2015 dictadas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) al amparo de las facultades legales que le otorgan los artículos 4, 5, 6 y 32 de la Ley de la ARESEP N° 7593 de 5 de setiembre de 1996.

En dichas resoluciones se excluye del reconocimiento tarifario los beneficios de convenciones colectivas, las cargas sociales derivadas de éstos, así como, costos de operación y mantenimiento del Proyecto Hidroeléctrico Balsa Inferior y el Proyecto Eólico Valle Central, entre otros gastos.

**CUADRO 49**  
**COMPAÑÍA NACIONAL DE FUERZA Y LUZ: PRESUPUESTO DE EGRESOS,**  
**2013-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Partida	Egresos Ejecutados		Egresos presupuestados		Part. %	Var. %
	2013	2014	Definitivo	Inicial		
	2013	2014	2015	2016		
Remuneraciones	59.323	62.548	63.614	61.144	22,0%	-3,9%
Servicios	16.107	11.279	12.535	9.639	3,5%	-23,1%
Materiales y Suministros	250.535	223.188	193.422	180.294	64,7%	-6,8%
Intereses y Comisiones	11.298	14.464	16.099	14.351	5,2%	-10,9%
Activos Financieros	10	-	2	2	0,0%	0,0%
Bienes Duraderos	23.069	10.088	4.367	356	0,1%	-91,8%
Transferencias Corrientes	27.270	2.204	9.247	415	0,1%	-95,5%
Amortización	3.845	13.443	24.416	12.288	4,4%	-49,7%
<b>TOTAL</b>	<b>391.457</b>	<b>337.215</b>	<b>323.702</b>	<b>278.488</b>	<b>100,0%</b>	<b>-14,0%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

Además, la Contraloría General basó su decisión en el artículo 3 de la precitada Ley N° 7593, según el cual, el control tarifario ejercido por la ARESEP se fundamenta en el principio de servicio al costo. Así, la tarifa de un servicio público debe comprender solo los costos necesarios y una retribución que garantice el desarrollo de dicha actividad.

En virtud de lo anterior, los recursos provenientes de ingresos tarifarios deberán ser aplicados en los gastos de operación o inversión debidamente autorizados, según las prioridades de los planes estratégicos y operativos de la Compañía, como lo establecen las resoluciones de la ARESEP.

#### Cumplimiento de metas

La estructura programática de la CNFL se divide en Operación e Inversión. Al cierre del 2015 se ejecutó el 93,8% de los recursos presupuestados en el programa de operación, mientras que el programa de inversión alcanzó una ejecución del 79,1%.

Uno de los indicadores más relevantes para la CNFL es la recuperación de la inversión. El objetivo de dicho indicador es establecer la relación entre la utilidad neta y el activo total de la empresa. Con ello, se espera determinar qué tan eficiente es su desempeño en la utilización de los activos invertidos para generar ingresos en el periodo. Sin embargo, al 31 de diciembre de 2015 el rendimiento sobre la inversión fue de -1,9%, en contraste con la meta de 0,9% para el 2015.

Sobre el particular, en el documento presupuestario 2016 se desprende que los esfuerzos para revertir el resultado del indicador y por ende mejorar la eficiencia y la reducción de costos no obtuvieron el resultado esperado. Por ello, es necesario un monitoreo estricto para obtener la meta de 1,0% establecida para el 2016.

Otro indicador relevante para la CNFL es la contribución interna a la expansión. El propósito del indicador es medir el aporte interno al desarrollo de obras después de cumplir con el servicio de la deuda. Para el 2015 se esperaba alcanzar una meta del 15,2% sin embargo el resultado fue de -89,8%. Al respecto, la administración argumenta que los ingresos son insuficientes para lograr una mejora del desempeño en este ámbito, a pesar de las medidas de contención del gasto aplicadas.

Otras metas de la Compañía para el ejercicio económico 2015 presentan un cumplimiento promedio mayor al 90,0%.

**INFORMES CGR****Informe DFOE-AE-07-2015****Auditoría de Carácter Especial acerca del Desarrollo y Operación del Parque Eólico Valle Central de la CNFL**

Desde sus orígenes no estuvo clara la necesidad del Proyecto Parque Eólico Valle Central; se omitieron estudios y análisis indispensables para su formulación; los estudios realizados presentaban limitaciones importantes en la profundidad y confiabilidad; no se tuvo certeza de que la estructuración financiera y de ejecución del Proyecto fuera la mejor en costo y tiempo para satisfacer el interés público.

También confundieron los fines e intereses de la Compañía con los de la sociedad encargada de la ejecución y puesta en marcha del Proyecto, en detrimento de las finanzas públicas; y se obviaron estudios cuyos resultados no concuerdan con aquellos en los cuales se fundamentó la decisión de invertir. Esto, repercutió significativamente en los costos de inversión y el tiempo total del desarrollo del Proyecto, convirtiéndolo en el Parque Eólico nacional más caro de su clase.

Estas falencias se ven reflejadas en los resultados que produce el Parque Eólico Valle Central, alejados de todos los escenarios construidos en la evaluación y ejecución del Proyecto, con consecuencias relevantes en las finanzas de la Compañía, pues la energía generada no significa un ahorro sino pérdidas. En consecuencia, la energía producida en el Parque Eólico Valle Central no es competitiva ni reducirá los costos de la electricidad para la CNFL S.A. o de las tarifas a sus abonados. Además el alto costo de la producción supera el precio promedio al que vende la energía y casi duplica el precio promedio al cual compra al Instituto Costarricense de Electricidad

**6.10 Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)**

- El presupuesto inicial para el 2016 es de ₡199.970 millones, 6,4% menos que el presupuesto definitivo 2015.
- Tendencia a la acumulación creciente de superávit debido a incremento en los niveles de subejecución presupuestaria
- Financiamiento de gasto permanente de la entidad (sueldos fijos y servicios especiales) con recursos del superávit
- Disminución significativa de la asignación presupuestaria para inversiones

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, es una institución autónoma del Estado con personería jurídica y patrimonio propio. Fue creada mediante la Ley N° 2726 de 1961 con el nombre de Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SNAA), cuyo artículo 1° le asigna dirigir, fijar políticas, establecer y aplicar normas, realizar y promover el planeamiento, financiamiento y desarrollo, resolver todo lo relacionado con el suministro de agua potable, así como, recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos.

El presupuesto inicial del AyA para el año 2016 mostró una caída de 6,4% con respecto al presupuesto definitivo de 2015. Ese presupuesto fue aprobado parcialmente<sup>106</sup> por la suma de ₡199.970 millones de un total de ₡210.288 millones originalmente propuestos. Ello implica la improbación de recursos y su aplicación equivalente a la suma de ₡10.419 millones.

En términos de su estructura programática, el presupuesto inicial de AyA para 2016 mantiene los mismos cinco programas que tradicionalmente ha desarrollado, así como el peso relativo de cada uno con respecto al presupuesto total. Al respecto, el programa con mayor asignación presupuestaria de recursos es el de Inversiones, pero muestra una tendencia decreciente a partir de 2015, lo cual, ha provocado una aproximación a la cuantía del Programa de Operación, Mantenimiento y Comercialización de Acueductos, segundo programa en importancia.

<sup>106</sup> Oficio N° 18590 (DFOE-AE-0681) del 15 de diciembre, 2015.

**CUADRO 50**  
**INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS: PRESUPUESTO DE INGRESOS,**  
**2013-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

	Ingresos ejecutados		Ingresos presupuestados		Part. %	Variac %
			Definitivo	Inicial		
	2013	2014	2015	2016		
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>128.640,8</b>	<b>139.154,7</b>	<b>137.474,6</b>	<b>120.781,1</b>	<b>60,4%</b>	<b>-12,1%</b>
Venta de bienes y servicios	126.134,9	136.153,7	135.400,9	118.717,7	59,4%	-12,3%
Ingresos de la propiedad	1.012,2	1.586,0	841,4	1.302,9	0,7%	54,8%
Multas, sanciones, remates y confiscaci	1.224,9	1.059,0	888,7	760,5	0,4%	-14,4%
Otros ingresos no tributarios	268,7	356,0	343,5	-	0,0%	-100,0%
<b>Ingresos de capital</b>	<b>4.216,8</b>	<b>4.760,0</b>	<b>5.849,9</b>	<b>5.271,4</b>	<b>2,6%</b>	<b>-9,9%</b>
Recuperación de préstamos al sector	602,5	700,6	765,4	609,1	0,3%	-20,4%
Transferencias de capital del sector externo	-	-	2.584,5	2.162,3	1,1%	-16,3%
Transferencias de capital del sector p	3.614,3	4.059,5	2.500,0	2.500,0	1,3%	0,0%
<b>Financiamiento</b>	<b>29.927,8</b>	<b>57.629,3</b>	<b>70.311,1</b>	<b>73.917,4</b>	<b>37,0%</b>	<b>5,1%</b>
Préstamos directos	13.627,0	19.737,8	34.209,4	20.597,2	10,3%	-39,8%
Superávit específico	5.968,8	3.038,0	3.078,3	1.777,5	0,9%	-42,3%
Superávit libre	10.332,0	34.853,5	33.023,4	51.542,6	25,8%	56,1%
<b>TOTAL</b>	<b>162.785,3</b>	<b>201.544,1</b>	<b>213.635,6</b>	<b>199.969,8</b>	<b>100,0%</b>	<b>-6,4%</b>

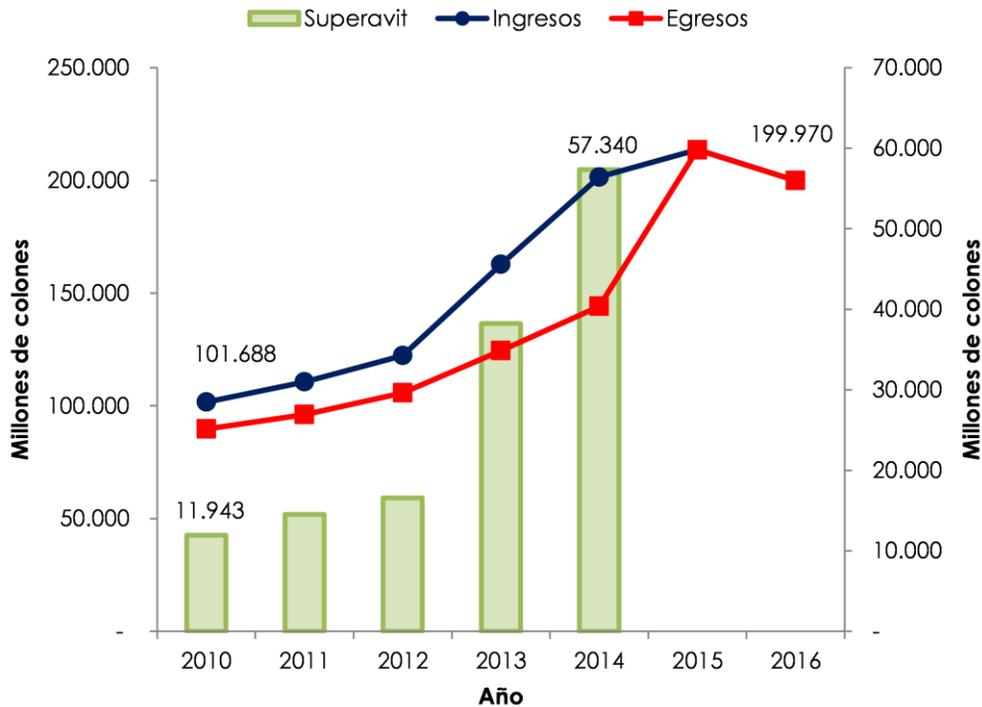
Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

En cuanto al presupuesto de ingresos, los Ingresos Corrientes son la principal fuente de financiamiento de la entidad, y equivalen al 60,6% del presupuesto total. De estos ingresos, en el 2016 los provenientes de la venta de agua potable y alcantarillado experimentaron un decremento de 12,3%, con respecto al presupuesto definitivo de 2016; debido a la disminución en las tarifas de acueducto y alcantarillado que aprobó la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) para el 2015. Además, se dejaron de percibir ingresos por subregistro en los niveles de consumo ante el deterioro del parque de hidrómetros. Al respecto, el Órgano Contralor en el informe N° DFOE-AE-IF-08-2012 del 28 de noviembre de 2012<sup>107</sup> dispuso elaborar un programa de control y reducción de agua no contabilizada, de forma que se logran disminuciones sostenidas de las pérdidas que ésta origina, esfuerzos que a la fecha continúan. El detalle de los ingresos ejecutados se muestra en el cuadro 50.

Sobre el particular y de acuerdo con lo apuntado por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) en el Informe Técnico N° DE-0552-2015<sup>108</sup>, el AyA enfrenta una desaceleración del ingreso por venta de agua y servicios de alcantarillado, debido al rebajo en las tarifas, a partir de julio de 2015. En consecuencia, el Instituto intensificó el uso del superávit en el 2016, el cual, a su vez proviene de subejecución del presupuesto, principalmente recursos no destinados a la inversión. La tendencia constante a la acumulación de superávit, se muestra en el gráfico 19.

<sup>107</sup> Informe sobre la auditoría operativa acerca de la eficacia y eficiencia del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados para garantizar la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable.

<sup>108</sup> Informe sobre el presupuesto inicial del AyA para el ejercicio económico de 2016, remitido a la institución con el oficio N° STAP-2094-2015 de 24 de noviembre de 2015.



En el presupuesto inicial 2016 el incremento de los recursos del superávit con respecto a 2015 significó el 56,1%. Al respecto, la utilización de los recursos de vigencias anteriores como fuente alternativa de financiamiento presenta la limitación de que por su naturaleza extraordinaria no puede financiar todos los gastos operativos por la prohibición del artículo 7 del Decreto N° 32452-H<sup>109</sup>. Por esta razón, el Órgano Contralor improbo al AyA 341 plazas nuevas por sueldos para cargos fijos y 100 plazas nuevas en Servicios Especiales, al constituir gastos de carácter permanente en la institución no financiables con recursos del superávit

De esta forma, es posible afirmar que la estructura de financiamiento del AyA está experimentando un desplazamiento en términos de la importancia relativa de los ingresos de acuerdo a su clasificación económica. Por ello, se disminuye la brecha entre los ingresos

corrientes y la clase de financiamiento como principales ingresos de la institución. Esta circunstancia se refleja en el gráfico 19.

En cuanto a la distribución del presupuesto de egresos de acuerdo a su clasificación por objeto del gasto, las tres partidas más representativas son: Remuneraciones, Servicios y Bienes Duraderos, los cuales, representan en conjunto el 85,0% del presupuesto total.

Por su parte, la Contraloría General improbo egresos por la suma de ₡6.751 millones, por cuanto en ese monto se excedió el límite de gasto máximo fijado por la Autoridad Presupuestaria. También, se improbaron ₡5.529 millones que correspondían a incrementos importantes del presupuesto inicial 2016 con respecto a 2015, en algunas subpartidas de Remuneraciones, Servicios y Materiales y Suministros, los cuales, no contaban con explicación suficiente en el documento presupuestario. El detalle de los egresos presupuestados y ejecutados se presenta en el cuadro 51.

<sup>109</sup> Lineamiento para la aplicación del artículo 6 de la Ley N° 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y la regulación de la clase de ingresos del Sector Público denominada Financiamiento.

Como se aprecia en el cuadro 51 la partida Remuneraciones muestra un crecimiento moderado de 4,5% en la asignación presupuestaria inicial 2016 con respecto al presupuesto definitivo 2015. El número de plazas aprobadas se mantiene invariable con respecto a lo autorizado en 2015; recuérdese que se improbo el contenido presupuestario para la creación de 314 plazas en el período 2016, por contrariar el principio que limita el financiamiento del gasto corriente con ingreso de capital.

Por otra parte, la partida de Servicios presenta una disminución de 1,8% en el 2016 con respecto a 2015. También, se presenta un decremento significativo en la partida Bienes Duraderos del 23,5% en 2016 con respecto a 2015, debido a la reducción de los recursos asignados al Programa Presupuestario de Inversiones. En ese sentido, la STAP -informe N° DE-0552-2015 que dictamina el presupuesto inicial 2016 del AyA- señala la importancia de realizar esfuerzos para una mayor eficiencia en la programación y ejecución de las inversiones ante el déficit de infraestructura de los sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento. Asimismo, el POI 2016 respectivo señala la situación como un riesgo para la calidad del servicio y capacidad de respuesta a futuro.

En materia de inversiones es particularmente relevante continuar con el Proyecto de Mejoramiento Ambiental del Área Metropolitana de San José, cuya primera etapa ampliará y transformará el sistema de recolección de aguas residuales actual, que data de hace más de 4 décadas, en una infraestructura para recolectar, transportar y tratar dichas aguas. A la fecha se construyó la planta de tratamiento de aguas residuales Los Tajos y se encuentran pendientes según programación del Proyecto, las obras relativas al túnel de trasvase, redes secundarias y conexiones intradomiciliarias al alcantarillado sanitario.

Sobre ese particular, la Contraloría General emitió el informe N° DFOE-AE-IF-02-2016<sup>110</sup> del 15 de enero de 2016, en el cual, señaló que falta la ubicación física y geoespacial de los terrenos en los tramos de la red de alcantarillado sanitario existente no intervenidos por el citado Proyecto. Además, para esos mismos tramos no se cuenta con estudios registrales, delimitación topográfica de cada área afectada, ni avalúos; todo lo cual, es necesario para el trámite de permisos requeridos y la inscripción ante el Registro Nacional de derechos de uso y acceso, servidumbres y terrenos.

**CUADRO 51**  
**INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS: PRESUPUESTO DE EGRESOS,**  
**2013-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Partidas	Egresos ejecutados		Egresos presupuestados		Part. %	Var. %
	2013	2014	Definitivo 2015	Inicial 2016		
Remuneraciones	48.118	51.662	62.789	65.640	32,8%	4,5%
Servicios	33.023	37.359	52.516	51.587	25,8%	-1,8%
Materiales y suministros	8.867	8.123	15.255	14.817	7,4%	-2,9%
Intereses y comisiones	1.606	2.555	2.701	3.257	1,6%	20,6%
Bienes Duraderos	26.908	37.481	69.554	53.216	26,6%	-23,5%
Transferencias Corrientes	1.813	1.297	2.878	2.229	1,1%	-22,5%
Amortización	4.203	5.727	7.081	5.722	2,9%	-19,2%
Cuentas Especiales	-	-	862	3.502	1,8%	306,1%
<b>TOTAL</b>	<b>124.538</b>	<b>144.204</b>	<b>213.636</b>	<b>199.970</b>	<b>100,0%</b>	<b>-6,4%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

<sup>110</sup> Informe sobre la Auditoría de carácter especial acerca de la sostenibilidad del servicio de tratamiento de los desechos líquidos domésticos mediante el componente de alcantarillado sanitario del proyecto de mejoramiento ambiental del Área Metropolitana de San José.

En términos generales, es posible concluir que la acumulación creciente de superávit como consecuencia de mayores niveles de subejecución presupuestaria en las partidas ordinarias y de inversión, así como, la reducción de los gastos de capital, incide en las labores sustantivas institucionales, y en la ejecución de obras de infraestructura. Tales obras, resultan indispensables para mejorar la eficacia y eficiencia en la prestación del servicio público de suministro de agua potable y alcantarillado sanitario, y la contribución con los índices de saneamiento ambiental y de salud pública.

Además, la sostenibilidad en materia de ingresos depende del esfuerzo del AyA para administrar variables internas bajo su control, como el cobro de consumo y atención a los porcentajes de agua no contabilizada.

De acuerdo con el vigésimo primer Informe sobre el Estado de la Nación los logros en el acceso al recurso hídrico no suelen acompañarse de mejoras en materia de aguas residuales. Además existe un déficit en infraestructura de esta naturaleza donde los esfuerzos se han concentrado sobre sistemas de tratamiento existentes. Se destaca también que en los últimos años no ha entrado en operación ninguna planta nueva construida con fondos públicos, y

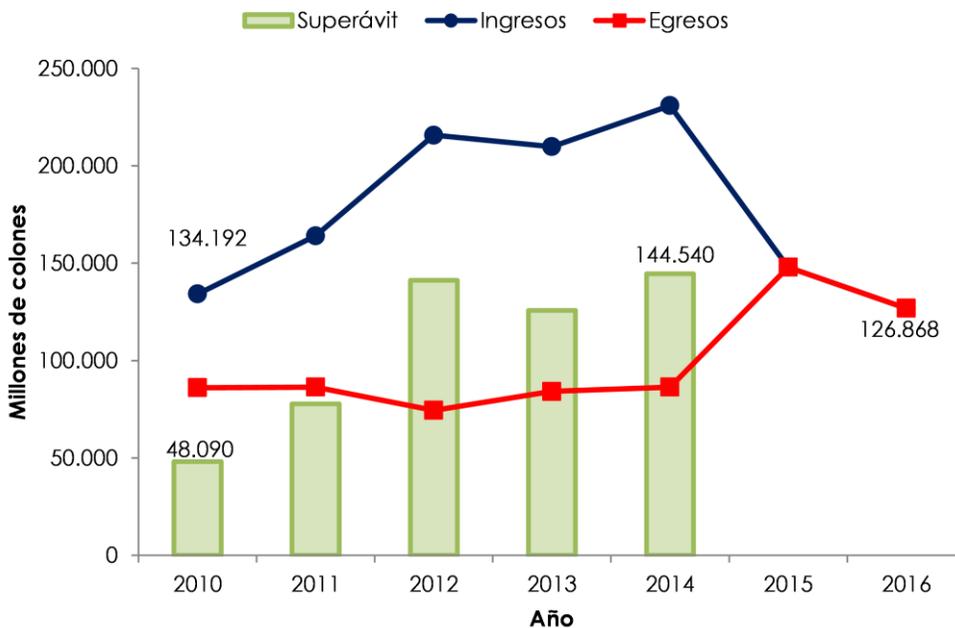
que el rezago de la infraestructura es grande en relación con el tamaño de la población.

### 6.11 Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)

- Para el año 2016 el presupuesto es de **₡126.868 millones, un 14,3% inferior al presupuesto total del 2015. Debido principalmente por el decrecimiento superávit específico**
- **Superávit del 2014 alcanzó la cifra de ₡144.540 millones, siendo la variación anual de un 15,0%**

En el 2016 se aprueba el presupuesto de la institución, por un monto de ₡126.868 millones, el cual resulta un 14,3% menor al presupuesto total aprobado para el año 2015. Esta variación se debe principalmente a la disminución del superávit específico. La estructura del presupuesto consta de 5 programas: Dirección y Administración Superior, Administración Operativa, Administración Financiera, Administración General, y Administración Supervisión de Entidades Autorizadas.

**GRÁFICO 20**  
**BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS,**  
**2010-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

**CUADRO 52**  
**BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA: ESTRUCTURA POR**  
**PROGRAMAS**  
**2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Programas	2016	Part. %
Dirección y Administración de Operaciones	112.002	88,3%
Dirección y Administración Financiera	10.205	8,0%
Dirección y Administración General	1.131	0,9%
Dirección y Administración Superior	3.317	2,6%
Dirección y Administración de Entidades Autorizadas	213	0,2%
<b>TOTAL</b>	<b>126.868</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP.

El programa de mayor importancia en relación con los recursos asignados es el de Administración de Operaciones, el cual consume el 88,3% (¢112.002 millones) del presupuesto total aprobado. En este programa se incluyen los recursos del Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI), que se orienta al financiamiento de programas de vivienda para las familias de escasos ingresos y cuyo financiamiento principal

se realiza mediante las Transferencias de Capital de Órganos Desconcentrados (¢55.011 millones para el 2016).

Dentro de los **ingresos** del BANVHI, la partida más importante es la de "Financiamiento", la cual representa el 44,1% de los ingresos totales aprobados para el 2016. Al respecto, prácticamente el 100% de esa partida, corresponde al superávit específico (estimación de los recursos que quedan comprometidos al cierre del año anterior, pendientes de ser transferidos a los beneficiarios o a los desarrolladores de proyectos). A pesar de ser el rubro más importante de ingresos, el "Financiamiento" muestra para el período presupuestario 2016 una caída del 35,6% con respecto al monto presupuestado total para el 2015. Si el presupuesto inicial del 2015 se compara con el presupuesto inicial del 2016, la caída es del 11,3%. El comportamiento de este y los otros programas en los últimos años se observa en el cuadro 53

El segundo rubro de ingresos en importancia relativa corresponde a Transferencias de Capital de Órganos Desconcentrados, que representan el 43,4%; constituido en su totalidad por los recursos, provenientes de DESAF (Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares).

En lo que respecta a los egresos presupuestados para el 2016, muestran una disminución del orden de los ¢21.085 millones (14,2%) con respecto a los egresos totales aprobados para el año 2015.

**CUADRO 53**  
**BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA: PRESUPUESTO DE INGRESOS,**  
**2010-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Partida	Ingresos Ejecutados					Ingresos Presupuestados		Variación 2016/2015		
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Part.%	Absoluta	%
Ingresos corrientes	84.021	120.272	116.467	13.962	13.383	5.246	15.934	12,6%	10.688	203,8%
Ingresos de capital	14.267	0	0	95.916	98.771	55.886	55.011	43,4%	-875	-1,6%
Financiamiento	35.904	43.850	99.269	100.016	118.786	86.821	55.923	44,1%	-30.898	-35,6%
<b>TOTAL</b>	<b>134.192</b>	<b>164.121</b>	<b>215.736</b>	<b>209.895</b>	<b>230.940</b>	<b>147.953</b>	<b>126.868</b>	<b>100,0%</b>	<b>-21.085</b>	<b>-14,3%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

**CUADRO 54**  
**BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA: PRESUPUESTO DE EGRESOS,**  
**2010-2016**  
**-MILLONES DE COLONES Y PORCENTAJES-**

Partida	Ingresos Ejecutados					Ingresos Presupuestados			Variación 2016/2015	
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Part.%	Absoluta	%
Remuneraciones	2.564	2.723	3.205	3.283	3.280	4.011	4.117	3,2%	106	2,6%
Servicios	406	323	452	398	549	1.257	1.678	1,3%	421	33,5%
Materiales y suministros	54	49	46	46	49	111	123	0,1%	13	11,3%
Intereses y comisiones	3.393	2.238	1.896	2.022	1.606	2.396	3.068	2,4%	672	28,1%
Bienes duraderos	137	103	251	101	28	965	174	0,1%	-791	-82,0%
Transferencias corrientes	743	791	1.408	1.559	1.543	2.937	2.936	2,3%	0	0,0%
Transferencias de capital	78.804	80.183	67.233	76.778	79.344	135.914	104.121	82,1%	-31.793	-23,4%
Cuentas especiales	0	0	0	0	0	363	10.651	8,4%	10.287	100,0%
<b>TOTAL</b>	<b>86.101</b>	<b>86.409</b>	<b>74.492</b>	<b>84.187</b>	<b>86.400</b>	<b>147.953</b>	<b>126.868</b>	<b>100,0%</b>	<b>-21.085</b>	<b>-14,3%</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

La principal partida es la de transferencias de capital, la cual ha representado, durante el período 2010-2016, en promedio, el 90% del total los egresos; en el caso específico del 2016, su importancia relativa fue del 82,1%. Dicho gasto responde a la razón de ser de la institución, ya que incluye el fondo para los pagos por concepto del Bono Familiar de Vivienda a las Entidades Autorizadas (tanto públicas como privadas). A pesar de su importancia relativa, esta cuenta muestra para el año 2016 una caída del 23,4% con respecto al monto total aprobado durante el año 2015. Al comparar el presupuesto inicial del 2015 contra el presupuesto para el 2016 se da un incremento del 2,1%.

#### Otros comentarios

Para el año 2014, los recursos de vigencias<sup>111</sup> anteriores alcanzaron la suma de ₡144.540 millones, la más alta en los últimos 5 años lo cual implica una variación del 15,0% en comparación con el año 2013.

Según el informe **DFOE-EC-IF-06-2016** de este Órgano Contralor, se observó que la base de datos del Sistema de Vivienda en el BANHVI presenta debilidades importantes y falta de controles en el ingreso de datos que lo alimentan.

Esto ha generado que la información del sistema contenga una serie de inconsistencias que atente contra la calidad de la misma.

En concreto, se hallaron:

- 130 casos en los que un mismo beneficiario tiene más de una operación de bono familiar.
- 617 casos en los que el bono de vivienda aparece emitido o pagado en una fecha posterior a la defunción de uno de los miembros del núcleo familiar
- 521.782 registros en los que el campo de tipo de identificación aparecen las iniciales ND
- 289.604 registros en los que el campo de nombre indica la frase "no disponible".
- Incongruencia de datos del TSE, existen 115 registros que pese a tener cédula, no se encuentran registrados en el padrón del TSE
- 513.945 registros en que la fecha de nacimiento aparece "01/01/1900"

Todo esto genera riesgos asociados a la utilización de información, provocando que no se logre tener un uso eficiente de la capacidad de almacenamiento, mayor solidez y consistencia de la información.

<sup>111</sup> A la fecha de realización de este comentario no se cuenta con el monto del superávit al cierre del 2015.

## 6.12 Gobiernos Locales

### Aprobación presupuestaria.

La Contraloría General aprobó 75 presupuestos iniciales de las municipalidades para el 2016, por un monto total de \$383.088 millones.

Ante el incumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable en la formulación y aprobación presupuestaria, el Órgano Contralor no dio trámite al presupuesto inicial de las municipalidades de Belén, Los Chiles, Turrubares y Atenas. Además, las municipalidades de Naranjo y Golfito no presentaron a la Contraloría General su presupuesto inicial para el 2016.

Estas seis municipalidades deberán operar en el periodo correspondiente al año 2016, con un presupuesto -ingresos y gastos- similar al del año inmediato anterior (2015), según lo establece el Código Municipal y otras normas legales conexas, es decir, operaran con un presupuesto ajustado.

#### **Efectos por la improbación, la no presentación o el no trámite del presupuesto inicial**

**-Trámite adicional de documentos presupuestarios.**  
**-Atraso en la ejecución de recursos para obras y servicios comunitarios.**  
**-Retraso en el cumplimiento de obligaciones con proveedores externos de bienes y servicios.**  
**-Eventuales responsabilidades civiles, administrativas o penales.**  
**-Ajustes adicionales en los sistemas de información.**

El incumplimiento de determinados requisitos establecidos en el bloque de legalidad por parte de las municipalidades en la formulación, aprobación y presentación a la Contraloría General de los documentos presupuestarios, provoca, en primera instancia, la improbación del presupuesto, lo cual a su vez acarrea retrasos en la ejecución de los recursos. También podría generar responsabilidades para el alcalde/sa, regidores u otros funcionarios municipales involucrados en el trámite de tales documentos presupuestarios.

Es así como, el conjunto de las 81 municipalidades disponen de recursos para ejecutar a partir de enero de 2016, por un monto cercano a los \$408.000 millones, considerando el monto total de los presupuestos aprobados (\$383.088 millones) más la estimación de los presupuestos ajustados de las seis municipalidades citadas (\$25.000 millones aproximadamente).

Ante la falta de presentación del presupuesto inicial o el archivo sin trámite del presupuesto, la Contraloría General de la República, al amparo de la normativa aplicable, valora la eventual determinación de responsabilidades, sin perjuicio de las acciones que compete realizar a las instancias internas de cada municipalidad.

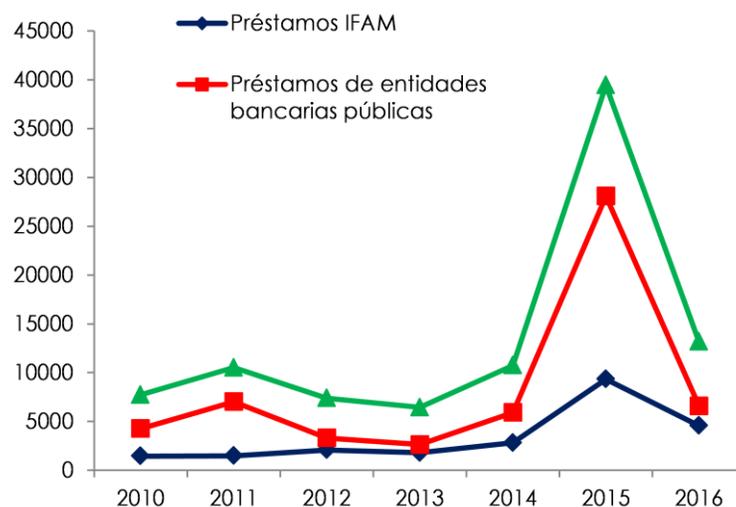
### **De las razones para la improbación o el no trámite de un presupuesto inicial.**

Las razones que, por lo general, obligan a la Contraloría General a improbar o no dar trámite a los presupuestos ordinarios y extraordinarios, están vinculadas con:

- Incumplimientos respecto de la cantidad de regidores para sesionar y tomar los acuerdos.
- Vicios de legalidad en los acuerdos del Concejo.
- Incumplimiento de los plazos establecidos legalmente.
- Omisión del Dictamen de la Comisión de Hacienda o errores en su contenido.
- Incumplimiento de principios presupuestarios (factibilidad de los ingresos y gastos, vinculación con los planes, por ejemplo).
- Incumplimiento de los acuerdos del Concejo Municipal.
- Asignaciones o requerimientos de ingresos y gastos que no se ajustan al bloque de legalidad.
- Incumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa técnica.
- Estimaciones de ingresos sin la debida fundamentación legal o financiera.
- Debilidades en la vinculación de los gastos con los planes institucionales.

### **Algunas de las causas de las debilidades en la formulación y aprobación de los presupuestos municipales.**

**GRÁFICO 21**  
**GOBIERNOS LOCALES: COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS POR PRÉSTAMOS,**  
**2010-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

**CUADRO 55**  
**GOBIERNOS LOCALES: PRESUPUESTO DE INGRESOS,**  
**2010-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Ingreso	Ejecutado					Presup. Aprobado	Presup. Inicial
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ingresos corrientes	182.133	205.488	237.275	268.701	307.779	332.523	355.439
Ingresos de capital	34.737	34.918	45.824	43.828	39.522	41.414	31.932
Financiamiento	93.488	95.445	91.269	103.806	114.735	151.105	21.026
<b>TOTAL</b>	<b>310.358</b>	<b>335.851</b>	<b>374.368</b>	<b>416.335</b>	<b>462.036</b>	<b>525.042</b>	<b>408.397</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

La existencia de un sistema de administración financiero desarticulado, con ausencia de controles elementales para el manejo de los recursos públicos y la carencia de un proceso presupuestario participativo que coadyuve a la formulación y ejecución del presupuesto acorde con la realidad económica de cada cantón y del ayuntamiento, aunado a la ausencia de instrumentos de planificación y de manuales para su regulación, constituyen algunas de las causas que van en detrimento de la asignación eficiente de los recursos, la toma de decisiones oportuna y sustentada y la rendición de cuentas.

En ese sentido, es importante que los gobiernos locales promuevan prácticas y acciones tendientes a:

- Fortalecer la coordinación del Concejo con la Alcaldía.
- Emitir lineamientos generales para la formulación y aprobación presupuestarias.
- Incrementar la capacitación en la normativa aplicable.
- Establecer mecanismos de control para la verificación oportuna del bloque de legalidad.

- Promover la elaboración y aplicación de manuales para la formulación y aprobación presupuestarias.
- Procurar una participación activa de los funcionarios involucrados en los procesos de planificación y presupuesto.
- Fortalecer los mecanismos de control interno relacionados con el presupuesto municipal.
- Atender lo establecido en los lineamientos generales y manuales para la formulación y aprobación presupuestarias.
- Fortalecer la gestión administrativa para controlar y promover un efectivo cobro de los tributos.
- Contar con la disponibilidad de recurso humano idóneo suficiente.
- Mejorar los procesos de planificación.
- Emitir y aplicar políticas y lineamientos internos para regular la gestión de cobro.
- Depurar las bases de datos de los sistemas de facturación de tributos, de manera que se elimine la información inconsistente de los contribuyentes, datos incompletos, erróneos, duplicados y omisos.

En el mismo sentido, resulta importante que las administraciones municipales elaboren, implementen y divulguen a las instancias correspondientes, con fundamento en el ordenamiento jurídico, y con la participación activa de las unidades administrativas y funcionarios competentes, las regulaciones internas para la fase de formulación presupuestaria; de igual forma, para que se incorporen en manuales, los procedimientos para que la fase de formulación presupuestaria se realice con base en la planificación institucional y se promueva la participación activa de las unidades ejecutoras en este proceso

Ahora bien, los ingresos corrientes (que incluye los impuestos municipales, la venta de servicios comunitarios, entre otros) y principal fuente de financiamiento de la operación de las municipalidades, ha mantenido un crecimiento constante en los últimos años (2010-2015), el cual se repite en el presupuesto de ingresos para el 2016.

**...los ingresos corrientes presupuestados para el 2016 mantienen la tendencia de incremento presentada en el periodo 2010-2015...**

En relación con esta fuente de financiamiento, es decir, con los ingresos corrientes, existe el riesgo de la morosidad en el pago de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes, por lo que es responsabilidad de las autoridades municipales competentes fortalecer la gestión de cobro<sup>112</sup>, principalmente en cuanto a:

**Los préstamos constituyen una fuente de recursos para financiar la inversión municipal que ha incrementado su relevancia.**

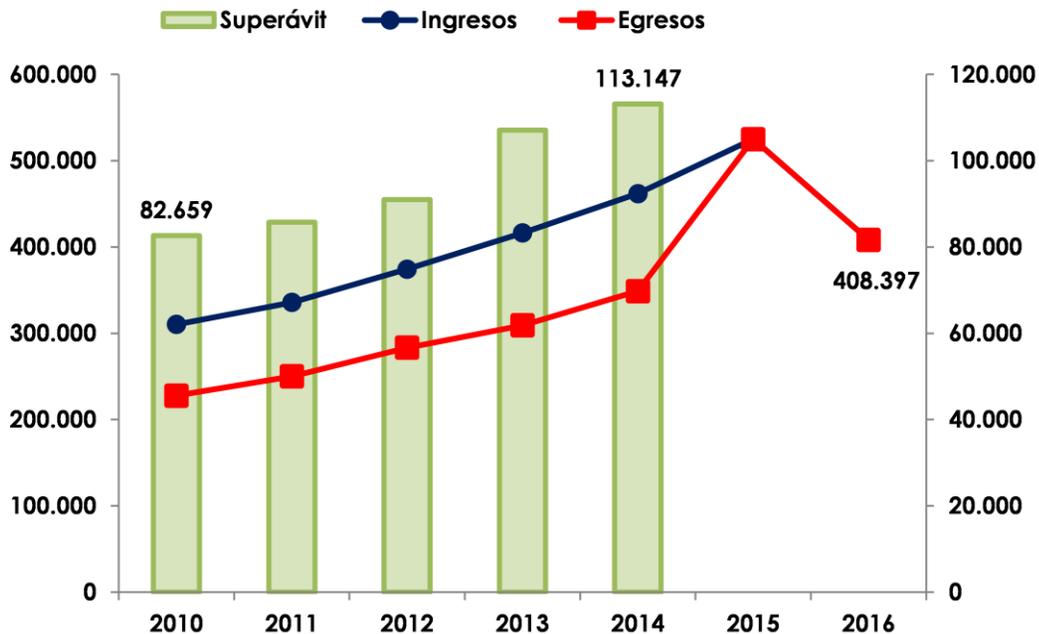
Por otra parte, las municipalidades han incrementado el financiamiento de las inversiones mediante el empleo de recursos provenientes del crédito. En los presupuestos iniciales para el 2016 se incorporaron por ese concepto ¢13.169 millones.

De igual manera, en el 2015, 47 municipalidades presupuestaron préstamos por una suma cercana a los ¢38.000 millones, en procura de mejorar la infraestructura y la prestación de los servicios comunitarios. A manera de ejemplo, cabe indicar que de los recursos totales que fueron incluidos en los presupuestos para el 2015, las municipalidades de Limón, San Carlos y Cartago registran por ese concepto unos ¢9.000 millones, ¢4.400 millones y ¢2.800 millones, respectivamente.

El reto estriba en que las autoridades municipales gestionen la sostenibilidad financiera en sus rentas, de manera que se puedan atender oportunamente las obligaciones por concepto de amortización e intereses de esas deudas. Asimismo, ejercer una gestión eficiente y eficaz de esos recursos -ajustada al ordenamiento jurídico-, que garantice razonablemente que las inversiones se realizarán oportunamente, de forma planificada y con un impacto positivo en la gestión institucional o en el desarrollo local.

<sup>112</sup> Sobre el tema de la gestión de cobro véanse, entre otros, los informes de auditoría de carácter especial acerca de la morosidad en las municipalidades de las provincias de Limón y Puntarenas (N° DFOE-DL-IF-00010-2014 y DFOE-DL-IF-00012-2015, respectivamente).

**GRÁFICO 22**  
**GOBIERNOS LOCALES: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS,**  
**2010-2016**  
 -MILLONES DE COLONES-



Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

**El nivel de ejecución de los recursos por concepto de remanentes del periodo anterior (superávit) puede incrementarse.**

La acumulación de recursos en cuentas de superávit, es decir, recursos que no se ejecutaron durante el período, va en perjuicio de la prestación de los servicios municipales y su mejoramiento; así como, en lo que respecta a la realización de las obras de infraestructura, lo cual no favorece la calidad de vida de los ciudadanos. Asimismo, por lo general, se ven afectadas las transferencias de dineros a aquellas organizaciones que prestan servicios en los cantones, tales como las Juntas de Educación, los Comités Cantonales de Deportes y las Asociaciones de Desarrollo.

Una vez que las municipalidades determinen los recursos que no se ejecutaron en el

2015 -Superávit-, deberán elaborar un presupuesto extraordinario, para luego proceder a la ejecución de los gastos en la prestación de los servicios comunales, la realización de las obras y las transferencias que correspondan. Sin embargo, algunas municipalidades no realizan este trámite oportunamente, dado que, en la mayoría de los casos, se presenta después del mes de marzo y, en algunos casos, hasta después de junio.

Las municipalidades están en la posibilidad de incluir el monto estimado de superávit al final del período, en el presupuesto inicial del siguiente período, de tal forma que los programas y proyectos dispongan de presupuesto y estén disponibles para ejecutarse desde los primeros días de enero.

Otros recursos que generalmente se omite presupuestar en los presupuestos iniciales, corresponden a algunas transferencias que se incorporan en los presupuestos de otras entidades públicas a favor de las municipalidades, como por ejemplo, el INDER y el ICODER.

**CUADRO 56**  
**GBIERNOS LOCALES: PRESUPUESTO DE EGRESOS,**  
**2010-2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

Gastos	Ejecución					Presup.	Presup.
	2010	2011	2012	2013	2014	Aprobado 2015	Inicial 2016
Gastos Corrientes	184.911	206.064	228.315	250.203	276.555	368.228	340.134
Gastos de Capital	40.239	39.038	52.284	55.853	68.499	145.628	56.020
Sumas sin asignación	162	76	3	51	282	6.603	7.550
Transacciones financieras	2.386	4.904	2.770	3.152	3.553	4.583	4.693
<b>Total</b>	<b>227.699</b>	<b>250.083</b>	<b>283.371</b>	<b>309.259</b>	<b>348.889</b>	<b>525.042</b>	<b>408.397</b>

Fuente: Elaboración CGR con datos del SIPP

En ese sentido, a cada municipalidad le compete establecer, actualizar y modificar los procedimientos internos para la planificación, presupuestación y ejecución de los recursos que administran, con el propósito que se presten los servicios y se realicen las obras oportunamente en procura del desarrollo de los cantones.

También debe considerarse el fortalecimiento de la planificación, mediante el establecimiento de metodologías para la definición de las metas e indicadores para su seguimiento, control y rendición de cuentas. Así se evitaría que los saldos sin ejecutar sean una parte importante del presupuesto municipal.

**Los gastos presupuestados para el 2016 se dirigen principalmente a financiar obligaciones ordinarias de las municipalidades.**

El gasto corriente (salarios, cargas sociales, transferencias corrientes, principalmente) en las municipalidades representa una parte

significativa de la aplicación de los recursos. Entre estos gastos se localizan, por importancia, los salarios de los empleados municipales, las dietas de los regidores municipales y lo que corresponde a incentivos salariales, además de las cargas sociales que genera este pago salarial, y que en total viene a representar un 42,2% del total de los gastos ejecutados.

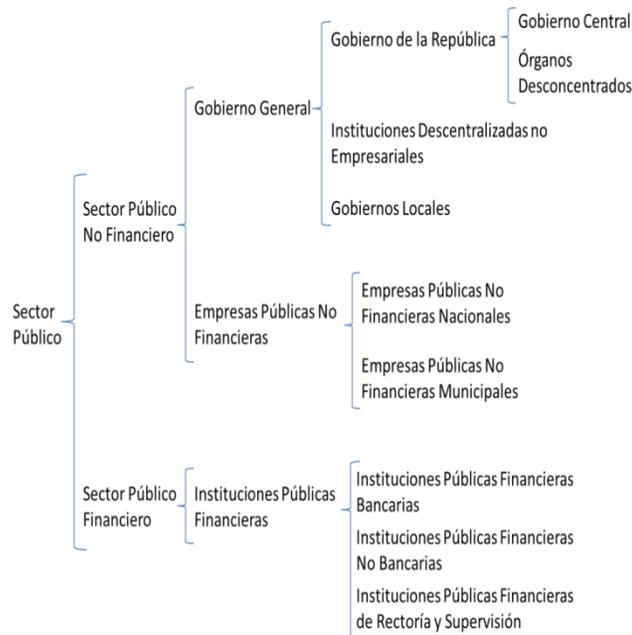
No obstante, hay que considerar que este pago conlleva, tanto el pago de los salarios de los empleados administrativos, como el de los de aquellos empleados que participan en la prestación de los servicios públicos y en la realización de algunas obras y proyectos comunales.

Las municipalidades tienen el desafío de incrementar la aplicación de recursos en inversiones, ya que de las sumas ejecutadas el 18,0% se destina a los gastos de capital. Se estima que la asignación para estos gastos debería incrementarse dadas las necesidades de inversión en infraestructura física de los cantones, por ejemplo, en lo que corresponde a la red vial cantonal, acueductos, alcantarillados, parques y otros.

## **Anexos**



## ANEXO 1 CLASIFICADOR INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO



**Gobierno Central (GC):** Comprende las instituciones que cumplen funciones de gobierno en el ámbito nacional y que no son descentralizadas ni descentralizadas. Está conformado por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y sus órganos auxiliares, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones. Incluye además algunos títulos presupuestarios que no corresponden a instituciones.

**Órganos Desconcentrados (OD):** Son aquellas instituciones que se han creado para ejecutar actividades específicas con el fin de lograr una mayor agilidad en su ejecución, bajo la premisa de que una autoridad superior les ha otorgado en su calidad de subordinada, competencias sobre una materia en particular que tienen un alcance nacional. Comprende aquellas organizaciones vinculadas al Gobierno Central a las que por ley o reglamento, se les ha otorgado un nivel de desconcentración mínima o máxima.

### **Instituciones Descentralizadas no Empresariales (IDNE):**

Son instituciones con personalidad jurídica plena y patrimonio propio que realizan función de gobierno en el ámbito nacional, a quienes les ha sido asignada una competencia específica en la satisfacción de un fin público determinado. Además, presentan cierto grado de autonomía administrativa, política y organizativa, pero están sujetas a la tutela administrativa del Estado. Incluye aquellos entes públicos no estatales con características similares al resto de las instituciones que conforman este grupo.

### **Gobiernos locales (GL):**

Son entes autónomos con jurisdicción territorial determinada, encargados de la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón. Incluye otras instituciones tales como Comités Cantonales de Deportes, federaciones, ligas y uniones relacionados con los Gobiernos locales.

### **Empresas públicas no financieras (EPNF):**

Incluye las empresas del Estado que desarrollan una actividad económica destinada a la producción y el intercambio de bienes y servicios para un mercado, incurriendo en costos de producción y fuentes de financiamiento propios de una empresa, que operan en régimen de competencia o de monopolio, la cual puede asumir distintas modalidades organizativas: órgano, institución autónoma, semiautónoma, ente público estatal o no estatal o ente privado.

### **Instituciones Públicas Financieras (IPF):**

Considera aquellas instituciones que llevan a cabo actividades financieras en la economía, desglosadas en Instituciones Públicas Financieras Bancarias, Instituciones Públicas Financieras no Bancarias e Instituciones Públicas Financieras de Rectoría y Supervisión.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Presupuesto Nacional, Clasificador Institucional del Sector Público, Mayo 2014.

**ANEXO 2**  
**PRESUPUESTOS APROBADOS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,**  
**2016**  
**-MILLONES DE COLONES-**

	<b>Nombre de la Institución</b>	<b>Monto aprobado</b>	<b>Estado del documento</b>
1	Aldeas SOS de Costa Rica	1.170	Aprobado
2	Almacén Fiscal Agrícola de Cartago	370	Aprobado
3	Asilo de la Vejez de Cartago	341	Aprobado Parcialmente
4	Asociación Acosteña de Protección al Anciano	142	Aprobado
5	Asociación Adulto Mayor María Inmaculada, Jicaral	439	Aprobado
6	Asociación Albergue para Ancianos de Golfito	239	Aprobado
7	Asociación Amigo Anciano de Cañas	224	Aprobado
8	Asociación Apostólica Católica Manos Abiertas, Santa Rita, Aserri.	228	Aprobado
9	Asociación Benéfica Hogar de Ancianos Hortensia Rodríguez Sandoval de Bolaños	243	Aprobado
10	Asociación Cartaginesa Atención Ciudadanos Tercera Edad (Ascate)	577	Aprobado
11	Asociación Casa Hogar para Ancianos Albernia	310	Aprobado
12	Asociación Casa Viva Costa Rica Niñez Y Adolescencia En Familia	465	Aprobado
13	Asociación Católica La Posada de Belén Madre Teresa de Calcuta	555	Aprobado
14	Asociación Católica Pro Ayuda Al Enfermo de Hansen y Ancianos desamparados	432	Aprobado
15	Asociación Centro Diurno de La Tercera Edad Fuente del Saber	205	Aprobado
16	Asociación Centro Infantil los Chiles	152	Aprobado
17	Asociación Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE)	1.095	Aprobado
18	Asociación Comunidad Encuentro	415	Aprobado Parcialmente
19	Asociación Costarricense para El Tamizaje y La Prevención de Discapacidades En El Niño	362	Aprobado
20	Asociación Cruz Roja Costarricense	6.256	Aprobado Parcialmente
21	Asociación de Adultos Mayores Casa San Antonio de Padua Pavas	165	Aprobado
22	Asociación de Amigos de La Tercera Edad	212	Aprobado Parcialmente
23	Asociación De Amigos Del Hospital Doctor Max Terán Valls De Quepos	443	Aprobado
24	Asociación De Ancianos Amigos De Fray Casiano De Madrid	144	Aprobado Parcialmente
25	Asociación de Atención Integral del Anciano San Cayetano	642	Aprobado
26	Asociación De Desarrollo Especifico Pro Cen Cinai Y Bienestar Comunal De Guararí Heredia	133	Aprobado
27	Asociación de Padres de Familia Centro Infantil Elisa Álvarez Vargas	223	Aprobado
28	Asociación de Protección de la Infancia de San Carlos	153	Aprobado Parcialmente
29	Asociación Del Acueducto Y Alcantarillado Sanitario De San Isidro De San Ramón De Alajuela	180	Aprobado
30	Asociación del Adulto Mayor de Cariari	364	Aprobado
31	Asociación del Hogar Jesús María y José Pavas	203	Aprobado Parcialmente
32	Asociación Ejercito de Salvación	463	Aprobado
33	Asociación Gerontológica Costarricense (AGECO)	418	Aprobado

34	Asociación Hogar Crea Internacional Capitulo de Costa Rica	193	Aprobado
35	Asociación Hogar Cristiano de Puntarenas	329	Aprobado
36	Asociación Hogar de Ancianos de Alfaro Ruiz	234	Aprobado
37	Asociación Hogar de Ancianos de Coto Brus	432	Aprobado
38	Asociación Hogar de Ancianos de Esparza	326	Aprobado
39	Asociación Hogar de Ancianos de Limón Víctor Manuel Casco Torres	205	Aprobado Parcialmente
40	Asociación Hogar de Ancianos Fray Casiano de Madrid	363	Aprobado Parcialmente
41	Asociación Hogar de Ancianos los Santos	188	Aprobado
42	Asociación Hogar de Ancianos Palmar Sur de Osa	272	Aprobado
43	Asociación Hogar de Ancianos Sagrado Corazón de Jesús, Nandayure	196	Aprobado Parcialmente
44	Asociación Hogar de Ancianos San Buenaventura	201	Aprobado
45	Asociación Hogar De Vida Para La Niñez	97	Aprobado
46	Asociación Hogar Manos de Jesús Pro Atención del Anciano Abandonado	301	Aprobado Parcialmente
47	Asociación Hogar Nacional de Ancianos Santiago Crespo Calvo	328	Aprobado
48	Asociación Hogar para Ancianos de Montes de Oca Nuestra Señora de Lourdes	191	Aprobado
49	Asociación Hogar para Ancianos de Orotina Pbro. Jesús Ma. Vargas Vásquez	161	Aprobado
50	Asociación Hogar para Ancianos Pococí -Guápiles.	128	Aprobado
51	Asociación Josefina Ugalde Céspedes	415	Aprobado Parcialmente
52	Asociación Misionera Iglesia Episcopal Costarricense	197	Aprobado
53	Asociación Nicoyana de Atención Al Anciano, Nicoya, Guanacaste	200	Aprobado
54	Asociación para la Atención Integral de Pacientes con Cáncer Terminal o SIDA	63	Aprobado
55	Asociación para la Promoción y Desarrollo de la Educación del Instituto Otto Silesky	483	Aprobado
56	Asociación Pitaleña para La Atención del Adulto Mayor, Hogar de Dios (Apiam)	238	Aprobado
57	Asociación Por La Sonrisa de los Niños (Asoni)	421	Aprobado
58	Asociación Pro Ayuda Adulto Mayor de Upala	514	Aprobado
59	Asociación Pueblito de Costa Rica	845	Aprobado
60	Asociación Reacción En Cadena Por Nuestra Niñez	192	Aprobado
61	Asociación Restauración a la Niñez en Abandono y Crisis para una Esperanza Renovada	175	Aprobado
62	Asociación Roblealto Pro-Bienestar del Niño	1.110	Aprobado
63	Asociación San Vicente de Paul de Ciudad Colon	98	Aprobado Parcialmente
64	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)	19.037	Aprobado
65	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)	199.970	Aprobado Parcialmente
66	Banco Central de Costa Rica (BCCR)	378.057	Aprobado
67	Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC)	73.700	Aprobado
68	Banco de Costa Rica (BCR)	367.074	Aprobado Parcialmente
69	Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)	126.868	Aprobado
70	Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)	618.073	Aprobado
71	Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC)	345.073	Aprobado Parcialmente
72	Bancrédito Sociedad Agencia de Seguros SA	640	Aprobado
73	BCR Corredora de Seguros	4.141	Aprobado

74	BCR Pensión Operadora De Planes De Pensiones Complementarias SA	7.755	Aprobado
75	BCR Sociedad Administradora de Fondos de Inversión SA	7.752	Aprobado
76	BCR Valores Puesto de Bolsa SA	7.483	Aprobado
77	Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica	34.381	Aprobado Parcialmente
78	BN Corredora de Seguros	4.851	Aprobado
79	BN Sociedad Administradora de Fondos de Inversión SA	6.764	Aprobado
80	BN Valores Puesto de Bolsa SA	5.636	Aprobado
81	BN Vital Operadora de Pensiones Complementarias SA	11.020	Aprobado
82	Cable Visión	8.211	Aprobado Parcialmente
83	Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)	3.229.523	Aprobado Parcialmente
84	Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa R.L.	237	Aprobado
85	Centro Nacional de la Música (CNM)	5.910	Aprobado Parcialmente
86	Ciudad de los Niños	1.625	Aprobado Parcialmente
87	Colegio San Luis Gonzaga	754	Aprobado Parcialmente
88	Colegio Universitario de Cartago	4.003	Aprobado Parcialmente
89	Colegio Universitario de Limón	2.011	Aprobado Parcialmente
90	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI)	479	Aprobado
91	Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE)	26.363	Aprobado Parcialmente
92	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE)	9.540	Aprobado Parcialmente
93	Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL)	278.488	Aprobado Parcialmente
94	Consejo de Seguridad Vial (COSEVI)	22.420	Aprobado Parcialmente
95	Consejo de Transporte Público (CTP)	3.519	Aprobado Parcialmente
96	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT)	2.204	Aprobado
97	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)	16.167	Aprobado
98	Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONADIS)	9.588	Aprobado
99	Consejo Nacional de Producción (CNP)	60.439	Aprobado Parcialmente
100	Consejo Nacional de Rectores (CONARE)	11.877	Aprobado Parcialmente
101	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASIF)	1.470	Aprobado
102	Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)	275.706	Aprobado
103	Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo	4.121	Aprobado
104	Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC)	37.735	Aprobado Parcialmente
105	Correos de Costa Rica SA	23.046	Aprobado
106	Depósito Agrícola de Cartago	657	Aprobado
107	Editorial Costa Rica	529	Aprobado
108	Empresa De Servicios Metropolitanos ESM Sociedad Anónima	64	Aprobado
109	Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH)	69.352	Aprobado Parcialmente
110	Empresa Hidroeléctrica Los Negros SA	1.795	Aprobado
111	Federación de Concejos Municipales de Distrito de Costa Rica (FECOMUDI)	9	Aprobado
112	Federación de Gobiernos Locales fronterizos con Nicaragua	18	Aprobado
113	Federación de Municipalidades de Cantones Productores de Banano (CAPROBA)	345	Aprobado Parcialmente
114	Federación de Municipalidades de Cartago	109	Aprobado
115	Federación de Municipalidades de Guanacaste	187	Aprobado Parcialmente

116	Federación de Municipalidades de la Región Sur de la Provincia de Puntarenas (FEDEMSUR)	59	Aprobado Parcialmente
117	Federación de Municipalidades y Consejos Municipales de Distrito del Pacífico (FEMUPAC)	15	Aprobado
118	Federación Metropolitana de Municipalidades de San José (FEMETROM)	104	Aprobado
119	Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela (FEDOMA)	56	Aprobado Parcialmente
120	Fideicomiso 25-02 CONICIT-BCAC	651	Aprobado
121	Fideicomiso 544 FONAFIFO-BNCR	2.192	Aprobado
122	Fideicomiso 872 CTAMS-BNCR	6.527	Aprobado
123	Fideicomiso 955 Ministerio de Hacienda-BNCR	989	Aprobado
124	Fideicomiso Banco Nacional-MEP	6.430	Aprobado Parcialmente
125	Fideicomiso BCAC-IMAS-BANACIO/73-2002	964	Aprobado
126	Fideicomiso Cafetalero MH/MAG/BCR 2013	1.175	Aprobado Parcialmente
127	Fideicomiso CNP/BCR 3412	17.891	Aprobado
128	Fideicomiso del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría	47.820	Aprobado Parcialmente
129	Fideicomiso FINADE / BCR	38.476	Aprobado Parcialmente
130	Fideicomiso FONATT JADGME/BCR	1.003	Aprobado
131	Fideicomiso Fondo Especial de Migración JADGME/BCR	2.806	Aprobado
132	Fideicomiso Fondo Social Migratorio JADGME/BCR	536	Aprobado
133	Fideicomiso Fundación de Parques Nacionales Osa Corcovado Piedras Blancas	12	Aprobado
134	Fideicomiso INDER para compra y readecuación de deudas de productores de piña	2.052	Aprobado
135	Fideicomiso MTSS/PRONAMYPE-Banco Popular	3.598	Aprobado
136	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)	559.144	Aprobado
137	Fondo Nacional de Becas (FONABE)	50.854	Aprobado
138	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)	17.297	Aprobado
139	Fundación Abraham	329	Aprobado
140	Fundación Ayúdenos para Ayudar	1.029	Aprobado
141	Fundación Fomento y Promoción de La Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria de Costa Rica	507	Aprobado
142	Fundación Génesis para El Desarrollo de Personas En Riesgo Social	255	Aprobado
143	Fundación Hogar de Ancianos Piedades de Santa Ana	123	Aprobado
144	Fundación Hogar Manos Abiertas	489	Aprobado
145	Fundación Hospicio de Huérfanos de San José	336	Aprobado
146	Fundación María - Hogar de Ancianos	282	Aprobado
147	Fundación Museos Banco Central	1.198	Aprobado
148	Fundación Omar Dengo	17.745	Aprobado
149	Fundación Oratorio Don Bosco de Sor María Romero	187	Aprobado
150	Fundación Parque Marino	366	Aprobado
151	Fundación Parque Metropolitano La Libertad	1.179	Aprobado
152	Guías y Scouts de Costa Rica	1.607	Aprobado
153	Hogar de Ancianos de Liberia-Asociación San Vicente de Paul	144	Aprobado
154	Hogar de Ancianos Monseñor Delfín Quesada	462	Aprobado
155	Hospicio de Huérfanos de Cartago	216	Aprobado Parcialmente
156	Hospital del Trauma	28.702	Aprobado Parcialmente

157	Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	1.733.031	Aprobado
158	Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER)	9.801	Aprobado
159	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP)	5.752	Aprobado
160	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA)	4.525	Aprobado Parcialmente
161	INS Inversiones Sociedad Administradora de Fondos de Inversión SA	2.204	Aprobado
162	INS Valores Puesto de Bolsa SA	6.668	Aprobado
163	Instituto Agropecuario Costarricense	1.452	Aprobado
164	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA)	6.775	Aprobado Parcialmente
165	Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	32.362	Aprobado
166	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER)	9.825	Aprobado Parcialmente
167	Instituto de Desarrollo Rural (INDER)	42.661	Aprobado Parcialmente
168	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)	10.414	Aprobado
169	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	181.487	Aprobado Parcialmente
170	Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	119.291	Aprobado Parcialmente
171	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)	6.929	Aprobado Parcialmente
172	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)	45.287	Aprobado Parcialmente
173	Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)	20.583	Aprobado
174	Instituto Nacional de Seguros (INS)	1.064.523	Aprobado Parcialmente
175	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)	69.731	Aprobado
176	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA)	8.687	Aprobado Parcialmente
177	Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR)	69.640	Aprobado Parcialmente
178	Insurance Servicios SA	23.992	Aprobado
179	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)	60.091	Aprobado Parcialmente
180	Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (JUDESUR)	7.770	Aprobado Parcialmente
181	Junta Administrativa de la Dirección General de Migración y Extranjería	10.387	Aprobado
182	Junta Administrativa de la Imprenta Nacional	2.863	Aprobado Parcialmente
183	Junta Administrativa del Registro Nacional	40.761	Aprobado Parcialmente
184	Junta de Protección Social (JPS)	222.415	Aprobado Parcialmente
185	Liga de Municipalidades de Heredia	79	Aprobado Parcialmente
186	Municipalidad de Abangares	2.800	Aprobado
187	Municipalidad de Acosta	1.055	Aprobado
188	Municipalidad de Alajuela	23.086	Aprobado
189	Municipalidad de Alajuelita	2.955	Aprobado Parcialmente
190	Municipalidad de Alvarado	967	Aprobado
191	Municipalidad de Aserrí	2.567	Aprobado Parcialmente
192	Municipalidad de Bagaces	1.620	Aprobado
193	Municipalidad de Barva	2.311	Aprobado
194	Municipalidad de Buenos Aires	2.088	Aprobado Parcialmente
195	Municipalidad de Cañas	2.757	Aprobado
196	Municipalidad de Carrillo Guanacaste	6.112	Aprobado
197	Municipalidad de Cartago	22.447	Aprobado
198	Municipalidad de Corredores	2.610	Aprobado
199	Municipalidad de Coto Brus	1.932	Aprobado
200	Municipalidad de Curridabat	8.609	Aprobado

201	Municipalidad de Desamparados	10.366	Aprobado
202	Municipalidad de Dota	724	Aprobado
203	Municipalidad de El Guarco	2.097	Aprobado
204	Municipalidad de Escazú	17.874	Aprobado
205	Municipalidad de Esparza	3.466	Aprobado
206	Municipalidad de Flores	1.844	Aprobado
207	Municipalidad de Garabito	4.266	Aprobado
208	Municipalidad de Goicoechea	8.973	Aprobado
209	Municipalidad de Grecia	6.183	Aprobado
210	Municipalidad de Guácimo	2.069	Aprobado
211	Municipalidad de Guatuso	1.003	Aprobado
212	Municipalidad de Heredia	15.368	Aprobado
213	Municipalidad de Hojancha	830	Aprobado
214	Municipalidad de Jiménez	997	Aprobado
215	Municipalidad de La Cruz	3.381	Aprobado
216	Municipalidad de La Unión	8.020	Aprobado Parcialmente
217	Municipalidad de León Cortés	721	Aprobado
218	Municipalidad de Liberia	5.772	Aprobado
219	Municipalidad de Limón	13.935	Aprobado Parcialmente
220	Municipalidad de Matina	2.455	Aprobado Parcialmente
221	Municipalidad de Montes de Oca	5.974	Aprobado Parcialmente
222	Municipalidad de Montes de Oro	1.306	Aprobado
223	Municipalidad de Mora	2.458	Aprobado Parcialmente
224	Municipalidad de Moravia	4.550	Aprobado
225	Municipalidad de Nandayure	1.458	Aprobado
226	Municipalidad de Nicoya	4.310	Aprobado
227	Municipalidad de Oreamuno	2.277	Aprobado
228	Municipalidad de Orotina	2.371	Aprobado
229	Municipalidad de Osa	4.428	Aprobado
230	Municipalidad de Palmares	1.859	Aprobado
231	Municipalidad de Paraíso	3.915	Aprobado Parcialmente
232	Municipalidad de Parrita	1.970	Aprobado
233	Municipalidad de Pérez Zeledón	6.431	Aprobado
234	Municipalidad de Poás	1.645	Aprobado
235	Municipalidad de Pococí	8.037	Aprobado
236	Municipalidad de Puntarenas	9.219	Aprobado
237	Municipalidad de Puriscal	1.569	Aprobado
238	Municipalidad de Quepos	3.479	Aprobado
239	Municipalidad de San Carlos	10.265	Aprobado
240	Municipalidad de San Isidro	1.859	Aprobado
241	Municipalidad de San José	59.642	Aprobado
242	Municipalidad de San Mateo	681	Aprobado
243	Municipalidad de San Pablo	2.408	Aprobado
244	Municipalidad de San Rafael	3.027	Aprobado
245	Municipalidad de San Ramón	4.526	Aprobado
246	Municipalidad de Santa Ana	9.302	Aprobado
247	Municipalidad de Santa Bárbara	1.593	Aprobado

248	Municipalidad de Santa Cruz	6.200	Aprobado
249	Municipalidad de Santo Domingo	5.712	Aprobado
250	Municipalidad de Sarapiquí	3.184	Aprobado
251	Municipalidad de Siquirres	2.377	Aprobado
252	Municipalidad de Talamanca	1.927	Aprobado
253	Municipalidad de Tarrazú	1.084	Aprobado
254	Municipalidad de Tibás	5.721	Aprobado
255	Municipalidad de Tilarán	1.367	Aprobado Parcialmente
256	Municipalidad de Turrialba	3.077	Aprobado
257	Municipalidad de Upala	1.970	Aprobado
258	Municipalidad de Valverde Vega	1.589	Aprobado
259	Municipalidad de Vásquez de Coronado	2.904	Aprobado
260	Municipalidad de Zarcero	1.043	Aprobado
261	Oficina de Cooperación Internacional de La Salud	15.566	Aprobado
262	Oficina Nacional de Semillas (ONS)	629	Aprobado Parcialmente
263	Operadora de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social (OPC-CCSS)	4.512	Aprobado
264	Operadora de Planes de Pensiones Complementarias del Banco Popular y de Desarrollo Comunal SA	15.074	Aprobado Parcialmente
265	Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes	4.217	Aprobado
266	Patronato Nacional de Ciegos (PANACI)	162	Aprobado Parcialmente
267	Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	52.290	Aprobado Parcialmente
268	Patronato Nacional de Rehabilitación (PANARE)	537	Aprobado Parcialmente
269	Popular Sociedad Agencia de Seguros SA	3.085	Aprobado Parcialmente
270	Popular Sociedad de Fondos de Inversión SA	2.626	Aprobado
271	Popular Valores Puesto de Bolsa SA	7.863	Aprobado
272	Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA)	4.260	Aprobado Parcialmente
273	Radiográfica Costarricense SA (RACSA)	38.872	Aprobado
274	Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)	1.336.529	Aprobado Parcialmente
275	Servicio Fitosanitario del Estado (SFE)	13.224	Aprobado
276	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento (SENARA)	16.777	Aprobado
277	Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA)	14.918	Aprobado Parcialmente
278	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)	32.636	Aprobado Parcialmente
279	Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural (SINART)	4.861	Aprobado
280	Superintendencia de Pensiones (SUPEN)	5.198	Aprobado
281	Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF)	11.778	Aprobado
282	Superintendencia General de Seguros (SUGESE)	4.394	Aprobado
283	Superintendencia General de Telecomunicaciones (SUTEL)	23.542	Aprobado Parcialmente
284	Superintendencia General de Valores (SUGEVAL)	5.873	Aprobado
285	Temporalidades de La Iglesia Católica Diócesis de Tilarán	427	Aprobado
286	Unidad Ejecutora del Proyecto Contrato 2526/Oc-Cr BID-Ministerio de Justicia y Paz	22.888	Aprobado Parcialmente
287	Unión Nacional de Gobiernos Locales	946	Aprobado
288	Universidad de Costa Rica (UCR)	302.072	Aprobado Parcialmente
289	Universidad Estatal a Distancia (UNED)	62.450	Aprobado Parcialmente
290	Universidad Nacional (UNA)	138.227	Aprobado
291	Universidad Técnica Nacional (UTN)	40.583	Aprobado Parcialmente
<b>TOTAL</b>		<b>13.569.616</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 2016.

**Publicaciones**  
●●●●● Cgr